



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/AC.96/1066
26 de junio de 2009

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS E INGLÉS

COMITÉ EJECUTIVO DEL PROGRAMA
DEL ALTO COMISIONADO

Sexagésimo período de sesiones

Ginebra, 28 de septiembre a 2 octubre 2009

Tema 5 a) del programa provisional

Informes sobre la labor del Comité Permanente:
protección internacional

NOTA SOBRE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Informe del Alto Comisionado

I. INTRODUCCIÓN

1. En la nota sobre protección internacional correspondiente al año en curso se presenta un resumen de los principales problemas que han encontrado el ACNUR, los gobiernos y demás asociados para ofrecer protección y soluciones para los refugiados, las personas desplazadas, los apátridas y demás personas de competencia de la Oficina entre mayo de 2008 y mayo de 2009 y las respuestas que se han dado a esos problemas. La nota se ha organizado en torno a seis temas principales: la protección de las personas de competencia del ACNUR en situaciones de emergencia; la mejora del acceso a la protección internacional; la garantía de la protección de los refugiados en los movimientos migratorios mixtos; el fortalecimiento de la aplicación de la Convención de 1951; la prevención y la respuesta ante los casos de apatridia; y la búsqueda de soluciones duraderas para las personas de competencia del ACNUR.

2. A principios de 2009, el número total de refugiados bajo la responsabilidad del ACNUR en todo el mundo se estimaba en 10,5 millones¹, un descenso de casi 1 millón en comparación con las cifras de 2008. Por el contrario, el número de desplazados internos a raíz de conflictos ascendió hasta unos 26 millones, de los que 4,6 millones eran personas desplazadas en 2008². Unos 14,4 millones de desplazados internos se beneficiaron de las actividades de protección y asistencia de la Oficina. En los

¹ Ese número no incluye a unos 4,7 millones de refugiados palestinos amparados por el mandato del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS).

² Véase: *Internal Displacement at Record High*, Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos, mayo de 2009.

países que cuentan con datos fiables se tiene conocimiento de al menos 6,6 millones de personas apátridas, aunque la cifra total real en todo el mundo podría ser el doble.

II. PANORAMA GENERAL

3. Durante el período que se examina, situaciones de emergencia nuevas o permanentes en el Afganistán, el Iraq y el Pakistán, así como en diversos países de África, incluidos la República Democrática del Congo, la región de Darfur en el Sudán y Somalia, provocaron desplazamientos masivos. El espacio humanitario se redujo como consecuencia de diversos factores, entre los que cabe citar la naturaleza cambiante de los conflictos armados, la utilización por los Estados, cada vez con mayor frecuencia, de argumentos basados en la soberanía; los efectos colaterales de las actividades de mantenimiento de la paz en lugares donde no hay una paz que mantener; las restricciones del acceso; y los ataques contra el personal humanitario. También se hizo más difícil conseguir asilo como resultado, entre otras cosas, de los procedimientos de intercepción, detención y restricción.

4. No obstante, la mayoría de los Estados siguieron respetando sus obligaciones. Millones de refugiados pudieron encontrar asilo, al menos temporalmente, y en última instancia una solución duradera. Aunque se consiguieron avances en el fortalecimiento de la aplicación de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, persistieron las interpretaciones y prácticas restrictivas. La Oficina desplegó esfuerzos especiales para apoyar iniciativas prácticas tendientes a fortalecer la protección de los refugiados en el contexto de las corrientes migratorias mixtas mediante la aplicación de su "Plan de diez puntos" para abordar la protección de los refugiados y los movimientos migratorios mixtos. Se prestó mayor atención a los esfuerzos por mejorar la respuesta a la situación de los refugiados y desplazados internos en entornos urbanos. El tema central del Diálogo de 2008 del Alto Comisionado sobre situaciones de refugio prolongadas impulsó un esfuerzo más concertado por encontrar solución a las situaciones más antiguas. En 2008 volvieron a sus casas casi dos millones de refugiados y desplazados internos, en tanto que unos 65.800 refugiados aprovecharon las posibilidades de reasentamiento que les ofrecía un creciente grupo de países.

5. Las pautas de los conflictos se hicieron más complejas, al igual que las formas contemporáneas de desplazamiento. Quedó cada vez más claro, por ejemplo, que era probable que el desplazamiento se viera afectado también por factores ambientales como el crecimiento de la población, el agotamiento de los recursos y la desigualdad para acceder a ellos, los daños ambientales y el cambio climático y las tendencias de los modelos demográficos y de desarrollo urbano. Los conflictos armados, la privación extrema y el cambio climático tendieron a potenciarse mutuamente y desencadenar nuevos desplazamientos³. Todavía no se han evaluado seriamente las consecuencias jurídicas del desplazamiento impulsado por fuerzas distintas a la persecución, las violaciones de los derechos humanos y la guerra. Es evidente que las diferencias en las causas profundas de los desplazamientos exigen distintas respuestas y responsabilidades. No obstante, cualesquiera que sean las respuestas que se precisen, será necesario poner a salvo el concepto de asilo. Es preciso fortalecer el régimen internacional de protección en aquellas zonas donde todavía es débil y dotarlo de suficiente flexibilidad para responder a nuevos problemas de desplazamiento.

³ Véase: *Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR*, ACNUR, octubre de 2008.

III. PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DE COMPETENCIA DEL ACNUR EN SITUACIONES DE EMERGENCIA

6. Durante el período que se examina se hizo más difícil brindar protección, y asistencia humanitaria, a los refugiados y desplazados internos en entornos de escasa seguridad. Conflictos diferentes, aunque cada vez más interrelacionados, en varios continentes siguieron teniendo graves consecuencias para la paz y la seguridad mundiales. Esos conflictos fueron la causa de muchos de los desastres humanitarios con que hoy nos encontramos y causaron importantes desplazamientos.

7. En el Afganistán, la intensificación del conflicto y el hecho de haberse tomado deliberadamente como blanco al personal humanitario supuso la limitación del acceso para actividades humanitarias a cerca de la mitad del territorio del país. Unos 2,7 millones de afganos siguieron exiliados en el Pakistán y en la República Islámica del Irán, ya que la violencia y la falta de acceso a la tierra y a medios de vida les disuadió de retornar. Además, para fines de mayo de 2009 había unos 2 millones de personas desplazadas en la provincia de la Frontera del Noroeste y las Zonas Tribales de Administración Federal del Pakistán, a la que el acceso era muy limitado.

8. En el Iraq mejoró la situación de seguridad, y en enero de 2009 se celebraron elecciones provinciales en un clima de ausencia general de violencia. El ACNUR prestó apoyo al Gobierno en sus esfuerzos por crear las condiciones apropiadas para el regreso voluntario y la reintegración sostenible de los refugiados y los desplazados internos. No obstante, para que el retorno se produzca en condiciones seguras y dignas es necesario conseguir avances importantes en lo que respecta a la seguridad y la restitución de la propiedad (o la indemnización para quienes no puedan regresar a sus lugares de origen), así como un acceso pleno y en condiciones de igualdad a los servicios públicos. La todavía frágil situación hizo destacar aún más la importancia de mantener el asilo para los refugiados iraquíes en la región y más allá. Según las estimaciones de los gobiernos de acogida, Jordania y la República Árabe Siria albergaban a 1,6 millones de iraquíes, mientras otros 2,6 millones continuaban desplazados dentro del país. El reparto de la carga y la responsabilidad en la comunidad internacional incluyó la facilitación de asistencia material para los países limítrofes que prestaban asilo y ofrecían nuevas posibilidades de asentamiento a los iraquíes vulnerables.

9. A principios de 2009 había todavía 2,7 millones de personas desplazadas en Darfur, mientras que solo en los 12 campamentos gestionados por el ACNUR en el Chad había cerca de 250.000 refugiados. En marzo de 2009, la salida forzosa o la suspensión de las actividades de 16 organizaciones no gubernamentales (ONG) humanitarias o de derechos humanos en el Sudán redujo considerablemente la capacidad de la comunidad internacional para proporcionar asistencia de emergencia; supuso un riesgo para las iniciativas humanitarias; puso en peligro la vida de las personas desplazadas y los refugiados en el Chad; y creó las condiciones para que aumentara la tensión en los campamentos y para que se produjeran los nuevos desplazamientos, lo que afectó a la estabilidad de la región⁴. La ausencia de un acuerdo político entre el Gobierno y los diferentes movimientos rebeldes erosionó la capacidad de la misión de las Naciones Unidas y la Unión Africana de ofrecer seguridad a las poblaciones afectadas.

10. En Somalia, donde el ACNUR coordinaba las actividades de alojamiento y protección de 1,3 millones de personas desplazadas, la situación de seguridad siguió siendo extremadamente volátil. Aunque 65.000 personas desplazadas volvieron a Mogadiscio a principios de 2009 cuando se estableció un nuevo Gobierno y se retiraron las tropas etíopes, la reanudación de los combates en mayo provocó el desplazamiento de otras 43.000. Eso dio lugar a nuevos desplazamientos hacia países vecinos, en particular Djibouti, Etiopía, Kenya y el Yemen que, a fines de 2008, albergaban en total a unos 430.000 refugiados somalíes. La capacidad de los campamentos de la zona nororiental de Kenya estaba quedando

⁴ S/2009/201, 14 de abril de 2009, párrs. 58 a 67.

gravemente sobrepasada. En Somalilandia y Puntlandia el ACNUR sólo podía facilitar una protección y una asistencia muy limitadas a 11.000 refugiados y solicitantes de asilo debido a las dificultades relacionadas con la seguridad y el acceso.

11. Uno de los principales motivos de preocupación era la protección de las personas desplazadas a raíz de varios antiguos conflictos locales, muchos de los cuales habían perdido ya la atención de los medios internacionales. En la República Centroafricana, por ejemplo, unos 120.000 refugiados se habían visto obligados a huir al Chad y al Camerún, mientras 200.000 personas se encontraban desplazadas sufriendo graves privaciones. Las hostilidades en la República Democrática del Congo, especialmente en las provincias orientales, agravaron la situación humanitaria en la zona, provocando nuevos desplazamientos. Los cerca de 1.4 millones de desplazados del país fueron frecuentemente objeto de ataques armados, violencia sexual y de género, y hubo casos de reclutamiento, incluso de niños, por grupos armados. El Consejo de Seguridad consideró que la protección de los civiles en la zona debía ser la actividad prioritaria de la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC)⁵. Un acuerdo sobre el desarme de las milicias concluido entre los Gobiernos de la República Democrática del Congo y Rwanda alentó las esperanzas de estabilización de la región.

12. Tras una visita a Sri Lanka en abril de 2009, el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos hizo un llamamiento a los Tigres de Liberación del Eelam Tamil para que permitieran a más de 170.000 civiles a abandonar la "zona libre de combates" y a las fuerzas gubernamentales para que preservaran esa zona, permitieran el acceso sin trabas a los organismos humanitarios, respetaran la libertad de circulación de los desplazados internos y observaran el carácter civil de los asentamientos de personas desplazadas. El ACNUR y sus asociados organizaron una importante operación humanitaria para prestar ayuda a los desplazados internos y proporcionarles alimentos, servicios médicos y un techo. Para fines de marzo de 2009, los combates habían concluido y se habían registrado cerca de 280.000 desplazados internos.

13. En Colombia, se estima que el número de desplazados internos llega a 3 millones, de los que casi 300.000 se encuentran en una situación similar a los refugiados instalados en países vecinos. Las autoridades consiguieron progresos en el fortalecimiento de la protección de esas personas, aprovechando el bien establecido marco jurídico para la protección de los desplazados internos con que cuenta el país. No obstante, siguió habiendo importantes lagunas en la aplicación, y en mayo de 2008 la Corte Constitucional ordenó el establecimiento de 13 programas gubernamentales destinados a proteger a las mujeres desplazadas, dar prioridad al acceso de esas mujeres a la asistencia humanitaria de emergencia e investigar varios casos de violencia sexual y de género. En enero de 2009, la Corte dictó medidas urgentes destinadas a proteger a los grupos indígenas.

14. En Georgia, 130.000 personas huyeron del conflicto de Osetia del Sur en agosto de 2008, de las que 14.000 seguían desplazadas a principios de 2009. Otras 100.000 personas llevaban desplazadas 15 años, muchas de ellas en condiciones lamentables. Así pues, el ACNUR se esforzó por fomentar la confianza, fomentar el retorno en condiciones dignas y seguras de quienes lo deseaban y, cuando no había otra solución, apoyar la integración de las personas desplazadas en condiciones apropiadas en los lugares en que se encontraban.

15. Las situaciones de emergencia y los conflictos armados cada vez más complejos exponen al personal humanitario a situaciones muy peligrosas. Durante el período que se examina aumentaron los ataques deliberados contra el personal humanitario. El equilibrio entre los imperativos de la seguridad del personal y la actuación humanitaria ininterrumpida planteó grandes problemas de planificación operativa. En 2008, murieron como consecuencia de actos hostiles más trabajadores humanitarios que miembros del

⁵ Resolución 1856 (2008) del Consejo de Seguridad.

personal de mantenimiento de la paz; fueron 260 los trabajadores humanitarios que resultaron muertos, secuestrados o gravemente heridos en ataques violentos, el número más alto registrado hasta la fecha. Cerca del 60% de esos ataques se produjeron en tan solo tres países: Afganistán, Somalia y Sudán. En el Pakistán, el conductor del ACNUR Syed Hashim resultó muerto en febrero de 2009 durante el secuestro del Jefe de la Delegación de Quetta, que permaneció cautivo durante dos meses antes de ser liberado.

16. La responsabilidad de la protección de los civiles compete principalmente a los Estados, aunque no todos los gobiernos respetan ese principio. Como organismo humanitario, la capacidad del ACNUR es limitada en lo que concierne a ofrecer seguridad física a las personas de su competencia. En algunas situaciones solo se pudo velar por la seguridad en los campamentos, y el mantenimiento de su carácter civil y humanitario solo resultó posible con el apoyo del personal de mantenimiento de la paz, como fue el caso en la zona oriental del Chad, donde el apoyo de ese personal ayudó a evitar sus ataques a los campamentos, limitar el reclutamiento de niños y reducir las amenazas del bandidaje y la violencia sexual. En la región de Darfur, en el Sudán, la violencia (incluida la violencia sexual y de género) y la inseguridad en los campamentos de refugiados y desplazados internos y en torno a esos campamentos aumentaron durante el período que se examina, y en algunos campamentos circulaban gran cantidad de armas. Los jóvenes marginados abrazan opiniones políticas y la disensión con los dirigentes tradicionales hace crecer las tensiones en los campamentos. La Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur ofreció un apoyo valioso a los esfuerzos por resolver esos problemas.

17. El ACNUR sigue perfeccionando su actuación e integrando en sus estructuras, políticas y programas las cuestiones relacionadas con las personas desplazadas. A principios de 2009, la Oficina, junto con sus asociados del sistema de las Naciones Unidas, el movimiento de la Cruz Roja y la comunidad de ONG, participaba en 28 operaciones relacionadas con los desplazados internos en todo el mundo y brindaba protección y asistencia a unos 14,4 millones de personas desplazadas.

18. El grupo temático sobre protección del Comité Permanente entre Organismos, que para 2009 se estaba estableciendo en 22 operaciones sobre el terreno, 15 de las cuales dirigía o codirigía el ACNUR, en las que se proporcionó apoyo de personal y asistencia técnica, incluso mediante misiones de apoyo para resolver problemas relacionados con la protección. El grupo temático también prestó apoyo para la elaboración de instrumentos y sistemas para la evaluación y vigilancia de las necesidades, por ejemplo, en relación con la violencia sexual y de género y la protección de los niños. En noviembre de 2008 se puso en marcha el primer programa de aprendizaje sobre los desplazamientos internos para administradores principales del ACNUR, que reunió a 25 administradores de operaciones importantes relacionadas con los desplazados internos. Se organizaron numerosas sesiones de capacitación en los tres grupos temáticos dirigidos por el ACNUR.

19. En el plano regional, una conferencia ministerial de la Unión Africana celebrada en noviembre de 2008 respaldó el proyecto de convención sobre la protección y la asistencia a las personas desplazadas internamente en África. El ACNUR facilitó apoyo técnico y de otro tipo durante el proceso de redacción. Además, en junio de 2008 entraron en vigor algunos protocolos de la Declaración de Dar es Salaam sobre la Paz, la Seguridad y el Desarrollo en la Región de los Grandes Lagos de 2004 relativos a la protección y la asistencia a los desplazados internos; los derechos de propiedad de las poblaciones que retornan; y la lucha contra la violencia sexual contra las mujeres y las niñas. Es necesario que los 11 Estados miembros de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos velen por la aplicación de los protocolos a nivel nacional. El primero de ellos obliga a los Estados miembros a incorporar a su legislación nacional los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

IV. MEJORA DEL ACCESO A LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

20. Como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reafirmó en julio de 2008, el principio de no devolución que impide a los Estados deportar a una persona que corra, directa o indirectamente, el riesgo de ser perseguido en su país de origen, se trata de "un principio básico y bien reconocido del derecho internacional". No obstante, la repatriación forzosa de solicitantes de asilo y migrantes sin evaluar previamente sus necesidades de protección internacional, especialmente en el caso de los migrantes ilegales, se produjo repetidamente en contravención de ese principio. El ACNUR recibió información fidedigna acerca de centenares de eritreos detenidos y deportados, pese a los repetidos llamamientos dirigidos a las autoridades competentes para que no llevaran a cabo esa repatriación forzosa. A menudo se negó a la Oficina acceso a los centros de internamiento para determinar las necesidades de protección internacional, a pesar de las disposiciones del artículo 35 de la Convención de 1951 y demás normas internacionales que obligan a los Estados a cooperar. Con frecuencia se mantuvo a los refugiados y solicitantes de asilo internados durante períodos indefinidos, en contravención de los acuerdos y normas internacionales aplicables. En ocasiones, se impidió el paso por la frontera a personas que huían de sus países de origen (incluida Somalia) cuando era probable que se tratara de casos que requerían protección internacional. En Asia sudoriental, la Oficina expresó su profunda preocupación por los informes recibidos a principios de 2009 de que grandes grupos de "refugiados del mar" estaban siendo interceptados y remolcados hacia alta mar, lo que había producido pérdida de vidas. En Asia central, la repatriación forzosa de refugiados afganos que llevaban largo tiempo en Uzbekistán era motivo de especial preocupación.

21. A fin de mejorar la protección de las personas que corrían el riesgo de ser devueltas a sus países de origen, la Oficina intervino frecuentemente en nombre de refugiados y solicitantes de asilo amenazados con la deportación para velar por que se respetara el principio mencionado. Siguió trabajando para mejorar la vigilancia en las fronteras y en los centros de internamiento y en numerosos países impartió formación a funcionarios de inmigración y de la policía de fronteras y a miembros de ONG asociadas acerca de sus obligaciones relacionadas con el principio de no devolución, así como la forma de detectar las necesidades de protección internacional y garantizar el acceso al territorio a las personas de competencia del ACNUR.

22. En muchas partes del mundo se percibía la cuestión del asilo a través del prisma de la seguridad, con lo que los países fortalecían las medidas de control en sus fronteras y más allá de su propio territorio. Con demasiada frecuencia la intercepción se producía sin una investigación apropiada. Las salvaguardias de la protección en las fronteras eran menos evidentes en el caso de las fronteras marinas y a menudo desaparecían en el contexto del aumento del número de controles fronterizos realizados "en el mar", incluida la exigencia de visados, las prácticas de intercepción, las sanciones a los transportistas y el despliegue de oficiales de inmigración. Los controles de inmigración extraterritoriales siguieron subcontratándose a entidades privadas sin que se contemplara ninguna salvaguardia de la protección.

23. El ACNUR siguió trabajando con los Estados y las instituciones pertinentes para encontrar soluciones prácticas a esos problemas y traducir los conceptos y objetivos de la protección en medidas concretas en relación con una gestión de la inmigración y las fronteras que se mostrase sensible a las cuestiones relacionadas con la protección. En Europa, por ejemplo, para 2009 se habían concluido acuerdos de cooperación, incluida la supervisión, la capacitación y el establecimiento de grupos conjuntos en las fronteras, entre el ACNUR, los órganos policiales fronterizos y las ONG en la mayoría de los países de Europa central, así como con Frontex, el organismo europeo encargado de la vigilancia de las fronteras. En Angola, el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) trabajaron juntos para llegar a acuerdos de cooperación similares con la policía de fronteras. En el Ecuador, el Gobierno adoptó en 2008, con el apoyo del ACNUR, enfoques globales de los problemas relacionados con la protección en las zonas fronterizas. Esos enfoques suponían: el registro por las brigadas móviles, en condiciones mejoradas y aceleradas, de los colombianos desplazados en las zonas fronterizas,

muchos de los cuales no se habían inscrito nunca como solicitantes de asilo; la determinación de la condición de refugiado; la expedición de documentos; y la detección de necesidades especiales de protección. En una mesa redonda de expertos celebrada en Ginebra en noviembre de 2008 se dieron cita 40 expertos de diferentes países para aclarar la terminología; determinar las funciones básicas de los sistemas de control de entrada sensibles a las cuestiones relacionadas con la protección y las principales entidades encargadas de su funcionamiento; y compartir ejemplos prácticos en apoyo del establecimiento de esos sistemas de control de entrada.

24. Consciente de las posibles consideraciones de seguridad, el ACNUR colaboró con las autoridades para encontrar la forma de velar por el respeto del principio de no devolución al tiempo que se tenían en cuenta las preocupaciones legítimas relacionadas con el terrorismo y la delincuencia internacional que hacían que los Estados contemplaran con especial preocupación las llegadas no autorizadas. El ACNUR colaboró estrechamente con asociados del sistema de las Naciones Unidas para velar por que los esfuerzos en la lucha contra el terrorismo no socavaran la protección de los refugiados y el derecho a solicitar asilo y por que las personas necesitadas de protección internacional no quedasen excluidas erróneamente. La Oficina fortaleció también su cooperación con el Comité contra el Terrorismo de las Naciones Unidas y su Dirección Ejecutiva ayudando en la preparación de sus visitas a los países. Mediante la intensificación de la cooperación con la Interpol se intentó velar por que se respetaran los derechos de los refugiados reconocidos como tales, incluidos los que viajaban con documentos de viaje expedidos al amparo de la Convención, aunque sujetos a "anotaciones rojas" y órdenes de detención de la Interpol, y se tratara a esas personas de una forma correcta y uniforme desde el punto de vista del procedimiento.

25. La medida del internamiento siguió siendo motivo de preocupación en cuanto a su utilización, la ausencia de motivos graves para justificarla y las condiciones en que se llevaba a cabo. No era raro que se aplicasen condiciones de carácter penal, incluido el uso de grilletes. Las posibilidades de ser puesto en libertad bajo palabra eran a menudo limitadas, especialmente cuando las personas de competencia del ACNUR no se encontraban en condiciones de solicitar protección al consulado de su país de origen. En algunos casos, las condiciones impuestas para su liberación, imposibles de cumplir, condenaban a las personas a una privación arbitraria de libertad más allá de los plazos legales, sin posibilidad de interponer recurso alguno. El internamiento de niños, como medida disuasoria y en respuesta a la entrada irregular, siguió siendo bastante habitual en varios países. A veces los menores ni siquiera podían solicitar asilo porque eran internados inmediatamente a su llegada o se producían largos retrasos antes de que se adoptara una decisión sobre su solicitud, lo que daba lugar a un internamiento prolongado.

26. No obstante, también se lograron algunos progresos. En Australia, el Gobierno anunció en julio de 2008 que el internamiento en centros de inmigración solo se utilizaría como último recurso y durante el período más corto posible. En los Estados Unidos de América, el Departamento de Seguridad Interior nombró en enero de 2009 un Asesor Especial encargado de examinar las condiciones en los centros de internamiento del Departamento y determinar la viabilidad de la utilización de instalaciones menos restrictivas y otras alternativas comunitarias a la detención. En el Canadá se mejoraron las condiciones para los solicitantes de asilo internados, incluso para los que se encontraban en las prisiones provinciales. En el Líbano, la Oficina colaboró estrechamente con las autoridades y pudo reducir significativamente el número de personas de competencia del ACNUR sometidas a internamiento. En el Sudán, se consiguió tener acceso a casi todas las personas de competencia del ACNUR internadas y prácticamente todas habían abandonado los centros de internamiento para fines de 2008. En Jordania, el Gobierno promulgó nuevas normas por las que se puso en libertad a los refugiados y solicitantes de asilo detenidos por infracciones de la legislación sobre la residencia y el trabajo y se facilitó el acceso del ACNUR a esas personas. En noviembre de 2008, el ACNUR organizó en Ginebra un seminario de dos días de duración sobre la mejora de la protección para las personas de competencia del ACNUR internadas en el que se reunieron funcionarios de la sede y desplegados sobre el terreno y representantes de diez organismos asociados.

27. El registro siguió siendo prioritario para el acceso a los procedimientos de asilo, la protección y la asistencia y, en última instancia, la búsqueda de soluciones. La Oficina hizo pública su preocupación cuando los gobiernos empleaban prácticas de registro discriminatorias o dejaban sin registrar a nuevos solicitantes de asilo procedentes de determinados países. En otros lugares, la ausencia o las deficiencias de los marcos jurídicos provocaban que los refugiados se encontraran en una situación desfavorecida y les fuera negado el acceso a derechos básicos como la obtención de permisos de residencia o incluso el movimiento dentro del país. Como ejemplo de las respuestas a estos problemas, una iniciativa que se puso en marcha en el Togo a fines de 2008 permitió la regularización de la situación de casi mil niños refugiados que no se habían incluido en un censo anterior: como resultado, esos niños pudieron participar en los exámenes escolares. En Côte d'Ivoire, el registro permitió a millares de niños y adultos obtener documentos. En la parte oriental del Sudán se completó una campaña de verificación y registro en 12 campamentos como parte de la búsqueda de soluciones duraderas para una situación que se prolonga en el tiempo. En Zambia, en una campaña similar, se impartió formación a los funcionarios en la utilización del programa de registro proGres. En el Afganistán, en diciembre de 2008, tras la conclusión del primer Perfil Nacional en el que se identificó a unos 230.000 desplazados internos, se estaba elaborando una estrategia de apoyo a las posibles soluciones.

28. En muchos países, los documentos de los refugiados no reunían las características necesarias y, en consecuencia, no servían para que esas personas pudieran librarse de los abusos o la extorsión. Algunos Estados y al ACNUR también expresaron su preocupación por que los documentos de viaje expedidos con arreglo a la Convención para los refugiados y apátridas no satisfacían las normas del momento. Era necesario mejorar esos documentos de viaje para que los refugiados y apátridas no vieran dificultados sus movimientos. En otras situaciones, la mejora de los documentos de identidad o la prórroga de su validez ayudaron a reducir las posibilidades de que los refugiados y solicitantes de asilo fueran objeto de hostigamiento y detención. En Etiopía, por ejemplo, gracias a la firma de un memorando con el Gobierno en abril de 2008 se consiguió que se expidieran certificados a todos los refugiados que iban llegando. En el Pakistán, en marzo de 2009 se firmó un memorando en el que constaba la intención de prorrogar la estancia de los refugiados afganos en el Pakistán durante otros tres años, hasta diciembre de 2012. El ACNUR estableció también un Grupo de Trabajo sobre datos personales de los refugiados a fin de fortalecer el marco de políticas de la organización en materia de protección de datos.

V. VELAR POR LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS DENTRO DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS MIXTOS

29. Durante el período que se examina, el ACNUR emprendió iniciativas en varias regiones en colaboración con los gobiernos y con asociados de ámbito nacional, regional e internacional para poner de relieve los aspectos relacionados con la protección de los refugiados en el contexto de los movimientos migratorios mixtos. Entre esos aspectos no solo estaban los relacionados con el acceso, sino también otros más amplios. Tres años después de la publicación del Plan de Acción de diez puntos sobre la protección de los refugiados y los movimientos migratorios mixtos, un instrumento que contiene sugerencias prácticas para la elaboración de estrategias migratorias sensibles desde el punto de vista de la protección, el Plan de Acción gozaba de un amplio reconocimiento en un creciente número de regiones. La Oficina ha venido utilizando de forma consistente el Plan de Acción como instrumento estratégico en cuestiones de promoción, enlace con los gobiernos y colaboración con los asociados. Su enfoque de carácter global, con el que se trata de presentar la protección de los refugiados como una tarea factible, ha ayudado a elaborar o mejorar el marco legislativo e institucional en materia de refugiados y asilo en países en los que tienen lugar movimientos migratorios mixtos.

30. El enfoque de colaboración que subyace en el Plan de Acción demostró ser esencial para establecer nuevas alianzas y fortalecer las existentes. Uno de los organismos asociados internacionales más importantes a nivel operacional es la OIM. En un retiro de administradores superiores celebrado en

febrero de 2009, los jefes de ambos organismos subrayaron su compromiso de seguir fortaleciendo la cooperación, determinar las responsabilidades y esferas de actuación básica de cada organización y evitar la duplicación de esfuerzos. Sobre el terreno, el ACNUR y la OIM participaron, a menudo con otros asociados, en la elaboración de varios modelos y proyectos conjuntos en la esfera de la protección de los refugiados y la migración internacional.

31. Entre las iniciativas encaminadas a fortalecer las respuestas en diferentes regiones del mundo cabe citar la conferencia regional sobre la protección de los refugiados y la migración internacional en el África occidental, que se celebró en noviembre de 2008 convocada conjuntamente por el ACNUR, la OIM, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en Dakar (Senegal). En la conferencia se pusieron de relieve tres objetivos estratégicos de la protección: i) la aplicación de los protocolos sobre libre circulación de la CEDEAO, incluido el fomento de la integración local de las poblaciones residuales de refugiados del África occidental; ii) el fomento de la capacidad de los gobiernos para identificar a los refugiados en las corrientes migratorias mixtas y protegerlos mediante procedimientos de asilo justos y eficaces; y iii) la mejora de las respuestas regionales ante la trata de personas.

32. En el Caribe, donde los movimientos migratorios mixtos seguían complejas rutas aéreas y marítimas, el clima político estaba dominado por las preocupaciones relativas a la seguridad nacional y el control de la inmigración, a menudo en detrimento de las personas necesitadas de protección internacional. Además de procurar mejorar la capacidad de los departamentos de inmigración y las oficinas nacionales de defensa de los derechos humanos en cuanto a los derechos de los solicitantes de asilo, el ACNUR siguió promoviendo la red de Oficiales de Enlace Honorarios, que potencian la capacidad de la Oficina para vigilar los centros de internamiento y los puntos de entrada.

33. En el Asia sudoriental, el ACNUR procuró centrar la atención en la dimensión humana de los movimientos migratorios mixtos, incluso mediante el Proceso de Bali, para conseguir que las consideraciones relativas a la protección se tuvieran debidamente en cuenta en los debates sobre los movimientos migratorios irregulares. El golfo de Adén siguió siendo otra región candente, ya que un número de personas cada vez mayor (más de 50.000 en 2008) emprendían el peligroso viaje hacia el golfo. Muchos procedían de Somalia y Etiopía y eran refugiados que huían de la persecución y la guerra civil. Se despertaron nuevas preocupaciones acerca de la protección en esa región relacionadas con el aumento de la piratería. A veces se utilizaban migrantes y refugiados como "escudos humanos" en los barcos, con lo que se ponía en peligro la vida de personas inocentes.

34. En Europa meridional, algunos países reaccionaron a los movimientos migratorios mixtos y al aumento del número de personas que llegaban por mar con estrictas medidas disuasorias, incluso con el alejamiento de los buques y la negativa a permitir el desembarco de personas rescatadas en el mar. La adopción sistemática de medidas de internamiento, en lugar de buscar soluciones a largo plazo en las que se tuvieran en cuenta los derechos y necesidades de asilo, fueron repetidamente motivo de preocupación, por ejemplo en Malta y Grecia. El ACNUR siguió colaborando con los Estados para hacer frente a la necesidad de ofrecer condiciones adecuadas de recepción y acceso a los procedimientos apropiados para las personas que solicitaban protección. Pidió también que se adoptaran disposiciones más firmes sobre el reparto de la responsabilidad, especialmente entre los Estados miembros de la Unión Europea para prestar asistencia a esos países, al tiempo que se subrayaba que esos problemas no eximían a los Estados del cumplimiento de sus obligaciones relativas a la protección internacional.

35. El ACNUR encargó un estudio para examinar los sistemas de identificación de las víctimas de la trata de personas y su remisión a los canales apropiados en varios países. Entre las deficiencias detectadas en los sistemas de muchos de esos países cabe citar: la ausencia de un marco jurídico bien estructurado para la identificación de las víctimas de la trata y la evaluación de sus necesidades de

protección internacional; la falta de suficiente experiencia interinstitucional, coordinación, colaboración e intercambio de información entre los organismos; y la falta de reconocimiento de las necesidades de protección internacional de las víctimas de la trata. A raíz de una evaluación interna se revelaron algunas lagunas en la propia respuesta del ACNUR a la trata de personas, entre las que figuraban: los recursos relativamente limitados que la Oficina ha invertido en esa cuestión; la ausencia de un enfoque coherente para la aplicación de las políticas de la Oficina; y los diferentes niveles de experiencia acerca de la trata de personas y su relación con la labor del ACNUR. En una nota positiva, en octubre de 2008 Costa Rica respondió favorablemente a la primera solicitud de asilo conocida de una víctima de la trata en el país, en razón de su experiencia. La OIM y el ACNUR siguieron colaborando para mejorar la cooperación institucional en la esfera de la trata de personas mediante la elaboración de procedimientos operativos normalizados conjuntos para identificar y proteger a las víctimas de la trata y la formación conjunta del personal.

VI. FORTALECIMIENTO DE LA APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN DE 1951 SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS

36. A mediados de 2009, había 147 Estados partes en la Convención de 1951 o en el Protocolo de 1967. En algunas partes del mundo, especialmente en Asia, Oriente Medio y el norte de África, el número de adhesiones seguía siendo bajo. A pesar de las firmemente arraigadas tradiciones de hospitalidad y asilo en esas regiones, se observa una renuencia a establecer unos marcos jurídicos más formales. Varios países siguieron dependiendo del ACNUR como encargado de la protección, y la Oficina colaboró frecuentemente con la sociedad civil en los esfuerzos por lograr la firma y ratificación de ambos instrumentos. En un contexto más amplio de derechos humanos, la Oficina acogió con beneplácito la retirada por parte del Reino Unido, en noviembre de 2008, de su reserva a la Convención de los Derechos del Niño de 1989, reserva por la que los niños solicitantes de asilo habían quedado excluidos de su aplicación.

37. La aplicación de la Convención de 1951 a nivel nacional era inadecuada en varios países, especialmente en los casos en que los Estados no habían adoptado más que medidas limitadas para desarrollar sus sistemas de asilo. En algunos países africanos y de la antigua Unión Soviética, la falta de integración de la legislación y las estructuras relacionadas con el asilo en el sistema jurídico nacional era motivo de especial preocupación, ya que las leyes sobre los refugiados quedaban al margen de los marcos migratorio, administrativo y constitucional. En Asia central se había producido un notable deterioro del clima de protección. Aunque en todos esos países, con la excepción de Uzbekistán, existían mecanismos y procedimientos para la determinación de la condición de refugiado, los recelos políticos dificultaban el acceso de solicitantes de asilo procedentes de los países vecinos.

38. Como ejemplos de buen práctica de los Estados pueden citarse: la legislación en materia de refugiados promulgada en Nicaragua en junio de 2008 en la que se recoge una amplia definición del término "refugiado", que engloba la contenida en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, se estable una Comisión Nacional para los Refugiados, se ofrece asesoramiento jurídico a los solicitantes de asilo y se reconoce el derecho de los solicitantes de asilo a trabajar. En la República de Corea, en virtud de las enmiendas legislativas aprobadas a mediados de 2009 se garantizó también a los solicitantes de asilo el derecho al trabajo. En Liberia volvió establecerse, con el apoyo del ACNUR, la Comisión de Elegibilidad y Apelaciones sobre el Estatuto de Refugiado que, después de unos cursos de formación, asumió la responsabilidad de determinar la condición de refugiado. En Burundi se estableció en 2009 una oficina de asilo tras haberse aprobado por primera vez en 2008 un texto legislativo sobre la materia. Aunque el ACNUR acogió con agrado el "Pacto europeo sobre inmigración y asilo" de la Unión Europea, aprobado bajo la presidencia de Francia de 2008, y el Plan de Política de Asilo de la Comisión Europea, la aplicación de prácticas divergentes y la falta de armonización continúa siendo un motivo de preocupación para la Oficina.

39. Persistieron las preocupaciones por las interpretaciones restrictivas de la definición de refugiado, en particular las que impedían de hecho la aplicación de la Convención a todo un grupo de personas sobre la base de su nacionalidad, en contra del enfoque de no discriminación que inspira la Convención. Entre las tasas de reconocimiento de un número de casos igual o comparable, a veces muy divergentes, las personas procedentes del Iraq, Somalia o Sri Lanka tenían perspectivas muy distintas de encontrar protección según cual fuera el país (o incluso la parte del país) en la que hubieran presentado la solicitud. Las diferencias eran resultado de distintos enfoques interpretativos y de problemas relacionados con la calidad de la evaluación y la adopción de decisiones sobre las solicitudes y las pruebas.

40. Así pues, el ACNUR trabajó para prestar apoyo a una "iniciativas de calidad" sostenibles en diversos países, promover la armonización y la cooperación práctica entre los Estados y, en caso necesario, la enmienda de la legislación vigente. Además, formuló observaciones sobre proyectos de legislación relativa al asilo de Angola, el Chad, Dinamarca, España, Irlanda, los Países Bajos, el Reino Unido, Suiza y Ucrania, entre otros países. La Oficina también publicó notas de orientación sobre las solicitudes de asilo relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género y sobre las solicitudes en las que se planteaba la cuestión de la mutilación genital femenina, así como directrices acerca de la elegibilidad para obtener la condición de refugiados de los solicitantes de asilo procedentes de Eritrea, el Iraq y Sri Lanka. En cuanto a las solicitudes de asilo relacionadas con la mutilación genital femenina, la Oficina se felicitó por la tendencia observada en algunos países, como Suecia, en los que se reconocía la condición de refugiado por esa causa en lugar de brindar otras formas subsidiarias de protección. En varios países se hicieron intervenciones en calidad de *amicus curiae* acerca de cuestiones como el principio de no devolución, las excepciones al párrafo 2 del artículo 33 de la Convención de 1951, la exclusión y la cesación. La Oficina intervino ante el Tribunal de Justicia Europeo para exponer su interpretación de la directiva de la Unión Europea sobre los requisitos para el reconocimiento del estatuto de refugiado, en particular en relación con la cesación, la exclusión y la interpretación del párrafo D del artículo 1 de la Convención. Se potenció la cooperación con el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), en particular en cuanto a la interpretación y aplicación del párrafo D del artículo 1 y el mandato del Organismo.

41. El ACNUR siguió ocupándose de determinar la condición de refugiado según lo dispuesto en su mandato en los países en que los gobiernos no lo hacían o lo hacían solo parcialmente. Entre 2003 y 2008 los Estados recibieron a nivel mundial un 5% menos de solicitudes de asilo, mientras que el ACNUR recibió un 32% más. En 2008, fueron 82.000 las personas que solicitaron el estatuto de refugiado con arreglo al mandato del ACNUR, en tanto que fueron muchos millares más los que mantuvieron entrevistas para la determinación *prima facie* de esa condición. En 2008, se enviaron 31 expertos en la determinación del estatuto de refugiado a 14 operaciones en el marco del proyecto de determinación del estatuto de refugiado del ACNUR para ayudar en la tramitación de los casos y la institución o el fortalecimiento de los procedimientos correspondientes y realizar actividades de capacitación del personal del ACNUR, de las ONG y de los gobiernos. Se ampliaron las alianzas con gobiernos con reconocida experiencia en la determinación del estatuto de refugiado para fomentar la capacidad de las operaciones realizadas en el marco del mandato y de las autoridades nacionales. Se organizaron cursos prácticos en el marco del programa de aprendizaje para la determinación del estatuto de refugiado en Egipto, la República Árabe Siria y Turquía, y otro sobre la exclusión en Kenya. Las actividades de apoyo desde la sede, incluida la aplicación de las normas de procedimiento para la determinación del estatuto de refugiado, se complementaron en Kenya, el Líbano y Malasia con el trabajo de los oficiales encargados de la determinación del estatuto de refugiado a nivel mundial y regional, que realizaron numerosas misiones de apoyo a las oficinas sobre el terreno. Se puso en marcha un proyecto de comunidad de práctica en línea que permitía al persona de todo el mundo examinar cuestiones relacionadas con la determinación del estatuto de refugiado en un foro abierto, con lo que se favorecía la calidad, coherencia y armonización de los procedimientos y la adopción de decisiones acerca de la determinación del estatuto de refugiado por parte del ACNUR. El sitio web de apoyo del ACNUR denominado Refworld (<http://www.refworld.org>) contó entre sus usuarios con un número cada vez mayor de trabajadores del

ACNUR, funcionarios gubernamentales, jueces, abogados, especialistas y miembros de las ONG. En 2009, el ACNUR estableció una asociación con la Dirección de Inmigración y Nacionalidad de los Países Bajos en la esfera del intercambio de información, en virtud de la cual la Dirección de Inmigración y Nacionalidad acordó utilizar Refworld en lugar de mantener sus actividades internas de recogida y gestión de datos, con lo que se consiguió un ahorro de recursos.

42. Las condiciones de asilo en muchos países siguieron siendo motivo de preocupación. Satisfacer las necesidades básicas era a menudo igualmente difícil para las comunidades de acogida. Demasiados refugiados no podían disfrutar de los derechos que la legislación internacional aplicable y las leyes nacionales equivalentes les garantizan formalmente. A ese respecto, la iniciativa de evaluación de las necesidades a nivel mundial del ACNUR ayudó a detectar las lagunas en la protección. Los enfoques del proceso basados en las comunidades y los equipos multifuncionales ayudaron en el establecimiento de las prioridades.

43. Entre los proyectos especiales del Alto Comisionado en Asia cabe citar las iniciativas emprendidas en Bangladesh, la India, Nepal y Tailandia para mejorar la salud y la condición nutricional de los refugiados, la seguridad de las mujeres en los campamentos y en los entornos urbanos, el acceso al agua y la prevención de la anemia en Bangladesh, Nepal, Pakistán, Sri Lanka y Tailandia. En África, la supervisión de la ejecución de algunos proyectos especiales reveló que el establecimiento de centros de alimentación terapéutica y el fortalecimiento de las instalaciones de salud pública en el Camerún habían contribuido a una reducción significativa de las tasas de malnutrición entre unos 60.000 refugiados y las comunidades que los acogían en la parte oriental del Camerún. En Kenya se redujeron de forma drástica las tasas de malnutrición y de mortalidad neonatal. La Oficina colaboró también con la Alianza para hacer retroceder el paludismo y en 2007 y 2008 asignó importantes recursos adicionales a 15 países para intensificar los esfuerzos de lucha contra la malaria, incluida la adquisición de millares de mosquiteras que salvan la vida de las poblaciones de refugiados de África, especialmente las mujeres embarazadas y los recién nacidos, que corren un mayor riesgo. El ACNUR emprendió diversas actividades en apoyo de la prevención, el cuidado y el tratamiento del VIH. Esas actividades se centraron en velar por que las personas de competencia del ACNUR tuvieran acceso a la gama más completa posible de servicios, incluido el acceso a los programas nacionales de tratamiento con antirretrovirales, y de apoyo para las personas que viven con el VIH y sus familias. Para 2009, 16 países africanos habían incluido a los refugiados en sus programas nacionales sobre el VIH y el SIDA.

44. Cada vez se presta más atención a la situación y los derechos de los refugiados, los desplazados internos y otras personas de competencia del ACNUR en entornos urbanos. Garantizar el respeto de sus derechos civiles y socioeconómicos siguió siendo un problema para los Estados, el ACNUR y la sociedad civil. Teniendo en cuenta las dificultades económicas por las que atraviesan muchos países de asilo y la imposibilidad de los gobiernos de responder adecuadamente a las situaciones de pobreza y privación, se buscaron nuevas soluciones basadas en el reparto de la responsabilidad y la carga y en la promoción de iniciativas para lograr la autosuficiencia. El ACNUR, la Unión Europea y varios países europeos cooperaron en la identificación de los obstáculos que se oponían a la integración de los refugiados en los Estados que no contaban con las condiciones materiales necesarias para que esas personas pudieran ser autosuficientes. Para 2009, por ejemplo, los programas de protección y asistencia en los países vecinos del Iraq, que acogían algunas de las mayores poblaciones urbanas de refugiados, abarcaban muchas actividades, incluida la facilitación de alimentos, las donaciones en metálico, la facilitación de artículos no alimentarios, el cuidado de la salud, la educación, las intervenciones para prevenir y responder ante la violencia sexual y de género y el asesoramiento de carácter jurídico y social. Las estrategias utilizadas en Jordania y la República Árabe Siria se centraron en el fomento del acceso a los servicios públicos, la descentralización de los servicios hacia las estructuras comunitarias, la divulgación y la utilización de nuevas tecnologías, como los mensajes de texto, para compartir información.

45. En América Latina, el programa Ciudades solidarias del Plan de Acción de México de 2004 ayudó a facilitar la aplicación de políticas públicas a favor de los refugiados en zonas urbanas. Aunque hubo ejemplos de programas que habían tenido éxito en el fomento del empleo y las fuentes de ingresos, en especial mediante el establecimiento de sistemas de microcréditos para los refugiados, era necesario transformar las expresiones de buena voluntad de las autoridades locales en actividades tangibles. En Nairobi (Kenya), el ACNUR y sus asociados comunitarios recurrieron a las evaluaciones participativas para llegar a los refugiados, incluidas las mujeres refugiadas que trabajaban como empleadas del hogar, que raramente acudían a la Oficina. Cuando las evaluaciones revelaban que esas mujeres carecían de información básica sobre sus derechos y los servicios de que podían disfrutar, la Oficina colaboraba con una ONG local especializada en la formación de trabajadoras domésticas para impartir formación en tareas como la cocina, la limpieza y el cuidado de los niños, junto con clases de alfabetización y sensibilización acerca de sus derechos, para ayudarlas a obtener nuevas aptitudes e información y, de esa forma, mejorar su protección.

46. Como se reconoció en la Conferencia de Examen de Durban, celebrada en Ginebra en abril de 2009, las actitudes xenófobas y la creación de estereotipos negativos de los no ciudadanos persisten, en particular por parte de los políticos, los agentes del orden, los funcionarios de los servicios de inmigración y los medios de difusión. Todo ello ha conducido a la comisión de actos de violencia xenófoba, asesinatos y la persecución de los migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo. Al mismo tiempo, en el documento final de la Conferencia se instaba a los Estados a combatir esas actitudes y actividades en los puestos fronterizos, en los medios de comunicación y en las respuestas y políticas hacia los refugiados, los desplazados internos y las personas apátridas. En Sudáfrica, donde los violentos ataques contra las comunidades extranjeras forzaron a refugiados y solicitantes de asilo a abandonar sus hogares en 2008, el ACNUR participó en una estrategia de dos años para promover la coexistencia pacífica entre los sudafricanos y los extranjeros. En Italia, la Oficina fue una de las 27 organizaciones que apoyaron una campaña nacional contra el racismo y la xenofobia iniciada en marzo de 2009 y titulada "No tengas miedo, ábrete a los demás, ábrete a los derechos".

47. El ACNUR siguió trabajando para integrar los derechos humanos en todas las esferas de su labor, entre otras cosas fomentando la integración de las personas de competencia del ACNUR y las cuestiones humanitarias pertinentes en el nuevo marco jurídico para los derechos humanos; intensificando la cooperación con los mecanismos de derechos humanos, e impartiendo formación al personal para que pueda utilizar eficazmente las normas de derechos humanos como base para la planificación, la elaboración de políticas, la orientación y la promoción. La Oficina ejerció su influencia ante los mecanismos de derechos humanos para fortalecer el acceso de los refugiados y los desplazados internos a sus derechos en condiciones de igualdad. El ACNUR se mantuvo al corriente de las actividades de los procedimientos especiales de carácter temático de las Naciones Unidas y de los informes de sus misiones, que el personal encargado de la protección utilizó a su vez en apoyo de los trámites y la estrategia de protección. En cuanto a los órganos de supervisión de los tratados, el ACNUR acogió con agrado el hecho de que muchos Estados aplicasen la recomendación contenida en la conclusión del Comité Ejecutivo N° 95 (LIV) abordando en sus informes periódicos la situación de las personas desplazadas por la fuerza. Los órganos de los tratados dedicaron su atención de forma sistemática a la medida en que las personas desplazadas por la fuerza o las personas apátridas disfrutaban de sus derechos. Se organizaron varias actividades en torno al 60° aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, incluidas las consultas anuales del ACNUR con las ONG, un número especial de la publicación *Refugee Survey Quarterly*, y los 16 días de activismo contra la violencia de género de noviembre de 2008 centrados en el tema "Derechos humanos para las mujeres y derechos humanos para todos".

VII. PREVENCIÓN Y RESPUESTA ANTE LA APATRIDIA

48. La apatridia siguió siendo un importante problema, ya que se estima en 12 millones el número de personas apátridas en todo el mundo, de los que la Oficina tiene conocimiento de 6,6 millones. A pesar de los esfuerzos desplegados y la mayor atención que se ha prestado a la cuestión, como se expone más adelante, los problemas principales siguieron siendo la "invisibilidad" de las personas apátridas y el, en general, pobre conocimiento de sus necesidades de protección.

49. En varios países se hizo lo posible por identificar a las personas apátridas y elaborar un registro. En Kirguistán, por ejemplo, el ACNUR prestó apoyo a un estudio realizado por ONG asociadas para identificar a las personas apátridas en el norte del país. Como resultado, además de la población ya conocida de casi 10.000 personas apátridas, se identificó y registró a otras 10.000. Está previsto que la identificación y el registro ayudarán a facilitar la adquisición de una nacionalidad para esas personas, algo que en 2008 consiguieron 558 de esas personas. El proyecto de identificación continuó en las regiones meridionales del país. A fines de 2008, los Emiratos Árabes Unidos emprendieron una importante campaña de información e inscripción de la población apátrida *bidoon* y comenzaron a tramitarse las solicitudes de naturalización.

50. En otros países, los centros de atención jurídica financiados por el ACNUR permitieron que miles de personas pudieran demostrar su nacionalidad o adquirirla y obtener documentos de identidad. Esos esfuerzos revestían especial importancia en los países en que la apatridia se producía o se perpetuaba porque la información necesaria para la adquisición de la nacionalidad era difícil de obtener, los requisitos en cuando a las pruebas documentales eran demasiado complejos o el proceso era demasiado costoso para las personas que terminaban siendo apátridas. En varios Estados en los que el problema de la apatridia derivado de la sucesión de los Estados era conocido, como Ucrania y la Federación de Rusia, existían de antiguo proyectos que prestaban ese tipo de apoyo. Mediante programas más recientes en el Iraq y Nepal se trataba de conseguir que la recientemente adoptada legislación sobre la nacionalidad incluyera disposiciones favorables que ayudaran a reducir la apatridia en la práctica.

51. Proyectos similares en gran escala en Bosnia y Herzegovina, la ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia permitieron, entre otras cosas, obtener información sobre los registros y que pudieran expedirse documentos relativos al nacimiento y estado civil a gran número de personas. Todo ello resultaba especialmente importante para la comunidad de los roma y para los desplazados internos, personas que tenían mayor probabilidad de encontrar problemas relacionados con su nacionalidad. En Serbia, la asistencia jurídica se complementó con apoyo del ACNUR para la informatización de los datos del registro civil. En otra nota positiva, los miembros de las comunidades bihari de habla urdu de Bangladesh pudieron obtener documentos nacionales de identidad y votar en las elecciones nacionales celebradas en diciembre de 2008. Con ello se consolidó el importante avance del que se informó en años anteriores en relación con una situación muy prolongada que afectaba a un grupo de entre 250.000 y 300.000 personas.

52. Varios Estados promulgaron reformas legislativas que deberían servir para prevenir y reducir la apatridia. Australia introdujo enmiendas encaminadas a armonizar su legislación nacional con la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961. Viet Nam promulgó una ley sobre la nacionalidad enmendada que, entre otras reformas, permite la naturalización de los apátridas residentes desde hace tiempo. Georgia y la ex República Yugoslava de Macedonia promulgaron también leyes para facilitar la naturalización de las personas apátridas.

53. A pesar de esos acontecimientos positivos, la frecuente invisibilidad de las poblaciones apátridas hizo difícil evaluar el progreso global. Además, siguieron surgiendo nuevos casos de apatridia y algunas situaciones existentes se perpetuaron porque muchos Estados no consiguieron abordar sus causas, incluidas unas disposiciones legislativas mal redactadas o discriminatorias. Durante el período que se

examina, dos Estados se adhirió a las convenciones de las Naciones Unidas relativas a la apatridia: Austria se convirtió en el 63° Estado parte en la Convención de 1954, mientras que Finlandia pasó a ser el 35° Estado parte en la Convención de 1961.

VIII. ENCONTRAR SOLUCIONES DURADERAS PARA LAS PERSONAS DE COMPETENCIA DEL ACNUR

54. Son demasiados los refugiados para los que no se han encontrado soluciones duraderas viables durante demasiado tiempo. El llamamiento que se hacía en el Programa de Protección de 2002 para que se actuase con una mayor coherencia integrando la repatriación voluntaria, la reintegración y el reasentamiento locales en un enfoque global de búsqueda de soluciones duraderas siguió siendo válido. La cooperación y el apoyo internacionales en forma resuelta y continuada siguieron siendo esenciales, y durante el período que se examina el ACNUR trabajó para fortalecer el compromiso internacional, especialmente con iniciativas encaminadas a resolver las situaciones de refugiados prolongadas. En 2008, el Alto Comisionado puso en marcha una nueva iniciativa para revitalizar las posibilidades de encontrar soluciones para las situaciones de refugiados prolongadas y, entretanto, mejorar la calidad de vida de las poblaciones que han vivido en el exilio durante largos períodos⁶. La situación de cerca de 5,7 millones de refugiados que han vivido en el exilio durante más de cinco años era motivo de especial preocupación debido a los graves efectos nocivos que el desplazamiento durante un período prolongado tiene en los propios refugiados y en los gobiernos y comunidades de acogida. Se designaron cinco situaciones prioritarias: los refugiados afganos en la República Islámica del Irán y el Pakistán; los refugiados rohingya en Bangladesh; los refugiados bosnios y croatas en Serbia; los refugiados de Burundi en la República Unida de Tanzania; y los refugiados eritreos en la zona oriental del Sudán. El Diálogo de 2008 del Alto Comisionado sobre los Retos de la Protección, dedicado a las situaciones de refugiados prolongadas, concluyó que cada situación requiere su propia solución a medida, en la que la voluntad política es habitualmente el ingrediente más necesario y difícil de encontrar; que una evaluación honesta y equilibrada ha de facilitar un entendimiento común, al que hay que adherirse con firmeza, de lo que significa la solidaridad internacional y el reparto de la carga; y que es necesario abordar la cuestión de las soluciones duraderas de una forma global y buscarlas de un modo complementario.

55. La búsqueda de soluciones globales para las situaciones de refugiados prolongadas siguió dando resultados. En 2008, más 16.000 refugiados de Myanmar abandonaron Tailandia y más 13.000 refugiados de Bhután abandonaron Nepal en el marco de importantes esfuerzos de reasentamiento. En la República Unida de Tanzania, el Gobierno continuó llevando adelante un programa de integración local para unos 176.000 refugiados de Burundi que abandonaron su país en 1972, al tiempo que se prestaba apoyo a la repatriación voluntaria de quienes preferían regresar. Los refugiados de Burundi que llegaron a Tanzania más recientemente también volvieron a sus hogares en número importante, como hicieron los refugiados del sur del Sudán que vivían en Kenya, Uganda y otros Estados vecinos. En Sierra Leona se adoptó un enfoque global. A la vista del retorno de la paz y la estabilidad regionales, el ACNUR hizo importantes esfuerzos por encontrar soluciones para los refugiados, antes y después de su recomendación de junio de 2008 de que, a partir del 31 de diciembre de 2008, se aplicara la cesación para los refugiados de Sierra Leona. Se facilitó asistencia en forma de donaciones en efectivo y transporte para los refugiados de Sierra Leona que optaron por la repatriación. Se interrumpieron las actividades de reasentamiento en gran escala, aunque siguieron siendo una opción para los pocos que tenían necesidades específicas. El ACNUR puso en marcha una iniciativa de integración local en el país prestando apoyo para la integración a nivel comunitario y también a través de planes nacionales de desarrollo, en cuyo marco los refugiados podían disfrutar de un estatuto de residencia legal al ampro de los protocolos de la CEDEAO sobre la libertad de circulación.

⁶ EC/59/SC/CRP.13, 2 de junio de 2008 (<http://www.unhcr.org/excom>).

56. La autosuficiencia no es una solución duradera en sí misma, pero proporciona las bases para el logro de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales de los refugiados y es una condición previa para encontrar una solución duradera digna. Ese objetivo se persigue cada vez con más ahínco mediante proyectos de colaboración con los agentes del desarrollo. Pueden citarse como ejemplos positivos un programa conjunto de las Naciones Unidas en Bangladesh, una iniciativa para las zonas de acogida e influencia de los refugiados en el Pakistán y los proyectos de autosuficiencia iniciados en Papua Nueva Guinea para fomentar la integración económica de los refugiados en las comunidades de acogida. En el Yemen, el ACNUR, en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo y la Comisión Europea, emprendió un estudio global de evaluación de los medios de vida que servirá de base para el diseño y la ejecución de actividades de autosuficiencia a favor de los refugiados de los campamentos, los asentamientos y las zonas urbanas.

57. El retorno al Afganistán constituyó el mayor programa de repatriación voluntaria del ACNUR, en cuyo marco unos 278.000 refugiados registrados retornaron con la asistencia de la Oficina. Aunque en 2008 se registró una tasa de repatriación superior a la prevista, al ACNUR le preocupaba que esos movimientos estuvieran impulsados por la creciente inseguridad y el descenso del nivel de vida de los refugiados en los países de acogida, especialmente en las zonas urbanas, y no por una mejora significativa de las condiciones en el país de origen. El ACNUR dedicó gran parte de sus esfuerzos a apoyar la reintegración de los retornados. Un indicador negativo de los problemas que esa reintegración conlleva es que cerca del 10% de los afganos repatriados se vieran desplazados de nuevo, en tanto que otros volvieron a abandonar el país. La Conferencia Internacional sobre el Retorno y la Reintegración celebrada en Kabul en noviembre de 2008 representó un hito al dar prioridad a las zonas de retorno y reintegración en los planes de desarrollo y situarlas en un lugar prominente en la Estrategia Nacional de Desarrollo del Afganistán.

58. Otros movimientos de repatriación destacables durante 2008 fueron los cerca de 95.000 refugiados de Burundi, principalmente procedentes de la República Unida de Tanzania, incluidos más de 30.000 procedentes de antiguos asentamientos establecidos después de la ola que llegó en 1972; casi 11.000 refugiados liberianos, principalmente de Ghana, 54.000 retornados a la República Democrática del Congo; 64.500 repatriaciones asistidas al sur del Sudán desde Etiopía, Kenya y Uganda; y 7.000 refugiados mauritanos que volvieron a sus hogares con asistencia del ACNUR.

59. Aunque el ACNUR no pudo fomentar el retorno al Iraq, puso en marcha un mecanismo mediante el cual los retornados podían solicitar asistencia. Esa asistencia incluía donaciones en metálico, artículos no alimentarios, rehabilitación de viviendas, equipos de alojamiento de emergencia, proyectos de abastecimiento de agua y saneamiento y educación y asistencia jurídica. En 2008, retornaron a sus lugares de origen 25.600 refugiados y 196.000 desplazados internos. El ACNUR trasladó a varios miembros de su personal de Jordania al Iraq para que prestaran asistencia en ese proceso.

60. El ritmo de retorno y el éxito del regreso y la reintegración son dos de los indicadores más tangibles del progreso de cualquier proceso de consolidación de la paz. Entre los obstáculos que se oponían al retorno en esas situaciones seguían estando las disputas por las tierras y propiedades, la falta de mecanismos para resolverlas y la falta de seguimiento de la reinserción de los excombatientes. Para abordar con éxito esos problemas era necesaria una estrecha colaboración con las Naciones Unidas, como la que tuvo lugar entre el ACNUR y la Comisión de Consolidación de la Paz en Burundi. El Consejo de Seguridad siguió mostrándose receptivo a la correlación esencial entre la consolidación de la paz y el retorno de los desplazados, de lo que dio prueba con la referencia en la resolución 1830 del Consejo de Seguridad, de agosto de 2008, a la necesidad de crear las condiciones propicias al regreso voluntario, seguro, digno y sostenible de los refugiados y los desplazados internos al Iraq. La participación de los refugiados y las personas desplazadas en los procesos de paz también aportó perspectivas esenciales acerca de las causas de los conflictos y contribuyó a extender un sentimiento de titularidad compartida en el establecimiento y la consolidación de la paz. El ACNUR acogió con agrado la resolución 1820 (2008)

del Consejo de Seguridad, encaminada a reforzar las respuestas a los actos de violencia sexual y de género cometidos durante los conflictos y a potenciar la participación de la mujer en las conversaciones de paz. En ese contexto, el ACNUR participó, por ejemplo, en un grupo de trabajo sobre la justicia de transición en el norte de Uganda para facilitar la concesión de reparaciones más eficaces a las supervivientes de actos de violencia sexual y de género.

61. La iniciativa de las Naciones Unidas "Unidos en la acción", centrada principalmente en las actividades de desarrollo, tiene por objeto lograr una mayor integración y coherencia de la labor de las Naciones Unidas y ofrecer otro foro para tratar de cerrar la "brecha entre el socorro y el desarrollo". Ese marco estratégico de apoyo al desarrollo económico y social global está bien adaptado para apoyar el proceso de integración social en el país de asilo o la reinserción en el país de origen de las personas de competencia del ACNUR. La Oficina participó intensamente en la iniciativa en 5 de los 8 países piloto: Albania, Mozambique, Pakistán, República Unida de Tanzania y Rwanda.

62. El ACNUR siguió prestando especial atención a las posibilidades de integración local. En África, la Estrategia de soluciones globales de Tanzania incluyó la tramitación de las solicitudes de naturalización presentadas por unos 158.200 refugiados de la ola que llegó de Burundi en 1972. También surgieron otras oportunidades para los refugiados de la República Democrática del Congo en Angola, los de la República del Congo en el Gabón, los de Ghana establecidos en el Togo, los de Nigeria en el Camerún, los del Togo en Ghana y los de Rwanda en diversos países. En Europa, el ACNUR trabajó para reducir los obstáculos que se oponían a la integración detectados en un estudio sobre la integración local de los refugiados en Ucrania, Belarús y la República de Moldova que se ha realizado recientemente con el apoyo de la Comisión Europea. El Gobierno de la ex República Yugoslava de Macedonia adoptó una estrategia para el período comprendido entre 2009 y 2015 encaminada a la integración de los refugiados y los extranjeros. En Asia, se consiguieron avances en la naturalización de unos 3.000 antiguos refugiados camboyanos en Viet Nam. En América Latina, los programas Ciudades solidarias y Fronteras solidarias del Plan de Acción de México tenían por objeto facilitar la autosuficiencia y la integración local. De ellos se beneficiaron especialmente los refugiados colombianos en el Ecuador, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela, así como a los refugiados urbanos en Costa Rica, la Argentina y el Brasil.

63. Las renovadas actividades de asentamiento continuaron en 2008 como un instrumento de protección, como parte de una estrategia global de búsqueda de soluciones duraderas y como un medio para compartir la responsabilidad y la carga. Las más de 121.000 solicitudes de reasentamiento y las más de 65.800 salidas que tuvieron lugar en 2008 representaron un aumento del 22 y el 32%, respectivamente, en comparación con 2007. Las solicitudes de reasentamiento de mujeres en situación de riesgo aumentaron un 42%. Un nuevo programa de aprendizaje para el reasentamiento contribuyó a una mejora de la calidad y la predecibilidad de las solicitudes. El ACNUR estableció un grupo de expertos en la lucha contra el fraude y elaboró directrices en materia de políticas y procedimientos de lucha contra el fraude.

64. La mayoría de las solicitudes de reasentamiento y de salida apoyadas por el ACNUR tuvieron lugar en Asia, especialmente en Tailandia, Nepal y Malasia. Un enfoque global de la protección y la búsqueda de soluciones duraderas permitió crear y mantener espacios de protección, especialmente en países como China, la India, Indonesia y la República Islámica del Irán. El ACNUR incrementó su capacidad para tramitar solicitudes de reasentamiento en África, de lo que da prueba el aumento en un 30% de las solicitudes en ese continente. El programa Reasentamiento solidario del Plan de Acción de México permitió a más de 100 refugiados colombianos instalarse en la Argentina, el Brasil, Chile, el Paraguay y el Uruguay en 2008. Unos 215 palestinos se reasentaron en el Brasil y en Chile. Las necesidades de reasentamiento entre los refugiados iraquíes siguieron siendo altas. En 2008, más de 33.500 iraquíes fueron remitidos para su reasentamiento, unos 25.000 de ellos en los Estados Unidos. El ACNUR también mantuvo sus esfuerzos por encontrar soluciones duraderas para los refugiados palestinos del Iraq.

En noviembre de 2008 se completó con éxito el traslado de unos 1.400 palestinos residentes en Al Waleed a un nuevo emplazamiento.

65. La Oficina siguió haciendo llamamientos para conseguir nuevos lugares de reasentamiento, en particular para la remisión de expedientes, situaciones de emergencia y casos con problemas médicos, y pidió que más Estados establecieran programas de reasentamiento. La Oficina acogió con agrado el proyecto piloto de reasentamiento del Japón para unos 90 refugiados de Myanmar en Tailandia, así como los esfuerzos por poner en marcha un programa de reasentamiento de la Unión Europea. Lamentablemente, la crisis económica mundial hizo que algunos países suspendieran o redujeran sus programas de reasentamiento.

66. Tras un acuerdo tripartito firmado en mayo de 2008 por el ACNUR, la OIM y el Gobierno de Rumania se puso en marcha el Centro de Tránsito de Emergencia de Timisoara (Rumania). El Centro puede acomodar hasta 200 refugiados con necesidad inmediata de protección en el primer país de asilo, a la espera de la tramitación de su reasentamiento. Se planificó la concertación de acuerdos similares con Filipinas y Burkina Faso.
