



Asamblea General

Distr. general
7 de julio de 2017
Español
Original: francés e inglés

Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado

68º período de sesiones

Ginebra, 2 a 6 de octubre de 2017

Tema 5 a) del programa provisional

Examen de los informes sobre la labor del Comité Permanente

Protección internacional

Nota sobre protección internacional

Informe del Alto Comisionado

Resumen

En la presente nota se pasa revista a las novedades que se produjeron entre junio de 2016 y junio de 2017 en el terreno de la protección internacional, con un acento especial en la movilidad humana. En la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, aprobada por la Asamblea General en septiembre de 2016, los Estados Miembros de las Naciones Unidas reconocieron la importancia de la cooperación internacional para afrontar los desafíos relacionados con los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes. En este contexto, la nota explora la forma en que unas respuestas globales y concertadas, basadas en la responsabilidad compartida y en las alianzas, pueden contribuir a hacer frente al desplazamiento forzoso. Se hace referencia a la importancia de centrarse en las soluciones al comienzo de una crisis de desplazamiento, abordar las causas profundas y los factores determinantes del desplazamiento y gestionar con eficacia los desplazamientos mixtos. En la nota también se examinan las necesidades especiales de protección de los refugiados, los desplazados internos, los apátridas y quienes sufren el impacto del cambio climático y los desastres.

A menos que se indique otra cosa, todos los documentos citados en la presente nota pueden consultarse en www.refworld.org.



Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–4	3
II. La cooperación internacional en el contexto de la movilidad humana	5–8	3
III. Respuestas a las causas profundas y los factores determinantes del desplazamiento	9–16	5
A. Conflictos armados y violencia.....	9–10	5
B. Apatridia	11–14	5
C. Cambio climático y desastres	15–16	6
IV. Garantía del acceso a la protección	17–27	7
A. Respuesta a los desplazamientos mixtos en el contexto del asilo y la migración	17–21	7
B. Acceso al territorio	22–24	8
C. Determinación de la condición de refugiado	25–26	9
D. Alternativas a la detención.....	27	10
V. Respuestas de protección	28–50	10
A. Recepción	28	10
B. Respuesta de emergencia	29–31	10
C. Desplazamiento interno	32–34	11
D. Necesidades específicas.....	35–42	12
E. Autosuficiencia e inclusión.....	43–50	14
VI. Soluciones	51–60	16
VII. Conclusión	61	18

I. Introducción

1. En el último año, el número de personas que se vieron obligadas a huir de sus hogares a causa de los conflictos y la persecución se elevó a 65,5 millones. De esta cifra, 10,7 millones eran nuevos desplazados. Debido a la incapacidad para resolver los conflictos, un número cada vez mayor de personas vivía en condiciones de desplazamiento prolongado, algunas de ellas durante decenios, lo cual generaba tensiones incalculables para las comunidades y los países de acogida. Paradójicamente, las regiones en desarrollo, y en particular los países menos adelantados, que cuentan con menos recursos para responder a los desafíos del desplazamiento, eran los que tenían un mayor número de refugiados.

2. Mientras que en general los países de acogida mantenían abiertas las fronteras, lo cual ponía de manifiesto un compromiso y una generosidad notables hacia las personas necesitadas de protección internacional, sus capacidades estaban tocando al límite. Después de varios años de aumento constante del número de refugiados y de aparición de sucesivas emergencias nuevas, el apoyo político y público a los refugiados se encuentra bajo presión. El espacio de protección se redujo en algunos países del mundo y aparecieron graves deficiencias en los sistemas de asilo y de recepción. En este contexto, se requiere crear mayores sinergias para prestar apoyo a los países de acogida de modo que se pueda dar una respuesta adecuada, y para ello serán fundamentales una solidaridad internacional reforzada y una responsabilidad compartida. Esto se reflejó en la Declaración de Nueva York, aprobada por la totalidad de los 193 Estados Miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2016, cuyo propósito era afrontar la cuestión de los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes.

3. El aumento de la movilidad humana en la era moderna, caracterizada por desplazamientos complejos e irregulares de refugiados, solicitantes de asilo y migrantes, con el recurso creciente al tráfico ilícito y la trata de personas, se considera uno de los principales desafíos a que se enfrentan los Estados y las sociedades en su conjunto. No obstante, centrarse en la aplicación de la ley, el control de las fronteras y las medidas de lucha contra la trata y el tráfico ilícito y castigar a las víctimas no frenará ni detendrá esos desplazamientos. A menos que los Estados colaboren para responder a las dimensiones humanitarias y de protección de los desplazamientos irregulares —abordando las causas profundas y los factores determinantes del desplazamiento, mejorando las condiciones de protección en los lugares en que se encuentran las personas y creando formas más seguras y ordenadas de lograr soluciones a largo plazo— las personas seguirán atravesando las fronteras. Si se gestiona de manera apropiada, y si viene acompañada por un liderazgo abierto y con visión de futuro, la movilidad humana puede presentar oportunidades para los Estados, las sociedades de acogida y las personas afectadas.

4. En la presente nota se describen los desafíos y las oportunidades relacionados con la movilidad humana y el valor de la cooperación internacional. Se reflexiona sobre el momento crítico que ofrece la Declaración de Nueva York y se contempla la formulación de un pacto mundial sobre la cuestión de los refugiados en 2018.

II. La cooperación internacional en el contexto de la movilidad humana

5. En la Declaración de Nueva York, los Estados reafirmaron unánimemente los principios de la protección de los refugiados y los instrumentos jurídicos básicos en que esta se fundamenta. La Declaración es una expresión de profunda solidaridad —con quienes se ven obligados a huir atravesando las fronteras y con los países que los acogen— y en ella se reconoce un deber común a nivel mundial de prestar ayuda. Se insta al ACNUR a elaborar un Marco de Respuesta Integral para los Refugiados para afrontar desplazamientos masivos de refugiados y situaciones prolongadas de refugiados, lo cual representa un cambio de paradigma en la forma en que la comunidad internacional prevé colaborar en su respuesta. Reconociendo que la mayoría de países que acogen grandes poblaciones de refugiados reciben un apoyo que es insuficiente y que llega con retraso, el

Marco pretende obtener una respuesta con la participación de múltiples interesados para afrontar la situación de una manera integral que abarque desde la recepción hasta las soluciones, y abordar las causas profundas del desplazamiento. Gracias a una distribución de las responsabilidades más equitativa, el Marco asegura un mayor apoyo a los refugiados y a las comunidades de acogida. También prevé la participación de una mayor variedad de agentes, como las autoridades estatales y locales, las instituciones financieras, las entidades dedicadas al desarrollo, la sociedad civil, el sector privado y los propios refugiados, a la hora de formular y adaptar una respuesta a cada situación de refugiados.

6. Basándose en las prácticas anteriores, particularmente en la respuesta a la situación de los refugiados sirios en Egipto, el Iraq, Jordania, el Líbano y Turquía, el ACNUR y sus socios están promoviendo un enfoque amplio que aborde las necesidades inmediatas y de largo plazo de las personas que se han visto obligadas a desplazarse y las comunidades de acogida. Para alcanzar este objetivo, el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados se está aplicando en la actualidad en Costa Rica, Djibouti, Etiopía, Guatemala, Honduras, México, la República Unida de Tanzania, Somalia y Uganda. A este respecto, el ACNUR está colaborando estrechamente con los gobiernos para movilizar socios y fortalecer el apoyo a los refugiados, al tiempo que se responde mejor a las necesidades de desarrollo de las comunidades de acogida y se amplían las soluciones con la intervención de terceros países. En Uganda, el Marco procura apoyar el enfoque progresivo aplicado por el Gobierno a los refugiados mediante una ayuda específica para el desarrollo, el mejoramiento de las infraestructuras y la ampliación del acceso a los servicios básicos para las comunidades de acogida y las de refugiados. En marzo de 2017, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) celebró una cumbre especial sobre protección y soluciones duraderas para los refugiados somalíes, en que se consideró la aplicación del Marco y se aprobó la Declaración de Nairobi. Ese documento, aprobado unánimemente por Djibouti, Etiopía, Kenya, el Sudán, Sudán del Sur y Uganda, contiene compromisos detallados de los Estados miembros de la IGAD en materia de protección y de soluciones para los refugiados somalíes, al tiempo que formula claros llamamientos a la acción para que la comunidad internacional dé muestras de solidaridad internacional y comparta las responsabilidades. Costa Rica, Guatemala, Honduras y México están aprovechando los mecanismos regionales y subregionales de cooperación existentes para hacer frente a los desplazamientos mixtos que afectan Centroamérica y México.

7. Con arreglo al sistema de alianzas previsto en el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados, el ACNUR busca una colaboración más estrecha con el Banco Mundial. En 2016, el ACNUR hizo una contribución al informe del Banco Mundial sobre el desplazamiento forzoso, en que se destacaba la importancia de las alianzas complementarias entre los agentes humanitarios y los dedicados al desarrollo. A raíz de ello, la Junta de Gobernadores del Banco Mundial asignó 2.000 millones de dólares al apoyo a los países de acogida de refugiados como parte de su financiación de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) para el período 2017-2019. Los fondos estarán dirigidos a los países menos adelantados y tienen por objeto mejorar el bienestar de los refugiados y de las poblaciones de acogida. En 2017 se están llevando a cabo misiones conjuntas del Banco Mundial y el ACNUR a países que cumplen determinadas condiciones, varios de los cuales participan en el Marco, para preparar las intervenciones programáticas. Esto coincide también con la aprobación por el ACNUR de una estrategia de planificación multianual y con múltiples socios en diversos países.

8. En la Declaración de Nueva York los Estados se comprometen a combatir la xenofobia, el racismo y la discriminación, reconociendo que las medidas para mejorar la inclusión pueden reducir el riesgo de marginación y radicalización. Se promueven políticas nacionales relativas a la integración y la inclusión, aplicadas junto con las organizaciones de la sociedad civil y otros interesados pertinentes. Mientras que existen muchos ejemplos positivos de integración e inclusión, las políticas de división y la retórica nacionalista también están cobrando impulso y suponen una amenaza para esas actividades. Los debates acerca de las llegadas irregulares de refugiados y migrantes, que son víctimas fáciles en tiempos inciertos, encuentran eco en aquellos que temen mucho la inseguridad. Por consiguiente, se requiere un enfoque efectivo basado en el conjunto de la sociedad para detener el alza de la xenofobia y la política populista. En este contexto, el ACNUR colabora con socios de nivel local y nacional en todo el mundo para reducir la intolerancia que

sufren las personas que se desplazan. Ello incluye una iniciativa sobre la diversidad en Ucrania, la iniciativa del “largo día de la huida” en Austria y la iniciativa “Respiramos inclusión” que se está aplicando en las escuelas del Ecuador. En Sudáfrica, la plataforma de externalización masiva Xenowatch hace un seguimiento de las amenazas y los ataques xenófobos; los casos urgentes se comprueban y se transmiten al ACNUR con miras a la adopción de medidas.

III. Respuestas a las causas profundas y los factores determinantes del desplazamiento

A. Conflictos armados y violencia

9. Las razones que impulsan a las personas a huir son complejas y presentan múltiples facetas. La persecución y la opresión, sumadas a sistemas jurídicos inadecuados y a la inexistencia de un estado de derecho, suelen ser precursores de conflictos armados y de violencia, lo cual provoca los desplazamientos. Un ciclo de violencia que parece ser perpetuo en muchos países de África, el Oriente Medio y Centroamérica está teniendo un efecto profundo en la población civil y en comunidades enteras, destruye las infraestructuras y el tejido social, perturba las economías y genera crisis humanitarias. La inseguridad en lugares como el Afganistán, el Iraq, la República Árabe Siria, Sudán del Sur y el Yemen continúa causando desplazamientos, tanto internos como transfronterizos. En Nigeria, los secuestros, las violaciones y el reclutamiento forzado de niños y jóvenes, los atentados suicidas con bombas y la esclavitud sexual figuran entre los factores violentos determinantes del desplazamiento. En algunas partes de Centroamérica la violencia de las bandas se ha hecho endémica, afecta particularmente a los niños y los jóvenes y hace que estos huyan para no tener que enfrentarse a consecuencias terribles. Reconociendo que los conflictos armados y la violencia constituyen hoy las causas principales de los desplazamientos de refugiados, el ACNUR ha publicado nuevas directrices sobre los principios jurídicos aplicables en esos contextos para determinar la condición de refugiado¹.

10. Dar solución al desplazamiento, así como impedir que se produzca, dependerá del éxito de las iniciativas emprendidas para abordar sus causas profundas, incluidas las violaciones de los derechos humanos que tienen lugar en un clima de impunidad. Esas iniciativas incluyen fortalecer el estado de derecho, promover sistemas de buena gobernanza basados en la inclusión, garantizar el acceso a la justicia, apoyar marcos legislativos que se apliquen de forma equitativa y no arbitraria, instaurar instituciones eficaces y responsables, y emprender la reforma del sector de la seguridad. El ACNUR colabora con los Estados en muchos de esos ámbitos. En la República Centroafricana, por ejemplo, el ACNUR facilitó la inclusión de desplazados internos y retornados mediante una evaluación realizada por el Ministerio de Justicia sobre las prioridades de la población en los sectores de la justicia y la seguridad. En Myanmar, el ACNUR desarrolló la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para prestar asesoramiento jurídico en relación con los derechos sobre la tierra a los desplazados internos y los refugiados que regresaban a sus hogares. La realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030, en que se subraya la importancia de la justicia, la igualdad y la no discriminación, contribuirá también a abordar muchas de las causas profundas y los factores determinantes del desplazamiento.

B. Apatridia

11. La apatridia, que da lugar a la negación de derechos, la marginación y la discriminación, puede ser tanto una causa fundamental del desplazamiento como una consecuencia de este. Esto se reconoce en la Declaración de Nueva York, donde se alienta a los Estados a considerar medidas para reducir los casos de apatridia.

¹ Véase <http://www.unhcr.org/publications/legal/58359afe7/unhcr-guidelines-international-protection-12-claims-refugee-status-related.html>.

12. Muchos Estados han hecho progresos considerables en este sentido, incluso en el contexto de la Campaña #IBelong del ACNUR para terminar con la apatridia antes de 2024. En 2016, casi 60.800 apátridas o personas con una nacionalidad indeterminada adquirieron una nacionalidad o vieron confirmada la que tenían, por ejemplo en Albania, Côte d'Ivoire, Estonia, la Federación de Rusia, Filipinas, el Iraq, Kazajstán, Kirguistán, Suecia, Tailandia, Tayikistán y Turkmenistán. Además, varios Estados de esas regiones adoptaron medidas legislativas para reducir e impedir la apatridia, como asegurar que ningún niño nazca apátrida, eliminar la discriminación por motivos de género en las leyes sobre la nacionalidad y facilitar la naturalización de los apátridas. La adhesión, en septiembre de 2016, de Guinea-Bissau a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 elevó el total de Estados partes a 89 y 68, respectivamente.

13. Además de la prevención y la erradicación de la apatridia, el ACNUR y sus socios colaboraron con los Estados para promover la inscripción en el registro civil y la documentación de los apátridas. A fin de mejorar la protección otorgada a los apátridas hay que seguir asignando prioridad a la reunión y el análisis de datos. A este respecto, el ACNUR encargó estudios en varios países, como Côte d'Ivoire, Serbia y Suecia, que facilitan una mejor comprensión tanto de las causas de la apatridia como de las opciones para solucionarla.

14. Los socios del ACNUR, como los organismos de las Naciones Unidas, las instituciones financieras y las organizaciones regionales, también contribuyen a acelerar los progresos para poner fin a la apatridia. El ACNUR colabora estrechamente con el Banco Mundial en un nuevo conjunto de "principios de identificación" diseñados para apoyar la aplicación de la meta 16.9 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, relativa a proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos, de aquí a 2030. En diciembre de 2016, el ACNUR y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) pusieron en marcha una coalición para garantizar el derecho de todos los niños a una nacionalidad², que se propone crear conciencia sobre el problema oculto de la apatridia infantil y luchar contra él. Los Estados participantes en calidad de "amigos de la Campaña #IBelong" prestaron apoyo a varias iniciativas, como la aprobación de una resolución sobre el derecho a la nacionalidad en el período de sesiones de junio de 2016 del Consejo de Derechos Humanos. En mayo de 2017, los Ministros de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) suscribieron un plan de acción regional para poner fin a la apatridia en Gambia.

C. Cambio climático y desastres

15. El cambio climático exacerba la escala y la complejidad de los desplazamientos humanos. Muchas personas también abandonan sus hogares en el contexto de riesgos de evolución lenta, como la erosión costera relacionada con la elevación del nivel del mar. En varios países se están desarrollando crisis humanitarias relacionadas con una combinación de conflictos y los efectos del cambio climático, en particular en la región de la cuenca del lago Chad, Nigeria, Somalia, Sudán del Sur y el Yemen, lo cual genera desplazamientos internos y transfronterizos. La inseguridad alimentaria y el hambre también están relacionadas con el cambio climático, que afecta la capacidad de los Estados con estructuras de gobernanza frágiles y déficits institucionales para responder a las necesidades de sus poblaciones. Los conflictos y la violencia pueden dificultar el acceso físico y económico a los alimentos, particularmente causando trastornos para los medios de vida y los mercados. En este contexto, las personas desplazadas por una combinación de las consecuencias de un conflicto y los efectos del cambio climático suelen necesitar protección y pueden ser consideradas refugiados.

16. Consciente de la necesidad de responder a los desplazamientos internos y transfronterizos relacionados con el cambio climático y los desastres, el ACNUR proporciona protección y asistencia siempre que ello es apropiado y viable. Este fue el caso en el Ecuador, como respuesta al terremoto de 2016. El ACNUR lidera el grupo de

² Véase <http://www.unhcr.org/ibelong/unicef-unhcr-coalition-child-right-nationality/>.

actividades de protección en Etiopía como parte de su respuesta humanitaria a la sequía. En Somalia, donde la sequía ha desplazado a más de 135.000 personas desde noviembre de 2016, el ACNUR ha reforzado su vigilancia de la protección y proporciona refugio y asistencia humanitaria a los desplazados internos en las zonas más afectadas. En 2017, el ACNUR se integró en el Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos establecido en el marco del Acuerdo de París para formular recomendaciones sobre enfoques integrados que permitan evitar, minimizar y responder a los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático. El ACNUR también es miembro de la Plataforma para el Desplazamiento por Desastres, establecida en julio de 2016 para aplicar el Programa de Protección de la Iniciativa Nansen, que aborda los déficits de protección en el marco de los desplazamientos transfronterizos relacionados con desastres.

IV. Garantía del acceso a la protección

A. Respuesta a los desplazamientos mixtos en el contexto del asilo y la migración

17. Aunque la mayoría de refugiados del mundo buscaban protección en países vecinos, muchos seguían adelante, junto con los migrantes. Las rutas que utilizaban estaban plagadas de peligros, como viajar en embarcaciones inseguras y atravesar desiertos tórridos. Es frecuente que tanto los refugiados como los migrantes estén separados de sus familiares y afronten riesgos similares, como el secuestro, largos períodos de privación de libertad en condiciones extremadamente deficientes, abusos físicos y sexuales y la tortura y la extorsión por parte de bandas de traficantes y delincuentes. Las corrientes de desplazamientos mixtos se producen en muchas regiones, incluso a través del Mediterráneo, desde los Grandes Lagos y el Cuerno de África hacia el África Meridional, y a través del mar Rojo y el golfo de Adén hacia el Yemen. Cuando se encuentran personas en peligro en el mar, la máxima prioridad es salvar vidas asegurando un rescate oportuno y el desembarco en condiciones de seguridad, con independencia de la condición jurídica de las personas que se encuentran a bordo. En los últimos años, el ACNUR ha intensificado sus actividades de promoción y fomento de la capacidad, manteniendo un enlace con las operaciones de la fuerza naval de la Unión Europea ATALANTA (EU NAVFOR) en Somalia y sus alrededores y en el Mediterráneo, e impartiendo capacitación a miembros de la guardia costera y las autoridades de inmigración. En Libia se multiplicaron los puestos de salud en los puntos de desembarco para prestar asistencia de emergencia las personas rescatadas.

18. A fin de prestar asistencia a los Estados y otros agentes para responder a los desplazamientos mixtos, el ACNUR actualizó su Plan de Acción de los 10 Puntos³, que ofrece instrumentos y orientación práctica para identificar y atender a las necesidades de las personas desplazadas que están en peligro o tienen necesidades especiales. Comprende las mejores prácticas de Europa, Marruecos, el Sudán y Tailandia sobre la forma de responder a las necesidades de las víctimas de la trata, así como orientaciones sobre la identificación y la protección de las víctimas. El ACNUR, junto con el UNICEF, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y otros socios, estableció a lo largo de las rutas utilizadas con más frecuencia en Europa puntos de apoyo y protección para los niños refugiados y migrantes y sus familias. Conocidos como “puntos azules”, brindan acceso a espacios seguros y adaptados a las necesidades de los niños, salas privadas para recibir apoyo psicosocial, asesoramiento jurídico, servicios para restablecer los vínculos familiares y un mostrador de información. El ACNUR prestó apoyo a organizaciones de la sociedad civil en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Perú para llevar a cabo actividades de vigilancia de las fronteras, reforzar el acceso al territorio y crear conciencia sobre los riesgos a que se enfrentan los refugiados y los migrantes. A comienzos de 2017, el ACNUR emprendió una nueva campaña para crear conciencia sobre el riesgo que representaba atravesar el golfo de Adén y el mar Rojo desde África hacia el Yemen, insistiendo en los peligros y la inseguridad existente a la llegada. Siguiendo el Plan de Acción del Brasil, y como parte de

³ Véase <http://www.unhcr.org/the-10-point-plan-in-action.html>.

la Declaración de San José, se han fortalecido los mecanismos de vigilancia de fronteras y de recepción en Belice, Costa Rica, México y otros países de asilo de personas que huyen de la violencia y la inseguridad.

19. Como miembro del Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas, el ACNUR contribuyó a la elaboración de un conjunto de instrumentos para diseñar y evaluar los programas de lucha contra la trata. En octubre de 2016, el ACNUR elaboró un módulo sobre la trata y el género como parte de su conjunto de medidas de capacitación para la prevención y la respuesta en casos de violencia sexual y por razón de género.

20. El ACNUR colabora con otros socios en la reunión de datos sobre las corrientes mixtas y presta asesoramiento en materia de políticas y apoyo en los procesos consultivos intergubernamentales, interinstitucionales y regionales, de modo que se aborden las preocupaciones en materia de protección. En noviembre de 2016, los Estados de Asia Sudoriental acordaron establecer un equipo de tareas sobre planificación y preparación para responder a grandes desplazamientos transfronterizos de migrantes y refugiados. El equipo de tareas actuará en el marco del mecanismo de consulta del Proceso de Bali, que presta apoyo a los Estados para la formulación de mecanismos de alerta temprana y asegura su capacidad para coordinar una respuesta operacional en caso de grandes corrientes de entrada. El equipo de tareas también promoverá el intercambio de mejores prácticas en los planos nacional y regional, incluso medidas para armonizar las actividades de detección, búsqueda y rescate, desembarco y gestión de refugiados.

21. La Declaración de Nueva York prevé que los interesados con experiencia en migración, incluido el ACNUR, contribuyan a la formulación de un pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular, así como a la elaboración de principios no vinculantes sobre el trato de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad. El ACNUR apoya esta actividad y colabora con la Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y otros socios para asegurar que ambos pactos sean complementarios, pese a haber sido elaborados por procesos distintos e independientes.

B. Acceso al territorio

22. El ACNUR reconoce las legítimas preocupaciones de seguridad de los Estados a la hora de gestionar sus fronteras. Proteger a los refugiados y garantizar la seguridad son objetivos compatibles e incluso complementarios. Unos sistemas de gestión de las fronteras que tengan en cuenta consideraciones de protección y unos mecanismos eficaces de selección y remisión permiten que, en una situación de corrientes mixtas de desplazamiento, las personas necesitadas de protección internacional sean detectadas y remitidas a los servicios apropiados, al mismo tiempo que se promueve la seguridad nacional. La tramitación ordenada de las solicitudes de asilo, ya sea en un procedimiento individualizado o en procesos que abarquen grupos determinados, permite a los Estados adquirir confianza acerca de quién se halla en su territorio y, al mismo tiempo, proteger los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo. Ello incluye la inscripción sin demora de todos los recién llegados en un registro y unos mecanismos apropiados para la determinación de su condición.

23. En muchos Estados se han producido nuevas mejoras para intensificar unos controles fronterizos que tengan en cuenta las consideraciones de protección. Por ejemplo, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Turkmenistán formularon conjuntamente, con los auspicios del Proceso de Almaty, directrices regionales sobre mecanismos de identificación y remisión para solicitantes de asilo y refugiados en las fronteras de Asia Central. En África Septentrional y Europa Septentrional, el ACNUR continuó su labor para mejorar sistemas de entrada que tuvieran en cuenta consideraciones de protección gracias a la capacitación y el fomento de la capacidad de las autoridades implicadas en la vigilancia de las fronteras. El ACNUR mantuvo sus iniciativas de promoción para asegurar que las normas de protección internacionales se reflejaran en la política de gestión de fronteras de la Unión Europea,

incluso mediante el Foro Consultivo sobre Derechos Fundamentales de Frontex⁴. En 2016, el ACNUR publicó una hoja informativa relativa a “Mejorar la protección de los refugiados en la Unión Europea y en el mundo”, que se centraba en recuperar la confianza y la solidaridad entre los Estados miembros gracias a un sistema de asilo bien administrado, mecanismos de preparación y una mayor atención a la integración, así como la colaboración más allá de las fronteras de la Unión Europea.

24. Mientras que muchos países garantizaron el acceso a la protección manteniendo abiertas sus fronteras, particularmente en África, los enfoques basados en la restricción de los desplazamientos transfronterizos en algunas regiones hicieron que algunos solicitantes de asilo y refugiados fueran rechazados. El ACNUR siguió observando en Europa Central y el oeste de los Balcanes, pero también en otras partes del mundo, situaciones de rechazo incompatibles con el principio de no devolución. Además, la aplicación de leyes y políticas nacionales que penalizan la entrada irregular, que se ha observado en algunos países, crea el riesgo de que los refugiados tal vez no tengan acceso a unos procedimientos equitativos ni a la protección. Con arreglo al enfoque de colaboración descrito en el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados, el ACNUR ampliará las iniciativas de apoyo a los Estados para garantizar la admisión, de conformidad con el derecho internacional, y establecer condiciones de recepción adecuadas, seguras y dignas.

C. Determinación de la condición de refugiado

25. El ACNUR continúa colaborando con los Estados a fin de instaurar y fortalecer sistemas nacionales para la determinación de la condición de refugiado y la determinación de la apatridia. Esto tiene lugar en el contexto de la asunción por los Estados de las responsabilidades que supone llevar a cabo dichas determinaciones y, por consiguiente, efectuar la transición que haga innecesaria la aplicación de los procedimientos del ACNUR, así como mediante proyectos para mejorar la adopción de decisiones en relación con esas determinaciones y para elaborar sistemas de garantía de la calidad. En 2016, el ACNUR emprendió proyectos de garantía de la calidad con muchos Estados, entre ellos Benin y Trinidad y Tabago. La iniciativa de calidad para Europa Oriental proporcionó un foro regional para que los Estados, que comprendían Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, la República de Moldova y Ucrania, debatieran sobre los desafíos que presentaban los sistemas de asilo y para facilitar las alianzas y reforzar los procedimientos. Son encomiables los constantes esfuerzos del Camerún y de Kenya para asumir la responsabilidad por la determinación de la condición de refugiado, así como el compromiso de Tailandia de establecer un mecanismo de selección. En Turquía, el Gobierno y el ACNUR continúan con el proceso de transición de un sistema de determinación bajo mandato del ACNUR para los solicitantes de asilo no sirios hacia un sistema administrado por el Gobierno. Con respecto a la apatridia, el ACNUR publicó un documento sobre buenas prácticas para el establecimiento de procedimientos de determinación de la apatridia. En 2016, Bulgaria y Costa Rica adoptaron procedimientos específicos para abordar situaciones de apatridia.

26. En 2016, el ACNUR registró 208.100 solicitudes individuales de asilo. Numerosas operaciones introdujeron modalidades diversas de tramitación de los casos a fin de optimizar la eficiencia al tiempo que se mantenía la calidad en la adopción de decisiones. No obstante, el número de casos pendientes de solicitud de asilo ha seguido creciendo, lo cual exige una revisión de la forma en que se gestionan, aplicando un enfoque de examen del conjunto de sistemas. En varias de sus operaciones de determinación de la condición de refugiado, el ACNUR asigna prioridad a la utilización estratégica de la determinación como una intervención de protección, lo cual contribuye también a un mejor acceso a los derechos, servicios y soluciones.

⁴ La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.

D. Alternativas a la detención

27. Pese a los progresos realizados en varios países, el ACNUR sigue profundamente preocupado por el aumento de las detenciones de solicitantes de asilo en algunos Estados. El ACNUR continuó propugnando el uso de alternativas a la detención para los refugiados y los solicitantes de asilo y colaboró con los Estados en el marco de su estrategia global “Más Allá de la Detención (2014-2019)”. La estrategia incorporó en 2016 8 nuevos países de interés (Bélgica, Botswana, Bulgaria, Chequia, ex República Yugoslava de Macedonia, Japón, Sudáfrica y Zimbabwe), con lo que el total se elevó a 20. El ACNUR sostiene que los niños no deben ser detenidos para finalidades relacionadas con la inmigración, independientemente de su condición jurídica y su situación migratoria. En cambio, debe haber mecanismos apropiados de atención y programas basados en la comunidad para asegurar una recepción adecuada de los niños y de sus familias. A este respecto, el ACNUR colabora con el estudio mundial sobre los niños privados de libertad, que responde a un encargo de las Naciones Unidas. El ACNUR también ha puesto en marcha, en colaboración con el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, proyectos dedicados a la aplicación de programas de vigilancia y fomento de la capacidad en materia de detención relacionada con la inmigración, centrados especialmente en los niños, las familias y otras personas que corren el riesgo de ser detenidas en los Balcanes, el Oriente Medio, América Septentrional y Asia Sudoriental.

V. Respuestas de protección

A. Recepción

28. Proporcionar condiciones de recepción adecuadas constituyó un desafío en muchos lugares. Por ejemplo, el ACNUR instó a los países de acogida de refugiados burundeses a que proporcionaran con urgencia más terrenos para albergar a una importante corriente de recién llegados, con objeto de facilitar refugio y evitar un empeoramiento drástico de las condiciones. Es encomiable la recepción de refugiados por parte de Uganda y los esfuerzos excepcionales de este país para alojarlos en asentamientos. No obstante, la escala de las corrientes de entrada desde Sudán del Sur, con un promedio diario de varios miles de llegadas, ha empezado a superar la capacidad de las instalaciones de tránsito y recepción. En Grecia, el ACNUR y sus socios concluyeron la adaptación de los asentamientos a las condiciones invernales, sustituyendo las tiendas por unidades de alojamiento prefabricadas y proporcionando medios de calefacción. El ACNUR llevó a cabo evaluaciones de las condiciones de recepción en Serbia y contribuyó a adaptar las instalaciones con servicios adecuados de iluminación, instalaciones de saneamiento separadas para personas de uno y otro sexo y dormitorios seguros para alojar al número cada vez mayor de mujeres y niños. En otros lugares de Europa, el ACNUR ayudó a obtener alojamiento alternativo en apartamentos de alquiler, hoteles, hogares de acogida y alojamientos proporcionados por los gobiernos. El ACNUR continúa promoviendo el mantenimiento de las instalaciones de recepción existentes y la constante mejora de las condiciones de recepción siempre que sea necesario. En Costa Rica, Guatemala, Honduras y México se instalaron nuevos refugios y espacios seguros, con arreglos especiales para personas con necesidades específicas.

B. Respuesta de emergencia

29. La continuación y el empeoramiento de los conflictos en el Iraq, Nigeria, la República Árabe Siria, Sudán del Sur y el Yemen siguieron desplazando a personas en el interior de los países y más allá de sus fronteras. El ACNUR está profundamente preocupado por las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en numerosos contextos de emergencia. Otros desafíos son la obstrucción de la asistencia humanitaria y de otras intervenciones que tienen por objetivo salvar vidas, así como la falta de un acceso seguro y sin trabas a personas que son motivo de preocupación, lo cual agudiza los problemas de protección. En la República Árabe Siria, 4,72 millones de personas necesitadas de asistencia humanitaria se encuentran

cercadas en zonas de difícil acceso. La seguridad de los trabajadores humanitarios también da motivos de preocupación. Ejemplos de ello son el bombardeo del asentamiento de desplazados internos de Rann, en la zona nororiental de Nigeria, en el que resultaron muertas seis personas dedicadas a tareas de asistencia, y el secuestro en el Sudán, en noviembre de 2016, de tres funcionarios del ACNUR, que más tarde fueron puestos en libertad.

30. Diversas situaciones complejas exigieron también una intervención considerable del ACNUR, como desplazamientos mixtos en Libia y África Septentrional, los desplazamientos en curso hacia Europa, Malí y Ucrania, y los desafíos en materia de protección en Centroamérica. Para atender esta última cuestión, el ACNUR reforzó su cooperación con gobiernos de la subregión, incluido el de Guatemala. A diferencia de años anteriores, en que el aumento del número de solicitantes de asilo se registraba principalmente en el Canadá y en los Estados Unidos de América, en 2016 el mayor incremento relativo se produjo en países vecinos, particularmente Costa Rica y México. La inseguridad alimentaria y el riesgo de hambre, particularmente en África Oriental y en el Cuerno de África, exigieron también importantes esfuerzos de socorro. En 2016, aproximadamente 2,29 millones de refugiados en 9 países experimentaron reducciones de alimentos superiores al 50%; el 99% de esos casos se produjeron en África.

31. El ACNUR siguió colaborando estrechamente con sus socios para fortalecer la respuesta a las situaciones de emergencia, incluso mediante acuerdos de respuesta a las emergencias con organizaciones no gubernamentales y los grupos temáticos mundiales y nacionales sobre desplazados internos. En los últimos años, el ACNUR y sus socios han hecho considerables inversiones para mejorar la protección de los niños y la capacidad de prevención y respuesta ante la violencia sexual y por razón de género en situaciones de emergencia. En 2016 se desplegaron expertos a 19 países para tareas de protección de la infancia y a 9 países para tareas de prevención y respuesta ante la violencia sexual y por razón de género. Gracias a este despliegue, el ACNUR y sus socios pudieron incrementar considerablemente la medida en que esos y otros riesgos fundamentales y recurrentes en materia de protección pudieron abordarse en una etapa temprana en situaciones de emergencia.

C. Desplazamiento interno

32. El número de personas desplazadas en sus propios países se mantuvo por encima de los 40 millones. En el Afganistán, se estima que resultaron desplazadas otras 623.200 personas, y cerca de 1 millón de desplazados internos permanecía en una situación prolongada. En el Iraq había más de 3 millones de desplazados internos, cerca de 370.000 de los cuales habían sido desplazados como consecuencia de la operación en Mosul. El número estimado de desplazados internos en la República Árabe Siria se cifraba en 6,3 millones de personas. En otros lugares, la continuación y el empeoramiento de los conflictos, a lo que se sumaban a veces riesgos de evolución lenta y desastres repentinos, provocaron importantes desplazamientos internos. Esto es destacable en Nigeria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y Sudán del Sur.

33. El ACNUR, que lidera grupos temáticos nacionales de protección y mecanismos afines en 25 países, desempeña labores de coordinación y ofrece protección a los desplazados internos y otras personas afectadas por los conflictos y la violencia. En Nigeria, el ACNUR y sus socios en tareas de protección realizaron visitas a centros de detención, participaron en la solución de controversias y proporcionaron asistencia jurídica, de lo cual pudieron beneficiarse aproximadamente 1,73 millones de personas necesitadas. En el Iraq y el Yemen, el ACNUR dirigió el suministro de medios de refugio de emergencia y artículos no alimentarios, al tiempo que proporcionaba asistencia jurídica y atención psicosocial a los desplazados por las recientes hostilidades. Por conducto de voluntarios en tareas de extensión y centros comunitarios, el ACNUR prestó servicios de protección a casi medio millón de personas en la República Árabe Siria en la primera mitad de 2017. Mediante la vigilancia de la protección en situaciones de desplazamiento interno, el ACNUR mantiene un análisis actualizado de las necesidades de protección y asistencia. Ello le permite influir en la adopción de decisiones a nivel interinstitucional y aportar una

respuesta inmediata, o bien con sus propios programas o bien remitiendo a las personas a sus socios o a la entidad local o nacional pertinente.

34. El ACNUR presta apoyo a los Estados para formular leyes y políticas nacionales sobre el desplazamiento interno y para adaptar las leyes y políticas existentes a las normas internacionales. En Ucrania, por ejemplo, el ACNUR y sus socios promovieron con éxito el acceso de los desplazados internos a la asistencia jurídica gratuita. En Malí, la labor de un comité técnico apoyado por el ACNUR y dedicado a incorporar en la legislación nacional las obligaciones contenidas en la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala) fue validada, y ello dio lugar al primer proyecto de una ley nacional sobre los desplazados internos. El comité está integrado por miembros del parlamento, además de representantes de los ministerios principales, la sociedad civil y la Misión de la Unión Africana para Malí y el Sahel.

D. Necesidades específicas

35. Un enfoque basado en la comunidad, que asegure una comunicación efectiva con las personas que son motivo de preocupación, logre la participación de la comunidad en su conjunto y establezca intervenciones dirigidas a determinar y abordar necesidades específicas, es fundamental para obtener resultados positivos en materia de protección. Se utilizan mecanismos para obtener información de los usuarios a fin de lograr que las prioridades y opiniones de las comunidades directamente afectadas influyan en la planificación y la programación, de modo que las personas puedan adoptar decisiones fundamentadas y acceder mejor al ejercicio de sus derechos. Un elemento fundamental del enfoque basado en la comunidad es la política del ACNUR relativa a la edad, el género y la diversidad.

36. Garantizar la protección de los niños y los jóvenes continuó siendo una prioridad en todo el mundo. Siguió llegando a Europa un gran número de niños, con 63.300 menores no acompañados y separados registrados en la Unión europea en 2016. El ACNUR prestó apoyo a las autoridades de varios países europeos para reforzar los sistemas de protección de los niños no acompañados y separados y, junto con sus socios, prestó asistencia directa, incluida asistencia psicosocial, en Grecia y a lo largo de la ruta de la zona occidental de los Balcanes. En colaboración con el UNICEF y la organización International Rescue Committee, el ACNUR aportó recomendaciones concretas sobre la forma de aplicar mejor las normas de protección de la infancia en Europa. Respondiendo al gran incremento de llegadas de niños no acompañados de El Salvador, Honduras y Guatemala a países vecinos y a toda la región, el ACNUR promovió el establecimiento de procedimientos basados en el interés superior del niño y redes de espacios seguros. En el Oriente Medio, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el UNICEF y el ACNUR, en consulta con los socios en la iniciativa “Ninguna Generación Perdida”, trabajan en una estrategia regional para abordar el problema del trabajo infantil entre los refugiados en el contexto de la crisis de Siria.

37. En diciembre de 2016, el Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos en materia de Protección se centró en los niños en tránsito y se reafirmó la importancia de tratar a los niños primordialmente como niños, atendiendo a sus derechos y necesidades específicos, e independientemente de su condición jurídica. Las recomendaciones incluyeron las de actuar urgentemente para poner fin a las detenciones relacionadas con la inmigración y la apatridia, asegurar la documentación y la inscripción de nacimientos de todos los niños, promover la reunificación de las familias y las vías complementarias para encontrar soluciones a la situación de los niños y jóvenes, y mejorar el acceso a una educación de calidad y a oportunidades de aprendizaje. Entre las demás recomendaciones figuraban el fortalecimiento de unos sistemas nacionales inclusivos de protección de la infancia; la ampliación de la cooperación regional y transnacional en relación con la protección de la infancia; y el aumento de la cooperación internacional y una financiación multianual sostenida que permita a los Estados y las organizaciones no gubernamentales proteger y servir mejor a los niños desplazados.

38. En noviembre de 2016, el ACNUR publicó su informe final⁵ sobre las Consultas Mundiales con Jóvenes Refugiados, que tuvieron lugar entre octubre de 2015 y junio de 2016 y contaron con la participación de casi 1.500 jóvenes en 65 consultas celebradas en 23 países. En esas consultas, los jóvenes participantes definieron 10 desafíos clave y 7 medidas básicas para abordarlos. Estas sirven de marco para la acción de los agentes humanitarios, incluido el ACNUR. En particular, se destacó la necesidad de que se escucharan las voces de los jóvenes. Si bien los niños y los jóvenes dan muestras de una resiliencia excepcional en los desplazamientos, es necesario brindarles todas las oportunidades posibles para que continúe su crecimiento. Respondiendo a ello, el ACNUR vela por una participación significativa de los jóvenes, particularmente consultando con los grupos nacionales de jóvenes establecidos para las Consultas Mundiales sobre la colaboración del ACNUR con el Pacto sobre los Jóvenes en la Acción Humanitaria de la Cumbre Humanitaria Mundial y sobre la aplicación del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados.

39. El ACNUR sigue comprometido con el fortalecimiento de la protección de las mujeres y niñas, incluso mediante la promoción de la igualdad de género. En 2016 concluyó un examen de la igualdad de género en sus operaciones, que examinaba los desafíos y las buenas prácticas para mejorar la integración de la igualdad de género. Se ha prestado a las operaciones asistencia técnica para la igualdad de género, incluso mediante una evaluación amplia de las necesidades en materia de igualdad de género en Rwanda.

40. Prevenir y combatir la violencia sexual y por razón de género también es una prioridad para el ACNUR, incluso en el contexto de las personas en tránsito. Durante su huida, ya sea por mar o por tierra, las mujeres y los niños son a menudo víctimas de agresiones sexuales y violencia física y de otras formas de abuso, como la violación, la explotación y el secuestro. La mayoría de mujeres y niñas llegadas por mar a Italia denunciaron haber sufrido abusos, particularmente mientras estaban en tránsito en Libia. Algunas mujeres y niñas informaron de que se prepararon para su viaje utilizando medios anticonceptivos a fin de prevenir los embarazos no deseados en caso de agresión, lo cual indica lo peligrosa que es la situación. Durante su huida, algunas mujeres y niños no acompañados fueron obligados a mantener relaciones sexuales como pago del pasaje, para pagar los documentos de viaje, para sufragar los gastos en alimentos, productos higiénicos y otros artículos necesarios, y como pago para proseguir su viaje. La identificación, la remisión y la gestión de los casos siguen planteando desafíos considerables, y la coordinación de las respuestas a la violencia sexual y por razón de género a lo largo de las rutas de tránsito y a través de las fronteras continúa siendo insuficiente. A este respecto, se requieren vínculos más estrechos con los sistemas nacionales y con las organizaciones locales de la sociedad civil.

41. El ACNUR recurre a programas de extensión para identificar a las personas que corren el riesgo de ser víctimas de violencia sexual o por razón de género, proporcionar información pertinente, aplicar medidas de reducción de los riesgos y establecer vínculos con los servicios existentes. El ACNUR ha seguido aplicando las “Directrices para la Integración de las Intervenciones contra la Violencia de Género en la Acción Humanitaria” del Comité Permanente entre Organismos, que ayudan a las comunidades afectadas y a los agentes humanitarios en la coordinación, planificación, aplicación, supervisión y evaluación de medidas esenciales para la prevención y la mitigación de la violencia sexual y por razón de género. El ACNUR concluyó un estudio sobre la violencia sexual contra los hombres y muchachos refugiados en el conflicto de Siria para comprender mejor el problema y reforzar las intervenciones de los agentes humanitarios. En apoyo del Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia 2016-2017 (3RP), la seguridad en la reunión y gestión de datos sobre incidentes de violencia sexual y por razón de género mejoró gracias a la utilización del Sistema de Gestión de la Información sobre la Violencia de Género.

42. El ACNUR ha intensificado su apoyo a supervivientes de actos de violencia sexual y por razón de género en 25 situaciones de refugiados y 7 situaciones de desplazados internos en todo el mundo, y mantuvo los niveles de apoyo en 52 situaciones de refugiados. En

⁵ Véase <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/57e1126e7/final-report.html>.

Rwanda, por ejemplo, por conducto de los centros de atención integral administrados por el Gobierno y apoyados por el ACNUR, los supervivientes tienen acceso a servicios amplios de respuesta, como atención de la salud, asesoramiento y asistencia jurídica. En la República Unida de Tanzania, el ACNUR colaboró con el personal médico para mejorar la selección con fines sanitarios y de protección en los puntos de entrada de las fronteras, lo cual permitió identificar oportunamente a supervivientes de actos de violencia sexual y por razón de género y acelerar las remisiones a servicios de salud y asistencia psicosocial. Sin embargo, las iniciativas de este tipo orientadas a las personas en tránsito presentan mayores dificultades a causa del poco tiempo que permanecen esas personas en los países que atraviesan. El ACNUR crea conciencia sobre la prevención y la respuesta a la violencia sexual y por razón de género mediante iniciativas de promoción, capacitación y educación, como un programa de la organización International Rescue Committee relativo al “Compromiso de los hombres con prácticas responsables”, que contribuye a modificar las conductas en las comunidades afectadas por los conflictos. Esas iniciativas también han permitido obtener una mejor información de los supervivientes gracias a las actividades de la comunidad en varias operaciones. En el Iraq, por ejemplo, el ACNUR y sus socios organizaron sesiones periódicas de información y sensibilización, en las que casi 10.000 mujeres, hombres y niños recibieron apoyo psicosocial y jurídico.

E. Autosuficiencia e inclusión

43. La mayor parte de los refugiados del mundo no pueden obtener ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. Habida cuenta de las exigencias cada vez mayores que pesan sobre el sistema de respuesta humanitaria y de la brecha cada vez mayor que se abre entre las necesidades humanitarias y los recursos disponibles para atenderlas, nunca ha sido más crucial lograr que los refugiados sean productivos y autosuficientes. Ello también permite a los refugiados vivir dentro de la ley, pacíficamente y productivamente junto a sus comunidades de acogida.

44. Mediante su política de alternativas a los campamentos, el ACNUR promueve iniciativas como la de facilitar la planificación integrada de los asentamientos en el Chad, Malawi y Rwanda. A fines de 2016 se estimaba que el 70% de los refugiados en esos países vivían fuera de asentamientos planificados. Se está aplicando un criterio basado en un “plan maestro” para los asentamientos de refugiados en el Chad, Kenya, Malawi, Mozambique y Nepal, en el que se explora la forma en que el desarrollo de infraestructuras y la prestación de servicios en los asentamientos de refugiados, incluso mediante la cooperación con las entidades dedicadas al desarrollo, puede servir mejor a los intereses y las necesidades tanto de los refugiados como de las comunidades de acogida, y ayudar al desarrollo de una comunidad integrada sostenible.

45. Las investigaciones realizadas por el ACNUR y sus socios han puesto de manifiesto que las aportaciones de efectivo, y particularmente las subvenciones no vinculadas a propósitos concretos, pueden ayudar a los refugiados y desplazados internos a evitar las estrategias de supervivencia negativas más peligrosas, como ofrecerse a mantener relaciones sexuales como medio de sobrevivir y el trabajo infantil. Las intervenciones basadas en aportaciones monetarias pueden ayudar a apoyar el acceso a los servicios de salud, incluida la atención a la maternidad para las mujeres refugiadas embarazadas. El ACNUR siguió integrando en sus operaciones las intervenciones basadas en aportaciones monetarias y prosiguió la labor con sus socios en esta esfera, incluido el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y agentes de la sociedad civil. En 2016, el ACNUR transfirió más de 688 millones de dólares en forma de asistencia monetaria a personas que eran motivo de preocupación. En Jordania, un servicio común de fondos permite a distintos organismos efectuar transferencias de efectivo utilizando los mismos dispositivos bancarios, lo cual asegura la eficiencia en relación con el costo y la capacidad. En el Iraq, el ACNUR ha aplicado experimentalmente una solución monetaria móvil para los refugiados y los desplazados internos, que permite la entrega segura y fiable de efectivo además de ofrecer un sólido mecanismo de seguimiento de la información financiera.

46. A fin de mejorar los medios de vida, el ACNUR ha colaborado con el sector privado y las entidades dedicadas a tareas de desarrollo para integrar o mejorar la función de los

refugiados en las cadenas de valor que presenten un potencial de crecimiento y creación de empleo. El ACNUR prestó asistencia a artesanos, pastores y agricultores refugiados en Burkina Faso, el Chad, Etiopía, Kenya, Rwanda y Zambia de modo que participaran en la economía de sus comunidades de acogida. En muchos países, los refugiados han demostrado su capacidad de prosperar como empresarios, dedicándose al comercio y prestando servicios a comunidades de acogida allí donde las leyes, las políticas y las condiciones económicas del país lo permiten. En el Ecuador, por ejemplo, el ACNUR elaboró un modelo de “incubadoras de empresas” con la Pontificia Universidad Católica. La iniciativa fomenta la actividad del sector privado con un componente social mediante el desarrollo de pequeñas empresas que crean empleo y generan ingresos para los refugiados y la comunidad local.

47. El ACNUR ha aplicado un enfoque progresivo para generar medios de vida sostenibles en Burkina Faso, Costa Rica, el Ecuador, Egipto, Zambia y Zimbabwe. Con este enfoque se procura que las personas salgan gradualmente de la pobreza mediante intervenciones estructuradas que permiten satisfacer sus necesidades básicas, al tiempo que se les facilitan los conocimientos, los medios y las capacidades necesarios para ganarse la vida de manera sostenible. Costa Rica ha incluido este enfoque progresivo en su plan nacional de desarrollo, habiendo reconocido que tiene interés nacional.

48. El ACNUR y la OIT actualizaron en 2016 su memorando de entendimiento para ampliar la cooperación en la promoción de oportunidades de empleo para los refugiados y otras personas obligadas a desplazarse. La OIT ha sido decisiva a la hora de prestar apoyo al ACNUR con la introducción de un enfoque de la generación de medios de vida basado en datos y orientado al mercado, mediante análisis del mercado y de la cadena de valor a nivel de los países, comenzando en Costa Rica, Egipto, México, el Pakistán, Sudáfrica y Zambia. Los Principios Rectores sobre el acceso de los refugiados y de las personas desplazadas al mercado de trabajo, apoyados por el Consejo de Administración de la OIT, fueron aprobados en 2016 y demuestran la forma en que la comunidad internacional puede prestar apoyo a los gobiernos de acogida, los empleadores y los trabajadores para establecer mercados de trabajo capaces de absorber a los refugiados a medida que van llegando. El ACNUR, la OIT y otros socios colaboran en el despliegue y la aplicación de los Principios Rectores, con el objetivo de abrir oportunidades que ayuden a los refugiados a mantener y desarrollar los conocimientos que necesitan para reconstruir sus vidas y efectuar una contribución a sus comunidades, ya sea después de regresar o dondequiera que acaben estableciéndose.

49. En muchos países se hicieron progresos para integrar gradualmente a los refugiados en los sistemas nacionales. En el Brasil, un nuevo proyecto de ley sobre la migración aborda la inclusión social y laboral, el acceso al sistema público de atención de la salud y los servicios de bienestar para los extranjeros, incluidos los solicitantes de asilo y los refugiados. En el Ecuador y en México, los refugiados y los solicitantes de asilo han sido incluidos en las políticas y programas sociales de nivel municipal y nacional. Muchos Estados brindan acceso a sus sistemas nacionales de seguro de enfermedad, y en Benín, Burkina Faso, Guinea, Malí, el Senegal y el Togo se están ejecutando planes para asegurar la cobertura de los refugiados. En Egipto, el Gobierno ha permitido que los refugiados registrados accedan a los servicios de atención de la salud primaria en condiciones de igualdad con los ciudadanos egipcios. En Ghana, la gestión de los servicios de salud para refugiados se transfirió del ACNUR a las autoridades nacionales, y los refugiados están ahora incluidos en el plan nacional de seguro de enfermedad. La inclusión de los refugiados en las campañas de vacunación continuó siendo un objeto de atención importante, por ejemplo para prevenir la meningitis en Etiopía y el cólera en Malawi.

50. Para asegurar la sostenibilidad de una enseñanza de calidad es crucial la inclusión de los niños y jóvenes refugiados en los sistemas nacionales de educación. Con este fin, el ACNUR realiza actividades de promoción y colabora estrechamente con la Alianza Mundial para la Educación para prestar apoyo a la inclusión de los niños refugiados en los planes y sistemas nacionales de educación. Esto produjo resultados positivos, gracias a los cuales en 2016 los refugiados tenían acceso a los sistemas nacionales de educación en 20 de los 25 países prioritarios. La educación superior desempeña una función central en la protección de los refugiados jóvenes y para prepararlos de modo que contribuyan al logro

de soluciones en sus comunidades. A fin de mejorar el acceso de los jóvenes refugiados a la educación terciaria, el ACNUR aplicó en 2016 un programa de becas en 37 países, que permitió que más de 4.300 estudiantes asistieran a la universidad. La Iniciativa Académica Alemana para Refugiados Albert Einstein (DAFI) no solo proporciona ayuda financiera sino que también ofrece apoyo adicional a los estudiantes, teniendo en cuenta las necesidades psicosociales y de protección. En más de 15 países, entre ellos el Ecuador, el Pakistán y Sudáfrica, los estudiantes que se benefician del programa DAFI gozan de las mismas posibilidades de acceso a las universidades que los estudiantes nacionales.

VI. Soluciones

51. Se logra una solución cuando se obtiene una condición jurídica duradera que garantice la protección nacional de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. A lo largo del último año, por ejemplo, 151.000 burundeses que habían sido refugiados recibieron certificados de ciudadanía en la República Unida de Tanzania, mientras que se estaban tramitando 50.000 casos más. En Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Italia y Ucrania se mejoró un acceso facilitado a la naturalización para los apátridas. Con miras a encontrar soluciones a partir del comienzo mismo de una crisis, el ACNUR está comprometido a colaborar con las instituciones nacionales y las entidades internacionales dedicadas al desarrollo en las comunidades de acogida de modo que estas incluyan a los refugiados en su planificación nacional del desarrollo para todos los sectores, como se contempla en la Declaración de Nueva York y en el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados.

52. El retorno en condiciones de seguridad y dignidad al propio país o a la zona de origen sigue siendo la solución preferida para la mayoría de personas desplazadas. En 2016, el ACNUR facilitó la repatriación voluntaria a aproximadamente 40 países, incluso a refugiados de Myanmar en Tailandia, así como a refugiados de Côte d'Ivoire, Rwanda y Sri Lanka. En otros lugares, los problemas de seguridad y protección hacían que las condiciones todavía no fueran propicias para el regreso. En tales circunstancias, el ACNUR se esforzaba en promover un entorno que permitiera un regreso seguro, por ejemplo mediante el apoyo a las instituciones estatales y de la sociedad civil responsables de garantizar los derechos de las poblaciones que regresan. Por ejemplo, actualmente se está trabajando en la República Centroafricana para apoyar la resolución pacífica de los conflictos sobre la tierra, facilitando el vínculo entre los sistemas tradicionales y oficiales de solución de controversias.

53. En 2016 se produjo un fuerte incremento en los retornos de afganos desde el Pakistán, con 370.100 refugiados registrados, además de 248.054 afganos indocumentados⁶. Las actividades de supervisión del ACNUR pusieron de relieve múltiples factores que influían en la decisión de regresar desde el Pakistán, incluido un control más riguroso en el paso fronterizo de Torkham, una aplicación más estricta del Plan Nacional de Acción contra el Terrorismo en el Pakistán y las actividades de promoción del Afganistán para alentar los retornos. En el mismo período, 2.300 refugiados registrados y 443.527 afganos indocumentados⁷ regresaron de la República Islámica del Irán. A causa de la presión que ello supone para la capacidad de absorción del Afganistán, el ACNUR continúa colaborando estrechamente con las autoridades y otros socios para contribuir a mejorar las condiciones en el país, asesorar y prestar asistencia a los refugiados que regresan y supervisar los retornos.

54. En un contexto complejo de desafíos constantes y nuevas oportunidades, incluso a raíz de la aprobación por el IGAD de la Declaración de Nairobi, el ACNUR y los Estados mantuvieron sus esfuerzos encaminados a reforzar el espacio de protección para los refugiados somalíes en la región. El ACNUR procura asegurar que el retorno a Somalia, por el que optan muchos refugiados, se efectúe de forma fundamentada y voluntaria y reciba el apoyo apropiado, y que se ejerza una supervisión de las consecuencias del retorno.

⁶ Véase http://afghanistan.iom.int/sites/default/files/Reports/iom_afghanistan_-_return_of_indocumented_afghans_from_pakistan_and_iran_-_2016_overview.pdf.

⁷ *Ibid.*

Habida cuenta de la actual situación de sequía en Somalia, que aumenta la fragilidad de algunas zonas a las que se regresa, el ACNUR intensifica los esfuerzos, siempre que ello es posible, para fomentar la sostenibilidad de la reintegración, y continúa colaborando con las autoridades, los líderes y las comunidades locales que apoyan directamente la reintegración de los retornados y los desplazados internos. El ACNUR es miembro del equipo de las Naciones Unidas para Somalia y de la iniciativa de soluciones duraderas. Apoya el Plan Nacional de Desarrollo y en septiembre de 2016 designó a un Enviado Especial para la situación de los refugiados somalíes.

55. En 2016 la cuestión del reasentamiento fue objeto de atención a nivel mundial. En la Declaración de Nueva York, los Estados se comprometieron a procurar aumentar el número de lugares de reasentamiento a una escala que permitiera satisfacer las necesidades anuales de reasentamiento determinadas por el ACNUR. A lo largo de 2016, varios Estados que cuentan con programas aumentaron el número de plazas que ofrecían, y otros formularon nuevos planes de reasentamiento. Para responder al aumento de las oportunidades, el ACNUR intensificó sus actividades de reasentamiento en 2016, con más de 162.600 solicitudes, lo que representa un aumento con respecto a las 134.000 del año anterior. Este era el nivel máximo de los últimos 20 años. Más de 125.600 refugiados partieron para ser reasentados en 2016, incluso en los Estados Unidos de América (78.300), el Canadá (21.800), Australia (7.500) y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (5.000). Las actividades de reasentamiento aumentaron en el contexto europeo, con aproximadamente 18.200 llegadas a Estados miembros de la Unión Europea, así como a Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. El marco de reasentamiento propuesto por la Unión Europea es una medida positiva para brindar un enfoque común para la seguridad y la buena gestión de la llegada de refugiados y para asegurar una contribución sostenible al reasentamiento a nivel mundial.

56. El nuevo mecanismo para los países de reasentamiento, que se puso en marcha en la Cumbre de Líderes sobre la Crisis Mundial de los Refugiados de septiembre de 2016, ofrece una plataforma importante para brindar apoyo estratégico a los nuevos países de reasentamiento y fomentar su capacidad. El ACNUR colabora con los Estados y sus socios para ampliar el compromiso y el apoyo al reasentamiento, promover nuevos enfoques, por ejemplo mediante las Consultas Anuales Tripartitas sobre Reasentamiento y mediante la Iniciativa Mundial de Patrocinio de Refugiados.

57. Mientras que en 2016 aumentaron las oportunidades de reasentamiento, las cuotas disponibles siguen siendo insuficientes para abarcar a los 1,2 millones de refugiados que, según las estimaciones del ACNUR, necesitan ser reasentados. En 2016, solo el 14% de las personas necesitadas fueron objeto de solicitudes de reasentamiento presentadas a los Estados. Cumplir los compromisos de la Declaración de Nueva York es fundamental para garantizar que el reasentamiento pueda seguir siendo un instrumento decisivo de protección y para promover una distribución más equitativa de las responsabilidades de protección de los refugiados. A pesar de esos compromisos, el ACNUR está preocupado por la posibilidad de que el número de plazas disponibles para el reasentamiento disminuya en 2017. En este contexto, el ACNUR seguirá propugnando un mayor número de programas de reasentamiento más flexibles, robustos y sostenibles.

58. El ACNUR continúa propugnando la ampliación de vías complementarias para la protección y las soluciones, en colaboración con los Estados y otros socios. Cuando no sea posible encontrar soluciones duraderas para todos los miembros de una población de refugiados, particularmente en situaciones prolongadas y en gran escala, las vías no tradicionales pueden ayudar a los refugiados a acceder a la protección y encontrar soluciones sostenibles. No se espera que las vías complementarias sustituyan la protección que se ofrece a los refugiados en el marco del régimen internacional de protección; lo complementan y sirven de expresión importante de solidaridad y distribución de las responsabilidades. Entre esas medidas figuran las oportunidades para la reunificación familiar, los planes de movilidad de la fuerza de trabajo y los programas de educación.

59. Las oportunidades de reunificación familiar pueden ofrecer vías seguras para que los miembros de la familia que no cumplan los criterios de reasentamiento o de admisión por motivos humanitarios encuentren soluciones sin recurrir a viajes peligrosos por tierra y por mar. Además, el mantenimiento de la unidad familiar en los países de asilo permite una

mejor integración. Es necesario abordar las políticas restrictivas en materia de reunificación familiar y las barreras tácticas para acceder a esas oportunidades, por ejemplo simplificando los procedimientos y ampliando los criterios para permitir que los familiares sean admitidos en terceros países. Además de sus programas de reasentamiento y de admisión por motivos humanitarios, el Gobierno de Alemania está financiando un proyecto para facilitar la reunificación familiar de los refugiados sirios que se encuentran en el Líbano y en Turquía con sus familiares en Alemania, intentando superar los obstáculos prácticos, administrativos y jurídicos existentes.

60. Muchos Estados han dado muestras de la voluntad de fortalecer y ampliar las vías hacia una solución adaptando las fórmulas de movilidad existentes para las personas necesitadas de protección internacional. En Jordania y el Líbano, una iniciativa basada en la sociedad civil está elaborando un “registro de talentos” para facilitar el empleo de refugiados en terceros países mediante planes de movilidad de la fuerza de trabajo, y más de 4.000 refugiados ya estaban inscritos en él en diciembre de 2016. Esta iniciativa está produciendo compromisos de empleadores de Australia y el Canadá para colaborar con sus respectivos marcos de migración de personas con conocimientos con miras al empleo de refugiados cualificados inscritos en el registro de talentos. La Argentina y el Brasil han seguido concediendo visados especiales a personas afectadas por el conflicto de Siria, que permiten a estas viajar y, posteriormente, solicitar asilo.

VII. Conclusión

61. La comunidad internacional se encuentra ante una oportunidad crucial. Habiendo reconocido la necesidad acuciante de responder con mayor eficacia a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, las Naciones Unidas y sus Estados Miembros necesitan traducir en acción los compromisos de la Declaración de Nueva York. Se requiere un liderazgo con visión de futuro y enfoques integrales basados en la cooperación para superar los desafíos y aprovechar las oportunidades que hoy brinda la movilidad humana. Es imprescindible asegurar la protección internacional de los refugiados, así como, de forma más general, el respeto de los derechos humanos de todos los migrantes. El ACNUR ha procurado intensificar su labor en colaboración con los Estados, otras organizaciones internacionales y la sociedad civil, entre otros, y aportar respuestas más eficaces a las emergencias, una protección internacional más sólida para quienes la necesitan y una renovada orientación a la búsqueda de soluciones para los refugiados, los desplazados internos y los apátridas. Ello encuentra reflejo en la labor del ACNUR dedicada a aplicar y desarrollar el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados, en consulta permanente con los Estados y otros socios, sentando las bases para un pacto mundial sobre la cuestión de los refugiados que deberá aprobarse en 2018.
