



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/AC.96/1038
29 de junio de 2007

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS E INGLÉS

**COMITÉ EJECUTIVO DEL PROGRAMA
DEL ALTO COMISIONADO**

58º período de sesiones
Ginebra, 1º a 5 de octubre de 2007
Tema 5 a) del programa provisional
Informes sobre la labor del Comité Permanente:
protección internacional

NOTA SOBRE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Informe del Alto Comisionado

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN	1	3
II. PANORAMA GENERAL DE LO ACONTECIDO	2 - 6	3
III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE PROTECCIÓN	7 - 67	4
A. Fortalecimiento de la aplicación de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967	8 - 28	4
B. Protección de los refugiados en los grandes movimientos migratorios	29 - 38	10
C. Mayor equidad en la distribución de las cargas y las responsabilidades y mayor capacidad para recibir y proteger a los refugiados.....	39 - 44	12
D. Abordar con mayor eficacia las preocupaciones relativas a la seguridad	45 - 52	13
E. Esfuerzo redoblado de búsqueda de soluciones duraderas	53 - 63	15
F. Satisfacción de las necesidades de protección de las mujeres y los niños refugiados.....	64 - 67	18
IV. APATRIDIA	68 - 71	19
V. ACTIVIDADES DEL ACNUR DE PROTECCIÓN DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS	72 - 80	20
VI. CONCLUSIÓN.....	81	22

I. INTRODUCCIÓN

1. En la nota sobre protección internacional se indica el estado de la protección internacional a lo largo del año que terminó en mayo de 2007. Se evalúa hasta qué punto los Estados, la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) y los diversos asociados han cumplido sus responsabilidades de proteger a los refugiados, repatriados, apátridas y otras personas de la competencia del ACNUR. Este año, la nota vuelve a respetar el marco del Programa de Protección de 2002, indicando hasta qué punto se han logrado las seis metas de éste y lo pertinente a casos de apatridia. Se pone más de relieve la protección de las personas internamente desplazadas (PID) que en notas anteriores.

II. PANORAMA GENERAL DE LO ACONTECIDO

2. Durante el período en examen, el ACNUR siguió consolidando sus actividades de protección para un mayor número de personas de su competencia. Por primera vez desde 2000, las estadísticas del ACNUR muestran que ha aumentado el número de refugiados, de 8,7 millones a fines de 2005 a 9,9 millones a fines de 2006, principalmente debido al cómputo de 1.220.000 nuevos refugiados iraquíes en Jordania, la República Árabe Siria y el Líbano. El total de solicitantes de asilo disminuyó, sin embargo, a 738.000 a fines de 2006: 35.000 menos que el año anterior. Siguieron aumentando las actividades del ACNUR en favor de los desplazados internos, en particular en el contexto del enfoque interinstitucional de gestión por grupos temáticos, de modo que se ha revisado al alza el número de PID a raíz de conflictos que protege y ayuda. En el período en examen, también aumentaron las actividades destinadas a resolver casos de apatridia, que dieron lugar, entre otras cosas, a la identificación de un mayor número de apátridas¹.

3. Se tropezó con muchas dificultades importantes para proteger a las personas de competencia del ACNUR en el Oriente Medio. En el Iraq, la inseguridad reinante a causa de los ataques de insurgentes, las discordias sectarias y la continuación de las operaciones militares fomentaron el desplazamiento en gran escala de la población. Los ataques y la persecución en el Iraq evidentemente se debieron a factores como la religión, la etnia, la profesión, el grupo social y las convicciones políticas reales o supuestas, de modo que los iraquíes que piden asilo bien pueden ser considerados refugiados.

4. A principios de 2007, más de 1,9 millones de personas se encontraban desplazadas dentro del Iraq y casi 2 millones habían huido del país. Para destacar las dimensiones humanitarias de la crisis, la Oficina organizó una conferencia en abril de 2007, a la que asistieron más de 90 Estados y se comprometió a encarar mejor la crisis humanitaria, para lo cual el propio Gobierno del Iraq prometió hacer una contribución de 25 millones de dólares de los EE.UU. Al interior del país, el ACNUR siguió prestando protección y asistencia por gestión a distancia. En los países colindantes, en especial Jordania, el Líbano y la República Árabe Siria, la Oficina colaboró con las autoridades nacionales para brindar a los refugiados iraquíes la protección más amplia posible. Así se promovieron normas comunes de protección regional, mediante un proceso unificado de inscripción para identificar y ayudar a las personas con necesidades específicas, y el reasentamiento.

5. Las hostilidades entre Israel e Hizbullah en el Líbano a mediados de 2006 resultaron en el desplazamiento de unos 750.000 libaneses dentro del país y de unos 250.000 fuera del país, sobre todo hacia la República Árabe Siria. A pesar del retorno masivo después del cese de las hostilidades, a fines de 2006 había casi 200.000 desplazados dentro del Líbano ya que las necesidades de reconstrucción y desminado, especialmente en el sur del país, impedían el retorno a su lugar de procedencia.

¹ Para más detalles, véase ACNUR, "2006 Global Refugee Trends", de junio de 2007.

6. Seguía siendo sumamente precaria la situación de 1,9 millones de personas internamente desplazadas debido a la violencia en Darfur (Sudán). El empeoramiento de las condiciones de seguridad obstaculizó los esfuerzos para proteger a los civiles y provocó nuevos desplazamientos, incluso hacia el Chad y la República Centroafricana. En el este del Chad, un levantamiento rebelde interrumpió el acceso a los refugiados y las PID. La repetición de los encuentros entre los rebeldes y el ejército en el norte de la República Centroafricana dio lugar al desplazamiento interno y la huida al Chad y al Camerún. En Darfur, el ACNUR respondió a una solicitud del Coordinador Humanitario de las Naciones Unidas y, en abril de 2007, se puso de acuerdo con el Gobierno del Sudán para incrementar sus actividades en el oeste de Darfur, que se esperaba que se extendieran al sur y a la larga al norte de Darfur.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE PROTECCIÓN

7. En cuanto al Programa de Protección, a continuación se tratan sus seis metas. De conformidad con el compromiso de fomentar la incorporación de consideraciones de edad, género y diversidad, cuestiones que hasta aquí correspondían principalmente a la meta 6 se examinan a lo largo del texto².

A. Fortalecimiento de la aplicación de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967

8. El marco jurídico para la protección de los refugiados y otras personas de competencia del ACNUR, que se dispone en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como en el derecho internacional humanitario y en materia de derechos humanos pertinente, sigue siendo una base sólida para responder de forma más previsible a las necesidades de protección internacional. Con la **sucesión** de Montenegro a la Convención y el Protocolo en octubre de 2006, el número de Estados que son Partes en uno o ambos instrumentos ascendió a 147.

9. Dos nuevas convenciones de derechos humanos aprobadas en diciembre de 2006 vinieron a fortalecer el marco jurídico de protección: la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. En el artículo 16 de ésta se introduce una nueva obligación de no devolución mientras que el artículo 5, que dispone que "la práctica generalizada o sistemática de la desaparición forzada constituye un crimen de lesa humanidad", podría repercutir en la evaluación de los motivos de exclusión.

10. Es imprescindible que se respete el **principio de no devolución** para fortalecer la aplicación de la Convención y los Estados no han dejado de reafirmar su compromiso de cumplirlo³. Ahora bien, en diversas situaciones resultó imposible a los solicitantes de asilo, e incluso a los refugiados con el estatuto de tales, tener acceso a un territorio en que estarían sanos y salvos, o fueron devueltos, o ambas cosas. Las violaciones se debieron a motivos como la inquietud de que entre quienes pedían ingreso hubiera elementos armados o que constituyeran algún otro tipo de amenaza para la seguridad nacional, la falta de distinción entre los solicitantes de asilo y los inmigrantes ilegales, la denegación del ingreso o del acceso a procedimientos de asilo a los solicitantes procedentes de determinados países, y la existencia de una legislación o prácticas que permiten la expulsión o extradición a su país de origen de los solicitantes de

² Véase también ACNUR, "Protection of Older Persons and Persons with Disabilities", EC/58/SC/CRP.14, de junio de 2007.

³ Véase ACNUR, "Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of *Non-Refoulement* Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol", de enero de 2007.

asilo o los refugiados sospechosos de apoyar las actividades terroristas, haciendo caso omiso al fondo y la forma de las normas de derecho internacional.

11. Ante las amenazas de devolución, el ACNUR y otros actores intervinieron, a veces logrando lo que se proponían, como en el caso de un considerable grupo de refugiados con el estatuto de tales en un país que no es parte en la Convención de 1951. A veces, el Gobierno en cuestión era consciente de que no había un marco jurídico nacional y prometió enderezar la situación. Otras veces, el ACNUR promovió procedimientos para identificar a los elementos armados que había entre los civiles que huían de un conflicto a fin de no denegar el ingreso a éstos. La Oficina colaboró a menudo con los guardias de fronteras, la policía y funcionarios de inmigración para ayudarlos a entender sus responsabilidades en el caso de los solicitantes de asilo y determinar quiénes necesitan protección internacional. Cuando fue preciso, el ACNUR también prestó apoyo para que hubiera más acceso a intérpretes en las fronteras y para que se dispusiera de folletos y carteles referentes a los procedimientos de asilo en los idiomas correspondientes. Con actividades de defensa y el diálogo, la Oficina siguió vigilando las prácticas pertinentes al retorno a terceros países considerados "seguros", lo que planteaba el peligro de devolución, y recomendó hacer reformas cuando procedía. En América Latina, el ACNUR procuró establecer "fronteras solidarias", uno de los elementos del Plan de Acción de México de 2004⁴, incluso con iniciativas para velar por la debida identificación de los solicitantes de asilo en los puntos de ingreso, el acceso al territorio y el uso de los procedimientos para determinar el estatuto, y promover la capacidad de vigilancia en las fronteras.

12. Estas actividades ponían de relieve la importancia de reafirmar que la concesión de asilo es un acto pacífico y humanitario, pero no político. Recalcaban la necesidad de que la decisión de ingreso, asilo o extradición se fundamente en las obligaciones en virtud del derecho internacional, incluso cuando se pidan garantías diplomáticas⁵. Del mismo modo, calificar a las personas de inmigrantes ilegales no suprime la obligación del Estado, así no se haya adherido a la Convención de 1951, de no devolver a los refugiados, los solicitantes de asilo inclusive, a situaciones de persecución o tortura.

13. El ACNUR siguió prestando asistencia a los países que acogen refugiados a fin de **inscribir y expedir documentos de identidad** a los solicitantes de asilo y los refugiados. En febrero de 2007, culminó una campaña de empadronamiento masivo de los ciudadanos afganos residentes en el Pakistán. De los 2.150.000 afganos empadronados, el 55% tenía menos de 18 años y el 47% eran mujeres. Toda persona de más de 5 años de edad recibió una tarjeta como "prueba de empadronamiento", válida hasta diciembre de 2009, en que se reconoce su calidad de ciudadano afgano residente en el Pakistán. La finalidad era conservar las posibilidades de protección, lograr que la vida de los afganos fuera menos imprevisible y ayudar a los dos Gobiernos a elaborar una política de desplazamiento diferenciada.

14. El objetivo de la inscripción y la verificación era que se planificara mejor la protección, asistencia y soluciones duraderas que se ofrecen en otras situaciones y que se potenciara a los países. Además de las actividades realizadas en el Oriente Medio a favor de los solicitantes de asilo iraquíes, se llevaron a cabo actividades parecidas en Bangladesh, el Camerún, Djibouti y Zimbabwe. Se utiliza ya en 51 países la herramienta de registro "proGres", del ACNUR, en que constan en torno a 2,5 millones de personas de competencia de éste. Para contribuir a detectar e impedir la inscripción múltiple, el ACNUR ha utilizado el módulo proGres de huellas biométricas en las operaciones en cinco países y se usa cada vez más la constancia de transacciones que queda en proGres para investigar los casos de fraude fiscal. Incorporadas las actividades de inscripción iniciadas con el proyecto Profile, el ACNUR necesita asegurar el carácter sostenible y el perfeccionamiento de proGres.

⁴ A/AC.96/1008, del 4 de julio de 2005, párr. 8.

⁵ Véase "UNHCR Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection", de agosto de 2006.

15. Con todo y que muchos solicitantes de asilo y refugiados tenían **libertad de circulación**, le fue restringida a los refugiados en algunos campamentos en diversos países. En algunos países, los solicitantes de asilo fueron arrestados, detenidos o deportados como parte de los controles de migración. Se hizo cada vez más frecuente la detención de los solicitantes cuya solicitud de asilo probablemente sería rechazada por no poder encontrar un tercer país seguro. En cambio, en otros países las condiciones para su ingreso mejoraron como, por ejemplo, al inaugurar centros de acogida para los niños no acompañados que piden asilo en la República Checa y la República Eslovaca. En la República Eslovaca, el ACNUR celebró la buena práctica del Estado de aprobar una nueva legislación que prohíbe la detención de niños no acompañados. En otros casos, la Oficina intervino para que se pusiera en libertad a los solicitantes de asilo detenidos contra la ley e inspeccionó los centros de detención para observar cómo eran tratados y recomendar mejoras.

16. Causaron inquietud la acogida y el tratamiento de **los niños no acompañados y separados** en el transcurso de los procedimientos de asilo. En algunos países, nuevas disposiciones legislativas aportaban una mayor protección a los niños y a los grupos vulnerables, mientras que en otros no había una legislación que protegiese a los niños, ni siquiera para designarles un tutor, o no se aplicaba. En varios Estados, la división de funciones entre los distintos organismos nacionales significaba que muchos niños desaparecían durante el procedimiento. También planteó problemas la determinación de la edad de los solicitantes de asilo que decían que eran menores de edad cuando se daba demasiada importancia a la apariencia física. Por tanto, el ACNUR intentó concienciar de los factores culturales y la situación en los países de origen que podrían influir en la edad que parecían tener los pequeños solicitantes de asilo y colaboró con las autoridades para atender las cuestiones relativas a la protección de los niños no acompañados y separados. En general, el ACNUR también fomentó procedimientos de asilo sensibles a la niñez, así como una aplicación de la definición de refugiado que respete al niño.

17. Algunos adelantos positivos en cuanto a **aprobar y reformar la legislación referente a los procedimientos de asilo y la protección de los refugiados** fueron la entrada en vigor en Kenya, por primera vez, de una legislación que incorpora las obligaciones más importantes del derecho de los refugiados internacional y regional, la aprobación de una legislación análoga en Sierra Leona y el compromiso adquirido por el Gobierno de Kazajstán de elaborar una legislación sobre el asilo. En Benin, se constituyó un órgano independiente de apelación mientras que el ACNUR y una organización no gubernamental (ONG) local fundaron un servicio jurídico gratuito para asesorar a los solicitantes de asilo. En varios países se redujo el retraso en la tramitación de las solicitudes. Por primera vez, en Colombia y Georgia se dieron razones válidas para rechazarlas.

18. El ACNUR siguió exhortando a los gobiernos que no lo habían hecho todavía a asumir toda la responsabilidad de determinar la condición de refugiado; como unos 80 países no lo hicieron, sin embargo, siguió asumiéndola en cumplimiento de su mandato. En 12 países se fomentó la capacidad de las oficinas locales del ACNUR y se les prestó apoyo técnico de emergencia desplegando personal para determinar la condición de refugiado en 2006. Se crearon tres puestos regionales de oficial encargado de la determinación de la condición de refugiado para mejorar la calidad y coherencia de las decisiones que adoptan el ACNUR y los gobiernos en las regiones. Se concertaron alianzas en 2006 con la Junta de Inmigración y Refugiados del Canadá y con la Oficina para la Protección de los Refugiados y los Apátridas de Francia para que enviaran expertos en la determinación de la condición de refugiado a cuatro oficinas exteriores del ACNUR a fin de aportar sus conocimientos o ayudar a tramitar las solicitudes, o las dos cosas. El ACNUR también prestó apoyo a la Asociación Internacional de Jueces en Derecho de Refugiados para establecer un capítulo en África a fin de potenciar a los órganos judiciales locales.

19. En cuanto a la **interpretación más armónica de la Convención de 1951**, en 2006 más Estados europeos se hicieron conscientes de que la persecución por agentes no estatales puede estar comprendida en la definición de refugiado, como por lo general se ha aceptado en otros contextos. Esto ha tenido un

efecto positivo en la aceptación de las reclamaciones por persecución por motivos de género. En Alemania, por ejemplo, la legislación al respecto, que entró en vigor en 2005, repercutió en 2006 en un número mucho mayor de casos en que se otorgó la condición de refugiado a niñas y mujeres que tenían sufrir la violencia no estatal o eran víctimas de ella, incluso de persecución por la mutilación genital femenina, la violencia en el hogar o el matrimonio forzado. En el Ecuador y Panamá, las comisiones correspondientes concedieron la condición de refugiado a miembros de grupos indígenas procedentes de países vecinos que pedían asilo.

20. Continuó, sin embargo, la inquietud que planteaba la persistencia de la **interpretación restrictiva de la definición de refugiado** en muchos países, junto con una interpretación y utilización más amplias de las cláusulas sobre exclusión, en especial en vista de la preocupación de muchos gobiernos por la seguridad nacional. Otras cuestiones fueron las muchas reclamaciones declaradas inadmisibles en diversos países por manifiestamente infundadas, los procedimientos abreviados en algunos países sin tener un derecho efectivo de apelación, una tendencia en algunas regiones a dar carácter político a la determinación de la condición de refugiado y la negativa de algunos gobiernos en América Latina a aplicar la definición de refugiado más amplia contenida en la Declaración de Cartagena de 1984, aunque formara parte del marco jurídico del país. En la Unión Europea, a pesar de los esfuerzos por armonizar las decisiones tomadas con normas mínimas convenidas, seguía habiendo diferencias enormes, por ejemplo, en la tasa de aceptación de las reclamaciones de determinados países de origen, las normas de acogida, el recurso a la detención, el acceso a asesoramiento jurídico y los procedimientos relativos a la mujer y el niño. El ACNUR también estuvo preocupado por la tendencia hacia la transposición restrictiva de las normas mínimas de la Unión Europea en el ordenamiento jurídico nacional.

21. En respuesta, el ACNUR colaboró con los gobiernos para fomentar la capacidad institucional en materia de asilo y conseguir que se aprobaran leyes acordes con las normas internacionales de modo que los Estados puedan asumir toda la responsabilidad de determinar la condición de refugiado e incrementar la calidad y coherencia de las decisiones que se adopten. El ACNUR prestó asesoramiento para interpretar el derecho internacional de los refugiados e intervino ante los tribunales nacionales y regionales en casos que sentaron precedente.

22. Para fortalecer la aplicación de la Convención de 1951 también se necesitaba un mayor **acceso a la justicia** de parte de los refugiados. A este respecto, la Recomendación general XXXI del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal se refiere concretamente a arreglos como tribunales móviles para personas desplazadas que serían un buen instrumento de defensa de su causa. En Tailandia, una iniciativa consistió en colaborar con las comunidades de los campamentos de refugiados, los comités femeninos inclusive, para que adquirieran más conciencia de sus derechos y posibilidades, lograr que funcionarios públicos y los dirigentes de las comunidades de refugiados convinieran en un marco para administrar justicia, y ayudar a las autoridades a ajustar los sistemas tradicionales de hacer justicia a las normas internacionales. Un objetivo particular de la iniciativa era apoyar a las víctimas y los supervivientes de la violencia sexual y de género y enjuiciar a los autores, incluso concertando y cumpliendo procedimientos regulares al respecto, estableciendo centros de asistencia jurídica y consolidando los comités de protección del niño en los campamentos.

23. El acceso a **programas de bienestar**, que comprenden la vivienda, la atención de la salud, la seguridad social y la asistencia pública, en muchos países planteaba problemas. El ACNUR y otras organizaciones a menudo tuvieron que prestar ayuda a los Estados con capacidad limitada. Al mismo tiempo, las medidas de austeridad adoptadas en el ACNUR en 2006 afectaron la prestación de servicios básicos que a veces ni siquiera llegaban al nivel mínimo. La asignación de los recursos de la propia Oficina contribuyó a enfrentar las situaciones críticas que surgían, pero la atención de la salud, la nutrición, la educación, el abastecimiento de agua y el saneamiento planteaban problemas particulares en diversas regiones, lo que perjudicó las condiciones de protección.

24. Para hacer frente a esos retos se hicieron evaluaciones nutricionales con el Programa Mundial de Alimentos que dieron lugar a la elaboración de una estrategia conjunta; se ampliaron los programas complementarios de alimentación en el Chad, Etiopía y el este del Sudán; se proporcionaron alimentos enriquecidos en Kenia y se asignaron más recursos para cumplir las normas mínimas internacionales en materia de nutrición y salud en diversas operaciones. En la República Islámica del Irán, a través de un acuerdo firmado con el Gobierno en octubre de 2006, se prestó más apoyo económico y social a las familias vulnerables de refugiados afganos. En Kazajstán, en virtud de un decreto de octubre de 2006 se concedió acceso a los extranjeros y apátridas residentes en el país a atención médica gratuita en igualdad de condiciones con los nacionales. En Austria, la Oficina consiguió defender la causa de por lo menos algunas personas que recibían protección secundaria (complementaria) para que volvieran a tener derecho a subsidios para la atención de sus hijos y en concepto de familia.

25. Por lo que respecta a combatir **el VIH y el SIDA**, la falta de fondos para los programas de refugiados siguió siendo un grave problema. A principios de 2007, sin embargo, siete países de África meridional habían incorporado a los refugiados en sus programas nacionales de terapia antirretroviral. También se incluyó a los solicitantes de asilo y los refugiados en los planes estratégicos nacionales en materia de VIH y SIDA en otros países. En la política de antirretrovirales para refugiados del ACNUR de enero de 2007 se destacaba la necesidad de acceso a programas equitativos de prevención de la transmisión del VIH de la madre al niño y profilaxis en caso de contagio por violación y tratamiento con antirretrovirales.

26. En varios países el **acceso al empleo** siguió siendo limitado, incluso debido a la restricción de la libertad de circulación, al desconocimiento del idioma o la ausencia de otros conocimientos o a la imposibilidad de convalidar los diplomas. Los solicitantes de asilo tropezaron con dificultades particulares para ejercer el derecho de trabajar y, al igual que los refugiados, solían verse obligados a integrarse al mercado de trabajo informal para sobrevivir, exponiéndose a la explotación e incluso al trabajo infantil, u obligados a recurrir a otras estrategias contraproducentes, como la prostitución o el matrimonio prenúbil, para salir adelante. Por tanto, el ACNUR participó en muchas operaciones con el fin de promover la formación profesional e iniciativas para lograr su autosuficiencia. En el Ecuador, la Oficina negoció para que los refugiados no tuvieran que pagar los honorarios por el permiso de trabajo que son obligatorios para todo extranjero. En varios países latinoamericanos, el último de los cuales es la Argentina, se permitió trabajar a los solicitantes de asilo.

27. También hay que acrecentar el **acceso a la educación** a fin de fortalecer la aplicación de la Convención. Las medidas de austeridad en 2006 afectaron mucho los servicios de enseñanza para los niños refugiados. La razón de alumnos por educador aumentó y decayó la calidad general de la educación. Como se prestó menos apoyo a la enseñanza secundaria y la formación profesional de los refugiados en muchos países, los adolescentes quedaron más expuestos a abusos y explotación. No obstante, hubo adelantos. En Malasia, por ejemplo, se concedió a las personas oriundas de Aceh que tuvieran un permiso provisional el acceso a la instrucción pública y se prestó apoyo a proyectos de escolarización de la comunidad. En el Asia central, el ACNUR consiguió integrar a la mayoría de los niños refugiados en las escuelas locales permitiendo que estudiaran su idioma materno y su país de origen después de las horas de clase. En Sudamérica, la Asociación de Universidades Grupo Montevideo coadyuvó para fomentar el acceso de los refugiados a la enseñanza terciaria. Algo así como un millar de estudiantes refugiados siguieron recibiendo becas de la Iniciativa Académica Alemana para Refugiados Albert Einstein para hacer estudios universitarios.

28. **Fomentar la tolerancia y el respeto de los solicitantes de asilo y los refugiados** en un medio político y mediático hostil formaba parte de las iniciativas tomadas para protegerlos, como un cartel provocador o una campaña publicitaria de radio y televisión iniciada en el Canadá en mayo de 2007 utilizando tácticas de choque para concienciar de la labor del ACNUR y despertar una mayor simpatía y apoyo de los refugiados. También tuvo mucho impacto un juego informático interactivo destinado a dar a

conocer a los adolescentes las experiencias de los refugiados⁶. En la República Unida de Tanzania, el ACNUR trabajó con una ONG local y una emisora de radio para promover actitudes positivas hacia los refugiados.

B. Protección de los refugiados en los grandes movimientos migratorios

29. Los solicitantes de asilo y los refugiados se vieron obligados a seguir circulando en medio de la movilización irregular multitudinaria de segmentos de la población, a menudo a riesgo de su vida y exponiéndose a los peligros del contrabando y la trata. Los medios de comunicación reportaron las circunstancias, a veces espectaculares, de la migración por mar, en particular en el Mediterráneo, el este del Atlántico, el Golfo de Adén y el Pacífico, pero la migración por tierra también era muy peligrosa.

30. Ante el aumento del número de personas que llegan en forma irregular, algunos Estados han optado por prácticas no diferenciadas para interceptarlas que dan lugar a que sean devueltas. Muchos países industrializados han "externalizado" cada vez más sus controles fronterizos, incluso interceptando a esas personas en las aguas territoriales o el territorio de terceros Estados con el permiso o la colaboración de éstos. En algunas regiones, las políticas de asilo se orientaron cada vez más hacia el control y se convirtieron en parte de la política de migración.

31. Ante las modalidades más y más complejas de movilidad humana en los últimos años, el ACNUR ha comenzado a abordar, en los planos internacional, regional y nacional, el conjunto de las cuestiones relativas a la migración, lo que tiene consecuencias directas para su mandato⁷. La Oficina participa activamente en el Grupo Mundial sobre Migración, que es una tribuna consultiva para los jefes de diez organizaciones intergubernamentales que se interesan y participan en la solución de los problemas de la migración. La Oficina también participó en el primer Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo de la Asamblea General en septiembre de 2006 y ha contribuido a hacer los preparativos para el Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo que se celebrará en julio de 2007. En esas consultas, la Oficina ha tratado de destacar el vínculo entre la migración forzada y el desarrollo, y la necesidad de incorporar una perspectiva de protección y de derechos humanos y de velar por que las iniciativas para combatir la migración irregular no comprometan el derecho a pedir y recibir asilo.

32. Reconociendo las dificultades que supone asegurar la protección y regular la migración, el ACNUR presentó un Plan de Acción de 10 puntos para abordar la protección de los refugiados y los movimientos migratorios mixtos en una conferencia ministerial euroafricana en Rabat (Marruecos) en julio de 2006. El Plan traza las esferas clave que requieren una acción general para abordar los problemas de la migración durante movimientos mixtos de forma coherente y práctica en los países de origen, de tránsito y de destino. Pese a que se originó en la región del Mediterráneo, no se limita a una sola región⁸.

33. El Plan está basado en ejemplos de buenas prácticas de los Estados como la cooperación entre el ACNUR, el Gobierno de Italia, la Organización Internacional para las Migraciones y una ONG local para trazar el perfil de quienes llegan ilegalmente, identificar a los solicitantes de asilo y las personas con necesidades específicas, y orientarlas hacia los procedimientos correspondientes. En Hungría, un memorando de entendimiento tripartito sobre la gestión de fronteras, concertado por el ACNUR, la policía de fronteras y una ONG, definió el marco internacional aplicable y las responsabilidades de protección del Estado y la policía de fronteras, y estableció un marco para la vigilancia.

⁶ Véase www.LastExitFlucht.org (en alemán, noruego y sueco).

⁷ ACNUR, "Refugee Protection and International Migration", Rev.1, de enero de 2007.

⁸ ACNUR, "UNHCR's Activities in Relation to the Asylum-Migration Nexus", EC/58/SC/CRP.12, de junio de 2007.

34. En África, ante el incremento de la presión de la migración en los Estados del norte del continente, el ACNUR procuró potenciar la protección allí, aumentó su presencia y propugnó un mayor compromiso oficial para determinar la condición de refugiado y proponer soluciones duraderas. En Marruecos y Mauritania, el marco del Plan de Acción de 10 puntos está contribuyendo a que la Oficina consiga que se establezca un enfoque integral con todos los interesados. En el nordeste de Somalia nororiental ("Puntland"), cuando las medidas enérgicas contra el contrabando resultaron en arrestos, detenciones y deportaciones en noviembre de 2006, el ACNUR y otros miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país elaboraron un cuestionario para determinar quiénes de los que iban a ser deportados necesitaban protección internacional o formaban grupos con necesidades específicas y para dirigirlos hacia los mecanismos correspondientes.

35. En las Américas, los asistentes a la reunión de noviembre de 2006 del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional de Migraciones, conocido como el proceso Puebla, y la Cumbre Iberoamericana celebrada en Montevideo (Uruguay) acordaron unas salvaguardias fundamentales para identificar a los solicitantes de asilo y los refugiados en los movimientos migratorios mixtos. En México, el ACNUR colaboró con las autoridades competentes para promover mecanismos apropiados de acogida, identificación y remisión en los cruces fronterizos, con lo que en 2006 se procuraba atender las necesidades de protección de los niños no acompañados y separados en los movimientos migratorios mixtos.

36. La cuestión del **rescate en el mar** no dejó de tener actualidad y fue el tema de una conferencia de representantes de los Estados del Mediterráneo en Madrid (España) en mayo de 2006. En septiembre de 2006, el ACNUR y la Organización Marítima Internacional publicaron un folleto con orientaciones, para los capitanes de barcos y otros, con respecto a los principios y prácticas aplicables al rescate en el mar. La Oficina siguió facilitando el desembarco y la solución de casos particulares, pero la dificultad de la situación continuó.

37. En lo que respecta a las actividades internacionales contra **la trata de seres humanos**, el ACNUR siguió colaborando con los organismos de las Naciones Unidas, otras organizaciones y las ONG asociadas en materia de política global y sobre el terror. Se pretendía velar por la amplitud de las actividades y por que comprendieran salvaguardias para que las personas objeto de trata pudieran recibir protección internacional si la necesitaban. Una de las muchas deficiencias a este respecto era la poca conciencia de los posibles riesgos para las víctimas de la trata si vuelven a su hogar, en particular los niños vendidos por sus padres. Solían faltar mecanismos sistemáticos para determinar el interés superior de los niños objeto de trata e identificar y remitir a las víctimas, entre ellas los niños, que llegaban como parte de corrientes mixtas.

38. Entre las medidas para superar estas dificultades figuraban aquellas tomadas en Bosnia y Herzegovina para ampliar a las víctimas de la trata el mecanismo existente para crear un perfil de las personas que necesitan protección internacional y encaminarlas como es debido. Como parte del proceso Puebla, el ACNUR contribuyó a preparar directrices regionales para la protección especial en casos de repatriación de niños víctimas de la trata. Aprobadas en abril de 2007, las directrices establecen las salvaguardias para proteger a las víctimas de la trata, incluido el derecho a pedir asilo.

C. Mayor equidad en la distribución de las cargas y las responsabilidades y mayor capacidad para recibir y proteger a los refugiados

39. En un mundo cada vez más interdependiente, en que los conflictos y los desplazamientos en algunas zonas pueden poner en peligro la paz y la estabilidad en otras, no deberían haber dudas sobre los fundamentos de una distribución más equitativa de las cargas y las responsabilidades y de una mayor capacidad. En cambio, las políticas restrictivas de asilo y migración de muchos Estados a veces parecen estar destinadas a disuadir a las personas que solicitan asilo y los refugiados.

40. Con todo, en el período que se examina se observaron algunos buenos ejemplos de **distribución de las cargas y las responsabilidades**, en especial la estrategia de intervención regional en materia de inscripción y protección del ACNUR en los países que limitan con Iraq ya mencionada. Participaron en ella las autoridades gubernamentales competentes y la sociedad civil de la región, otros países que proporcionaron fondos, expertos y lugares de reasentamiento, y el ACNUR que prestó bastante apoyo financiero y creó más de 120 nuevos puestos con funciones de protección en la región. En otro caso, en julio de 2006, 51 personas fueron rescatadas por una barca pesquera española en aguas internacionales del Mediterráneo y desembarcadas en Malta, gracias a que el Gobierno de España y otros gobiernos europeos se comprometieron a hacerse responsables de la mayoría de ellas.

41. Prosiguieron las actividades previstas en el proyecto de reforzamiento de la capacidad de protección del ACNUR para **mejorar y ampliar la capacidad de protección** sobre el terreno. Desde sus comienzos en 2004, la metodología se ha aplicado en Benin, Burkina Faso, Kenya, Tanzania, Tailandia y Zambia. Los proyectos ejecutados con los gobiernos, los asociados nacionales e internacionales y los refugiados han supuesto intervenciones encaminadas a mejorar la capacidad legislativa y administrativa; reforzar los mecanismos de protección, en especial de prevención y atención de la violencia sexual y basada en el género; aumentar las oportunidades de lograr la autosuficiencia, y preparar la repatriación.

42. **Las alianzas regionales y nacionales** siguieron siendo imprescindibles para crear capacidad. Por ejemplo, en julio de 2006 la Unión Europea y el ACNUR iniciaron actividades conjuntas para reforzar los sistemas de asilo en cuatro países de Asia central. En un cuarto curso regional sobre el derecho internacional de los refugiados en Quito (Ecuador), al que asistieron 28 participantes de 14 países de América Latina, el tema principal fue el fortalecimiento de las comisiones nacionales de elegibilidad. A nivel nacional, la Oficina promovió la participación de las comisiones nacionales de derechos humanos, los defensores del pueblo, las ONG, los especialistas y otros miembros de la sociedad civil para sensibilizar de la protección de los refugiados, lo que permitió crear redes de protección. Una iniciativa fundamental consistió en incrementar la colaboración con los municipios y las ONG en virtud del programa Ciudades Solidarias del Plan de Acción de México y promover su participación en el Plan. Se firmaron acuerdos marco con ciudades y poblados, desde Argentina y Chile hasta Venezuela, que ampliaron las redes de protección, reforzaron la capacidad de acogida de los solicitantes de asilo y los refugiados, y facilitaron el acceso a los servicios y la autosuficiencia.

43. Las iniciativas de autosuficiencia constituyeron una parte fundamental de los esfuerzos por **habilitar a las comunidades para subvenir sus propias necesidades de protección** y reducir la vulnerabilidad a la explotación y los abusos. Por ejemplo, el ACNUR y sus asociados trabajaron con los refugiados en Mozambique, Swazilandia y Zambia a fin de capacitarlos y mejorar el rendimiento de las tierras asignadas, a fin de complementar su alimentación y hacerlos más autónomos. En Angola, el ACNUR y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) trabajaron con los repatriados para establecer centros de desarrollo comunitario y potenciar a las mujeres, a fin de contribuir a la recuperación económica y la sostenibilidad de la repatriación. En Belarús y Georgia, el ACNUR y sus asociados apoyaron a las empresas comunitarias gestionadas por refugiados, que daban empleo a refugiados y a la población local. En Nepal, gracias a la introducción del voto secreto en la elección de las comisiones de los campamentos, aumentó la participación de las mujeres en la gestión de éstos y la distribución de la ayuda.

44. Con miras a **reforzar su propia capacidad de protección**, la Oficina siguió mejorando la calidad de la dotación del personal de protección y sacando partido de los programas de despliegue de las ONG. Por ejemplo, como parte del programa de despliegue de personal para hacer frente al aumento de las necesidades de protección, en 2006 se enviaron 54 funcionarios a 31 destinos sobre el terreno. Para fortalecer la capacidad del ACNUR, también fue muy valioso el despliegue de personal del registro de reasentamiento y de los servicios comunitarios y de protección de la infancia. Además, la formación orientada a las operaciones incluyó el programa obligatorio de orientación inicial lanzado a mediados de

2006, como introducción posible e interactiva a la protección internacional. A mayo de 2007, unas 5.800 personas habían terminado el programa.

D. Abordar con mayor eficacia las preocupaciones relativas a la seguridad

45. Las situaciones cada vez más inseguras y violentas en que suelen verse obligadas a vivir las personas desplazadas por los conflictos y las violaciones de los derechos humanos amenazan incluso su supervivencia. Fue muy difícil garantizar la protección en entornos inseguros durante el período que abarca el informe, pues obstaculizó al acceso de la ayuda humanitaria y restringió gravemente la vigilancia y la prestación de protección y asistencia.

46. En el este del Chad, por ejemplo, los incesantes enfrentamientos pusieron en grave peligro a 120.000 desplazados internos y 230.000 refugiados sudaneses. En la vecina Darfur, el empeoramiento de las condiciones de seguridad obstaculizó mucho la protección de los civiles y provocó nuevos desplazamientos. Entre los 50.000 refugiados que se encontraban en el Iraq, los palestinos, estimados en 15.000, eran particularmente vulnerables a ataques y la grave violación de sus derechos. Preocupaban mucho las denuncias de que se forzaba a alistarse a los refugiados y los desplazados internos, incluso a niños, en las fuerzas militares, por ejemplo, en el Chad y Sri Lanka. Las minas terrestres y los artefactos explosivos sin detonar constituían amenazas graves para los desplazados internos y los repatriados, especialmente en Colombia, el Líbano, Myanmar, Somalia y Sri Lanka.

47. La respuesta del ACNUR consistió en una firme intervención en el Chad, en favor de que las Naciones Unidas adoptaran medidas adecuadas para impedir el empeoramiento de la protección de los civiles. Durante el período en examen, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz envió tres misiones para evaluar la posibilidad de desplegar una fuerza de policía civil y un contingente militar. Antes del despliegue, el ACNUR amplió el memorando de entendimiento vigente con el Gobierno del Chad para mejorar la seguridad de los campamentos y sus alrededores e impedir que fueran militarizados. Las campañas de educación organizadas en todos los campamentos del Chad ayudaron a sensibilizar de los peligros del reclutamiento militar, en especial para los niños. En Nepal, la Oficina procuró interesar a los adolescentes de siete campamentos de refugiados en actividades más productivas, en especial estableciendo centros juveniles en 2006 para evitar el ocio que los hacía más vulnerables a la influencia de elementos radicales y conseguir que esos elementos se comprometieran a no interferir. El orden de los campamentos dependía principalmente de los equipos de guardia comunitaria constituidos por refugiados voluntarios, el 27% de los cuales eran mujeres. La policía nepalesa pudo volver a los campamentos después de casi tres años de ausencia, factor que fue crucial para que se creara un entorno seguro, para que, por ejemplo, los refugiados tuvieran la libertad de hallar una solución duradera.

48. Basándose en la Conclusión N° 94 (LIII) de 2002 del Comité Ejecutivo, en septiembre de 2006 el ACNUR también dio a conocer sus Directrices operacionales sobre el mantenimiento del carácter civil y humanitario del asilo. Con respecto a la cuestión de las minas terrestres y las municiones de racimo, el ACNUR intensificó la cooperación con los asociados, como el Servicio de Actividades relativas a las Minas de las Naciones Unidas. Las actividades de promoción se centraron en la iniciativa lanzada por Noruega en febrero de 2007 para concertar un instrumento internacional que prohíba las municiones de racimo que provocan lesiones inadmisibles a los civiles. El ACNUR y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) reforzaron la cooperación celebrando reuniones de alto nivel durante el año, que permitieron mantener consultas más estrechas sobre cuestiones operacionales y preparar una hoja de ruta para colaborar en cuestiones de política de interés común.

49. En relación con la **violencia sexual y de género**, el Estudio de 2006 de la violencia contra los niños de las Naciones Unidas señaló que los niños desplazados son especialmente vulnerables a la violencia y denunció que "en los casos de desplazamiento forzado, las mujeres y las niñas en particular pueden verse expuestas a problemas de protección relacionados con su sexo, cuestiones de género,

incluida su posición cultural y socioeconómica, y su condición jurídica, lo que significa que es menos probable que puedan ejercer sus derechos en la misma medida que los hombres y los niños"⁹.

50. Para reforzar la prevención y las medidas de respuesta a la violencia sexual o basada en el género, en julio de 2006 el ACNUR dio instrucciones a todas las oficinas en los países de establecer, si no se habían establecido ya, procedimientos estándar para tratar la violencia sexual o basada en el género. Una de las iniciativas concretas fue un proyecto regional de alfabetización, formación profesional y sensibilización sobre el VIH/SIDA destinado a los refugiados adolescentes de Côte d'Ivoire, Guinea y Sierra Leona. En Ghana, el ACNUR ayudó a crear un comité de acción para los refugiados y una red de compañeros asesores a fin de actuar preventivamente y prestar apoyo psicosocial. En Tanzania, a raíz de las denuncias de que la policía había actuado con mucha brutalidad contra una refugiada, en abril de 2007 el ACNUR volvió a negociar y firmar un nuevo memorando de entendimiento con el Gobierno en virtud del cual éste se comprometió a garantizar el profesionalismo de los agentes policiales destacados a los campamentos, en especial capacitándolos e introduciendo un código de conducta de la policía, y a imponer medidas disciplinarias a los transgresores.

51. Entre otras iniciativas, cabe destacar el despliegue de funcionarias policiales para patrullar los asentamientos de refugiados en Uganda y Zambia; el aumento de la vigilancia policial y la distribución de leña en los campos de refugiados de Kenya; los tribunales móviles en Zambia; las intensas campañas de sensibilización y la mayor eficacia del sistema de remisión en el Chad, y el programa de microcrédito en Venezuela para las mujeres amenazadas por la violencia sexual o basada en el género, que promueve actividades rentables para reducir la vulnerabilidad a este tipo de violencia. En las comunidades de desplazados y repatriados, el ACNUR escogió a algunos miembros de la comunidad, hombres también, para las actividades de capacitación y sensibilización. A nivel institucional, se centró en la formación y planificación conjunta con las instituciones públicas y los centros de salud a fin de establecer sistemas integrales.

52. La participación del ACNUR y otros organismos humanitarios en situaciones cada vez más peligrosas agravó los **riesgos para la seguridad del personal de socorro humanitario**. Se aceptó la importancia de respetar las normas mínimas de seguridad operacional, aunque suponía cuantiosos gastos. Los disparos de armas de fuego, el robo y el secuestro de vehículos obligaron a bastantes organismos a evacuar a su personal del este del Chad varias veces. En Darfur, varios funcionarios del ACNUR y sus vehículos estuvieron secuestrados brevemente. La falta de seguridad y las amenazas contra las Naciones Unidas en Somalia obligaron a trasladar al personal en septiembre de 2006. En mayo de 2007, dispararon contra un conductor del ACNUR que resultó muerto en Kandahar (Afganistán). Un número cada vez mayor de funcionarios de socorro humanitario, desde Darfur hasta Sri Lanka, fueron víctimas de ataques o resultaron muertos.

E. Esfuerzo redoblado de búsqueda de soluciones duraderas

53. La creación de las condiciones necesarias para el logro de soluciones duraderas y sostenibles exigió iniciativas a todos los niveles. Implicó una estrecha coordinación con los asociados de las Naciones Unidas, en especial la Comisión de Consolidación de la Paz de reciente formación; definir soluciones integrales con los gobiernos y reforzar la cooperación con los países donantes y de reasentamiento a fin de apoyar las soluciones integrales.

54. Reconociendo que es esencial que se pase de situaciones de conflicto a la paz y el desarrollo para que los refugiados y los desplazados internos consigan soluciones duraderas, el ACNUR apoyó el establecimiento de la **Comisión de Consolidación** de la Paz mediante la adscripción de un alto

⁹ A/61/299, de 29 de agosto de 2006, párr. 78.

funcionario a la Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz de la Secretaría de las Naciones Unidas. Las oficinas del ACNUR en Burundi y Sierra Leona -los dos países seleccionados por la Comisión para concentrar su labor- también participaron activamente en la formulación de estrategias nacionales de consolidación de la paz y procuraron cerciorarse de que la importancia del número de repatriados se tuviera en cuenta en las estrategias para reinstaurar una buena gobernanza y el estado de derecho, resolver los problemas de tierras y bienes, y fomentar la autosuficiencia. El ACNUR también se felicitó de que el Consejo de Seguridad volviera a insistir en "la importancia de que [las mujeres] participaran en pie de igualdad e intervinieran plenamente en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad, y la necesidad de aumentar su participación en los procesos de adopción de decisiones en materia de prevención y solución de conflictos"¹⁰.

55. Con respecto a las **situaciones de desplazados que se arrastran hace mucho tiempo**, millones de personas permanecían durante años en condiciones que a menudo son violatorias de sus derechos mientras que la resolución de los problemas políticos y la inseguridad que habían provocado su huida parecía tener, en el mejor de los casos, escasas perspectivas de éxito. Con todo, se hicieron algunos progresos encaminados a la solución integral de esas situaciones.

56. Cabe mencionar en Asia el ejemplo de Nepal, en que el apoyo de un "grupo básico" de países donantes impulsó la iniciativa del Gobierno y del ACNUR de empadronar en 2007 a alrededor de 108.000 personas que habían huido de Bhután 16 años antes, permitió el reasentamiento por primera vez de pequeños grupos de personas vulnerables y ofreció la posibilidad de un reasentamiento colectivo a la mayoría de ellos. En Tailandia, la situación de 132.000 refugiados de Myanmar alojados en campamentos, en algunos casos por más de 20 años, mejoró tras la visita del Alto Comisionado en agosto de 2006. El Gobierno no sólo comenzó a extender documentos de identidad a los refugiados en los campamentos -en mayo de 2007 había llegado a entregar 88.000 documentos a refugiados mayores de 12 años- sino que también consintió en que el ACNUR y la OIT ejecutaran proyectos rentables en los campamentos. Gracias a un programa multilateral de reasentamiento colectivo, 4.700 refugiados, en su mayoría de Myanmar, partieron de Tailandia antes de finales de 2006.

57. En 2006, 745.000 refugiados se repatriaron voluntariamente, frente a 1,1 millones en 2005, principalmente al Afganistán (388.000), Liberia (109.000), el Sudán (54.000), Burundi (48.000), Angola (47.000) y la República Democrática del Congo (41.000). Se estima que 1,9 millones de desplazados internos de competencia del ACNUR se repatriaron en 2006, por ejemplo, al Líbano (550.000), la República Democrática del Congo (490.000), Uganda (300.000) y Liberia (238.000).

58. Desde 2002 se han repatriado más de 4,8 millones de refugiados afganos, aunque en 2006 la tasa de repatriación fue menor que en años anteriores, reflejo entre otras cosas del deterioro de la situación de seguridad y de las difíciles condiciones económicas y sociales en el Afganistán. En el Pakistán y la República Islámica del Irán todavía hay 3,2 millones de afganos. En 2006, en la estrategia internacional para el Afganistán ("Pacto para el Afganistán 2006-2010"), se incluyeron disposiciones sobre la repatriación y la reintegración, y sobre la gestión de grandes movimientos de población, en especial la migración de mano de obra de temporales, lo que significó reconocer la existencia de posibles soluciones más flexibles y, por ende, el complejo funcionamiento de los mercados regionales de trabajo, las dificultades de la reintegración y la elevada proporción de afganos nacidos en el exilio.

59. En África, aproximadamente la mitad de los 109.000 repatriados a Liberia en 2006 recibieron la ayuda del ACNUR mientras unos 238.000 desplazados internos también volvieron a su lugar de origen después de casi 15 años de guerra civil. Considerando que el fin de las operaciones de repatriación está

¹⁰ S/PRST/2007/5, de 7 de marzo de 2007, en que se reafirma el compromiso con la aplicación plena y efectiva de la resolución SC/RES 1325 (2000).

programado para junio de 2007, el ACNUR y los asociados del equipo en el país han procurado que la orientación de su trabajo pase del socorro al desarrollo, a partir de un plan conjunto de rehabilitación y restablecimiento de los servicios sociales desde la comunidad. Algunos objetivos eran garantizar la reconstrucción sostenible de las microeconomías; restablecer los servicios básicos, la protección, los derechos humanos y el estado de derecho; apoyar la habilitación de la comunidad; fomentar la capacidad y el liderazgo de las autoridades a todos los niveles, y establecer vínculos con los programas de desarrollo de mediano y largo plazo.

60. En la región de los Grandes Lagos, la repatriación voluntaria hacia Burundi llegó a su punto máximo en el segundo semestre de 2006 después que el ACNUR comenzó a promover más que facilitar el regreso, pero disminuyó a principios de 2007 por la preocupante situación de falta de oportunidades de reintegración y escasez de alimentos en las zonas de repatriación. La escasa repatriación hacia la República Democrática del Congo puso de manifiesto la incertidumbre respecto del proceso electoral nacional y la persistencia de la inseguridad en la región oriental del país. Cuando se descubrió que se había abandonado en la República Unida de Tanzania a algunos niños refugiados después de la repatriación a la República Democrática del Congo de las familias a las que habían sido confiados, en 2006 el ACNUR y sus asociados introdujeron procedimientos para determinar el interés superior de todos los niños en esas condiciones en los campamentos de la zona noroccidental de Tanzania cuyas familias se estaban repatriando, y organizó campañas sobre la eficacia de la colocación de niños en hogares de guarda. En la República Democrática del Congo, el CICR pudo reunir a algunos niños abandonados con sus familias. El ACNUR también ayudó a 27.000 refugiados a repatriarse al sur del Sudán en 2006, a pesar de las importantes limitaciones operacionales, logísticas y de seguridad. En marzo de 2007, terminó oficialmente la repatriación organizada a Angola.

61. En su Conclusión N° 104 (LVI) de 2005, el Comité Ejecutivo reafirmó que **la integración local** tenía cabida en las estrategias integrales de solución. Entre los ejemplos de progresos, cabe mencionar a Turkmenistán, donde antes de finales de 2006 se había otorgado la ciudadanía a más de 10.000 refugiados tayikos, mientras otros 8.700 más o menos habían sido naturalizados en Kirguistán. En Ucrania, 92 refugiados obtuvieron la ciudadanía en 2006, aunque su integración socioeconómica seguía siendo un problema. Se escogió a Liberia, Sierra Leona, Guinea, Côte d'Ivoire, Ghana y Nigeria para reforzar las actividades de integración local en África. En la mayoría de estos países, el Gobierno se mostró muy receptivo a la solución, en especial con miras a lograr un estatuto jurídico alternativo en el marco del derecho nacional o regional y posiblemente usar los protocolos sobre libre circulación de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental.

62. En el período que abarca el informe, aumentaron las oportunidades de **reasantamiento**, ya que Rumania, el Paraguay y el Uruguay decidieron pasar a ser países de reasantamiento y los dos últimos se comprometieron a plegarse a la iniciativa de Reasantamiento Solidario del Plan de Acción de México. El reasantamiento fue un instrumento de protección estratégica en Benin, Ghana, la India, Kirguistán y Tayikistán, y para distribuir las responsabilidades y las cargas en relación con la mayoría de los afganos que permanecían en la India, Uzbekistán y Kazajstán. Para mejorar la protección de las personas que estaban a la espera de ser **reasantadas** y corrían peligro de ser devueltas, el ACNUR siguió desarrollando el concepto de servicios de tránsito para la evacuación y se fijó como meta tener dos locales en funcionamiento a finales de 2008.

63. En 2006, las remisiones para reasantamiento en todo el mundo aumentaron en un 13%, a más de 54.200, aunque las preocupaciones por la seguridad nacional y los consiguientes controles contribuyeron a que la cifra de refugiados que partieron a fin de reasantarse disminuyera en un 24%, a aproximadamente 29.600. El ACNUR acogió con satisfacción el anuncio del Gobierno de los Estados Unidos de que ejercería su autoridad discrecional para que el impedimento amplio relativo al "apoyo material" a las "organizaciones terroristas" no se aplicara en determinados casos, lo que se esperaba que favoreciera a algunas poblaciones concretas de refugiados que necesitan el reasantamiento. Algunos países de

reasentamiento, sin embargo, siguieron dando demasiada importancia al potencial de la integración en su evaluación del reasentamiento. Si bien era comprensible que los Estados se preocuparan por obtener buenos resultados del reasentamiento de refugiados, éste debía seguir siendo un instrumento de protección humanitaria y no ser un programa de migración.

F. Satisfacción de las necesidades de protección de las mujeres y los niños refugiados

64. Como ya se ha señalado, las iniciativas para reforzar la protección de las mujeres y los niños refugiados figuran en secciones anteriores de la Nota. No obstante, hay que mencionar algunas cuestiones aquí.

65. En su Conclusión N° 105 (LVI) de 2006, el Comité Ejecutivo estableció un importante marco para identificar a las mujeres y las niñas en peligro, y adoptar medidas al respecto. Una misión enviada en marzo de 2007 a los campamentos de refugiados en Bangladesh permitió al ACNUR y dos asociados australianos probar un instrumento para identificar a las mujeres y las niñas en peligro, y adaptar y ampliar su alcance para reconocer, con independencia de la edad, el género y la diversidad, a aquellos en mayor peligro y proponer medidas individuales y colectivas.

66. La determinación y evaluación del interés superior del niño era otro medio importante para respetar los derechos de los niños involucrados. El ACNUR se dedicó a aplicar sus Directrices para determinar formalmente el interés superior del niño de mayo de 2006, y prestó apoyo técnico y orientación a las operaciones.

67. En 2006, la estrategia de integración de criterios de edad, género y diversidad se aplicó en otros 41 países, para llegar a un total de 97. A mediados de 2006, se introdujo un marco de responsabilidad para exigir a los representantes y el personal directivo superior un mayor cumplimiento de su deber de integrar los criterios de edad, género y diversidad. A principios de 2007, en la evaluación de un proyecto experimental sobre el terreno y en la sede se recomendó que el marco se aplicara en todo el ACNUR, una vez incorporadas las modificaciones del caso.

IV. APATRIDIA

68. De acuerdo con su mandato, durante el período que abarca el informe el ACNUR intensificó sus esfuerzos para abordar la apatridia. Los gobiernos se mostraron cada vez más interesados en la cuestión y más dispuestos a financiar los programas del ACNUR, prestar apoyo diplomático para resolver situaciones de larga data y adherirse a las convenciones sobre la apatridia de 1954 y 1961¹¹. No obstante, según las estimaciones seguía habiendo 15 millones de apátridas en todo el mundo, muchos de los cuales estaban en esa situación desde hacía mucho tiempo¹².

69. En su Conclusión N° 106 (LVI) de 2006 sobre la identificación, prevención y reducción de la apatridia y la protección de los apátridas, el Comité Ejecutivo incluyó un programa de acción para el

¹¹ Durante el período en examen, Belice, Montenegro y Rwanda se adhirieron a la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas, y Nueva Zelandia y Rwanda se adhirieron a la Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia, con lo que el número de Estados Partes pasó a 62 y 33, respectivamente.

¹² Se disponía de datos fiables sólo sobre un número limitado de países mientras las estimaciones en otros eran muy variables, lo que impedía incluirlos en cuadros estadísticos. Con todo, el ACNUR observó un aumento importante de la cifra de apátridas, que llegó a 5,8 millones, en sus estadísticas oficiales de finales de 2006 y prosiguió su tarea de identificar con mayor precisión a otros apátridas.

ACNUR, los Estados y otros agentes. La evolución positiva, al respecto incluye la enmienda de la legislación sobre la nacionalidad en Bahrein, Indonesia, Marruecos, Nepal y la República Islámica del Irán. En Nepal, la Constitución provisional y una nueva Ley de ciudadanía ayudaron a otorgar una nacionalidad a aproximadamente 2,6 millones de apátridas, mediante una campaña excepcional sobre la ciudadanía organizada a principios de 2007, aunque los cambios se refirieron sólo en parte a la apatridia originada en la incapacidad de la mujer de transmitir la nacionalidad a sus hijos.

70. Una de las medidas para reducir la apatridia fue la naturalización de un gran número de personas en Estonia, Kuwait, Letonia y Ucrania, aunque seguían teniendo muchos apátridas. En Bangladesh, el ACNUR promovió medidas para integrar plenamente en la sociedad a los bihari, basándose en que el derecho de Bangladesh interpretado por los tribunales nacionales les concede la ciudadanía. En Viet Nam, en principio las autoridades accedieron a empadronar a miles de apátridas residentes en el país por más de 30 años como un primer paso hacia la naturalización.

71. Se hicieron algunos progresos, o ninguno, en relación con el problema de la apatridia en varios países. Por ejemplo, en Zimbabwe, muchos nacionales corrían el riesgo de ser apátridas si se les privaba de su nacionalidad. En Eslovenia, los llamados "suprimidos", residentes en el país en el momento de la independencia, todavía no podían adquirir la nacionalidad eslovena. En Côte d'Ivoire, los progresos fueron lentos a pesar de que el Gobierno renovó su compromiso de organizar audiencias judiciales itinerantes para expedir documentación a un número que podía llegar a los 4 millones de personas de nacionalidad indeterminada. En Siria, siguió sin resolverse el estatuto de aproximadamente 300.000 curdos apátridas.

V. ACTIVIDADES DEL ACNUR DE PROTECCIÓN DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS

72. El ACNUR siguió **reforzando la colaboración y estableciendo alianzas en el contexto del enfoque interinstitucional de gestión por grupos temáticos** aprobado en 2005, en conjunto con otros organismos, Estados y ONG asociadas a fin de promover una respuesta humanitaria más predecible, responsable y eficaz¹³.

73. A nivel mundial, hubo que presidir el Grupo de Trabajo sobre medidas de protección del Comité Permanente entre Organismos y, a nivel nacional, dirigir las actividades de protección de los desplazados internos y las poblaciones afectadas en situaciones complejas de emergencia. En el plano mundial, la Oficina presidió conjuntamente los grupos temáticos sobre coordinación y gestión de los campamentos y refugios de emergencia para los desplazados internos afectados por conflictos, y contribuyó activamente a los otros grupos temáticos¹⁴ para que se incorporaran las cuestiones relativas a la protección. Además, la estrecha cooperación del ACNUR con el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos siguió siendo muy valiosa, según quedó confirmado en el memorando de entendimiento firmado en julio de 2006.

¹³ Véase, en relación con el papel del ACNUR en el apoyo de una mayor respuesta humanitaria a las situaciones de desplazamiento interno: "Información actualizada sobre el papel directivo del ACNUR en la gestión por grupos temáticos y los planes de trabajo operacionales en relación con los desplazados internos", reunión consultiva oficiosa del Comité Permanente de 25 de mayo de 2007; y "Marco de políticas y estrategia de aplicación", EC/58/SC/CRP.18, de junio de 2007. Véase también el informe "Unidos en la acción", A/61/583, del Grupo de Alto Nivel del Secretario General, de noviembre de 2006, en que se reconocía que el sistema de iniciativas comunes había ayudado a identificar a dirigentes de instituciones de diferentes campos de la acción humanitaria.

¹⁴ La agricultura, la pronta recuperación, la enseñanza, las telecomunicaciones de emergencia, la salud, la logística, la nutrición, y la cuestión del agua, el saneamiento y la higiene.

74. En el plano regional, la Oficina trabajó con la Unión Africana prestando asesoramiento sobre la redacción de una convención para la protección y asistencia de los desplazados internos en África.

75. Se mejoró considerablemente la capacidad para apoyar las actividades de protección en las operaciones, en especial, mediante el proyecto interinstitucional para tener capacidad de reserva en materia de protección y el proyecto para hacer frente al aumento de las necesidades de protección, ya mencionado, que comenzaron a ejecutarse en relación con los desplazados internos. El ACNUR y sus asociados también trataron de mejorar los instrumentos de orientación y formación en materia de protección para las operaciones con desplazados internos, así como la capacidad de respuesta interinstitucional para trazar el perfil de los desplazados internos.

76. En el plano nacional, a mayo de 2007 el ACNUR estaba participando en 24 operaciones con desplazados internos. En un número cada vez mayor de esas operaciones se había adoptado la gestión por grupos temáticos, según lo convenido por los miembros principales del Comité Permanente entre Organismos en diciembre de 2006. A mayo de 2007, el ACNUR dirigía por sí solo o en conjunto las actividades de protección nacionales de Colombia, Côte d'Ivoire, Etiopía, Liberia, la República Democrática del Congo, Somalia y Uganda. Dirigió el grupo sobre alojamiento de emergencia en Somalia, el grupo sobre coordinación y gestión de campamentos en Uganda y Liberia, y presidió, junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo el grupo sobre pronta recuperación en la República Democrática del Congo¹⁵. La Oficina evalúa su experiencia con la gestión por grupos temáticos en el Chad, Liberia, la República Democrática del Congo, Somalia y Uganda.

77. Por ejemplo, en Somalia la situación de la seguridad en las zonas meridional y central impuso severas restricciones al acceso humanitario y la prestación de ayuda de emergencia, especialmente tras los enfrentamientos armados de finales de 2006. Como parte de sus actividades de protección, el ACNUR pudo seguir vigilando los desplazamientos a través de una red de asociados nacionales. En algunas zonas, también pudo hacer evaluaciones participativas que pusieron de manifiesto la grave situación de la protección de las mujeres, los niños y los integrantes de los clanes minoritarios, en especial la explotación y los abusos de parte de los propietarios, las pandillas y la policía, y la generalización del trabajo infantil para pagar alquileres. En esas difíciles circunstancias, el uso del marco del grupo temático ofreció una mejor oportunidad de establecer una presencia unificada interinstitucional con mayor capacidad para reforzar la protección de las personas de competencia de la Oficina.

78. Uganda también puede darse como ejemplo ya que allí el ACNUR trabajó con los miembros del grupo de actividades de protección para seguir defendiendo la libertad de circulación fuera de los campamentos de desplazados internos y para elaborar sistemas de vigilancia de la protección dentro de los campamentos. En la República Democrática del Congo, la gestión por grupos temáticos fue muy difícil, en especial debido a los constantes desplazamientos forzados y la falta de infraestructura en las regiones remotas. Siete grupos de trabajo de protección establecidos en las principales zonas de desplazamiento y un grupo de trabajo de protección nacional ayudaron a mejorar la coordinación entre los agentes humanitarios y con la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, y a reforzar las intervenciones de protección y asistencia. El despliegue de equipos itinerantes de personal de mantenimiento de la paz ayudó a mejorar la seguridad en el este de la República Democrática del Congo, en las zonas en que vivían desplazados internos.

79. La operación relativa a los desplazados internos de Colombia adoptó elementos de la gestión por grupos temáticos a partir de finales de 2006. Hubo tres "grupos de trabajo" (uno de los cuales, el de protección, fue dirigido por el ACNUR) que los organismos usaron para coordinar mejor y asegurar una

¹⁵ La gestión por grupos temáticos también se aplicó en el Líbano durante la situación de emergencia de 2006 y en el Pakistán después del terremoto en Asia meridional en 2005.

respuesta coherente y estratégica a la situación de los desplazados internos del país, estimados en 3 millones. Entre éstos, las cifras de indígenas y personas de ascendencia africana, de hogares encabezados por mujeres y de adolescentes embarazadas, así como las tasas de aborto, violación y violencia doméstica, superaban sensiblemente el promedio nacional. En cambio, las tasas de acceso a la vivienda, atención de la salud y enseñanza eran considerablemente inferiores.

80. Una de las operaciones con desplazados internos en que no se ha adoptado aún la gestión por grupos temáticos fue la de Sri Lanka, donde el ACNUR siguió dirigiendo las actividades colectivas de socorro humanitario. En Nepal, el ACNUR trabajó con criterios de colaboración, tras un acuerdo de paz concertado en noviembre de 2006, para apoyar el regreso de desplazados internos con el consentimiento de todos los afectados y, en febrero de 2007, se aprobó una política nacional sobre los desplazados internos. En Georgia, en febrero de 2007 también se aprobó una estrategia nacional para más de 220.000 desplazados internos. Fue redactada por el Gobierno en consulta con el ACNUR, agentes locales y desplazados internos, y procura mejorar las condiciones de vida y la integración de estas personas y reafirma su derecho a regresar a sus hogares de origen.

VI. CONCLUSIÓN

81. El Programa de Protección ha proporcionado un marco claro para las actividades del ACNUR y de los Estados ante las dificultades de la protección internacional. En los últimos cinco años, se han registrado progresos en su ejecución. Al mismo tiempo, la participación acrecentada del ACNUR en las actividades relativas a los desplazados internos, en particular mediante la gestión por grupos temáticos, es un reto para la organización, la comunidad internacional y los Estados. Si se concertaran iniciativas de colaboración con los Estados y los asociados, el aumento de la inversión financiera y del compromiso político de la comunidad internacional ayudaría a dar una respuesta más coherente y predecible a las situaciones de desplazamiento forzado.
