



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/AC.96/930
7 de julio de 2000

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ EJECUTIVO DEL PROGRAMA
DEL ALTO COMISIONADO
51º período de sesiones

NOTA SOBRE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

I. INTRODUCCIÓN

1. Tradicionalmente, la Nota sobre protección internacional es el medio a través del cual se exponen los principales problemas que ha planteado la protección a lo largo del año anterior, y el modo en que se les ha hecho frente. En este año del cincuentenario de la Oficina del Alto Comisionado, la Nota se centra especialmente en los esfuerzos que realiza el ACNUR -en los medios y los instrumentos que emplea- para enfrentarse a esos problemas en cumplimiento de su responsabilidad respecto de la protección internacional de los refugiados, que forma parte de su mandato. La cuestión que con mayor frecuencia se aborda en la Nota de este año se refiere a la forma en que puede llevarse a cabo o hacerse más efectiva la protección mediante actividades concretas.

2. La función del ACNUR de proporcionar protección a nivel internacional ha evolucionado significativamente a lo largo de los últimos cinco decenios, pasando de sustituir la protección consular y diplomática a asegurar los derechos básicos de los refugiados, y, cada vez más, su seguridad física. Mientras que la responsabilidad primordial de salvaguardar los derechos de los refugiados corresponde a los Estados, la función reglamentaria del ACNUR es ayudar a los gobiernos a adoptar las medidas necesarias, desde el asilo hasta la puesta en práctica de soluciones duraderas.

3. Al cumplir la responsabilidad, con arreglo a su mandato, de garantizar la protección de los refugiados a escala internacional y de colaborar con los Estados para encontrar soluciones a sus problemas, el ACNUR ha tenido que enfrentarse a un entorno complejo y en rápida evolución en el que los costos políticos, económicos, sociales y de seguridad -reales o estimados- de acoger

a los refugiados han afectado la voluntad y la capacidad de los Estados para recibirlos. Por un lado, la proliferación de los conflictos internos e internacionales ha seguido dando lugar a nuevos éxodos en el pasado año, particularmente en África, mientras que por otro lado todavía no se ha logrado resolver muchas situaciones de refugiados de gran envergadura y ya de larga data. Los problemas de la inmigración ilegal, el tráfico y la trata de personas en algunos lugares del mundo y la dimensión de seguridad de los problemas de refugiados en otras regiones han agravado la situación y han conducido a una creciente politización de la institución del asilo, y, en algunos Estados, a una tendencia a tratar como delincuentes a los refugiados y a los solicitantes de asilo.

4. Ante este difícil panorama, la naturaleza y el contenido de la función de protección internacional del ACNUR se ha convertido cada vez más en objeto de escrutinio. Con frecuencia se pregunta a la Oficina qué entraña realmente su mandato de protección internacional, en especial cuando se ejerce en países de acogida o de origen frágiles. Algunos Estados están poniendo en entredicho el ejercicio por el ACNUR de sus responsabilidades reglamentarias, y por lo tanto, correspondientes a su mandato, respecto de la protección. En las situaciones de afluencia masiva, la asistencia internacional a los Estados afectados ha ido eclipsando cada vez más las cuestiones relacionadas con la protección internacional, lo cual ha causado confusión en cuanto a la relación entre la protección y la asistencia. Para complicar más las cosas, en los últimos tiempos han aparecido en el debate internacional numerosos conceptos distintos de protección. En vista de todo ello, se hace patente la necesidad de desmitificar la protección y aclarar su contenido. La protección internacional no es un concepto abstracto; se trata de una función dinámica y orientada a la acción. Comprende una gama de actividades concretas que abarcan tanto cuestiones operacionales como de política, y se lleva a cabo, en colaboración con los Estados y otros asociados, con el objetivo de fomentar el respeto por los derechos de los refugiados y de resolver sus problemas.

5. En la presente Nota se examina la práctica institucional del ACNUR respecto de los cuatro retos principales que plantea la protección y a los cuales debe enfrentarse la Oficina: a) asegurar la disponibilidad y la calidad del asilo; b) revitalizar el sistema de protección de los refugiados; c) promover soluciones duraderas desde la perspectiva de la protección y participar en actividades de protección dentro de los países; y d) promover los lazos de colaboración en apoyo del sistema internacional de protección de los refugiados.

II. DISPONIBILIDAD Y CALIDAD DEL ASILO

A. Antecedentes

6. El disfrute de la seguridad, así como la continuidad de la protección en los países de acogida, siguen siendo fundamentales para los refugiados de todo el mundo. Muchos Estados, a menudo los que cuentan con recursos más limitados, han seguido recibiendo y acogiendo a un gran número de refugiados en sus territorios. Sin embargo, la calidad del asilo se ha deteriorado en algunos países, incluso en regiones que tradicionalmente mantenían políticas de asilo generosas. Entre las causas profundas de este cambio figuran las dificultades económicas y sociales de acoger a un gran número de refugiados, consideraciones relativas a la seguridad nacional, la preocupación que suscita el uso de los procedimientos de asilo por los inmigrantes ilegales y la trata y el tráfico de personas.

7. Si bien puede observarse en todo el mundo una tendencia general a un control más riguroso de las fronteras, todavía existen muchas diferencias regionales. En algunas regiones, los campamentos de refugiados han seguido siendo especialmente propensos a la politización y a la militarización, en particular los que se encuentran ubicados cerca de la frontera con el país de origen. La presencia de elementos armados en los campamentos y en las zonas pobladas por refugiados ha planteado graves riesgos de seguridad, y su separación de las poblaciones de refugiados ha resultado extremadamente difícil. En los campamentos de algunos países se ha informado de casos de reclutamiento forzado de refugiados, con frecuencia menores de edad, de la trata de mujeres refugiadas y de palizas y malos tratos por parte de miembros del personal. La vulnerabilidad de las mujeres refugiadas a la violencia sexual y de los niños refugiados respecto de la explotación y los abusos son particularmente inquietantes. En algunas regiones se han planteado constantes problemas en relación con la admisión segura y sin trabas de refugiados por los países de asilo. También se han dado casos en que los refugiados y los solicitantes de asilo han sido devueltos o repatriados contra su voluntad, a pesar de que existía una clara amenaza para su seguridad si se veían obligados a regresar.

8. En los países con sistemas de asilo complejos desde el punto de vista jurídico, la preocupación que suscitan la trata y el tráfico de personas ha dado lugar a la introducción de medidas de control más estrictas. Recientemente se han introducido modificaciones legislativas en relación con el control de la inmigración, los medios de llegada y la limitación de las salvaguardias ofrecidas a los solicitantes de asilo. Con frecuencia, estas modificaciones, que van acompañadas de diversas medidas de control en las fronteras, no distinguen entre las personas que buscan asilo por motivos de protección y los demás casos. Sin embargo, sigue siendo imperativa la necesidad de preservar el derecho a solicitar asilo. Las políticas de disuasión también han difuminado las distinciones entre los refugiados y los inmigrantes por motivos económicos, al tiempo que han marcado a los refugiados con el estigma de personas que intentan eludir la ley. Una vez que los refugiados llegan a un lugar seguro, la detención, a menudo prolongada, a que se los somete en algunos países sigue siendo motivo de preocupación¹. En el último año se han impuesto plazos muy estrictos para la presentación de solicitudes de asilo, o bien un trato diferenciado para los refugiados en función del medio de llegada o del origen étnico del solicitante. Ha sido motivo de especial preocupación el trato dado a los niños separados de sus familias y no acompañados y a las familias en situación de detención. Igualmente, en lo relativo a la reunificación familiar², las prácticas seguidas en algunos países han hecho imposible la reunión de los miembros de una familia, lo cual ha repercutido de forma negativa tanto en sus perspectivas de integración a largo plazo como en su capacidad a corto plazo de adaptarse a su nueva situación.

¹ El ACNUR señaló la creciente institucionalización de esta práctica en el documento Note on Detention of Asylum-Seekers and Refugees (EC/49/SC/CRP.13), presentado en la 15ª reunión del Comité Permanente, en el que se destaca que queda mucho por hacer para mejorar las condiciones de detención, poner fin a la reclusión de los solicitantes de asilo junto con los delincuentes, explorar alternativas a la detención y aliviar la difícil situación que padecen las familias.

² Véase el documento Note on Family Protection Issues (EC/49/SC/CRP.14), presentado en la 15ª reunión del Comité Permanente.

B. Actividades operacionales destinadas a fortalecer el asilo

9. En estas circunstancias, el reto de la protección internacional radica en asegurar la admisión, el asilo y el respeto por los Estados de los derechos humanos básicos, con inclusión del principio de no devolución.

La recepción de los solicitantes de asilo y los refugiados

10. El ACNUR ha adoptado varias medidas operacionales para mejorar la capacidad de los Estados de recibir y proteger a los refugiados. La vigilancia activa de la Oficina a través de su presencia sobre el terreno, apoyada por las diversas actividades operacionales que se describen más adelante, ha contribuido de forma esencial a esos esfuerzos. La presencia sobre el terreno se estableció rápidamente en algunos lugares donde se habían producido afluencias masivas con el fin de evaluar el bienestar de los refugiados, en particular sus necesidades personales en materia de seguridad en los centros de recepción, los campamentos o las zonas pobladas por refugiados. El ACNUR ha procurado asegurar, a menudo con resultados positivos, que los gobiernos adopten las medidas necesarias para distinguir y proteger a todas las personas a las que se pueda considerar necesitadas de protección internacional, en particular las que soliciten admisión en sus fronteras y que puedan ser refugiados. En varios países, el ACNUR ha establecido sistemas especiales de vigilancia en las fronteras. Se han enviado equipos itinerantes de protección a zonas donde se esperaba la llegada de refugiados, mientras que en algunos países se ha logrado que las comunidades de acogida de las zonas fronterizas participen en la preparación, puesta en práctica y supervisión de las actividades de recepción, por ejemplo mediante la creación de comités locales de recepción de los refugiados. En otras situaciones, la Oficina ha prestado apoyo a familias de acogida que ofrecen alojamiento a refugiados. Además de contribuir a garantizar que se reciba a los refugiados de forma adecuada, la participación de las comunidades de acogida también ha ayudado a sensibilizar a la población local, reduciéndose así las tensiones y facilitándose la aceptación de los recién llegados. Dado que el registro y la documentación son fundamentales tanto a los efectos de la selección como de la protección, especialmente en la delicada fase de admisión y recepción, el ACNUR ha prestado apoyo a varios países para crear sistemas de registro y documentación, empleando tecnologías modernas. Ello ha ayudado a evitar los casos de devolución y a elaborar programas de asistencia basados en datos precisos.

11. A su vez, diversos programas de asistencia adecuados han facilitado sobremanera el ejercicio de la función de protección del ACNUR, en particular para atender las necesidades inmediatas que se plantean a la llegada y para facilitar el diálogo continuo con los interlocutores estatales. Por definición, los programas de asistencia del ACNUR tienen una dimensión de protección. Las decisiones que se han tomado en los sectores de la asistencia, desde el diseño y la disposición de los campamentos hasta los programas a más largo plazo para ayudar a los refugiados a permanecer en los países de acogida, pasando por la distribución de artículos de socorro humanitario, han tenido una repercusión profunda y manifiesta a nivel de la protección, en especial en los países que tuvieron que hacer frente a la llegada de nuevos refugiados durante el pasado año. La asistencia material constituyó un factor esencial para asegurar una protección básica a los refugiados que abarcara desde el respeto por la integridad física y la libertad de circulación hasta el logro de unos niveles de vida adecuados, incluido el acceso, sin discriminación alguna, a la asistencia humanitaria, la atención de la salud, la educación y el empleo.

12. La eficacia de esas y otras actividades operacionales de protección, que se describen más adelante, depende en gran medida del acceso rápido y sin trabas del ACNUR a los refugiados y a los solicitantes de asilo, incluso cuando se encuentran detenidos. Sin embargo, la denegación del acceso por los Estados y la falta de seguridad, así como las restricciones de financiación que afectan al despliegue del personal, han dificultado gravemente la capacidad de la Oficina de vigilar y hacer un seguimiento de los resultados de sus gestiones ante los gobiernos de algunos países, y de elaborar informes al respecto.

Las gestiones efectuadas ante las autoridades

13. Hacer gestiones ante los gobiernos y otros agentes pertinentes respecto de cuestiones relativas a la protección también forma parte de las actividades operacionales de protección del ACNUR en los países de asilo. Sin lugar a dudas, sería difícil cuantificar las numerosas gestiones oficiales y oficiosas que el ACNUR efectúa diariamente ante las autoridades, a todos los niveles, para mejorar la admisión y la recepción de los refugiados, así como el trato que se les otorga. Esas gestiones abarcan desde los contactos periódicos con los interlocutores estatales hasta las comunicaciones oficiales. En algunos países se instituyó un contacto mensual fijo con funcionarios de alto nivel para abordar las preocupaciones relativas a la protección que se fueran planteando. Las gestiones se refieren a cuestiones que van de la admisión y la recepción de los refugiados hasta las normas relativas al trato y la regularización de la estancia o la repatriación. En un país, las duras negociaciones y continuas comunicaciones dieron como resultado un acuerdo por escrito sobre procedimientos de selección y normas adecuadas de trato. También se llevaron a cabo varias misiones de alto nivel en países donde se había llegado a un punto muerto en la búsqueda de soluciones duraderas o en los que existía una situación especialmente difícil en lo relativo a la protección. Gracias a ello, algunas situaciones pudieron resolverse, o por lo menos se estabilizaron. En las gestiones efectuadas por el ACNUR en relación con la protección han participado agentes muy diversos. En varios países se pidió a la Oficina que realizara exposiciones ante comités parlamentarios sobre cuestiones relacionadas con el derecho de los refugiados, un avance que se acogió con gran satisfacción. Otro factor importante es lograr la colaboración entre los distintos agentes gubernamentales y no gubernamentales, como quedó de manifiesto en un país del África meridional en el que, en una difícil situación de emergencia, la Oficina organizó una mesa redonda para funcionarios estatales, personal militar y colaboradores operacionales. Este enfoque permitió que se alcanzara un acuerdo sobre una amplia gama de cuestiones relativas a las actividades de protección en situaciones de afluencia masiva.

Garantizar la seguridad física

14. La cuestión de mantener el carácter civil y humanitario de los campamentos y asentamientos de refugiados y de garantizar la seguridad física de los refugiados llevó al ACNUR a desarrollar el concepto de la "escala de opciones", que hace referencia a distintos enfoques para hacer frente a diversos grados de inseguridad³. Consciente de que los países de acogida no siempre tienen la capacidad de establecer y mantener el estado de derecho en las zonas pobladas por refugiados, el ACNUR ha procurado movilizar recursos internacionales para fortalecer la capacidad nacional y local de hacer cumplir la ley. Por ejemplo, en un país la

³ Véase el documento Note on the Security and Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and Settlements (EC/49/SC/INF.2), presentado al Comité Permanente en su 14ª reunión.

Oficina elaboró un "conjunto de medidas de seguridad" destinadas a ayudar a la policía a mantener el carácter civil de los campamentos de refugiados y, en general, a garantizar el respeto de la ley y el orden. Con respecto a la seguridad en los campamentos y sus alrededores en otros dos países, se procuró especialmente que los refugiados tuvieran una mayor participación en garantizar su propia seguridad, e incluso se contrató a mujeres refugiadas como guardas. Ante una situación de afluencia en gran escala, las prontas medidas que adoptó un país para separar a los combatientes de los refugiados ayudaron a mantener el carácter civil de los campamentos y a reducir los incidentes de ataques transfronterizos, bandidaje y violencia sexual. Sin embargo, la experiencia en varios otros países puso de manifiesto la importancia de que el ACNUR se encargara de supervisar el proceso de separación para asegurar que se llevara a cabo con humanidad y con la debida atención a la seguridad de la población refugiada, y que se evitara la estigmatización. Además, el ACNUR hizo un esfuerzo en otros países para reubicar a los refugiados lejos de las fronteras con el fin de mejorar su seguridad. Sin embargo, esas medidas tropezaron a menudo con numerosas dificultades debidas a circunstancias muy diversas que quedaban fuera del control del ACNUR. No hay duda de que garantizar la seguridad física de los refugiados sigue siendo un importante desafío que plantea la protección, como ha demostrado la experiencia reciente. La comunidad internacional deberá profundizar su compromiso político y material en esta esfera si han de abordarse con eficacia las numerosas cuestiones que afectan a la seguridad física de los refugiados.

La protección de las mujeres, los niños y las personas de edad

15. Se ha concedido una atención especial y prioritaria, desde la perspectiva de la protección, a las mujeres, los niños, los adolescentes y las personas de edad para asegurar que sus necesidades se tengan en cuenta en la planificación y puesta en práctica de las operaciones del ACNUR. Un medio particular de mejorar la protección de las refugiadas ha sido fomentar su participación activa en la elaboración y la aplicación de los programas, garantizando por ejemplo su representación en los comités de distribución de artículos de socorro o en los de servicios sociales. En un país se han establecido juntas asesoras electas de refugiados, de las que también forman parte mujeres, para resolver disputas que no pueden zanjarse a nivel familiar o de la comunidad local, en particular disputas domésticas y conyugales. El ACNUR ha contribuido a fortalecer aptitudes de los refugiados mediante capacitación, incluso sobre igualdad en materia de género. También se han creado centros para mujeres en campamentos de refugiados de varios países. Las sesiones de grupo que se llevaron a cabo en esos centros concienciaron a las mujeres de sus derechos y las alentaron a adoptar un papel más activo en las actividades de protección y en la prestación de asistencia. Estas iniciativas de concienciación de las mujeres respecto de sus derechos fueron complementadas por equipos intersectoriales en los que participaron el ACNUR, sus colaboradores operacionales y funcionarios estatales, que se encargaron concretamente de abordar los riesgos relacionados con la protección de las refugiadas en los campamentos.

16. El ACNUR también proporcionó financiación a redes de juristas y centros de asistencia jurídica en varios países para proporcionar asistencia letrada, orientación social y asesoramiento a solicitantes de asilo y refugiados, atendiendo especialmente a las mujeres refugiadas. Otro modelo interesante es el programa para refugiados afganos sobre equidad en materia de género, que se creó para abordar las consideraciones relativas a la protección en un contexto interinstitucional, tanto en los países de acogida como en el país de origen, con el fin de dar coherencia a una estrategia internacional más amplia. Su objetivo es apoyar a los refugiados y

repatriados afganos, concediendo especial atención a las necesidades y aspiraciones de las mujeres en materia de protección a través de iniciativas comunitarias.

17. La seguridad física de las mujeres, particularmente su protección contra la violencia sexual y otras formas de abuso por motivos de género, sigue siendo una importante preocupación en muchas situaciones de refugiados. En un esfuerzo por combatir la violencia contra la mujer en África, el ACNUR puso en marcha cinco proyectos piloto destinados a sensibilizar a las comunidades de refugiados respecto del problema y hacer frente a los problemas específicos de género que plantea la protección de las refugiadas. Esos proyectos también incluyeron la capacitación de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y la organización de grupos de apoyo a la mujer. No obstante, si bien es cierto que se han logrado algunos progresos, ahora conviene extraer enseñanzas importantes de la evaluación de los citados proyectos. En algunas operaciones también se han adoptado medidas para proteger a las mujeres contra prácticas tradicionales nocivas, en particular la mutilación genital de la mujer; entre esas medidas cabe citar desde sesiones de sensibilización con comadronas tradicionales hasta programas más amplios de formación, fomento de la capacidad y promoción a través de la información, la educación y la comunicación.

18. Ocuparse de las necesidades de los niños refugiados en materia de protección sigue siendo una de las principales prioridades del ACNUR⁴. Como resultado de las actividades de seguimiento para la aplicación del estudio de las Naciones Unidas sobre la repercusión de los conflictos armados en los niños (el estudio Machel) se hizo un esfuerzo especial para prestar mayor atención a la difícil situación de los niños separados de sus familias y no acompañados. Se lograron resultados considerables en la región de los Grandes Lagos de África entre 1994 y 1999, donde la estrecha colaboración interinstitucional entre el ACNUR y el Comité Internacional de la Cruz Roja logró que pudieran reunirse con sus familiares unos 62.000 niños rwandeses separados de sus familias y no acompañados. En 1999 el ACNUR y la Alianza Internacional para el Apoyo a la Niñez pusieron en marcha un proyecto cuyo objeto era garantizar el respeto de los derechos y los intereses de los niños y adolescentes separados de sus familias que llegaran a Europa, y en el que se han combinado actividades de promoción, capacitación y sensibilización de la población. En colaboración con la misma organización, el ACNUR también ha preparado y empezado a aplicar el proyecto denominado "Acciones en favor de los derechos de los niños", una iniciativa de formación y de fomento de la capacidad destinada al personal del ACNUR y de sus colaboradores gubernamentales y no gubernamentales. Otro esfuerzo interinstitucional en el que participa la Oficina tiene por objeto reforzar la capacidad de respuesta coordinada en situaciones de emergencia para hacer frente, entre otros, a problemas relacionados con la separación de las familias. Un modelo interesante de concertación de esfuerzos en esta esfera es un proyecto para los niños refugiados separados de sus familias en Guinea. En colaboración con las autoridades, el ACNUR y uno de sus colaboradores operacionales están tratando de encontrar soluciones duraderas para estos niños a través de un programa de búsqueda y reunificación familiar. En los casos en que, a pesar de todos los esfuerzos realizados, la búsqueda no fructifique y no pueda lograrse la reunificación de la familia, el colaborador operacional, con el apoyo de una organización no gubernamental de derechos humanos y de su asociado nacional en Guinea, explorará opciones legislativas que

⁴ Véase el documento Progress Report on Refugee Children and Adolescents (EC/50/SC/CRP.7), presentado en la 17ª reunión del Comité Permanente.

puedan llevar a la integración local de esos niños. Otra cuestión fundamental relacionada con la protección es el acceso a la enseñanza. Durante el período que se examina se aplicaron iniciativas destinadas a proporcionar a los niños refugiados acceso a la enseñanza primaria y, en caso necesario, apoyo psicológico, en particular a través de programas de ludoterapia. En varios países, la Oficina intervino con éxito para garantizar el acceso a la educación, por ejemplo ofreciendo una financiación limitada. Siempre que ha sido posible, los proyectos dirigidos a los niños refugiados, como la iniciativa de educación para la paz, se han incorporado a programas ya existentes.

19. El Año Internacional de las Personas de Edad, que se celebró en 1999, dio al ACNUR la oportunidad de examinar nuevos enfoques para atender las diversas necesidades de los refugiados de edad en materia de protección. En una región, la Oficina identificó y abordó los problemas especiales que plantea la protección de los refugiados de edad en lo que se refiere a sus derechos de pensión. En diversas regiones, el ACNUR también ha apoyado la labor de las personas de edad en las iniciativas de fomento de la paz. En el contexto de su política relativa a los refugiados de edad⁵, el ACNUR está elaborando directrices operacionales destinadas a atender las necesidades de protección y de asistencia de las personas de edad de las que se ocupa el ACNUR, en un modo que garantice el acceso de hombres y mujeres en condiciones de igualdad a los servicios y las instalaciones. El fomento de la protección y la asistencia a los refugiados de edad se basará en el papel del núcleo familiar en la tarea de atender las necesidades específicas de esas personas.

La promoción de la legislación nacional y los procedimientos de asilo

20. La aprobación de legislación nacional relativa a los refugiados sigue siendo un elemento fundamental en el fortalecimiento del asilo y el logro de una protección eficaz. La participación del ACNUR en esta esfera se deriva de su función de proporcionar protección internacional, y especialmente de su responsabilidad de vigilancia⁶. Periódicamente, los gobiernos han solicitado y la Oficina ha ofrecido observaciones sobre proyectos de ley relativos a los refugiados, decretos administrativos conexos y otras disposiciones legislativas que afecten a la situación de los refugiados o de los solicitantes de asilo en varios países. El objetivo de la actuación del ACNUR en esta esfera ha sido garantizar la coherencia con el derecho y las normas internacionales sobre refugiados.

21. Más concretamente, en Europa central y oriental, en Asia central y en muchos lugares de África y de América Latina el ACNUR ha prestado asistencia a los Estados en sus esfuerzos por establecer procedimientos nacionales para gestionar las cuestiones relacionadas con los refugiados y el asilo. Esta asistencia entrañó capacitación para funcionarios estatales (se estima

⁵ Véase el documento sobre la política del ACNUR relativa a los refugiados de edad (EC/50/SC/CRP.8, anexo II) que el Comité Permanente aprobó en su 17ª reunión.

⁶ Esta responsabilidad se establece en el párrafo 8 del Estatuto de la Oficina. El derecho y el deber del ACNUR de vigilar e intervenir se enmarca en las obligaciones de los Estados dimanantes de los tratados en esta esfera, previstas en los artículos 35 y 36 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el artículo II del Protocolo de 1967 y el artículo VIII de la Convención de la OUA sobre los Refugiados.

que en el pasado año se realizaron unas 1.000 actividades de capacitación en todo el mundo); apoyo para el establecimiento de sistemas de registro; y, en algunos países, apoyo financiero y material limitado pero dirigido a objetivos específicos, en particular equipo de oficina y reparación de infraestructura básica. Con el fin de promover la adopción de las mejores prácticas, la Oficina organizó visitas de funcionarios estatales a países que contaran con procedimientos de asilo más avanzados. Los resultados fueron altamente positivos: a raíz de esta iniciativa, varios países aprobaron leyes equitativas o mejoraron la gestión de sus estructuras de protección. No obstante, en muchos lugares del mundo todavía se carece de leyes y estructuras nacionales para proporcionar asilo y protección a los refugiados. Por consiguiente, una actividad importante de la Oficina ha sido la promoción y la defensa de un marco jurídico básico para los refugiados. Esta labor de promoción ha entrañado con frecuencia la concienciación del poder judicial, miembros de los colegios de abogados, personalidades eminentes, parlamentarios y miembros de las fuerzas fronterizas y de seguridad. Una estrategia interesante que se ha aplicado en una región ha sido la de recabar la colaboración de personalidades eminentes de la sociedad civil en la promoción de una ley nacional modelo, en un intento de armonizar las prácticas regionales.

22. Una fuente importante de actividades de promoción ha sido el sector no gubernamental. En Asia central y en Europa central y oriental, el ACNUR ayudó a desarrollar la capacidad de los organismos locales para proporcionar orientación y asistencia a los solicitantes de asilo y a los refugiados. Por ejemplo, en Kirguistán la Oficina ayudó a la Asociación Internacional de Jóvenes Abogados en sus actividades de representación y asesoramiento jurídicos a los refugiados y a los apátridas facilitándole un modesto apoyo operacional, material y formativo.

23. En Europa, el programa horizontal Phare en materia de asilo constituye un nuevo enfoque para el fortalecimiento de esta institución. Financiado por la Comisión Europea, el programa nace de la asociación entre siete Estados miembros de la Unión Europea, la Comisión Europea y diez Estados centroeuropeos y bálticos, así como el ACNUR. Durante un período de dos años, el programa ayuda a esos Estados a desarrollar sistemas de asilo que sean plenamente compatibles con las normas regionales e internacionales del derecho de los refugiados. Sobre la base de un análisis actualizado de la situación de los sistemas de asilo en cada país, se crea un plan de acción nacional en el que se establecen las revisiones de legislación, las modificaciones de la práctica y las mejoras institucionales necesarias, así como cualquier tipo de apoyo por parte de donantes que pueda precisarse para aplicar esas modificaciones. El ACNUR ha participado activamente en la gestión de este programa, organizando y participando en mesas redondas sobre el marco jurídico internacional aplicable a los Estados asociados a la Unión Europea.

La participación en los procedimientos nacionales de determinación de la condición de refugiado

24. Su continua actividad en relación con los procedimientos nacionales de determinación de la condición de refugiado ha permitido el ACNUR vigilar la aplicación de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967. En la mayoría de los Estados, la Oficina desempeñó una función asesora en los procedimientos: se le notificaron solicitudes de asilo, se le garantizó el acceso a expedientes y decisiones y se le dio derecho a presentar sus observaciones. En algunos países formó parte de los órganos de apelación que reexaminaron denegaciones de asilo, y en varios otros participó de forma más sustancial en procedimientos especiales en el aeropuerto, o en los procedimientos de expulsión o deportación de refugiados reconocidos.

La determinación por el ACNUR de la condición de refugiado

25. El ACNUR llevó a cabo la determinación de la condición de refugiado, con arreglo a su mandato, en los casos de los Estados que no eran parte en los instrumentos internacionales relativos a los refugiados (o que habían mantenido la limitación geográfica) o que no habían establecido los procedimientos pertinentes. Éste constituye un primer paso fundamental en la labor de atender las necesidades en materia de protección de las personas que requieren protección internacional. Sin embargo, la capacidad de la Oficina de garantizar soluciones para las personas reconocidas como refugiados y de asegurar su protección con arreglo a su mandato ha de depender del compromiso de los Estados, en especial de los Estados de acogida. Se informó sobre ejemplos de este tipo de cooperación en algunos países donde los certificados de refugiado expedidos por el ACNUR fueron aprobados por las autoridades locales, regularizándose así la estancia de determinados grupos de refugiados. En la sede, el ACNUR ha establecido un proyecto destinado a fortalecer la capacidad de sus oficinas en el terreno para efectuar la determinación de la condición de refugiado de un modo coherente y armonizado, y a asistir a sus interlocutores estatales en este procedimiento. Con el fin de eliminar la acumulación de casos pendientes de determinación de la condición de refugiado, se asignó personal adicional de protección para reforzar las oficinas del ACNUR en cuatro países. También se están preparando instrumentos, procedimientos, directrices y módulos de capacitación uniformes para mejorar y acelerar la determinación de la condición de refugiado con arreglo al mandato del ACNUR.

26. En un país, la Oficina estableció procedimientos de selección junto con las autoridades para distinguir a los refugiados, de modo que las personas a las que no se considerara necesitadas de protección internacional pudieran ser repatriadas a su país de origen. En otro país se establecieron procedimientos conjuntos de selección para determinar si seguían precisando protección algunos refugiados concretos respecto de los cuales se había declarado la cesación de la condición de refugiado. En ambos casos, el objetivo del ACNUR fue el respeto de los principios de no devolución y de repatriación voluntaria.

La prestación de asesoramiento y el desarrollo de la jurisprudencia

27. El ACNUR ha asesorado en todo el mundo a autoridades, tribunales y otros órganos sobre cuestiones relacionadas con las políticas en materia de protección, así como sobre la interpretación y la aplicación práctica de las disposiciones de los instrumentos internacionales relativos a los refugiados⁷. En el transcurso del pasado año, el ACNUR publicó directrices generales sobre varias cuestiones relacionadas con la protección, en particular la detención y reubicación de refugiados y la cesación de la condición de refugiado. La Oficina siguió promoviendo políticas de asilo que tuvieran en cuenta las consideraciones de género, principalmente durante los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, y preparó una lista de verificación al respecto. Entre los avances positivos que se han observado en esta esfera figura la reciente aprobación por algunos Estados de directrices claras en materia

⁷ La publicación por el ACNUR del Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y la difusión (a petición de los Estados) de decisiones importantes a este respecto son aspectos sobresalientes de la función armonizadora del ACNUR.

de protección, inclusive una interpretación de las reclamaciones relacionadas con el género que se enmarcan en la definición contenida en la Convención de 1951.

28. También se proporcionó orientación en materia de protección para operaciones concretas, por ejemplo en el contexto de Timor Oriental y de Kosovo. A fin de facilitar los esfuerzos de los Estados por ofrecer protección en las situaciones de afluencia masiva, el ACNUR proporcionó orientación sobre la admisibilidad de determinados grupos de refugiados⁸, y organizó en Europa una serie de seminarios sobre cuestiones relacionadas con la admisibilidad para representantes de órganos normativos y de organizaciones no gubernamentales. La Oficina también respondió a solicitudes de información sobre países de origen y proporcionó asesoramiento sobre las posibilidades de repatriación de determinados grupos a su país de origen. El ACNUR declaró la cesación general de la condición de refugiado respecto de los refugiados etíopes llegados al Sudán antes de 1991.

29. Además, el ACNUR intervino en casos judiciales en que se establecieron precedentes, lo cual tuvo resultados positivos. En un país, el alcance de la protección se ha visto ampliado gracias a una interpretación liberal de la pertenencia a un grupo social particular, con lo cual ahora abarca la persecución basada en la orientación sexual. En otro país, un tribunal anuló la práctica anterior al determinar que las personas perseguidas por agentes no estatales quedaban dentro del ámbito de la Convención de 1951.

Perfeccionamiento del personal

30. Como parte de un mayor empeño por mejorar su competencia, 528 miembros del personal recibieron capacitación en materia de protección, en la que se incluyó la determinación de la condición de refugiado y la protección de mujeres y niños refugiados. Otros 173 miembros del personal asistieron en la sede a sesiones de información sobre protección. Actualmente, el ACNUR está elaborando un amplio programa de aprendizaje relativo a la protección, que tiene por objeto dotar a los miembros del personal de los conocimientos, capacidades y aptitudes necesarios. Además, en el contexto de la progresiva integración de la protección en todos los aspectos de las operaciones sobre el terreno, la Oficina está preparando una lista unificada de posibles metas, objetivos, indicadores y actividades para asistir al personal de protección sobre el terreno en la planificación de la protección y en el seguimiento de los progresos logrados. Este instrumento ayudará a crear una visión compartida, a fomentar la coherencia y a garantizar que se centre la atención en el objetivo común de facilitar aún más el acceso a la protección a las personas de las que se ocupa el ACNUR.

⁸ Recientemente, el ACNUR publicó directivas de admisibilidad respecto de los solicitantes de asilo de Bosnia y Herzegovina, la República Federativa de Yugoslavia y Chechenia (Federación de Rusia).

III. LA REVITALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN

A. Antecedentes

31. El sistema internacional ha sufrido importantes y continuas transformaciones desde el final de la guerra fría. Existía la esperanza de que esos cambios tuvieran como resultado un fortalecimiento del derecho internacional y de los procedimientos multilaterales de solución de los problemas internacionales, pero ésta no se ha visto plenamente confirmada por los acontecimientos. La inquietud que suscitan la inmigración ilegal, la trata de personas, el abuso de los procedimientos de asilo y las dificultades que suponen los casos rechazados ha llevado a algunos Estados a redefinir el marco jurídico de protección a los refugiados y a dar prioridad a los conceptos de control de la inmigración, o bien a restar importancia al papel de un marco jurídico internacional estructurado y a basarse cada vez más en formas de protección discrecionales. Algunos Estados en varias regiones han preferido recurrir a arreglos especiales para abordar situaciones de refugiados específicas. La promoción de las normas de protección en este contexto ha resultado problemática para el ACNUR, pero también ha ofrecido la oportunidad de revitalizar el sistema de protección.

32. El régimen de protección internacional de los refugiados es un cuerpo dinámico de derecho y normas internacionales y regionales sobre los refugiados, basado en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967 y complementado por los instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho humanitario, así como por la legislación y la jurisprudencia nacionales. A lo largo de los últimos decenios ha evolucionado constantemente para hacer frente a nuevos retos, y, en este proceso, ha demostrado su importancia y su capacidad de adaptación. Aprovechando estas características, en los últimos años el ACNUR se ha esforzado en promover una aplicación más flexible, aunque basada en principios, de los instrumentos vigentes, ello sin dejar de colaborar estrechamente con los Estados para elaborar de forma progresiva nuevos criterios de protección de los refugiados teniendo en cuenta las lagunas existentes y las necesidades en constante evolución.

B. La promoción del derecho y las normas internacionales vigentes sobre refugiados

33. La Convención de 1951, complementada por el Protocolo de 1967, constituye el núcleo del régimen de protección internacional. La Convención de 1951 es un instrumento multilateral de aplicación general y universal, que establece un régimen jurídico internacional especial para las personas que necesitan protección internacional. Durante casi 50 años, los instrumentos internacionales relativos a los refugiados han demostrado ser suficientemente flexibles para responder a circunstancias diversas y cambiantes. El hecho de que 139 Estados sean actualmente Parte en uno o en ambos instrumentos universales sobre los refugiados es indicativo de la importancia que siguen teniendo dichos instrumentos. La campaña bienal del ACNUR en todo el mundo para promover la adhesión a esos instrumentos internacionales ayudó a sus oficinas sobre el terreno a centrarse en los motivos que impiden la adhesión y a desarrollar estrategias para superar los obstáculos. Durante el período que se examina, Swazilandia se adhirió a la Convención de 1951, mientras que Georgia y México se adhirieron tanto a la Convención de 1951 como al Protocolo de 1967. La adhesión de varios otros países a esos instrumentos también parecía inminente.

34. En las actividades de promoción llevadas a cabo por el ACNUR se ha procurado fomentar la aplicación eficaz de las normas jurídicas internacionales, mediante su incorporación en la legislación nacional y en los procedimientos administrativos, y obtener el apoyo de la población mejorando su conocimiento y comprensión de los problemas que plantea la protección de los refugiados. Entre estas actividades cabe citar la difusión de documentos sobre los principios de la protección y el derecho de los refugiados (con frecuencia traducidos a los idiomas locales); la capacitación de funcionarios estatales, jueces, fiscales, fuerzas de mantenimiento de la paz, organizaciones no gubernamentales y periodistas; y la organización y la participación en seminarios, simposios, mesas redondas y conferencias sobre los refugiados y otras cuestiones relacionadas, a menudo en estrecha colaboración con otras instituciones, como el Instituto Internacional de Derecho Humanitario. Cabe citar como ejemplo el curso regional de verano sobre el derecho internacional y los derechos humanos en Asia central, patrocinado por el ACNUR, que se celebra anualmente en Bishkek y está abierto a participantes de los países de Asia central. Algunos antiguos participantes trabajan actualmente en ámbitos directamente relacionados con los refugiados o con los derechos humanos en organizaciones no gubernamentales locales, instituciones gubernamentales u organizaciones internacionales. También se fomentaron activamente las campañas de sensibilización de la población centradas en la protección y las iniciativas de cesación de un entorno favorable a los refugiados y a los solicitantes de asilo, como las que organizaron conjuntamente la Unión Europea y el ACNUR en todos los Estados miembros de la Unión con el fin de frenar la xenofobia y la intolerancia contra los refugiados. Se han puesto en marcha campañas similares en países del África meridional, principalmente una campaña de lucha contra la xenofobia con la que se ha procurado hacer frente a este fenómeno mediante la creación de sólidas asociaciones con las instituciones locales y enmarcando la protección de los solicitantes de asilo y de los refugiados en el contexto más amplio de los derechos humanos y las garantías constitucionales nacionales.

C. La búsqueda de nuevos criterios de protección de los refugiados

35. En su continuo diálogo con los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones académicas el ACNUR ha intentado alcanzar un mejor entendimiento de los distintos intereses de los Estados y explorar formas de integrarlos en un sistema reforzado de protección internacional de los refugiados. Uno de los mayores retos ha sido abordar la dicotomía entre las responsabilidades institucionales conferidas a la Oficina y la tendencia de los Estados a aceptar unas obligaciones más limitadas. Además, existen opiniones divergentes sobre la interpretación de los criterios de definición de los refugiados. Si bien una aplicación más flexible de los instrumentos vigentes podría servir para cubrir muchas de las lagunas observadas en el sistema de protección, el ACNUR reconoce que no lograría llenarlas todas. La Convención de 1951 carece de disposiciones detalladas en algunas esferas, como los requisitos de procedimiento, la repatriación voluntaria, la reunificación familiar, las necesidades especiales de las mujeres y los niños refugiados, el reparto de las responsabilidades o los mecanismos de cooperación internacional. La Oficina ha trabajado con los Estados, principalmente a través del Comité Ejecutivo, para abordar esas cuestiones y promover el desarrollo progresivo del derecho y las normas internacionales en esas esferas. Hace algunos años, el ACNUR instituyó un proceso de consultas sobre medidas para garantizar la protección internacional a cuantos la necesitaran, con miras a considerar la posibilidad de elaborar unos principios rectores. Estas consultas sobre las lagunas de los instrumentos se están poniendo de nuevo en marcha para que

se pueda avanzar a partir de los acuerdos básicos que se lograron, por ejemplo, en relación con el alcance de la protección en las situaciones de afluencia masiva.

36. Las consultas periódicas con los Estados han tenido como resultado el afianzamiento progresivo de la protección temporal como instrumento práctico para responder a las situaciones de afluencia masiva repentina susceptibles de desbordar los procedimientos de asilo vigentes. La respuesta a los desplazamientos de la población en Europa meridional es uno de los ejemplos en los que la protección temporal ha resultado ser un instrumento útil para asegurar la admisión. Se seguirá trabajando en este concepto, por ejemplo, en el marco del proceso de armonización de la Unión Europea, como se describe con mayor detalle en una subsección ulterior. El ACNUR también ha desarrollado su posición respecto de las formas complementarias de protección⁹, acogiendo favorablemente esos mecanismos como respuestas pragmáticas a determinadas necesidades en materia de protección internacional y proponiendo que se armonicen con el derecho y las normas internacionales sobre refugiados.

37. El diálogo sobre los nuevos criterios también ha incluido una amplia gama de materias en el contexto de cuestiones más amplias relacionadas con la migración internacional, en particular las medidas de interceptación y los problemas relacionados con la repatriación de las personas que no necesitan protección internacional, que afectan a la protección eficaz de los solicitantes de asilo y los refugiados. El ACNUR ha defendido que la gestión de los movimientos migratorios y de refugiados se lleve a cabo de un modo eficaz y global, que reafirme los principios de protección sin dejar de tener en cuenta los intereses nacionales en las cuestiones relacionadas con la migración. En apoyo de los esfuerzos de los Estados por hacer frente a los desplazamientos de este modo global, la Oficina ha participado activamente en la labor del Grupo de Trabajo de alto nivel para el asilo y la migración de la Unión Europea desde principios de 1999. Este órgano se creó en diciembre de 1998 para elaborar planes globales de acción relativos a los países de los que procede gran parte de los solicitantes de asilo que llegan a Europa. El ACNUR aporta información básica pertinente sobre esos países y sobre normas de protección adecuadas con el fin de facilitar la adopción de políticas multidimensionales e integradas en materia de desplazamiento, que preserven los distintos enfoques respecto del asilo y la migración y que garanticen la continua admisión de solicitantes de asilo en los Estados miembros de la Unión Europea. La cuestión de la interceptación es el tema de una Nota aparte¹⁰ presentada al Comité Permanente. En un contexto análogo, el ACNUR ha participado activamente en el proceso de redacción de dos proyectos de protocolo contra el tráfico de migrantes y la trata de personas, que complementarán la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, con el fin de garantizar que los textos no vulneren las obligaciones dimanantes del derecho internacional de los refugiados. El ACNUR ha reconocido que la repatriación de las personas que no necesitan protección internacional es fundamental para mantener la credibilidad del sistema de asilo. Los Estados han pedido a la Oficina que desempeñe una función adecuada y de apoyo en consonancia con su mandato humanitario en esta esfera. En algunos casos, el ACNUR participó en el seguimiento del trato

⁹ Véase el documento Note on Complementary Forms of Protection (EC/50/SC/CRP.18), presentado en la 18ª reunión del Comité Permanente.

¹⁰ Véase el documento Note on Interception of Asylum-Seekers and Refugees (EC/50/SC/CRP.17), presentado en la 18ª reunión del Comité Permanente.

que recibían esas personas a su regreso. En el caso de los menores no acompañados cuyas solicitudes de asilo han sido rechazadas, el programa para los niños separados de sus familias en Europa, aplicado conjuntamente por el ACNUR y la Alianza Internacional para el Apoyo a la Niñez, ofrece posibilidades en relación con la búsqueda de familias y la repatriación a efectos de la reunificación.

D. Vinculación con el derecho internacional relativo a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario

38. Reconociendo las dimensiones más amplias de la protección de los refugiados que están más allá del contexto del derecho relativo a los refugiados, el ACNUR ha continuado reforzando los vínculos entre el derecho relativo a los refugiados, el derecho relativo a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, a fin de que puedan ser utilizados mejor para proteger a los refugiados y a otras personas de interés para el ACNUR. La Oficina ha promovido esos vínculos con un seguimiento cuidadoso de la labor de la Comisión de Derechos Humanos, de su Subcomisión y de los diversos expertos y grupos que presentan informes a la Comisión, así como de los seis órganos de supervisión creados en virtud de tratados relativos a los derechos humanos. El ACNUR también ha reforzado la colaboración con órganos regionales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Organización de la Unidad Africana (OUA) y el Comité Consultivo Jurídico Asiático-Africano (AALCC) a fin de fomentar el conocimiento por esos órganos del tema de la protección de los refugiados. Como se indica a continuación, se ha iniciado la realización de actividades conjuntas de promoción para incrementar la sensibilización e ilustrar los fuertes vínculos que existen entre los diferentes regímenes jurídicos. En el caso de la OSCE, esa colaboración ha entrañado iniciativas comunes destinadas a supervisar, informar e intervenir en relación con los repatriados y los grupos de minorías en Europa sudoriental. Por primera vez, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos invitó al ACNUR en 1999 a presentar una exposición por escrito respecto de la instancia presentada por un solicitante de asilo. Además, el ACNUR ha fomentado la inclusión de disposiciones favorables a los refugiados en los instrumentos de derechos humanos, en el caso más reciente en el contexto del proyecto de protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.

E. Promoción de criterios regionales armonizados

39. Los criterios regionales armonizados de protección son un medio importante de reforzar el régimen de protección internacional de los refugiados. La participación activa del ACNUR en la elaboración de esos criterios regionales ha tenido como objeto garantizar su compatibilidad con las normas universales y asegurar el reparto de la carga y la solidaridad internacional, respondiendo al mismo tiempo a las preocupaciones regionales concretas.

África

40. El surgimiento en África de nuevos problemas de refugiados en el decenio de 1960 sirvió de inspiración no solamente al Protocolo de 1967 sino también a la Convención de la OUA de 1969 que rige los aspectos inherentes a los problemas de los refugiados de África. Hasta ahora, la Convención de la OUA es el único instrumento regional sobre los refugiados jurídicamente vinculante que complementa la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados

de 1951 y el ejemplo más valioso de iniciativa de armonización regional acorde con el instrumento universal relativo a los refugiados. En marzo de 2000 se celebró en Conakry una reunión especial de la OUA y el ACNUR para conmemorar el 30º aniversario de la Convención de la OUA. En esa reunión de expertos se aprobó un plan amplio de aplicación que incluía propuestas detalladas de actividades que abarcaban la adhesión a los instrumentos internacionales y su aplicación efectiva, las actividades de capacitación y promoción y la celebración de acuerdos institucionales para la realización del seguimiento por el ACNUR y la OUA. Además, el ACNUR ha incrementado sus iniciativas para que se tengan en cuenta las consideraciones de protección de los refugiados en el plano internacional en las estructuras de las organizaciones subregionales, como la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) y la Comunidad de Desarrollo del África meridional (CODAM).

América Latina

41. La Declaración de Cartagena sobre los refugiados de 1984, reforzada por la Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas de 1994, es un instrumento regional fundamental, cuyas disposiciones han sido recogidas en la legislación nacional de muchos de los Estados interesados. Esa Declaración constituye otro modelo de criterio armonizado que ha proporcionado una orientación útil para la práctica de los Estados y ha ayudado a resolver problemas de desplazamientos forzados en la región. Habida cuenta de ello, el ACNUR ha elaborado una estrategia regional amplia destinada a consolidar las estructuras de asilo locales y regionales y a asegurar que se sigan teniendo en cuenta las necesidades concretas de los refugiados y solicitantes de asilo en las políticas de derechos humanos y de emigración. Un aspecto fundamental de ese criterio amplio ha sido el establecimiento de "redes de protección" nacionales en las sociedades civiles.

Europa

42. En el contexto del proceso de armonización de la Unión Europea, en el Tratado de Amsterdam de la Unión Europea, que entró en vigor el 1º de mayo de 1999, se dispone que el derecho y la política en materia de asilo deben armonizarse y hacerse vinculantes en todas las legislaciones europeas antes de que transcurran cinco años de esa fecha. En un avance satisfactorio, en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo en la reunión que éste celebró en Tampere (Finlandia), en octubre de 1999, se adopta un tono positivo para el desarrollo del sistema europeo de asilo al reconocerse la primacía de la Convención de 1951, inclusive la necesidad de su aplicación plena y generalizada. La intención declarada es avanzar desde los niveles mínimos de armonización e intentar establecer un régimen común tanto en lo relativo a los procedimientos de asilo como, finalmente, en lo relativo al establecimiento de un estatuto del refugiado uniforme. Los Estados europeos han desempeñado un papel importante en la elaboración del régimen internacional de protección de los refugiados, que asigna a esos Estados una responsabilidad especial en la armonización de los aspectos sustantivos y de procedimiento del derecho y las políticas en materia de asilo de manera tal que aumente a nivel mundial la protección de los refugiados, en lugar de reducirse. De modo congruente con la Declaración sobre el Acta Final del Tratado de Amsterdam relativa a las consultas celebradas con el ACNUR, esta organización contribuye activamente al proceso de armonización proporcionando opiniones detalladas de los aspectos políticos y jurídicos de los diversos borradores elaborados, así como

preparando documentos de antecedentes sustantivos tanto sobre la práctica de los Estados como sobre las normas jurídicas internacionales pertinentes relativas a los refugiados.

43. En otros países europeos, el Consejo de Europa ha sido el agente principal que ha coordinado la cooperación regional en cuestiones relativas al asilo y los refugiados, siempre en cooperación activa con el ACNUR. Ambas organizaciones han emprendido varias actividades conjuntas relativas al derecho de los refugiados y la nacionalidad, inclusive un Coloquio sobre el Convenio Europeo de Derechos Humanos, celebrado en mayo de 2000. Aparte de su participación activa en comités relacionados con cuestiones de nacionalidad, el ACNUR también ha asistido con regularidad a las reuniones del Comité Especial de Expertos sobre los aspectos jurídicos relativos al asilo territorial, los refugiados y los apátridas, y ha contribuido a elaborar las recomendaciones sobre las políticas de asilo y de refugiados en Europa, inclusive las correspondientes a la protección temporal.

IV. SOLUCIONES DURADERAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PROTECCIÓN Y ACTIVIDADES DE PROTECCIÓN EN LOS PAÍSES

44. El objetivo final de la protección internacional debe ser lograr una solución satisfactoria para el refugiado. Si la solución preferible de la repatriación voluntaria no es viable, se deben intentar las otras soluciones duraderas representadas por la integración local o el reasentamiento¹¹. El ACNUR es el único entre los diversos agentes que participan en el proceso que permite el logro de soluciones duraderas a los problemas de los desplazamientos forzados. Como parte de su estrategia de lograr soluciones amplias a los problemas de los refugiados, el ACNUR ha participado cada vez más en las actividades de protección dentro de los países a favor de los desplazados internos, en algunos lugares seleccionados. En los párrafos que figuran a continuación se describe más detalladamente el papel de la protección desde la perspectiva de esas tres soluciones, así como en el contexto de las actividades de protección en los países y en relación con las situaciones de apatridia.

A. Repatriación voluntaria

Antecedentes

45. La búsqueda de soluciones ha obligado por lo general al ACNUR a favorecer, junto con los gobiernos y otros organismos internacionales, las medidas encaminadas a establecer condiciones que permitan a los refugiados regresar a sus casas en condiciones de seguridad y efectuar una elección libre y fundamentada al respecto. Esto ha entrañado la elección de varias medidas necesarias para asegurar el regreso sostenible, basadas en un conocimiento completo de las comunidades, sus dirigentes, los procesos políticos que pueden dar origen a desplazamientos y los obstáculos jurídicos y administrativos que dificultan el regreso. Sin embargo, el establecimiento de las condiciones reales para el regreso sigue siendo fundamentalmente un proceso político que escapa casi por completo a la capacidad del ACNUR. El regreso se ha utilizado en algunos países como el único vehículo para lograr la integración étnica, promover

¹¹ Véase también el párrafo 12 del documento A/AC.96/830 y el párrafo 6 del documento A/AC.96/750.

sociedades multiétnicas y, finalmente, lograr la reconciliación, pero en el contexto extremadamente politizado en que por lo general se lleva a cabo el regreso, se debe poner mucha atención en asegurar que se respeten las normas de protección debidas. De igual modo, en diversas situaciones se han producido regresos prematuros como resultado del agotamiento de los refugiados. El ACNUR considera que el regreso es uno de los medios que pueden asegurar el restablecimiento de la protección nacional de modo que la protección internacional deje de ser necesaria. Este es el ideal con respecto al cual se deben evaluar las perspectivas del regreso.

46. Durante el pasado año, el ACNUR ha desempeñado una función primordial de facilitación y coordinación de la repatriación voluntaria, incluso mediante el apoyo a la protección nacional y la provisión de asistencia a los repatriados durante el proceso de su reintegración y rehabilitación en varios lugares, como el Afganistán, Camboya, Europa sudoriental, Liberia, Somalia y Timor Oriental. En una región, cinco años después de celebrarse un importante acuerdo de paz, reina en la actualidad un clima más favorable para el logro de soluciones duraderas para las numerosas personas desplazadas por los conflictos que se han producido en ella. Sin embargo, la división interétnica no superada en algunas zonas también ha producido nuevos desplazamientos. En otra región, gran número de refugiados han regresado a sus hogares en circunstancias difíciles que han incluido la intimidación y la coacción. En esas situaciones, al ACNUR le ha sido muy difícil obtener un acceso seguro y sin trabas a los refugiados en los países de asilo.

47. En casi todas esas situaciones, el regreso se ha producido a menudo en circunstancias para nada ideales. Aunque el ACNUR ha seguido apoyando las corrientes espontáneas de repatriación, las soluciones sostenibles con garantías adecuadas de protección sólo se harán realidad si la comunidad internacional está dispuesta a asumir un compromiso sustantivo y prolongado de reforzamiento de las iniciativas locales. Asegurar el respeto de los derechos humanos, reconstruir la infraestructura, restablecer la normalidad en la vida económica, social y política, rehabilitar el sistema judicial y lograr una estabilidad a largo plazo constituyen tareas de gran dificultad. La atención selectiva y desigual de la comunidad internacional a las situaciones posteriores a los conflictos debe ceder el paso a una respuesta más equilibrada a los llamamientos de apoyo en otras situaciones de emergencia.

48. Sobre la base de estos antecedentes, en los párrafos que figuran a continuación se describen brevemente la práctica normal y las actividades principales del ACNUR en esas operaciones de repatriación voluntaria y otras de índole análoga desde la perspectiva de la protección.

Celebración de acuerdos de repatriación voluntaria

49. La celebración de acuerdos de repatriación voluntaria entre el ACNUR y los Estados interesados ha sido un paso previo importante en la mayoría de las operaciones organizadas de repatriación voluntaria. Aparte de reforzar el carácter voluntario de la repatriación, esos acuerdos plasman el respeto del derecho a la repatriación en modalidades operacionales que garantizan unas normas de protección mínimas durante la repatriación. Incluyen acuerdos para la realización de visitas de evaluación y sobre la función de supervisión del ACNUR, el acceso internacional, el proceso de reintegración (que abarca la concesión de amnistías, la exención del servicio militar y el reconocimiento del estatuto civil) e iniciativas de fomento de la confianza, sobre todo en las primeras etapas. Más recientemente, la firma de un acuerdo tripartito entre Eritrea, el Sudán y el ACNUR en abril de 2000 facilitó la repatriación voluntaria de

unos 140.000 refugiados eritreos que habían estado exiliados durante un período prolongado. En ese acuerdo se enuncia el marco jurídico para el regreso y la reintegración de uno de los más antiguos grupos de refugiados de África. Sin embargo, los acontecimientos recientes que se han producido en la región han provocado un aplazamiento temporal de la repatriación organizada.

Fiscalización del trato dado a los repatriados

50. La fiscalización de las repatriaciones se lleva a cabo a menudo en cooperación con otros agentes. Ejemplos de acuerdos innovadores de fiscalización se pueden encontrar en el caso de Bosnia y Herzegovina, donde el ACNUR estableció un marco interinstitucional para la fiscalización de la repatriación y realizó diversos estudios detallados de evaluación de los repatriados. En el Afganistán y en otros lugares se ha establecido una estrategia para la fiscalización de las repatriaciones y se ha confeccionado un formulario para entrevistas diseñado de modo concreto para adaptarse a los diversos contextos. En esos países, el ACNUR ha supervisado de modo sistemático la situación de los repatriados mediante la realización de entrevistas individuales con las familias repatriadas. Estas operaciones de fiscalización de repatriaciones y otras operaciones análogas han tenido como objetivo lograr información exacta y actualizada sobre la situación en el país de origen a fin de permitir a los posibles repatriados elegir de modo libre y fundamentado; evaluar las consecuencias de la repatriación y, en caso necesario, intervenir ante las autoridades en favor de los repatriados; mejorar las condiciones para que sean propicias a la repatriación; y asegurar la sostenibilidad de la repatriación mediante la adopción de planes de reintegración apropiados. A fin de aumentar su propia eficacia, el ACNUR elaboró recientemente directrices sobre la fiscalización de las repatriaciones destinadas a su personal sobre el terreno, que incluían cuestionarios modelo. En 1999 se organizaron cinco seminarios sobre fiscalización de las repatriaciones en diferentes regiones geográficas, con la participación conjunta de personal del ACNUR y de los socios operacionales.

Presencia en el país de origen

51. Una presencia considerable y activa en el país de origen ha permitido desempeñar una función importante de protección en las operaciones de repatriación. La labor sobre el terreno del ACNUR ha entrañado, según los casos, lo siguiente: evaluar las necesidades de las comunidades; adoptar una serie de medidas necesarias en los planos regional, nacional y local a fin de lograr soluciones duraderas; establecer las pautas de la repatriación; facilitar el diálogo entre los dirigentes comunitarios y las autoridades locales; organizar visitas de evaluación; elaborar medidas innovadoras de fomento de la confianza (líneas de autobús, iniciativas para las mujeres, centros de asistencia jurídica, actividades de sensibilización y fomento de la capacidad); negociar con las autoridades locales para crear un clima más favorable a la repatriación; promover los vínculos entre las comunidades; e intervenir a favor del establecimiento de un marco jurídico, administrativo y social propicio al regreso. En algunos casos, la presencia internacional constante ha evitado que se produjeran incidentes en el ámbito de la seguridad en contra de los repatriados o al menos ha permitido un seguimiento adecuadamente documentado con las autoridades y ha proporcionado un apoyo psicológico inmenso a los repatriados vulnerables en zonas aisladas.

52. Una condición necesaria para proporcionar una protección eficaz en esas circunstancias es la capacidad del personal del ACNUR y de otros organismos humanitarios de realizar su trabajo en condiciones de seguridad. Los casos de Chechenia (Federación de Rusia) y de Timor

occidental son dos ejemplos recientes de situaciones en que el personal humanitario ha estado expuesto a grandes riesgos desde el punto de vista de la seguridad. Es absolutamente necesario que los Estados y las partes interesadas adopten medidas especiales para salvaguardar la seguridad física del personal del ACNUR y de otras organizaciones humanitarias. En ese contexto, los Estados deben considerar la posibilidad de hacer más amplia la aplicación de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado a fin de que proteja al personal humanitario en todas las situaciones en que se necesita su presencia.

Asistencia a los repatriados, en particular a las mujeres y los niños

53. En lo relativo a las necesidades de protección de las mujeres repatriadas, inclusive su derecho a participar en la vida pública, los proyectos realizados en el marco de la Iniciativa para la mujer en Bosnia han desempeñado una función precursora. Esos proyectos fueron algunos de los primeros programas que rompieron las barreras interétnicas en Bosnia y Herzegovina. En el marco de casi todos esos proyectos se establecieron equipos de mujeres de diferentes etnias, y muchos de ellos apoyaron el proceso de repatriación y reintegración realizando actividades intensas de supervisión. En Kosovo, muchos de los proyectos destinados a las mujeres que se han realizado hasta ahora se han preocupado de las necesidades especiales de las mujeres que sobrevivieron a la violencia sexual. Otros proyectos están encaminados a aumentar la capacidad de la mujer para disfrutar sus derechos humanos en las esferas de la propiedad, la custodia, la educación, etc. Los proyectos centrados en las actividades generadoras de ingresos han permitido aumentar la autonomía de las familias encabezadas por mujeres, permitiendo a esas familias permanecer en los lugares en que se encontraban. En el Afganistán, a fin de promover el derecho de la mujer a la educación, el ACNUR, en colaboración con la UNESCO, las organizaciones no gubernamentales y las autoridades locales, ha establecido escuelas domésticas. En Kandahar existen 13 escuelas de ese tipo en las que enseñan 35 maestras.

54. En consonancia con su atención particular a satisfacer las necesidades de los niños repatriados, el ACNUR financia en el Afganistán un proyecto para los niños de la calle. En el marco del proyecto se realizan actividades de enseñanza preescolar y de higiene e incluso capacitación en oficios. En un intento de aumentar la disponibilidad de la enseñanza escolar y no escolar en el Afganistán, el programa del ACNUR también se ha ocupado de la provisión de libros de texto y otros materiales escolares para los niños, la rehabilitación de las escuelas y la formación de los maestros. En algunos países, el ACNUR, en cooperación con el UNICEF y otros organismos, también ha participado activamente en los programas de rehabilitación y reintegración social de los niños repatriados. Un ejemplo importante a ese respecto es la Iniciativa en curso en favor de la infancia de Liberia, que desde 1998 se ha ocupado de modo concreto de las necesidades especiales de los niños repatriados, por ejemplo facilitando el acceso a la enseñanza y la capacitación y promoviendo el funcionamiento de la administración de justicia de menores.

55. En los países en que es necesario restablecer la administración de justicia o en que las estructuras judiciales tradicionales son ineficaces o inaccesibles para los repatriados, el ACNUR ha participado a menudo en importantes proyectos de reforma del sistema judicial a fin de individualizar y tratar de eliminar los obstáculos jurídicos y administrativos a la repatriación. Un ejemplo importante de esa reforma de la administración de justicia es el caso de Bosnia y Herzegovina, donde, en cooperación estrecha con otras organizaciones, el ACNUR ha proporcionado con éxito asesoramiento de expertos y apoyo técnico para la elaboración de leyes

relativas a la propiedad, el desplazamiento, la ciudadanía, la documentación y la repatriación. En América Central, el ACNUR ha promovido reformas jurídicas para que las mujeres puedan ejercer el derecho a la propiedad. Otros ejemplos son el apoyo prestado por el ACNUR al sistema judicial y a los programas de capacitación para mujeres realizados con organizaciones no gubernamentales sobre cuestiones relacionadas con los derechos de propiedad y de sucesión en Rwanda. En Tayikistán, se ha llevado a cabo un programa de asistencia judicial que ha entrañado un modesto apoyo material para establecer un sistema judicial y normativo independiente. Esto ha incluido el establecimiento de un grupo de jueces con experiencia encargado de formar a sus colegas, la publicación a bajo costo de la legislación pertinente y la provisión de textos jurídicos para los departamentos gubernamentales, los jueces, los fiscales y la biblioteca nacional.

56. Otro ejemplo que también demuestra cómo un proyecto de asistencia puede cumplir objetivos de protección, es un proyecto de remoción de minas en Camboya. En ausencia de un marco normativo eficaz en materia de propiedad, la disponibilidad de la tierra y el título legal a ella constituyen uno de los problemas más importantes de protección de los repatriados y los desplazados internos. A fin de resolver algunos de esos problemas, el ACNUR ha elaborado un proyecto en virtud del cual los organismos que llevan a cabo la remoción de minas y las autoridades locales emitirían documentos relativos a los lugares elegidos en que se confirmaría que los terrenos se destinarán exclusivamente a la reintegración de los repatriados. En ausencia de un catastro oficial o de un registro de la propiedad de las tierras, esos certificados constituyen la única documentación en que figura la ubicación de los terrenos donde se han eliminado las minas y en que se reconocen los derechos de los repatriados a su posesión. Los originales de esos documentos se entregan a los beneficiarios mismos, así como a las autoridades locales para que los mantengan en un registro.

B. Integración local

57. En las situaciones de refugiados de larga duración, el regreso a los hogares puede no ser una opción viable en un futuro previsible. Aunque el ACNUR sigue haciendo lo posible en esas situaciones para promover las oportunidades de regreso de quienes desean repatriarse, la Oficina también ha promovido otras soluciones para quienes, por razones válidas de protección, inclusive traumas graves, o debido a su larga estancia en los países de acogida, no pueden o no quieren repatriarse. Una buena noticia es que varios países de África y América Latina anunciaron durante el período abarcado por el informe que llevarían a cabo la integración en el plano local de sus grupos residuales de refugiados, con el apoyo del ACNUR. Las actividades del ACNUR en la esfera de la integración local han incluido la defensa del otorgamiento de la residencia permanente y la asistencia en pequeña escala para la integración, como ayudas para la obtención de vivienda y empleo.

C. Reasentamiento

58. Además de ser un instrumento de protección, el reasentamiento se ha convertido cada vez más en un medio de compartir la responsabilidad y en una solución duradera en circunstancias concretas. Los países de reasentamiento tradicionales siguen proporcionando cada año oportunidades de reasentamiento en el plano internacional a unos 30.000 refugiados censados en todo el mundo por el ACNUR, en particular en el Oriente Medio y, cada vez más, en África. Otra buena noticia es que en los últimos años la Argentina, Benin, el Brasil, Burkina Faso, Chile,

España, Irlanda e Islandia se han unido a los países dispuestos a proporcionar oportunidades de reasentamiento, a la vez como instrumento de protección y como solución duradera. Los países que han mostrado su voluntad de aceptar a refugiados para su reasentamiento en un espíritu de compartir la responsabilidad han realizado una aportación importante al reforzamiento del primer asilo y a la solución de arraigados problemas de refugiados en un número de casos cada vez mayor.

59. Internamente, el ACNUR ha seguido examinando sus políticas, criterios, procedimientos, capacidad de ejecución y acuerdos de cooperación en la esfera del reasentamiento, en estrecha consulta con los países de reasentamiento y las organizaciones no gubernamentales. Esto ya ha dado como resultado una identificación de casos más sistemática y anticipativa, que ha permitido una orientación más profunda en favor de la protección y una satisfacción más amplia de las necesidades de reasentamiento en todo el mundo. Esos criterios y procedimientos de reasentamiento se enuncian en el Manual de Reasentamiento del ACNUR, que se actualiza con frecuencia. En 1999, la elaboración de dos nuevos módulos de capacitación en reasentamiento y la organización de diez seminarios de capacitación en reasentamiento en todo el mundo, destinados al personal del ACNUR y de sus socios operacionales, aseguraron una difusión más amplia de las políticas y contribuyeron a una aplicación coherente de las normas.

60. Además, la ejecución de los programas de reasentamiento, integrados adecuadamente en las estrategias regionales, ha permitido promover la protección en algunas regiones. Por ejemplo, el Proyecto de reasentamiento en el Oriente Medio del ACNUR estableció un criterio más amplio y coherente en lo relativo a los reasentamientos en el Oriente Medio. Un proyecto con objetivos análogos se ha iniciado en Europa oriental. El ACNUR también ha puesto atención particular en el reasentamiento individual de refugiados con necesidades especiales de protección, como mujeres particularmente expuestas, menores, ancianos y supervivientes de torturas. En el Pakistán, por ejemplo, el ACNUR está elaborando un sistema de referencias en casos de reasentamiento para organizaciones no gubernamentales a fin de individualizar más fácilmente a los refugiados con necesidades especiales. En colaboración estrecha con los países de reasentamiento y las organizaciones no gubernamentales, el ACNUR también ha iniciado un proceso que permitirá convocar el año próximo una importante conferencia internacional sobre la recepción e integración de refugiados en proceso de reasentamiento.

D. Desplazados internos¹²

61. Otras actividades del ACNUR de protección dentro de los países, aunque sean conceptualmente diferentes de la protección de los refugiados en el plano internacional, están relacionadas por lo general con situaciones en que hay un fuerte vínculo con corrientes de refugiados o de repatriados. Esas actividades del ACNUR se realizan con el consentimiento de las autoridades nacionales, que tienen la responsabilidad de proteger a todos los ciudadanos, y en reconocimiento de las necesidades de protección análogas y a veces no distinguibles de los refugiados y repatriados y los desplazados internos, así como de la función de protección que el ACNUR puede desempeñar respecto a ambas categorías. Esto también tienen la ventaja de hacer

¹² Véase también el documento de política del ACNUR Internally Displaced Persons: The Role of the United Nations High Commissioner for Refugees (EC/50/SC/INF.2), publicado en marzo de 2000 y presentado al Comité Permanente en su 18ª reunión.

del ACNUR un socio más fiable e informado para los Estados que otorgan asilo y de poner a la Oficina en una situación más favorable para prepararse a una posible repatriación en caso de que las circunstancias que han producido la corriente de refugiados se modifiquen.

62. En un país de América Latina, por ejemplo, el ACNUR, a la vez que colabora en las actividades de las Naciones Unidas encaminadas a resolver el problema de los desplazados internos, también ha intentado asegurar el respeto de los principios de asilo en los países vecinos. En otro país de Asia, la labor del ACNUR con los desplazados internos nació de la función que desempeñaba de facilitación de la repatriación voluntaria de refugiados. En este caso, el ACNUR ha intentado minimizar las repercusiones del desplazamiento interno mediante la presencia y el apoyo activos sobre el terreno en zonas de relativa seguridad, el diálogo con las partes en el conflicto, la vigilancia de la situación de los desplazados internos y la búsqueda de soluciones para un regreso en condiciones de seguridad. En otro país de Europa, la entrega por el ACNUR de socorro de emergencia a personas desplazadas que huían de un conflicto armado se ha llevado a cabo en un contexto político y de seguridad de gran complejidad. El ACNUR, mediante su presencia sobre el terreno, ha podido llevar a cabo la individualización y el seguimiento de varios problemas de protección con que se enfrentaban los desplazados internos, como traumas graves, falta de documentación y carencia de servicios básicos. La respuesta del ACNUR en esa situación ha sido establecer zonas de seguridad lejos de la región del conflicto, esencialmente prestando apoyo a las comunidades de acogida, proporcionar asesoramiento psicosocial, impartir conocimientos sobre zonas minadas y trabajar activamente con las autoridades para mejorar la condición jurídica de los desplazados internos a fin de que puedan tener acceso a los servicios. En el establecimiento de sus estrategias de protección para los desplazados internos, el ACNUR ha aprovechado enormemente su experiencia con los repatriados.

63. Un ejemplo interesante de la labor anticipativa del ACNUR con los desplazados internos, incluso con las personas que corren riesgo de ser desplazadas, fue la operación del ACNUR en Kosovo realizada el año pasado. La labor del ACNUR en esa situación ha estado relacionada con el proceso de regreso de los desplazados internos en la ex Yugoslavia y con su función concreta en esa situación¹³. Las diversas actividades realizadas en esa situación, en particular con respecto a las minorías, representan un modelo interesante de actividades del ACNUR de protección dentro de un país. Esas actividades se llevaron a cabo en un marco interinstitucional que ha permitido aprovechar al máximo y de manera coordinada la capacidad de la comunidad internacional. Para asegurar el respeto de los derechos de las minorías, el ACNUR se ha puesto a la vanguardia de la elaboración de métodos creativos de fomento de la seguridad, como la instalación de una conexión de emergencia entre los organismos principales y el aparato de seguridad. Un elemento importante de esas actividades ha sido una red especial de distribución humanitaria para las minorías necesitadas, a menudo personas desplazadas, que incluye sistemas provisionales de atención médica. El disfrute de la libertad de circulación de las comunidades de minorías en lugares aislados ha mejorado con el establecimiento de programas de traslado en autobús.

¹³ Véanse también los informes de evaluación conjuntos del ACNUR y la OSCE sobre la situación de las minorías étnicas en Kosovo.

E. Apátridas

64. La apatridia y la nacionalidad no aclarada se han convertido en una importante preocupación en un número cada vez mayor de regiones. Las actividades para reducir la apatridia son un medio fundamental de hacer más eficaz la protección al establecer una protección nacional en lugares donde no existía con anterioridad¹⁴. A pesar de sus limitados recursos, el ACNUR ha logrado seguir proporcionando servicios técnicos y de asesoramiento a los países en relación con varias leyes de nacionalidad y su aplicación. Durante el período abarcado por el informe también se llevaron a cabo en todo el mundo un total de 11 seminarios de formación sobre la apatridia destinados al personal del ACNUR, funcionarios gubernamentales, colaboradores y socios operacionales. Asimismo, se está llevando a cabo una cooperación amplia con otras organizaciones interesadas, como órganos de las Naciones Unidas y organizaciones regionales, especialmente el Consejo de Europa. Recientemente, el Departamento de Protección Internacional ha comenzado a realizar consultas para recabar información de los Estados a fin de proceder a un examen de los regímenes nacionales a la luz de la evolución del derecho internacional. Estas actividades se realizan en adición a las actividades ordinarias encaminadas a proporcionar un estatuto jurídico a los apátridas en los países en que residen. Una novedad operacional interesante ha sido, por ejemplo, la campaña organizada por el ACNUR en Crimea en 1999, que permitió la adquisición de la ciudadanía ucraniana a los tártaros de Crimea que deseaban confirmar su estatuto jurídico. Esa experiencia podría muy bien servir de modelo en relación con otros grupos. Además, por primera vez, se efectuaron consultas sobre cuestiones de apatridia en el Cuerno de África.

65. La campaña en curso de adhesión a los instrumentos sobre apatridia también ha permitido establecer un nuevo diálogo con los Estados y ha allanado el camino no sólo al establecimiento de un marco normativo sino también a la realización de consultas sobre su aplicación. Cabe señalar, como acontecimiento positivo, que el Chad, Eslovaquia, Letonia, Lituania, México, San Vicente y las Granadinas y Swazilandia se adhirieron a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. Esto hace que el número total de Estados Partes en ese instrumento sea de 52. Al haberse adherido también el Chad, Eslovaquia, Swazilandia y Túnez a la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961, en la actualidad 23 Estados son Parte en ese instrumento. Teniendo presentes las crecientes demandas hechas al ACNUR en esa esfera, la Oficina está actualmente en proceso de examinar su función y actividades en lo relativo a cuestiones de apatridia. Los resultados de esa evaluación se pondrán a disposición del Comité Ejecutivo en cuanto sea posible. La disponibilidad de recursos suficientes para esa importante función sigue siendo fuente de preocupaciones.

V. FOMENTO DE LA ASOCIACIÓN

66. Para enfrentarse a todos esos retos, el ACNUR ha reforzado y ampliado la asociación que mantiene con miras a trabajar en cuestiones relativas a la protección con una amplia variedad de

¹⁴ En relación con la apatridia, el ACNUR elaboró el año pasado un informe sobre la marcha de sus actividades de ayuda y protección de los apátridas en cumplimiento de sus responsabilidades en materia de protección (EC/49/SC/CRP.15), que se presentó al Comité Permanente en su 15ª reunión.

agentes, que van de Estados, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, jueces, parlamentarios y periodistas, a fuerzas militares, fuerzas de mantenimiento de la paz y empresas. El apoyo prestado a la vinculación entre organizaciones no gubernamentales, organismos académicos y otros agentes interesados del Norte y el Sur también es una característica importante de las disposiciones adoptadas por el ACNUR en pro de la asociación. El asociacionismo es uno de los fundamentos de todas las actividades internacionales de protección del ACNUR mencionadas en los párrafos anteriores. A continuación se ofrecen algunos ejemplos de nuevos modelos interesantes en ese ámbito.

67. El ACNUR prosigue vigorosamente sus esfuerzos para promover la colaboración en materia de protección de los refugiados a través del mecanismo consultivo "Mano tendida". Ese mecanismo, puesto en marcha en 1998, se amplió a lo largo del pasado año con miras a obtener la participación de una amplia gama de organizaciones no gubernamentales y otras entidades en una serie de debates acerca de la naturaleza y la magnitud de los retos que plantea actualmente la protección, los principales problemas que entraña y las distintas medidas que pueden adoptar los Estados y las organizaciones, en colaboración con el ACNUR, para garantizar un apoyo mayor y más constante a los principios de la protección. En Bangkok, en noviembre de 1999, y en Nairobi, en abril de 2000, se celebraron una serie de consultas con organizaciones no gubernamentales de la región de Asia y el Pacífico y de la región de África, respectivamente. Las recomendaciones hechas en esas reuniones se refirieron principalmente al establecimiento de una red mejorada de intercambio de información, a la asistencia del ACNUR en la elaboración de leyes nacionales que den a las organizaciones no gubernamentales una base jurídica sólida desde la cual puedan operar y a una mayor formación para el personal de las organizaciones no gubernamentales en materia de protección. También se publicó en 1999 una Guía de protección sobre el terreno para organizaciones no gubernamentales. Basándose en esa Guía, se tiene previsto establecer un programa plurianual de formación para la protección, destinado al personal de los socios operacionales. Uno de los principales objetivos del mecanismo de "Mano tendida" ha sido estimular la colaboración entre las organizaciones que se ocupan de los derechos humanos y las que se ocupan de la asistencia humanitaria a fin de enfrentarse a los problemas de protección sobre el terreno de los refugiados, en coordinación con el ACNUR. La vasta presencia sobre el terreno de las organizaciones no gubernamentales humanitarias, aunque se centra más en los esfuerzos de reconstrucción o en la entrega de artículos de socorro, se ha demostrado muy valiosa para evaluar las cuestiones de protección en el plano comunitario y para informar sobre ellas. Ese mecanismo también ha promovido y profundizado la colaboración entre las organizaciones no gubernamentales nacionales y las internacionales.

68. El mecanismo de "Mano tendida" también está destinado a descubrir posibilidades y establecer medios de cooperación con el sector empresarial multinacional en lo que se refiere a las complejas cuestiones jurídicas y éticas de la protección de los refugiados. Ese proceso, que ya se ha iniciado, se ha centrado hasta ahora en establecer, en colaboración con otras instituciones, una correlación entre los casos más importantes de refugiados y los programas y actividades del sector empresarial en todo el mundo; sacar provecho de la experiencia de las organizaciones que han analizado el papel del sector empresarial en situaciones de conflicto; preparar materiales relacionados con la protección para el sector empresarial que trabaja en los países de origen; e individualizar una posible serie de funcionarios empresariales que podrían servir de puntos de referencia para la cooperación. Estas actividades constituirán la base de las asociaciones constructivas en esta esfera.

69. El ACNUR también ha trabajado para reforzar las redes de jueces nacionales que se ocupan de las cuestiones de los refugiados. Esa iniciativa se emprendió al reconocerse la necesidad de que hubiera sistemas judiciales fuertes que pudieran servir de apoyo a los refugiados, tanto en los países de asilo como en los países de origen. En el plano internacional, el ACNUR concertó el año pasado un memorando de entendimiento con la International Association of Refugee Law Judges (IARLJ), que ha servido en parte como base para una serie de conferencias y seminarios conjuntos destinados a los jueces nacionales de diferentes partes del mundo. Una consecuencia inmediata y positiva de esas actividades es que los jueces nacionales han adoptado varias decisiones interesantes relativas a los refugiados, promoviendo la protección internacional de los refugiados. Esas actividades también han fomentado el intercambio de información y han promovido la capacidad del personal judicial en todo el mundo mediante iniciativas de investigación, publicaciones y capacitación. Por ejemplo, en marzo de 2000, la entidad oficial que se ocupa del estatuto de los refugiados en Nueva Zelanda inauguró la sección australiana de la IARLJ. Por motivos análogos, el ACNUR ha reforzado sus vínculos con varias comisiones nacionales y ombudsmen de derechos humanos.

70. Desde el punto de vista de trabajar en asociación con estructuras locales básicas, un ejemplo interesante es la "red de protección" de bajo costo de la sociedad civil establecida en el Caribe. Esa red está integrada por importantes dirigentes comunitarios que pertenecen a organizaciones interesadas en cuestiones como los derechos humanos, las migraciones y el bienestar social. El ACNUR ha nombrado a esas personas "enlaces honorarios" con la función de supervisar la llegada de los solicitantes de asilo, ayudar a los refugiados a obtener asistencia jurídica y servicios básicos y facilitar los contactos del ACNUR con las autoridades nacionales. En un caso, esos enlaces se mostraron providenciales en el logro de la adhesión de un Estado a un instrumento internacional sobre apatridia. Asimismo, en Sudáfrica, por ejemplo, el ACNUR apoyó el establecimiento de un consorcio nacional de refugiados en el plano estatal y de foros nacionales de refugiados en el plano provincial. En esos órganos participan representantes del Gobierno de Sudáfrica, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, del ACNUR y, sobre todo, de instituciones de la sociedad civil, especialmente organizaciones no gubernamentales. Sus funciones incluyen influir en las cuestiones políticas y jurídicas relacionadas con los refugiados. En el caso particular de los foros, tienen responsabilidades en relación con muchos aspectos de la atención de los refugiados, incluso la labor de asistencia social. En Europa sudoriental, ha obtenido gran éxito una amplia red de centros de asistencia e información jurídica de cuyo funcionamiento se encargan organizaciones no gubernamentales locales e internacionales. Esos centros han proporcionado información sobre el disfrute de los derechos humanos y la obtención de servicios y prestaciones esenciales y han ofrecido asesoramiento jurídico, inclusive la representación letrada en relación con cuestiones como ciudadanía, propiedad, prestaciones sociales, pensiones, documentos oficiales y legislación sobre asilo. También han realizado una función de supervisión, permitiendo una mayor comprensión por el ACNUR de la situación de las poblaciones de interés para la Oficina. Algunas oficinas jurídicas móviles han proporcionado asistencia jurídica sobre el terreno en zonas aisladas. Los centros han desarrollado una labor muy importante de asistencia a los repatriados vulnerables para que recuperaran sus empleos.

VI. OBSERVACIONES FINALES

71. A fin de celebrar el 50° aniversario del ACNUR, la Nota del presente año se ha centrado en la función esencial del ACNUR de protección internacional y en las medidas adoptadas por la Oficina para hacer efectiva esa protección. La función de protección del ACNUR abarca una amplia gama de actividades, que van de la admisión, recepción y tratamiento de los refugiados al logro de soluciones orientadas a la protección y a encontrar nuevos enfoques. El firme criterio operacional de las actividades internacionales de protección del ACNUR, unido al hecho de que el ACNUR no tiene que esperar a ser invitado a ocuparse de cualquier tipo de problema de protección, ha hecho que el mandato del ACNUR fuera distinto, incluso único, en el sistema internacional. Sin embargo, esto de ningún modo reduce las funciones y responsabilidades de carácter primordial que tienen los Estados con los refugiados, en particular las de garantizar sus derechos, su seguridad y su bienestar en los países de asilo. La protección internacional se acaba únicamente cuando se logra una solución duradera, idealmente mediante la restauración de la protección por el país mismo del refugiado.

72. La provisión de protección internacional seguirá siendo un reto político y operacional. La fe en los derechos humanos fundamentales y en la dignidad y el valor del ser humano sigue estando en el centro de la cuestión de la protección internacional. Esa fe deberá traducirse constantemente en acción en una situación internacional como la actual, caracterizada por rápidos cambios. El 50° aniversario del establecimiento del ACNUR que se celebra el presente año, así como el aniversario que se celebrará el año próximo de la Convención de 1951, constituyen una buena oportunidad para hacer balance de los logros habidos hasta la fecha, reiterar y reforzar el compromiso con los principios fundamentales de protección internacional y mirar hacia el futuro explorando las posibilidades que existen de mejorar y hacer avanzar el sistema de protección. El ACNUR seguirá siendo un foro para el diálogo multilateral y el logro del consenso en la esfera de los desplazamientos forzados, sobre la base de los principios internacionales de protección y con miras a dar respuestas prácticas a los complejos problemas de la protección. La cooperación constante de los Estados con el ACNUR en las cuestiones relacionadas con la protección internacional, inclusive la aplicación de los instrumentos internacionales sobre los refugiados, seguirá siendo fundamental para poder lograr éxitos en esta esfera. El ACNUR espera proseguir su cooperación con los Estados, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y otros asociados en esta importante tarea de hacer efectiva la protección.
