



SITUACIONES DE REFUGIADOS PROLONGADAS

Un documento de discusión preparado para el
Diálogo del Alto Comisionado sobre los desafíos en materia de protección

Ginebra, diciembre de 2008

Índice

	Párrafos
Resumen	
I. Introducción	1-5
II. Compromisos compartidos	6-27
<i>Un compromiso con la acción política</i>	7-10
<i>Un compromiso con la solidaridad internacional y la responsabilidad compartida</i>	11-13
<i>Un compromiso con el consenso, la cooperación y la coordinación</i>	14-18
<i>Un compromiso con los derechos humanos</i>	19-23
<i>Un compromiso con las soluciones complementarias</i>	24-27
III. Repatriación voluntaria y reintegración sostenible	28-52
<i>La fase previa a la repatriación</i>	33-37
<i>El proceso de repatriación voluntaria</i>	38-42
<i>La reintegración después del retorno</i>	43-52
IV. Estrategias y soluciones en los países de asilo	53-75
<i>Medios de Subsistencia y autosuficiencia</i>	60-68
<i>Integración local</i>	69-75
V. El uso estratégico del reasentamiento	76-90
<i>Resultados del enfoque estratégico</i>	82-85
<i>Maximizar el potencial del reasentamiento</i>	86-90
VI. Opciones migratorias	91-97
VII. Conclusión	98-103

Resumen

Este documento de discusión tiene por objeto ayudar a estructurar el debate sobre las situaciones de refugiados prolongadas, en la reunión de diciembre de 2008 del Diálogo del Alto Comisionado sobre los desafíos en materia de protección. Este Diálogo también está diseñado para apoyar la aplicación de la Iniciativa Especial del Alto Comisionado para las situaciones de refugiados prolongadas, que se centra en cinco situaciones en diferentes partes del mundo donde los refugiados han estado viviendo en el exilio durante largos períodos de tiempo: refugiados afganos en la República Islámica de Irán y en Pakistán, los refugiados de Myanmar en Bangladesh; los refugiados bosnios y croatas en Serbia, los refugiados burundeses en la República Unida de Tanzania y los refugiados eritreos en el Sudán oriental.

En la sección inicial se identifica una serie de compromisos que el ACNUR considera esenciales para que la comunidad internacional aborde el problema de las situaciones de refugiados prolongadas en una forma más eficaz y equitativa. Estos incluyen un compromiso con la acción en la esfera política, con el principio de la solidaridad internacional y de responsabilidad compartida, con la cooperación y coordinación de las actividades; con las normas internacionales de derechos humanos y la búsqueda de soluciones diversificadas y complementarias a las situaciones de refugiados. El ACNUR invita a los participantes en el Diálogo a examinar estos compromisos e identificar las estrategias y actividades que se requieren para llevarlos a la práctica.

La segunda parte del documento invita al Diálogo a considerar las acciones que se requieren para desarrollar las diferentes soluciones a las situaciones de refugiados prolongadas.

Con respecto a la repatriación voluntaria, el documento delibera sobre las posibles acciones que permitan crear en los países de origen condiciones propicias para el retorno y para proteger los derechos humanos y el bienestar de los refugiados en el proceso de repatriación. También identifica una serie de ámbitos para la discusión con relación a la reintegración sostenible de los repatriados, incluida la restauración de la protección nacional, asuntos referentes a la tierra y propiedad, así como la necesidad de estrategias integradas para la vinculación de la ayuda humanitaria con la asistencia para el desarrollo.

En cuanto a estrategias y soluciones en los países de asilo, el documento esboza los puntos débiles del modelo de “atención y mantenimiento” que enmarca la asistencia a los refugiados, y propone un enfoque alternativo, basado en la promoción de los medios de subsistencia y la autosuficiencia. El ACNUR invita al Diálogo a examinar los tipos de programas y proyectos que podrían aplicarse para apoyar este objetivo. La Oficina también acoge con beneplácito una discusión sobre las condiciones en las que la integración local es una solución adecuada y viable para personas que viven en situaciones de refugiados prolongadas.

La sección siguiente del documento se centra en el “uso estratégico del reasentamiento”, explicando el significado de este concepto, así como sus objetivos y los resultados que se han alcanzado en la aplicación de este enfoque. Asimismo, presenta algunas cuestiones prácticas que el Diálogo podría examinar en apoyo de los esfuerzos para maximizar el potencial del reasentamiento. Estas incluyen las cuestiones de los criterios de reasentamiento, los procedimientos y los lugares, el impacto del reasentamiento en la búsqueda de otras soluciones y las consecuencias del reasentamiento para los refugiados que permanecen en los países de asilo.

La subsiguiente sección del documento indaga en la búsqueda de un nuevo concepto, a saber, el potencial de los refugiados y de quienes fueron refugiados para encontrar soluciones fuera de su país de origen, ya sean provisionales o duraderas, por medio de opciones migratorias.

Recordando que el régimen de protección de los refugiados se basa en la noción de la responsabilidad colectiva, en la conclusión se invita a los participantes en el Diálogo a llevar a cabo una reevaluación fundamental de la forma en que la comunidad internacional responde a situaciones de refugiados prolongadas.

¿Qué se puede hacer en las primeras etapas de una emergencia de refugiados, por ejemplo, para evitar la necesidad de programas de atención y mantenimiento de larga duración? ¿Se aborda de manera adecuada el problema de las situaciones de refugiados prolongadas en el proceso de la reforma humanitaria y de las Naciones Unidas? ¿Una reevaluación de la distinción tradicional entre la financiación humanitaria y la del desarrollo, haría más fácil encontrar soluciones duraderas a largo plazo para los refugiados del mundo? Y dada la evidencia de que pocas situaciones de refugiados se resuelven rápidamente y que muchas se prolongan, ¿se podrían organizar los programas de refugiados con compromisos plurianuales, con apoyo de más largo plazo?

I. Introducción

1. Millones de refugiados en todo el mundo han estado viviendo en el exilio durante años o incluso décadas, sin ninguna perspectiva inmediata de encontrar una solución a su difícil situación. Aunque algunos viven en condiciones razonables y son capaces de alcanzar un grado de autosuficiencia, muchos se ven obligados a pasar los mejores años de su vida en campamentos en mal estado o en asentamientos marginales, expuestos a una amplia gama de peligros, incapaces de ejercer la totalidad de sus derechos.

2. El problema de las situaciones de refugiados prolongadas no es nueva en absoluto, pero sólo en los últimos años ha encontrado un lugar prominente en la agenda internacional humanitaria. Es una preocupación central de la Agenda para la Protección de 2002 y se puso de manifiesto de nuevo en junio de 2004 en un documento del Comité Permanente que presentó una definición del concepto de “situación prolongada de refugiados” y demostró las dimensiones del problema en todo el mundo¹

3. En junio de 2008, un nuevo documento del Comité Permanente examinó las muchas consecuencias negativas de las situaciones de refugiados prolongadas, identificó algunas nuevas oportunidades en relación con su resolución y presentó una Iniciativa Especial que puso en marcha el Alto Comisionado, centrada inicialmente en cinco situaciones de refugiados prolongadas en diferentes partes del mundo². En el documento también figuran los principales enfoques, herramientas y métodos que el ACNUR podría utilizar en sus esfuerzos para vigorizar la búsqueda de soluciones a las situaciones de refugiados prolongadas.

4. La reunión de 2008 del Diálogo del Alto Comisionado sobre los desafíos de protección propone llevar esta iniciativa un paso más allá. Específicamente, ofrece a los Estados, las organizaciones humanitarias, los agentes de desarrollo y los expertos un foro en el cual intercambiar sus experiencias, compartir sus ideas y acordar medidas prácticas que puedan adoptarse para proporcionar soluciones a cinco millones de refugiados de largo plazo en el mundo y para mejorar las condiciones de quienes están obligados a permanecer en el exilio.

5. Este documento de discusión, que debe leerse conjuntamente con el documento de junio de 2008 del Comité Permanente, pretende apoyar los objetivos de centrar la atención del Diálogo sobre dos temas estrechamente relacionados. La primera parte del documento identifica los compromisos compartidos que se deben adquirir si la comunidad internacional ha de desarrollar una respuesta más eficaz al problema de las situaciones de refugiados prolongadas. La segunda parte se centra más concretamente en las diferentes estrategias y soluciones que están disponibles en situaciones de refugiados prolongadas y examina las oportunidades y limitaciones asociadas con cada una de ellas.

¹ *Protracted refugee situations*, EC/54/SC/CRP.14, junio de 2004. El documento definió una situación prolongada de refugiados como una en la cual una población refugiada de 25,000 personas o más ha estado viviendo en el exilio por cinco años o más en un país en desarrollo. La definición excluye a los refugiados palestinos que están cubiertos por el mandato de la UNRWA (por sus siglas en inglés) y que por lo tanto no son personas de interés del ACNUR.

² *Protracted refugee situations revisiting the problem*, EC/59/SC/CRP.13, junio de 2008. A los participantes en el Diálogo se les facilitará un documento aparte con estas cinco situaciones.

II. Compromisos compartidos

6. La reunión de 2008 del Diálogo del Alto Comisionado reúne a un amplio y diverso grupo de asociados, todos los cuales tienen un papel que desempeñar en la prevención, el abordaje y la resolución de situaciones de refugiados prolongadas. Para aprovechar esta oportunidad sin precedentes, el ACNUR invita a todos los participantes a examinar los compromisos que se requieren de todos los miembros de la comunidad internacional para cumplir los objetivos.

Un compromiso con la acción política

7. De acuerdo con su Estatuto, el ACNUR es una organización “totalmente apolítica”. El entorno en el que se desempeña la Oficina, sin embargo, es intensamente político, caracterizado por intereses competitivos e ideologías opuestas en los planos local, nacional, regional y mundial. Por lo general las situaciones de refugiados prolongadas suelen ser resultado del fracaso para resolver esas diferencias de manera pacífica y en una forma que respete los derechos humanos.

8. Las actividades humanitarias del ACNUR pueden apoyar los esfuerzos de la comunidad internacional para hacer frente a las causas políticas y las consecuencias de las situaciones de refugiados prolongadas. En algunas situaciones, la presencia neutral del ACNUR ha facilitado los contactos y las negociaciones entre las partes en conflicto. Mediante sus esfuerzos para garantizar el carácter civil de los campamentos de refugiados y de desplazados, la Oficina ha sido capaz de reducir el riesgo de enfrentamientos militares y, por ende, ha apoyado los procesos de consolidación de la paz. Del mismo modo, por medio de sus esfuerzos para proporcionar a los refugiados protección, asistencia y soluciones, el ACNUR reduce el riesgo de que participen en actividades de desestabilización que obstaculicen la búsqueda de soluciones.

9. Al mismo tiempo, las funciones de protección a refugiados y la acción humanitaria, vitales como son, sólo pueden hacer una modesta contribución a la prevención y resolución de conflictos que obligan a las personas a vivir en el exilio durante largos períodos de tiempo. Si se han de alcanzar esos objetivos, se requiere de la voluntad y la acción políticas por parte de los Estados, las organizaciones regionales y los componentes pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, incluidos el Consejo de Seguridad y la Asamblea General. En algunos casos también puede ser necesario el despliegue de fuerzas de paz, sobre todo cuando han resultado infructuosos los primeros intentos de negociación y mediación.

10. El ACNUR alienta a los participantes en el Diálogo a examinar las formas en que estos asociados pueden hacer uso de su considerable capacidad para prevenir y resolver situaciones de refugiados prolongadas. Como se indica en el documento del Comité Permanente del ACNUR de junio de 2008, “el ACNUR y otros organismos humanitarios no son los actores principales cuando se trata de ‘desbloquear’ situaciones de refugiados que han persistido durante años”.

Un compromiso con la solidaridad internacional y la responsabilidad compartida

11. La inmensa mayoría de las situaciones de refugiados prolongadas en el mundo se encuentran en los países en desarrollo, muchos de los cuales están luchando para satisfacer las necesidades básicas y las expectativas de sus propios ciudadanos. Además, la mayoría de las veces en esos países los refugiados se encuentran en lugares remotos y en ocasiones en zonas

fronterizas inestables que tienen una actividad económica limitada, una infraestructura endeble y un bajo nivel de desarrollo. La llegada de una población de refugiados y su presencia a largo plazo pueden, en algunos aspectos, tener un impacto positivo en esos ámbitos: la creación de nuevas oportunidades económicas para ciudadanos de los países de acogida, la mejoría de los servicios comunitarios a las poblaciones locales así como la atracción de recursos humanitarios, de desarrollo y del sector privado que de otro modo podrían no estar disponibles.

12. Al mismo tiempo, es evidente que las grandes poblaciones de refugiados instaladas a largo plazo pueden ejercer importantes presiones sobre la capacidad local y nacional de los Estados de acogida. A menudo se degrada el medio ambiente físico y la ecología por la presencia de los refugiados. Los órganos de gobierno están obligados a desviar su atención y recursos a los asuntos relacionadas con refugiados y pueden perder a sus más talentosos empleados ante las organizaciones internacionales que ofrecen salarios más altos. Si bien los refugiados traen consigo sus destrezas y habilidades, también pueden competir con la población de acogida en los mercados locales, deprimiendo los salarios y aumentando los precios. Los países que acogen a los refugiados también pueden pagar un precio político por su hospitalidad, especialmente cuando la presencia de una población exiliada pone en peligro las relaciones con el país de origen o tiene un impacto negativo en la seguridad local.

13. No se puede esperar que los países en desarrollo que se ven afectados por situaciones de refugiados prolongadas asuman esta responsabilidad por sí solos, y deberían poder esperar los niveles apropiados de apoyo de los estados más prósperos y de las Naciones Unidas, de conformidad con el principio de la solidaridad internacional y de responsabilidad compartida. De hecho, todo el régimen del refugiado y los elementos claves del mandato del ACNUR -- la protección de los refugiados y las soluciones duraderas -- son altamente dependientes del compromiso de la comunidad internacional con este principio. En un momento en que la economía mundial es confusa y muchos estados se ven amenazados con la recesión, será de particular importancia para el Diálogo examinar cómo se puede mantener este compromiso.

Un compromiso con el consenso, la cooperación y la coordinación

14. A muchos de los diferentes asociados les interesa el esfuerzo de abordar y resolver las situaciones de refugiados prolongadas que existen actualmente en el mundo. Entre ellos figuran países de origen, de asilo y de reasentamiento; organizaciones regionales, internacionales y no gubernamentales, instituciones de la sociedad civil, las poblaciones locales y, por supuesto, los propios refugiados.

15. En vista de estas realidades, un compromiso con el consenso y la cooperación es una condición *sine qua non* de cualquier intento por abordar o resolver una situación prolongada de refugiados. Mientras no es un objetivo realista alcanzar la unanimidad de propósito o de opinión entre los diferentes asociados, debe hacerse todo lo posible para forjar un amplio consenso entre ellos y asegurar que todos obtengan algún beneficio o ventaja de las soluciones que se persiguen.

16. La experiencia del ACNUR en el sudeste de Asia y en Centroamérica durante el decenio de 1980, demostró que los Planes Integrales de Acción (CPA, por sus siglas en inglés) pueden proporcionar un valioso medio para crear consenso y alcanzar la cooperación entre las principales asociados en los ámbitos local, regional y mundial. Sin embargo, no son garantía de éxito, como lo demuestra un intento reciente --y en gran parte infructuoso-- de

establecer un CPA para los refugiados de Somalia, un país que desde hace más de 15 años ha carecido de un aparato estatal que funcione.

17. Estos resultados contrastantes plantean algunas preguntas importantes. ¿Qué condiciones previas deben cumplirse para que un CPA cumpla su objetivo de resolver una situación de refugiados prolongada? ¿Puede un CPA ser eficaz si en el país de origen siguen ocurriendo disturbios? ¿Qué otros mecanismos, aparte de los CPA (“grupos de contacto”, por ejemplo) podrían emplearse para obtener el consenso y la cooperación en relación con las situaciones de refugiados prolongadas? ¿Hay margen para que las organizaciones regionales y sub-regionales desempeñen un papel más importante en este ámbito, teniendo en cuenta el hecho de que las situaciones de refugiados prolongadas a menudo implican varias etapas?

18. Por último, una coordinación eficaz entre las organizaciones internacionales, especialmente las que son parte del sistema de las Naciones Unidas, es un compromiso que debe cumplirse para resolver el problema de las situaciones de refugiados prolongadas. Si bien el ACNUR tiene un mandato único de protección de los refugiados y la búsqueda de las soluciones, evidentemente la Oficina no tiene las competencias ni las capacidades necesarias para abordar el problema por sí sola, sobre todo en situaciones de refugiados y repatriados, para las cuales se necesitan los enfoques de desarrollo y recursos. En este sentido, los pasos recientes para conseguir un enfoque más integrado entre los organismos de las Naciones Unidas --en particular la iniciativa de “Unidos en la acción”-- prometen generar algunas nuevas e importantes oportunidades en la búsqueda de soluciones a las situaciones de refugiados prolongadas. Se invita al Diálogo a examinar estas oportunidades y determinar cómo puede la comunidad internacional sacar provecho de ellas.

Un compromiso con los derechos humanos

19. La búsqueda de soluciones a largo plazo para los refugiados debe basarse en el respeto a sus derechos humanos. Esos derechos son universales, aplicables tanto a ciudadanos como a refugiados, y refuerzan las normas de protección consagradas en el derecho internacional del refugiado. Los principios básicos que sustenta la Declaración Universal de los Derechos Humanos (libertad, igualdad y no discriminación), así como sus disposiciones más específicas (el derecho a salir de su propio país y regresar a él, el derecho a buscar asilo y disfrutar de él en otros países, el derecho a una nacionalidad) deben formar tanto el contexto en el que se acogen los refugiados, como la forma en que se diseñan y ejecutan las soluciones.

20. Se debe asumir un compromiso compartido con los derechos humanos en cada etapa del ciclo de desplazamiento. No hace falta decir que el medio más eficaz de evitar la aparición de situaciones de refugiados prolongadas es hacer frente a las violaciones de los derechos humanos que obligan a las personas a salir de su propio país y buscar asilo en otro Estado. Si la respuesta de la comunidad internacional al problema del exilio prolongado fuera verdaderamente integral, ella debería ser tanto preventiva como reactiva.

21. Lamentablemente, algunas de las personas que se han visto obligadas a huir por violaciones de los derechos humanos, pueden llegar a experimentar más violaciones o restricciones a sus derechos una vez que dejan su país de origen. En muchas situaciones de refugiados prolongadas, las poblaciones exiliadas no están en condiciones de ejercer la libertad de circulación. Algunos no gozan de la libertad de reunión o de asociación y viven sometidos a la autoridad arbitraria de los funcionarios gubernamentales, del personal de seguridad y de líderes que no representan a los refugiados.

22. Lo más grave de todo es que esos refugiados pueden ser obligados o inducidos a regresar a su país de origen contra su voluntad y en circunstancias que amenazan su seguridad y su dignidad. El ACNUR considera esencial erradicar tales abusos mediante el fortalecimiento de la protección y el bienestar de todos los refugiados a largo plazo en el mundo, mientras están a la espera de una solución a su difícil situación.

23. La Oficina también desea enfatizar en la necesidad de que se respeten los derechos humanos en la fase final del ciclo de desplazamiento. Por ejemplo, no puede considerarse que los refugiados que han regresado voluntariamente a su país de origen hayan encontrado una solución duradera si no se les reconoce su ciudadanía, si se ven privados de la documentación personal o si son objeto de acoso o discriminación por parte de las autoridades. De igual forma, existe la necesidad de reafirmar los derechos de los refugiados que se han beneficiado de las soluciones de integración local y reasentamiento, garantizando que se les trate en condiciones de igualdad frente a los demás miembros de la sociedad y no sean objeto de discriminación debido a su nacionalidad, etnia, raza o religión.

Un compromiso con las soluciones complementarias

24. Las poblaciones de refugiados en situaciones prolongadas no son homogéneas. Por un lado, difieren considerablemente unas de otras, como se puede ver a partir de una comparación, por ejemplo, de los refugiados de Myanmar en Bangladesh, los refugiados bosnios y croatas en Serbia y los refugiados afganos en la República Islámica de Irán y en Pakistán. Estos grupos son muy diferentes en términos de su perfil socioeconómico, sus conexiones en la diáspora y, por supuesto, sus razones para permanecer en el exilio.

25. A menudo también se encuentran importantes diferencias dentro de la misma población de refugiados: los burundeses en la República Unida de Tanzania constituyen un buen ejemplo de ello. Si bien pueden provenir de un mismo país de origen y vivir en el mismo país de asilo, estos refugiados pueden también estar diferenciados por factores tales como su fecha de llegada a Tanzania, su ubicación dentro del país de acogida, las lenguas que hablan, la forma en que se identifican a sí mismos y las soluciones duraderas disponibles para ellos.

26. Dadas estas circunstancias, el ACNUR considera que es probable que un enfoque de “talla única” al problema de las situaciones de refugiados prolongadas resulte ineficaz e injusto. Un enfoque que puede ser apropiado y viable para una población o comunidad de refugiados puede estar por completo equivocado para otra población o comunidad. Es necesario un enfoque diversificado, utilizando todas las soluciones y estrategias disponibles.

27. Esos instrumentos y enfoques se refuerzan mutuamente. Como señalan las secciones siguientes de este trabajo, una solución puede facilitar otra. Proporcionar oportunidades de reasentamiento a algunos miembros de una población de refugiados por largo plazo, por ejemplo, puede ayudar en la tarea de promover medios de subsistencia y la autosuficiencia de otros miembros de esa población. De igual manera, si la mayoría de los miembros de una población de refugiados es capaz de encontrar una solución por medio de la repatriación voluntaria, el reasentamiento puede convertirse en una opción viable para el grupo mucho menor que, por una u otra razón, no puede regresar a su país de origen.

III. Repatriación voluntaria y reintegración sostenible

28. La repatriación voluntaria representa la solución más viable para la mayoría de las personas que se encuentran en situaciones de refugiados prolongadas. En 2007, por ejemplo, de los 9,9 millones de refugiados en el mundo, más de 730,000 regresaron voluntariamente a sus propios países.

29. Como indica este dato, el retorno de los refugiados a menudo tienen lugar a gran escala, sobre todo en situaciones en las que tienen lugar cambios dramáticos en el panorama político y de seguridad. Así, en 2002, por ejemplo, más de un millón de refugiados, muchos de los cuales habían estado viviendo en el exilio durante 20 años o más, regresaron a Afganistán en menos de cuatro meses. En los últimos cinco años, los avances del proceso de paz de Burundi han permitido que unos 450,000 refugiados se repatrien. Algunos de ellos habían salido de su país de origen en 1972.

30. En muchas situaciones de refugiados prolongadas, sin embargo, la repatriación voluntaria sigue siendo un anhelo a largo plazo en lugar de una posibilidad realista e inmediata. Como el ejemplo de Afganistán también indica, que el ACNUR y otros actores humanitarios tienen poca influencia sobre la escala y el ritmo de retorno a los países que se ven afectados por crisis complejas y de largo plazo.

31. Del mismo modo, en situaciones en las que han tenido lugar movimientos de refugiados como consecuencia de la represión política o la discriminación sistemática durante un largo período, o cuando un conflicto ha provocado grandes cambios en la composición étnica del país de origen, la repatriación voluntaria sólo se convertirá en una posibilidad realista si hay verdadera voluntad política para hacer frente a cuestiones fundamentales de ciudadanía, identidad, exclusión y derechos de las minorías. Si bien la comunidad internacional puede alentar y apoyar los esfuerzos nacionales para hacer frente a esas cuestiones, no puede sustituirlos.

32. A pesar de estas duras realidades, hay tres áreas clave en las que los actores regionales e internacionales pueden tratar de maximizar las posibilidades de repatriación voluntaria y reintegración sostenible como una solución duradera a las situaciones de refugiados prolongadas.

La fase previa a la repatriación

33. En primer lugar, debe hacerse todo lo posible para apoyar las iniciativas de construcción de paz así como el mantenimiento y la consolidación de la paz en los países de origen, que se ven afectados por conflictos armados y violaciones de los derechos humanos, a fin de crear condiciones en las que pueden eventualmente tener lugar el retorno y la reintegración. En tales contextos, el ACNUR y otros actores humanitarios tienen un papel importante que desempeñar para poner de relieve los efectos negativos del exilio prolongado en la vida de los refugiados y las comunidades que los acogen en los países del asilo. Es vital que los refugiados y los desplazados internos, en especial las mujeres, sean empoderadas para desempeñar un papel activo en los procesos de paz, asegurando que sus derechos, necesidades e intereses se tengan en cuenta en el curso de las negociaciones y la aplicación de acuerdos de paz³

³ Véase Consejo de Seguridad, Resoluciones No. 1325 de 2000, y No. 1820 de 2008.

34. En aquellos casos en que se han creado y sostenido situaciones de refugiados prolongadas por la discriminación sistemática o la negación de los derechos de ciudadanía a grupos específicos, los países de origen, con el apoyo de la comunidad internacional, deben establecer los marcos jurídicos que restablezcan los derechos tanto de minorías como de refugiados que regresan. Para crear condiciones propicias para el retorno y la reintegración, también se pueden iniciar actividades para apoyar la coexistencia y la reconciliación en los ámbitos nacional y local.

35. Si bien se asocia más al ACNUR con la organización de la repatriación en gran escala y los programas de reintegración, la Oficina también desempeña un papel en los países y las zonas de origen donde se están llevando a cabo muy pocos o ningún retorno. Por medio de actividades de vigilancia e iniciativas destinadas a apoyar el desarrollo de la capacidad de protección nacional, el ACNUR puede fomentar el desarrollo de condiciones propicias para el regreso y facilitar la toma de decisiones informadas por parte de los refugiados. Al mantener una presencia continua en la fase previa a la repatriación, el ACNUR también está en condiciones de beneficiarse de una relación permanente con los agentes nacionales y locales, lo que permite una rápida ampliación de las actividades tan pronto como comiencen retornos a gran escala

36. También se pueden tomar medidas desde el comienzo del ciclo de desplazamiento para preparar y equipar a los refugiados para su eventual repatriación. De hecho, los fundamentos para el retorno voluntario y la reintegración sostenible se establecen en el exilio.

37. Las personas que se han beneficiado de la educación, la capacitación y las oportunidades de los medios de subsistencia durante el tiempo que estuvieron refugiadas, y que han sido capaces de alcanzar un grado de autosuficiencia viviendo en un país de asilo, conservan su esperanza en el futuro y están mejor preparadas para crear y aprovechar las nuevas oportunidades económicas después de su regreso. Mientras viven en el exilio, las personas que han estado refugiadas por mucho tiempo también tienen una oportunidad ideal para adquirir conocimientos valiosos en áreas tales como liderazgo, apoyo, mediación y resolución de conflictos, que les permitirán contribuir a la reconstrucción de sus comunidades una vez que sea posible el retorno.

El proceso de repatriación voluntaria

38. En segundo lugar, cuando comienzan a presentarse las condiciones que conducen al regreso, debe hacerse todo lo posible para garantizar que el proceso de repatriación voluntaria se estructure de forma que le permita a los refugiados una efectiva toma de decisiones y garantice la plena y continua protección de sus derechos. Los verdaderos impulsores del retorno y la reintegración son los propios refugiados, que, cuando consideran que las condiciones son las correctas, por lo general optan por volver a su país de origen.

39. El respeto escrupuloso del principio de la repatriación voluntaria en condiciones de seguridad y dignidad no sólo protege a los refugiados contra la devolución sino que también contribuye a la reintegración sostenible y al proceso de paz en los países de origen. En cambio, los refugiados que emprenden una repatriación prematura y precipitada como resultado de factores que los empujan del país de asilo, son mucho más propensos a terminar en los asentamientos improvisados, a regresar a su país de asilo o a convertirse en inmigrantes irregulares. Los retornos involuntarios también pueden actuar como un factor desestabilizador en los países de origen, ya que renuevan la tensión e incluso la violencia.

40. También ha quedado claro que cuando se desmantelan rápidamente los servicios de educación, salud, sociales y comunitarios en un esfuerzo por promover la repatriación, la consecuencia inmediata puede ser un aumento en la violencia sexual y por motivos de género, los embarazos en adolescentes y el comportamiento antisocial. En este sentido, es esencial garantizar que una vigorosa búsqueda de soluciones a las situaciones de refugiados prolongadas no socava la tarea fundamental de la protección de los refugiados.

41. Para maximizar los resultados positivos de los programas de repatriación voluntaria, se deben establecer los derechos de los refugiados en acuerdos tripartitos que definan las funciones y responsabilidades del país de asilo, el país de origen y el ACNUR. Se debe prestar mucha atención a los refugiados con necesidades especiales, que podrían requerir determinadas formas de asistencia durante y después de su repatriación voluntaria.

42. El diseño de programas de repatriación voluntaria también debería aprovechar las capacidades existentes y los recursos de los repatriados. Debe hacerse todo lo posible para la transferencia de todo tipo de bienes muebles que posean, incluidos los animales, mobiliario doméstico y otros bienes. En determinadas circunstancias, el apoyo para el retorno y la reintegración pueden adoptar la forma de ayudas económicas en efectivo, que han demostrado ser una manera eficiente de maximizar la capacidad de acción y de elección de los refugiados.

Reintegración después del retorno

43. En tercer lugar, hay una evidente necesidad de darle apoyo sostenido al proceso de reintegración, en particular (como suele ser el caso en situaciones de refugiados prolongadas), cuando el país de origen ha quedado devastado por años de conflicto armado, el mal gobierno y el declive económico. En tales circunstancias, mantener el impulso de un movimiento de repatriación voluntaria en gran escala requiere de intervenciones tempranas que tengan un impacto tangible en la capacidad tanto de repatriados como de poblaciones locales y personas desplazadas internas de reconstruir sus vidas y sus comunidades. En condiciones ideales, el restablecimiento de los servicios públicos y la reconstrucción de la infraestructura deberían comenzar en la fase previa al retorno, para crear las condiciones propicias para la repatriación voluntaria.

44. La experiencia en Afganistán ha puesto de relieve la complejidad del proceso de repatriación y reintegración, que ha resultado ser un desafío mucho más sostenido y complejo de lo previsto. Después de un aumento inicial de los retornos, la escala de repatriación disminuyó drásticamente, debido en gran parte a la lentitud del progreso político, económico y social y a un deterioro significativo en la situación de seguridad. Estos factores, junto con la experiencia transformadora de más de 20 años pasados en el exilio, el rápido crecimiento demográfico de la población refugiada y el impacto de la geopolítica internacional y regional, explican que hoy siga habiendo unos 2,7 millones de afganos en Pakistán y en la República Islámica de Irán.

45. Esta experiencia pone de relieve el hecho de que la repatriación voluntaria y la reintegración sostenible son mucho más que una simple inversión de los desplazamientos, sino que están fundamentalmente vinculadas a la capacidad del país de origen para proporcionar seguridad, estabilidad y desarrollo a los refugiados que regresan, a las personas desplazadas y otros ciudadanos. En la práctica, por supuesto, a menudo la capacidad de las autoridades nacionales es endeble y tiene un alcance geográfico limitado.

46. Los refugiados regresan con frecuencia a áreas marginales, aisladas y de pobreza crónica, en donde los servicios básicos como el agua, la sanidad, la educación y la atención primaria de la salud son escasos o inexistentes. Muchos acaban en los pueblos y ciudades, en parte porque los años de vida en las grandes campamentos de refugiados los urbanizaron, y en parte porque no tienen acceso a la tierra en las zonas rurales y también porque las ciudades, por más superpobladas y difíciles que sean, ofrecen mejores oportunidades para ganarse la vida.

47. La inversión inicial realizada por el ACNUR y sus asociados en la prestación de tales servicios pueden desempeñar un papel crucial en el fomento de los retornos y en poner en marcha el proceso de reintegración. Sin embargo, tales aportes a corto plazo tienen un valor limitado a menos que las zonas pobladas por los repatriados sean incorporadas efectivamente en los programas de reconstrucción nacional, como es el caso de la Estrategia Nacional de Desarrollo afgana. Del mismo modo, los mejores esfuerzos de los agentes humanitarios y de desarrollo se verán frustrados si no los apoya el restablecimiento de la capacidad nacional de protección en áreas tales como los derechos de las minorías, la tierra y la restitución de bienes y la documentación personal.

48. En Burundi, por ejemplo, algunos de los refugiados de los casos de 1972 que se han repatriado en los últimos tiempos enfrentan dificultades en el acceso a la tierra. Esto también ha surgido como un desafío clave en Afganistán, que el gobierno ha tratado de abordar con apoyo internacional, a través de planes de asignación de tierras. El restablecimiento de la ocupación y los derechos de tenencia también ha demostrado ser un gran obstáculo para la repatriación voluntaria y la reintegración sostenible en Croacia. También ha obstaculizado otras soluciones tales como la integración local en los países de asilo, pues los refugiados no están dispuestos a someterse a la naturalización para no perder los derechos de propiedad en su país de origen.

49. El proceso de reintegración sostenible se encuentra en la intersección entre la ayuda humanitaria y la asistencia para el desarrollo, un ámbito en el que la participación de la comunidad internacional hasta ahora ha sido muy disfuncional. De hecho, la brecha entre las dos formas de apoyo ha sido reconocida por lo menos durante 15 años, pero todavía no se ha levantado puente alguno entre ellas. Se han combinado la falta de asociación entre organismos humanitarios y de desarrollo, los diferentes ciclos de planificación y los métodos de trabajo, así como las distinciones artificiales entre las líneas presupuestarias humanitarias y de desarrollo, para inhibir la colaboración eficaz en la reintegración posterior al conflicto y la recuperación.

50. Esto puede estar cambiando. Hay una creciente toma de conciencia por parte de todas los asociados acerca de la necesidad de una mayor coherencia en las asociaciones que se crean y en los instrumentos de financiación flexibles. El establecimiento de misiones integradas de las Naciones Unidas que enlazan apoyo humanitario, derechos humanos, desarrollo, apoyo político y de seguridad a los procesos de consolidación de la paz, ya ha demostrado cierto potencial en países como Liberia y Sierra Leona.

51. Otros indicios de progreso se observan en la iniciativa “Unidos en la acción” y el proceso de reforma humanitaria, incluido el establecimiento de un Grupo de Recuperación Temprana. El establecimiento de la Comisión de Consolidación de la Paz, la Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz y el Fondo para la Consolidación de la Paz proporcionan oportunidades adicionales para reunir recursos y formular estrategias integradas

para la reinserción posterior a los conflictos y la recuperación en sociedades desgarradas por la guerra.

52. Estos nuevos mecanismos de financiación --incluidas las líneas de presupuesto de transición, fondos comunes, los fondos específicos para la recuperación de cada país y fondos fiduciarios de donantes múltiples—todos tienen el potencial de promover el proceso de reintegración sostenible de los refugiados, los desplazados y otras poblaciones afectadas. Ahora se deben hacer todos los esfuerzos para asegurar que estas innovaciones tengan un impacto tangible en la calidad de vida y la sostenibilidad de la reintegración en las zonas a las que esas personas están regresando.

IV. Estrategias y soluciones en los países de asilo

53. En las décadas de 1980 y de 1990, la respuesta predominante a la afluencia de refugiados en gran escala en los países en desarrollo fue la creación de “programas de atención y mantenimiento”. Según este modelo, los refugiados eran admitidos a los países de acogida, por lo general en grupo y reconocidos *prima facie*, y alojados en campamentos establecidos en tierras proporcionadas por las autoridades.

54. En un gesto de reciprocidad, la comunidad internacional, principalmente los Estados donantes, el ACNUR y sus socios operativos, atendían las necesidades básicas de los refugiados como albergue, alimentación, artículos domésticos, la educación primaria y la atención de la salud. De esta manera, se pensó, las poblaciones exiliadas podrían recibir un nivel adecuado de protección y asistencia hasta el momento en que las causas de su huida fueran erradicadas y los refugiados pudieran regresar a su país de origen.

55. En una serie de aspectos, el modelo de atención y mantenimiento alcanzó sus objetivos, en el sentido de que garantizó el asilo y la protección para millones de refugiados, les permitió sobrevivir, mantener unidas a sus comunidades y tener acceso a los servicios esenciales, tales como educación y atención de la salud. En algunos casos, también le dio a los refugiados la oportunidad de establecer medios de subsistencia, ser autosuficientes y adquirir habilidades que les ayudarían a restablecer sus vidas una vez que se hiciera posible la repatriación.

56. Sin embargo, con el beneficio de la retrospectiva, es evidente que este modelo también fue deficiente en varios aspectos. En muchos casos, los conflictos armados persisten y las causas de la huida no se erradicaron. Los refugiados se quedaron viviendo en campamentos de forma indefinida, a menudo con restricciones a sus derechos, así como a su capacidad para mantenerse a sí mismos por medio de la agricultura, el comercio o empleo. Frente a la necesidad de responder a una serie de nuevas situaciones de emergencia, los Estados donantes se desinteresaron y se desencantaron de estos programas de atención y mantenimiento, que son costosos de aplicar, pero que trajeron pocos beneficios a largo plazo a los refugiados, las poblaciones locales o al Estado de acogida.

57. En cuanto se redujeron la atención y la financiación, también disminuyeron la prestación de los servicios y la calidad de vida en los campamentos. Y como esta última se deterioró, las poblaciones de refugiados en cuestión se vieron afectadas por un creciente número de problemas sociales y políticos: altos niveles de sexo para sobrevivir y otros mecanismos negativos de adaptación; violencia sexual y por motivos de género; conflictos dentro de la comunidad de refugiados, y entre los refugiados y las poblaciones locales; movimientos a otros países y, creciente vulnerabilidad a la trata de personas, así como la

politización y la militarización de los campamentos. Como resultado de estos problemas, en algunas situaciones los refugiados eran vistos como una amenaza a la estabilidad local e incluso nacional, una percepción que llevó a otras violaciones de los derechos de los refugiados, incluyendo algunos casos de violaciones al principio de no devolución.

58. En los últimos años, ha habido un nuevo reconocimiento del hecho de que la situación de los refugiados suele persistir durante mucho más tiempo del previsto, que la repatriación voluntaria a menudo es imposible por los conflictos en los países de origen y que el número de refugiados que pueden beneficiarse del reasentamiento en un tercer país por lo general es muy limitado.

59. Estos factores han impulsado un nuevo énfasis en las estrategias y soluciones en los países de asilo. El ACNUR, por ejemplo, ha adoptado una serie de medidas para alejarse del modelo de atención y mantenimiento; por ejemplo, la formulación del enfoque de la Asistencia para el Desarrollo de los Refugiados (DAR, por sus siglas en inglés), la introducción del Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad de Protección, el establecimiento de *Women Leading for Livelihoods programme* y, más reciente, la Iniciativa Especial del Alto Comisionado para las situaciones de refugiados prolongadas. El Diálogo ofrece una oportunidad ideal para hacer un balance de la experiencia reciente y volver a evaluar las estrategias que podrían aplicarse para mejorar y resolver la difícil situación de los refugiados en los países de asilo.

Medios de subsistencia y autosuficiencia

60. Cuando llegan a un país de asilo, los refugiados llevan consigo sus conocimientos, capacidades, cualificaciones y experiencias de vida. Además de este capital social, algunos también traen valiosos activos productivos, tales como herramientas y animales de transporte y de trabajo. Por otra parte, cada vez más, los refugiados están conectados a las comunidades de la diáspora en otras partes del mundo y reciben de ella importantes sumas de dinero en forma de remesas.

61. El ACNUR considera que es esencial aprovechar estos activos para apoyar los esfuerzos que invariablemente hacen los refugiados por establecer sus propios medios de subsistencia y ser autosuficientes. Como reconoce la Agenda de Protección, esta estrategia tiene una serie de ventajas importantes: le permite a los refugiados contribuir a la vida económica de los países y las comunidades en donde viven; reduce la necesidad de programas de socorro internacional costosos y a largo plazo; se promueve la interacción positiva entre los refugiados y sus anfitriones locales, y evita los problemas de protección, incluida la explotación sexual y económica, que afectan a muchas situaciones de refugiados prolongadas.

62. Por último, pero no por ello menos importante, le permite a los refugiados mantener su dignidad, hacer uso de sus talentos y prepararse para una solución duradera, donde quiera que sea. El ACNUR ha observado en otros lugares que “la autosuficiencia no es en sí misma una solución duradera, pero puede ser un precursor de cualquiera de las tres soluciones duraderas. Incluso en situaciones en las que la integración local no parece ser una solución viable para una población de refugiados, la autosuficiencia se debe buscar con firmeza, ya que no excluye una eventual repatriación voluntaria, sino que facilita la reintegración sostenible”⁴. El Comité Ejecutivo también ha reconocido que “...la promoción de la autosuficiencia de los refugiados

⁴ *Local integration and self-reliance*, EC/55/SC/CRP.15, junio2005.

desde un principio contribuirá a... mejorar la sostenibilidad de cualquier solución duradera futura.”⁵.

63. Si bien la noción de la autosuficiencia de los refugiados tiene una importante dimensión cultural y social, es fundamentalmente un concepto económico, enraizado en el principio de que las poblaciones exiliadas deberían ser capaces de cubrir de forma progresiva una mayor proporción de sus propias necesidades y disfrutar de un creciente nivel de prosperidad y de seguridad humana. Lamentablemente, en la actualidad pocas situaciones de refugiados prolongadas en el mundo se pueden caracterizar de esta manera.

64. El ACNUR considera que para cambiar esta situación se debería cumplir una serie de principios básicos en la aplicación de las actividades de los medios de subsistencia y autosuficiencia. En primer lugar, deben estar firmemente respaldadas por medidas que les permitan a los refugiados ejercer sus derechos y libertades a largo plazo. No se puede esperar que las poblaciones de exiliados establezcan medios de subsistencia sostenibles y alcancen la autosuficiencia en un contexto en el que no se les permite abandonar sus campamentos, encontrar un trabajo, establecer un negocio o tener acceso a tierras agrícolas y están obligadas a ganarse la vida en peligrosas actividades del sector informal. En un año en que la comunidad internacional conmemora el 60º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es necesario dar un significado real al artículo 14 de dicha Declaración, que se refiere al derecho a “buscar asilo y a *disfrutar* de él” en otros países.

65. En segundo lugar, dichas actividades deben ser de diversa naturaleza, reconociendo que una proporción cada vez mayor de los refugiados del mundo no proceden de un entorno agrícola. Ellas podrían incluir, por ejemplo, subvenciones y préstamos para poner en marcha actividades generadoras de ingresos, así como módulos de capacitación para apoyar la creación de pequeñas empresas; educación secundaria, formación vocacional y educación técnica; proyectos de infraestructura que paguen el trabajo con dinero en efectivo o con alimentos, insumos para la producción y el uso sostenible de recursos naturales, incluida tierra, semillas, herramientas, equipo para la ganadería, pesca y apicultura, así como la prestación de servicios sociales tales como el cuidado de niños, a fin de apoyar a las mujeres en sus esfuerzos por establecer medios de subsistencia independientes. Con una creciente proporción de refugiados estableciéndose en zonas urbanas, también se tendrá que dar una mayor atención a los medios de subsistencia de los exiliados a largo plazo en pueblos y ciudades.

66. En tercer lugar, los programas de autosuficiencia deben basarse en un cuidadoso análisis socio-económico y un análisis transversal de edad, género y diversidad (AGDM, por sus siglas en inglés) con el propósito de lograr una mejor comprensión de la población refugiada, la comunidad de acogida y la dinámica del mercado local. De conformidad con este principio, tales programas (tanto rurales como urbanos) deben abarcar toda un área, en lugar de estar dirigidos exclusivamente a las poblaciones de refugiados. También es esencial que participen agentes de desarrollo en la formulación y ejecución de esos programas, dada la limitada experiencia del ACNUR y de muchas otras organizaciones humanitarias en este ámbito.

67. Por último, el ACNUR considera que es esencial que tales actividades sobre los medios de subsistencia y programas de autosuficiencia cuenten con el apoyo político del país de acogida y el apoyo material de la comunidad internacional. Sólo con los niveles adecuados

⁵ Comité Ejecutivo Conclusión No. 104, 2005.

de financiación, y sólo si están incorporados en los procesos de planificación del desarrollo a nivel local, regional y nacional, se puede esperar que tales iniciativas cumplan su potencial.

68. Con base en los principios expuestos anteriormente, la Iniciativa Especial del Alto Comisionado para las situaciones de refugiados prolongadas está prestando especial atención a la promoción de los medios de subsistencia y la autosuficiencia. En el este del Sudán, por ejemplo, el ACNUR ha acordado con las autoridades hacer esfuerzos inmediatos para mejorar las condiciones de vida y las oportunidades sobre los medios de subsistencia para los refugiados, una tarea que ha incluido un ejercicio de verificación y registro. Los datos recogidos de esta manera, junto con algunas iniciativas previstas de perfiles y estudios socioeconómicos, se utilizarán para diseñar un plan multianual de soluciones duraderas que faciliten el acceso a actividades de autosuficiencia y para que los refugiados puedan hacer un mejor uso de sus conocimientos y habilidades. Del mismo modo, en Bangladesh los actuales esfuerzos para mejorar las condiciones en los campamentos de refugiados incluyen una atención especial a los medios de subsistencia, basada en una evaluación conjunta de la OIT y el ACNUR. El objetivo final es de retirar paulatinamente el antiguo programa de asistencia para esa población.

Integración local

69. En términos simples, la integración local puede definirse como un proceso mediante el cual los refugiados establecen cada vez más sus vínculos sociales y económicos con la sociedad de acogida y se les concede progresivamente una gama más amplia de derechos en su país de asilo, incluida la adquisición de los derechos de residencia permanente y, en última instancia, la ciudadanía. Por lo tanto incluye, pero va más allá, el establecimiento de los medios de subsistencia y el logro de la autosuficiencia como refugiado.

70. Como una solución duradera para los refugiados, la integración local se basa en la Convención de 1951 de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, que insta a los Estados a facilitar la naturalización de estos. Ha sido aprobada por el Comité Ejecutivo⁶ del ACNUR y también aparece en la Agenda de Protección, que señala que la integración local tiene “lugar propio como parte de una estrategia integral para las soluciones duraderas”.

71. El ACNUR sigue apoyando esta declaración, al tiempo que reconoce que algunos Estados de acogida de refugiados tienen reservas sobre el uso de esta solución duradera para resolver situaciones de refugiados prolongadas. Según esta perspectiva, los países en desarrollo ya asumen una parte desproporcionada de la carga mundial de los refugiados, una situación agravada por la limitada medida en que se han beneficiado de la cooperación internacional y de la responsabilidad compartida. La integración local de poblaciones de refugiados en situaciones prolongadas no sólo afianzaría esas desigualdades, sino que también ejercería una presión insostenible sobre la economía, la sociedad y la seguridad de los Estados de acogida de refugiados.

72. En respuesta a esta perspectiva, algunos comentaristas han llegado a la conclusión de que la integración local se ha convertido en una “solución olvidada” o en un recurso que “no soluciona”, y que quizás fue empleada en el pasado pero que ahora rara vez se pone en práctica. Las pruebas, sin embargo, cuentan una historia algo diferente. Según un nuevo

⁶ Comité Ejecutivo, Conclusión No. 104, 2005.

estudio publicado por el ACNUR, en todo el mundo se pueden encontrar casos recientes y exitosos de integración local⁷.

73. Un buen ejemplo se encuentra en Tanzania, donde las autoridades han ofrecido generosamente la integración local, incluida la naturalización y la ciudadanía, a la mayoría de los refugiados burundeses que huyeron de su país de origen en 1972, que han alcanzado la autosuficiencia y que deseen permanecer en Tanzania. Más de 175,000 refugiados se beneficiarán de este programa, mientras que muchos otros refugiados burundeses han optado por repatriarse.

74. Otro ejemplo se encuentra en el oeste de África, donde siete miembros de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) están participando en una iniciativa para aquellos refugiados de Liberia y Sierra Leona que no se han repatriado, de promoción de la transición a un estatuto legal alternativo y seguro, junto con el apoyo a la integración. Y como se informó este año en la Nota sobre Protección Internacional, los acuerdos realizados entre el ACNUR y una red de 25 ciudades en siete países de América Latina acordaron "...la incorporación de los refugiados a los programas sociales y su posible integración local" en el marco más amplio del Plan de Acción de México⁸.

75. Con base en el análisis precedente, es posible presentar seis propuestas clave (no exhaustivas) en relación a la integración local y las situaciones de refugiados prolongadas, que concuerdan con la Conclusión No. 104 del Comité Ejecutivo y con las que se espera facilitar la discusión de esta cuestión en las jornadas del Diálogo.

- (i) El pleno consentimiento del Estado de acogida y de la sociedad es una condición previa indispensable para el éxito de la aplicación de las iniciativas de integración local.
- (ii) De conformidad con el principio de la cooperación internacional y la responsabilidad compartida, la comunidad internacional debe proporcionar recursos y apoyo adecuados para aquellos países de asilo que estén dispuestos a ofrecer la integración local, incluida la naturalización y la ciudadanía, a las poblaciones de refugiados.
- (iii) En cualquier situación de refugiados prolongada, las iniciativas de integración deben formar parte de una estrategia integral que implique y esté asociada a la búsqueda de otras soluciones, incluida la repatriación voluntaria y/o el reasentamiento.
- (iv) Es más probable que la integración local sea una solución adecuada en situaciones de refugiados prolongadas, cuando éstos tienen la oportunidad de convertirse en autosuficientes y han creado una afinidad con la comunidad de acogida.
- (v) Debe hacerse un esfuerzo especial para facilitar la integración local de refugiados que han establecido estrechos vínculos familiares o con la comunidad en su país de asilo, que debido a la naturaleza traumática de su huida no están en condiciones de repatriarse, o que han nacido en su país de asilo y de otro modo podrían convertirse en apátridas.
- (vi) Los refugiados a quienes se les ofrece la posibilidad de la integración local deben entender y respetar las obligaciones que asumen en relación a su país de asilo, cumplir sus leyes y adaptarse a su forma de vida.

⁷ *Local integration: an under-reported solution to protracted refugee situations, New Issues in Refugee Research*, documento de investigación No. 158, junio de 2008.

⁸ Nota sobre Protección Internacional, A/AC.96/1053, junio de 2008.

V. El uso estratégico del reasentamiento

76. Históricamente se ha utilizado el reasentamiento de refugiados desde su país de primer asilo a un tercer país que accede a admitirlos y concederles el derecho de residencia, para evitar y resolver situaciones de refugiados prolongadas. Ese fue el caso, por ejemplo, de los refugiados en la Europa de la posguerra; de los que huyeron de la crisis húngara en 1956, y de los refugiados de Indochina en las décadas de 1970 y 1980.

77. En los últimos años, sin embargo, en general no se han establecido programas de reasentamiento de esa dimensión y escala, debido en gran medida a que los programas de reasentamiento de la post-guerra, el húngaro y el indochino estuvieron estrechamente relacionados con la geopolítica y el momento particular de la Guerra Fría. Desde la desaparición del mundo bipolar, el amplio consenso internacional es que la repatriación voluntaria suele representar una solución más viable y rentable para las situaciones de refugiados prolongadas. El reasentamiento, por el contrario, se ha visto limitado por una serie de factores, entre ellos el escaso número de lugares de reasentamiento disponibles, los costos que implica la tramitación, el transporte y la prestación de asistencia para la integración de los refugiados reasentados, así como los limitados progresos que se han hecho con el reasentamiento de refugiados a sus regiones de origen.

78. En tales circunstancias, parece poco probable que una gran proporción de los refugiados a largo plazo en el mundo se puedan beneficiar de esta solución. Aun así, el ACNUR considera que el reasentamiento sigue desempeñando un papel vital en la solución del problema de las situaciones de refugiados prolongadas. El reasentamiento resuelve la situación difícil de los refugiados que, de otro modo, han de permanecer en el exilio. Se reduce la carga sobre los países que han acogido refugiados, añade vitalidad y diversidad a los países de acogida y ayuda a dar visibilidad y un “rostro humano” a los temas de los refugiados en esos Estados. El reasentamiento también representa una gran manifestación tangible de la solidaridad internacional y la responsabilidad compartida, y, por tanto, sostiene la base de todo el régimen de protección de los refugiados y las soluciones.

79. Con base en estas consideraciones, en los últimos años el ACNUR, los Estados y otros asociados se han centrado en lo que se conoce como “el uso estratégico del reasentamiento”. Este enfoque fue confirmado por la Agenda de Protección, un documento aprobado por el Comité Ejecutivo del ACNUR y que acogió con beneplácito la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2002. Al año siguiente, el Grupo de Trabajo sobre el Reasentamiento lo definió formalmente como “el uso del reasentamiento de una manera que maximiza los beneficios, directa o indirectamente, distintos de los recibidos por los refugiados reasentados. Esos beneficios pueden favorecer a otros refugiados, al Estado de acogida, a otros Estados o al régimen de protección internacional en general”.

80. En términos prácticos, esto significa que el reasentamiento se debe emplear no sólo como un medio para proporcionar protección y una solución duradera para los individuos y los grupos de refugiados, sino que también para mantener y ampliar el espacio de asilo en países de acogida de refugiados, para mejorar la calidad de ese espacio en términos de la protección y las condiciones de vida experimentadas por los refugiados, y en apoyo a la búsqueda de otras estrategias y soluciones, tales como la repatriación voluntaria, la autosuficiencia, el asentamiento local y la integración.

81. En apoyo de este enfoque, en los últimos años el ACNUR ha tomado una serie de medidas para fortalecer la capacidad de reasentamiento de la organización a fin de dar mayor visibilidad a esta solución duradera. Se fortalecieron los criterios, los procesos y los procedimientos de reasentamiento. Se elaboró una metodología de reasentamiento de grupos, que es de particular importancia para las situaciones de refugiados prolongadas. Se han hecho nuevos esfuerzos para determinar si el reasentamiento producirá beneficios estratégicos en determinadas situaciones y para evaluar el número de refugiados alrededor del mundo que están en necesidad de esta solución.

Resultados del enfoque estratégico

82. Estos esfuerzos han tenido algunos resultados positivos. Como informó el Alto Comisionado al Comité Ejecutivo en octubre de 2008, “el número de solicitudes de reasentamiento presentadas por el ACNUR en 2007 ascendió a casi 100,000, un aumento de más del 80 por ciento en comparación con 2006. El número total de salidas de reasentamiento en el primer semestre de 2008 fue un 50 por ciento superior a las del mismo período del año anterior. Ya hemos referido más refugiados iraquíes para su reasentamiento este año que durante todo el 2007. Y están surgiendo nuevos países de reasentamiento”.

83. El uso estratégico del reasentamiento ha demostrado su valor en una serie de situaciones, la mejoría en la protección de los refugiados que permanecen en el país de acogida al evitar la devolución de los recién llegados y garantizando que el ACNUR tenga acceso a los refugiados y a los solicitantes de asilo que se encuentran en detención y facilitando la concesión de permisos de residencia a los refugiados.

84. El uso estratégico del reasentamiento también ha contribuido a los esfuerzos del ACNUR para promover otras soluciones duraderas. Un ejemplo interesante se encuentra en la India, donde el reasentamiento de la población de refugiados afganos antiguos allanó el camino para la naturalización e integración local de otros refugiados afganos de origen hindú o sij. Otro ejemplo puede verse en el reasentamiento en curso de refugiados burundeses en campamentos en Tanzania. Este programa ha apoyado los esfuerzos del gobierno para hacer frente a la situación de los refugiados de manera integral, e implica la integración local y la repatriación voluntaria del resto de la población de Burundi.

85. Desde 2005 también se han hecho esfuerzos concertados para resolver la situación de más de 100,000 butaneses en Nepal, la inmensa mayoría de los cuales llegó entre 1990 y 1993. Se espera que con el uso estratégico del reasentamiento para algunos de los refugiados se abran posibilidades para la repatriación voluntaria y la integración local de los demás. En otras partes de Asia, el reasentamiento de algunos de los refugiados de Myanmar en Tailandia (más de 30,000 han partido desde 2005) está apoyando los esfuerzos del ACNUR para garantizar una mejor protección, asistencia y condiciones de vida de 120,000 personas que aún permanecen en campamentos.

Maximizar el potencial del reasentamiento

86. Con el fin de garantizar que el reasentamiento desempeña plenamente su papel en la búsqueda de soluciones a las situaciones de refugiados prolongadas, el ACNUR invita a los participantes en el Diálogo a considerar una serie de cuestiones

87. En primer lugar, los criterios de selección restrictivos y los largos tiempos de procesamiento pueden socavar el uso estratégico del reasentamiento. En consecuencia, el

ACNUR está alentando a los países de reasentamiento a ampliar esos criterios, con base en las necesidades de protección internacional, y a mejorar la previsibilidad y la flexibilidad del reasentamiento por medio de una planificación multianual. Los progresos en estas áreas aliviarían algunas de las presiones sobre los países en desarrollo que albergan a grandes poblaciones de refugiados antiguos y les reafirmarían el compromiso de la comunidad internacional con la responsabilidad compartida.

88. En segundo lugar, hay necesidad de examinar los dilemas que pueden presentarse cuando las oportunidades de reasentamiento se ofrecen en paralelo con esfuerzos encaminados a facilitar la repatriación voluntaria o la integración local de una población de refugiados. Hay evidencia de que algunos refugiados pueden rechazar la última solución si consideran que con ello aumentarán sus posibilidades de reasentamiento. Otros refugiados pueden participar en movimientos migratorios irregulares si no tienen acceso a oportunidades de reasentamiento en su primer país de asilo, pero pueden encontrarlas en los países vecinos o en Estados cercanos. El Diálogo podría considerar si se deben estructurar los programas de reasentamiento de forma que se eviten estas dificultades o que al menos se minimicen.

89. En tercer lugar, mientras que el reasentamiento proporciona una oportunidad vital para algunos refugiados de escapar de las situaciones de refugiados prolongadas y comenzar una nueva vida en otra parte, también puede tener implicaciones para quienes no son reasentados. Esto es en especial el caso si los refugiados reasentados son las personas más educadas y calificadas de la comunidad. En este sentido, hay necesidad de determinar cómo se pueden combinar los programas de reasentamiento de refugiados con esfuerzos para empoderar al resto de la comunidad refugiada, su capacidad para organizar actividades de autoayuda, así como para articular sus intereses y preocupaciones.

90. En cuarto y último lugar, mientras el número de países de reasentamiento está aumentando, apenas un grupo de 20 Estados admite a la mayoría de los refugiados que se benefician de esta solución. La oferta de esos Estados no corresponde con las necesidades actuales, y parece probable que aumente la brecha entre el número de refugiados en necesidad de reasentamiento y el número de plazas disponibles. Se invita al Diálogo a examinar esta cuestión y hacer propuestas concretas con respecto a las medidas que podrían adoptarse para fortalecer y ampliar el uso estratégico del reasentamiento.

VI. Opciones migratorias

91. El discurso de las soluciones duraderas se ha centrado tradicionalmente en las tres cuestiones examinadas en secciones anteriores de este documento: la repatriación voluntaria, la autosuficiencia e integración local, y el reasentamiento en terceros países. En los últimos tiempos, sin embargo, han surgido nuevas ideas relativas a la posibilidad de que los refugiados a largo plazo podrían ser capaces de encontrar una solución, ya sea provisional o duradera, a su difícil situación mediante un estatuto legal seguro como migrantes, ya sea en su primer país de asilo, en un Estado cercano o en otra parte del mundo. De hecho, esta cuestión se planteó en el documento de antecedentes preparado para la reunión de 2007 del Diálogo del Alto Comisionado.

92. Estas ideas se derivan del reconocimiento de que vivimos en un mundo cada vez más globalizado y móvil, en el que un número cada vez mayor de personas vive y trabaja fuera de su patria y mantienen lazos con más de una sociedad y Estado. Se puede argumentar que la tradicional trinidad de soluciones no toma plenamente en cuenta estas realidades contemporáneas.

93. Hay dos contextos principales en los que podría aplicarse este enfoque a las situaciones de refugiados prolongadas. En primer lugar, puede haber personas o grupos de refugiados a largo plazo que tienen aptitudes y capacidades que, por una razón u otra, no puedan utilizar en su país de asilo, pero para los cuales existe una demanda en otros Estados.

94. Los refugiados en este tipo de situaciones tal vez podrían ser admitidos en programas de trabajadores migrantes que tienen los Estados que no pueden satisfacer sus propias necesidades del mercado de trabajo. Muchos de estos programas, hay que señalar, también ofrecen oportunidades de residencia y naturalización a largo plazo y, por tanto, ofrecen la perspectiva de una solución duradera, así como una temporal. Esta opción (que debe distinguirse de la noción más convencional de reasentamiento de los refugiados) sería infinitamente preferible al escenario según el cual los refugiados se trasladen de su país de asilo de forma irregular e insegura para acceder a las oportunidades de empleo en otros Estados.

95. En segundo lugar, podría haber circunstancias en las que se han erradicado las causas de huida en un país de origen y se aplica la cláusula de cesación y sin embargo, algunos de los refugiados no desean regresar a su país de origen, generalmente porque han encontrado un nicho en la economía local, y porque tienen pocas posibilidades de encontrar oportunidades comparables en su patria.

96. En situaciones como esa, se les podría dar a los antiguos refugiados un estatuto migratorio seguro y legal. Así como se les permitiría permanecer en su país de asilo y contribuir a su economía, y tal acuerdo evitaría las consecuencias desestabilizadoras que podrían derivarse de que un número importante de personas se vean obligadas a regresar a sus países de origen caracterizados por altos índices de desempleo y empobrecimiento. En situaciones como estas se podría facilitar la búsqueda de soluciones mediante acuerdos regionales de movilidad, como el Protocolo de la CEDEAO sobre la libre circulación de personas. Éste, en términos simples, le da a los ciudadanos de los Estados miembros el derecho a entrar, residir y establecer actividades económicas en el territorio de otros Estados miembros.

97. A pesar de sus aparentes ventajas, las opciones migratorias antes descritas no carecen de dificultades. El ACNUR está particularmente preocupado por garantizar que las personas que están en continua necesidad de protección internacional sean reconocidas como refugiadas, con todos los derechos y las obligaciones asociados con esa condición. Sería un motivo de grave preocupación si los refugiados se convirtieran en o fueran tratados como trabajadores migrantes, en cuyo caso podrían perder la protección esencial del principio de no devolución y otras disposiciones del derecho internacional de refugiados, incluida la unidad familiar.

VII. Conclusión

98. Si bien el número de refugiados puede haber mostrado en general una tendencia a la baja durante el último decenio, no hay ninguna garantía de que ésta se mantendrá en el futuro. Además, a menos de que haya una pronta solución a la situación de los refugiados iraquíes, el número y la proporción de los refugiados del mundo que se encuentran en situaciones prolongadas aumentarán de forma considerable.

99. Es esencial reconocer la generosidad que los países de asilo, la gran mayoría de ellos en el mundo en desarrollo, han demostrado al acoger a estos refugiados a largo plazo. De igual forma, es indispensable reconocer que la Convención de 1951 y el régimen de protección de refugiados se fundamenta en la noción de que los Estados deben abordar la cuestión de los refugiados de manera colectiva, compartiendo las responsabilidades y equilibrando las cargas.

100. Por el momento, ese acuerdo es frágil, como la asistente del Alto Comisionado (Protección) señaló en la última reunión del Comité Ejecutivo, “los países de las regiones de origen protestan porque no se puede esperar que admitan a un número masivo de refugiados con los cuales adquieren obligaciones legales, exclusivamente con base en que recibirán ayudas económicas discrecionales que oscilan ante consideraciones políticas, presupuestarias y otras”.

101. Se invita a los participantes en el Diálogo a realizar una reevaluación fundamental de la forma en que la comunidad internacional responde a las situaciones de refugiados prolongadas.

102. ¿Qué se puede hacer en las primeras etapas de una emergencia de refugiados, por ejemplo, para evitar la necesidad de programas de atención y mantenimiento de larga duración? ¿Se aborda adecuadamente el problema de las situaciones de refugiados prolongadas en el proceso de las Naciones Unidas y la reforma humanitaria? ¿Una reevaluación de la tradicional (y posiblemente artificial) distinción entre asistencia humanitaria y la financiación para el desarrollo haría más fácil encontrar soluciones duraderas para los refugiados a largo plazo en el mundo? Dada la evidencia de que pocas situaciones de refugiados se resuelven rápidamente y que muchas se prolongan, ¿se podrían organizar los programas de refugiados con una base multianual, con el apoyo de compromisos de más largo plazo de los Estados donantes? Y aunque esos compromisos a largo plazo fueran beneficiosos, ¿son un objetivo realista en el actual entorno financiero?

103. Al abordar estas cuestiones, el Diálogo ofrecerá un importante servicio a los millones de personas que se encuentran en situaciones de refugiados prolongadas, así como a los países y comunidades más gravemente afectadas por su presencia.