



Asamblea General

Distr. general
12 de julio de 2016
Español
Original: francés e inglés

Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado

67º período de sesiones

Ginebra, 3 a 7 de octubre de 2016

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 describen las novedades acaecidas entre junio de 2015 y mayo de 2016 en el ámbito de la protección internacional y se examinan, en particular, los conceptos fundamentales de cooperación internacional, solidaridad, y reparto de responsabilidades y de la carga. Se analizan además las formas en que los Estados, las organizaciones internacionales y las entidades nacionales respondieron al desplazamiento forzado y los esfuerzos destinados a encontrar soluciones para los refugiados y las demás personas de competencia del ACNUR, en momentos de grandes desafíos para el sistema de protección internacional. En la nota también se destaca la situación particular de los desplazados internos y los apátridas, y se abordan las cuestiones relacionadas con la edad, el género y la diversidad.

Se puede encontrar información más detallada sobre los progresos realizados en las esferas que la presente nota no aborda en su totalidad en EC/67/SC/CRP.11 (información actualizada sobre el reasentamiento), EC/67/SC/CRP.12 (determinación de la condición de refugiado), EC/67/SC/CRP.14 (nuevos enfoques de las soluciones), EC/67/SC/CRP.15 (medios de subsistencia y autosuficiencia), EC/67/SC/CRP.17 (juventud) y EC/67/SC/CRP.18 (igualdad de género). Estos documentos pueden consultarse en <http://www.unhcr.org/executive-committee.html>.

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



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–4	3
II. Protección internacional y reparto de responsabilidades	5–12	4
III. Normas y calidad del asilo y la protección, y acceso a estos	13–25	6
A. Acceso al territorio, y recepción y privación de libertad	13–22	6
B. Determinación de la condición de refugiado y registro	23–25	9
IV. Satisfacción de las necesidades esenciales y promoción de la autosuficiencia	26–32	10
A. Juventud y educación.....	26–29	10
B. Medios de subsistencia, salud, albergue y energía.....	30–32	11
V. Promoción de un entorno favorable a la protección	33–37	12
VI. Desplazados internos.....	38–42	13
VII. Apatridia.....	43–48	14
VIII. Soluciones	49–55	16
IX. Desarrollo y financiación	56–59	18
X. Conclusión	60–61	18

I. Introducción

1. Durante el período examinado, el número sin precedentes de mujeres, hombres y niños obligados en el mundo a abandonar sus hogares y buscar refugio en otros lugares alcanzó 59,5 millones¹. Esas personas habían huido de los estragos de la guerra, la violencia y las violaciones de los derechos humanos, en particular la violencia sexual y la violencia de género, en busca de seguridad y protección. Para muchos desplazados forzados esa búsqueda de refugio había empezado en sus propios países y, en los casos en que su Estado no se había mostrado dispuesto a protegerlos o no había podido hacerlo, sus viajes habían continuado a través de una frontera internacional. Sin embargo, a menudo el camino hacia la seguridad había estado plagado de peligros, como los secuestros, la trata o el reclutamiento forzado. Muchos se habían visto obligados a caminar durante días interminables, a realizar peligrosas travesías marítimas o a dormir al aire libre, y los niños se habían visto a menudo separados de sus padres.

2. En muchas partes del mundo, como el Afganistán, Burundi, el Iraq, Nigeria, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, Somalia, Sudán del Sur, Ucrania y el Yemen, así como en los países del Triángulo Norte de Centroamérica y en otras partes, las crisis existentes y prolongadas desarraigaron a civiles y prolongaron o generaron nuevas oleadas de desplazamiento. La falta de respeto de los derechos humanos y del estado de derecho, los niveles sin precedentes de movilidad humana, los acontecimientos geopolíticos y el cambio climático exacerbaron las consecuencias del desplazamiento forzado en muchas regiones. El mundo fue testigo de que el desplazamiento forzado causó sufrimiento a millones de civiles, algunos de los cuales fueron desplazados muchas veces. Muchos desplazados se desplazaron más de una vez dentro de sus propios países, pero los que permanecieron en su país de origen fueron más numerosos que los que cruzaron las fronteras en busca de protección internacional. La cantidad sin precedentes de personas que viajaron utilizando medios peligrosos e irregulares, a menudo facilitados por traficantes, sobrepasó la capacidad de respuesta de algunos Estados y comunidades. Muchos Estados y entidades de la sociedad civil demostraron su voluntad y capacidad para responder a los centenares de miles de desplazados, mientras que otros se esforzaron por atender sus necesidades, a pesar particularmente de la magnitud y el ritmo de las llegadas, para los que no estaban equipados.

3. Como confirmaron los acontecimientos acaecidos el año pasado en muchas situaciones existentes en el mundo, los problemas que plantean los actuales movimientos de refugiados y movimientos mixtos son demasiado gravosos y complejos como para que un país pueda resolverlos solo. Esos acontecimientos ponen de manifiesto la necesidad de prestar un apoyo mayor y sostenido a los países de primer asilo e intensificar la cooperación internacional para que todos los que necesiten protección y soluciones oportunas puedan obtenerlas. Debido a los dilatados conflictos y las situaciones de desplazamiento prolongado existentes en 2016, sin perspectivas de conclusión, se pone claramente en evidencia la importancia de combatir las causas fundamentales del desplazamiento y abrir nuevas vías para que los refugiados no tengan que seguir haciendo viajes peligrosos.

4. Es en este contexto que en la nota sobre protección internacional de este año se destacan los temas de la cooperación internacional, la solidaridad y la responsabilidad, y el reparto de la carga. También se pone de relieve la necesidad de que existan mecanismos

¹ Esta cifra incluye 19,5 millones de refugiados (14,4 millones bajo el mandato del ACNUR y 5,1 millones de refugiados palestinos registrados por el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas), 38,2 millones de desplazados internos y 1,8 millones de solicitantes de asilo. Puede consultarse información estadística más detallada en <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>.

eficaces y previsibles para compartir más equitativamente las responsabilidades entre los Estados en la tarea de proteger a los refugiados y encontrar soluciones a sus problemas. Pasos importantes en esta dirección serían la aprobación de un pacto mundial para compartir las responsabilidades respecto a los refugiados y la elaboración de un sistema destinado a ayudar a los Estados Miembros a cumplir sus compromisos en materia de apoyo a un plan integral de respuesta a las situaciones de refugiados², en los casos en que se produzcan movimientos en gran escala y potencialmente prolongados.

II. Protección internacional y reparto de responsabilidades

5. La cooperación internacional basada en el derecho internacional y los principios de solidaridad, reparto equitativo de la responsabilidad y esfuerzo colectivo de los Estados, es esencial para hacer frente de manera sostenible a los desafíos que plantean actualmente los movimientos de refugiados y solicitantes de asilo. El reparto de la carga y la cooperación internacional se reconocen en el preámbulo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (la Convención de 1951) y se reafirman en las sucesivas resoluciones de la Asamblea General, que reflejan el carácter transnacional del desplazamiento forzado y requieren que los Estados cooperen entre sí para mostrar su solidaridad recíproca y con las personas que se han visto obligadas a desplazarse. La cooperación internacional y los principios conexos se consagraron en muchos instrumentos jurídicos regionales, como la Convención que Regula los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África de 1969 (Convención de la OUA de 1969), la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados o los tratados de la Unión Europea. También han sido retomados más detalladamente por el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado en sus conclusiones en materia de protección internacional y por la Asamblea General en diversas resoluciones.

6. La realidad de los desplazamientos forzados que se produjeron el año pasado pone de manifiesto la necesidad de reforzar la cooperación internacional. Millones de refugiados fueron acogidos y albergados en muchos países del mundo. El 86% de los que necesitaban protección internacional permanecían en países en desarrollo de ingresos medianos, particularmente en Estados vecinos de los inmersos en conflictos generadores de desplazamientos, como el Pakistán o la República Islámica del Irán. La mitad de los diez principales países que acogían refugiados (Chad, Etiopía, Kenya, Uganda y Sudán) están ubicados en el África Subsahariana. En cuanto a la crisis de Siria, solo cinco países (Egipto, Iraq, Jordania, Líbano y Turquía) compartieron la responsabilidad de acoger a más del 90% de los refugiados. Actualmente, Turquía es el mayor país de acogida del mundo, con 2,7 millones de refugiados sirios, y el Pakistán la sigue con 1,6 millones de refugiados, casi todos del Afganistán. Además de estos, otros países de África, América, Asia, Europa y el Oriente Medio acogieron refugiados en cantidades más pequeñas en términos absolutos pero que pusieron a prueba o llevaron al límite la capacidad de los sistemas nacionales de acogida y asilo y de las comunidades de acogida.

7. La buena disposición de estos y otros países de acogida para abrir sus fronteras a fin de recibir refugiados y brindarles protección con arreglo al derecho internacional, puso de manifiesto su adhesión al sistema de protección internacional y salvó un sinnúmero de vidas. Es preciso reconocer estas importantes contribuciones de los países de asilo a la protección de los refugiados, que ponen de relieve el imperativo de que la comunidad

² El informe del Secretario General sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes (A/70/59) propone la aprobación de un pacto mundial y pide al Alto Comisionado para los Refugiados que inicie y coordine este plan de respuesta a la cuestión de los refugiados (véase el párrafo 71).

internacional comparta más equitativamente las responsabilidades y fomente y aumente las capacidades nacionales cuando sea necesario.

8. La adhesión a la cooperación y la solidaridad internacionales en el contexto de la protección quedó demostrada a nivel regional e interregional. En América, la Declaración y el Plan de Acción del Brasil de 2014, producto del proceso Cartagena+30, recogió el compromiso de los Estados interesados de trabajar juntos para garantizar altos estándares de protección a nivel internacional y regional, encontrar soluciones innovadoras para los desplazados y resolver la apatridia mediante un plan de acción decenal. En la 49ª cumbre del MERCOSUR³, celebrada en diciembre de 2015, los Presidentes de la Argentina, el Brasil, Chile, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay firmaron una declaración conjunta en la que, entre otras cosas, expresaban su preocupación por la crisis humanitaria siria y su apoyo a medidas como la facilitación de los visados humanitarios, el rápido reconocimiento de la condición de refugiado o los programas de reasentamiento.

9. El año pasado varios países aumentaron su participación en los programas de reasentamiento y admisión humanitaria y otras formas de admisión. Este hecho se agregó a las nuevas e importantes contribuciones de los países de reasentamiento prolongado, así como de Estados distintos que tradicionalmente no habían participado en los esfuerzos mundiales de reasentamiento. Ampliamente reconocidos como instrumento de protección y medio para encontrar soluciones para cada refugiado, los programas de reasentamiento y admisión humanitaria constituyen una manifestación de solidaridad con muchos Estados y comunidades. En 2015, 21 países europeos aumentaron sus contingentes de reasentamiento a más de 12.000 refugiados para finales del año, con un total combinado de más de 22.500 nuevas plazas prometidas por 27 Estados miembros de la Unión Europea, así como Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, para el período 2015-2017. En respuesta al llamamiento formulado por el ACNUR para que se aumentara la solidaridad con los países que acogían a refugiados de Siria, se pusieron a disposición unas 200.000 plazas de reasentamiento y otras formas de admisión humanitaria, en particular en una reunión de alto nivel sobre el reparto mundial de responsabilidades mediante mecanismos para la admisión de refugiados sirios, organizada por el ACNUR en marzo de 2016. A comienzos de 2016, el Canadá cumplió el compromiso que había contraído pocos meses antes de reasentar a 25.000 refugiados sirios.

10. La observancia del derecho internacional de los refugiados constituye una forma de compartir responsabilidades por medio de la cual los Estados cumplen sus compromisos respecto a los otros Estados, como se establece en la Convención de 1951 y otros instrumentos de derecho de los refugiados. Ampliamente respetadas por los Estados partes, la validez y adaptabilidad actuales de la Convención fueron reconocidas en reiteradas ocasiones durante el período examinado mediante su interpretación y aplicación por las autoridades encargadas del asilo, los órganos de apelación y los tribunales que determinan la condición de los refugiados que huyen de las nuevas formas de persecución y las graves violaciones de los derechos humanos en el contexto actual. También se puso de relieve la continua relevancia de la Convención de 1951, su Protocolo de 1967 y los instrumentos y marcos regionales en los casos en que los Estados se apartaban de ellos, en particular al no conceder acceso a la protección y los derechos, generando una gestión inadecuada de las situaciones de gran afluencia de refugiados y suscitando tensiones con otros Estados. A este respecto, resulta manifiestamente necesario reforzar en la práctica la aplicación de los principios del derecho de los refugiados y facilitar en mayor medida la cooperación internacional y el reparto de responsabilidades de diversas formas.

³ Mercado Común del Sur.

11. El 19 de septiembre de 2016, los Estados Miembros de las Naciones Unidas se reunirán para examinar las recomendaciones formuladas en el informe del Secretario General a la Asamblea General sobre la forma de hacer frente a los grandes movimientos de refugiados y migrantes. En el informe se pide un mayor reparto de responsabilidades en materia de refugiados, a fin de salvaguardar sus derechos y garantizar que las consecuencias de su huida no recaigan desproporcionadamente sobre algunos países y regiones por su proximidad a los países de origen. A este respecto, la aprobación de un pacto mundial sobre el reparto de responsabilidades en materia de refugiados contribuiría a lograr un apoyo más eficaz y previsible para estos Estados. En el informe se pide al ACNUR que ponga en marcha y coordine un plan integral de respuesta a las situaciones de refugiados, basado en el derecho internacional y las prácticas óptimas, que ayudaría a los Estados a cumplir sus compromisos contraídos en el marco del pacto mundial y se ejecutaría en coordinación con otras entidades competentes. Los elementos fundamentales del plan incluirían: el acceso al territorio, los procesos de registro y de asilo individual o grupal, el establecimiento de mecanismos de recepción adecuados, y la concesión de un estatuto apropiado y derechos conexos a los que se considere refugiados.

12. Una respuesta integral, puesta en práctica en coordinación con las entidades humanitarias y de desarrollo, también incluiría el fortalecimiento de los mecanismos para una financiación previsible, constante y suficiente destinada a atender las necesidades a corto y largo plazo de los refugiados y las comunidades de acogida, haciendo hincapié en la autosuficiencia. El plan incluiría medidas para aliviar la presión ejercida sobre los países de acogida, facilitar la repatriación voluntaria y extender a otros países los dispositivos de admisión. Si bien en el informe se reconoce la condición jurídica diferente de los migrantes, también se destaca la importancia de fortalecer los mecanismos de gestión de las migraciones y el respeto de los derechos de los migrantes. La reunión de septiembre brinda la oportunidad de avanzar hacia un marco de reparto de responsabilidades significativamente fortalecido, que podría garantizar unas respuestas más colaborativas a los movimientos en gran escala en el futuro.

III. Normas y calidad del asilo y la protección, y acceso a estos

A. Acceso al territorio, y recepción y privación de libertad

13. En muchas partes del mundo los refugiados fueron recibidos, protegidos y tratados de acuerdo con las normas aplicables. Las autoridades del Estado, la sociedad civil y los particulares acogieron a un gran número de refugiados y solicitantes de asilo durante el año. Por ejemplo, a pesar del conflicto en curso en el Yemen, el país siguió recibiendo y acogiendo a unos 267.000 refugiados en zonas urbanas y campamentos con la asistencia del ACNUR y sus asociados. Los países de América Central siguieron acogiendo a una gran población de refugiados procedentes de la región, mientras que en el Oriente Medio y en Asia refugiados procedentes de diversas partes del mundo fueron acogidos y alojados por los Estados, incluso los que no eran partes en la Convención de 1951. El ACNUR siguió interviniendo con los Estados y los asociados en el ámbito del asilo y, más generalmente, en las cuestiones de migración, en reconocimiento de la naturaleza compleja de los movimientos de población y los desafíos que plantean en todo el mundo.

14. En África, el derecho a pedir asilo fue ampliamente respetado, incluso por los países que siguieron admitiendo y acogiendo a refugiados sursudaneses, como Etiopía, Kenya, la República Democrática del Congo, el Sudán o Uganda. Malawi recibió a un número cada vez mayor de refugiados de Mozambique a comienzos de 2016, mientras que los

desplazados forzosos procedentes de la República Centroafricana fueron recibidos en diversos países de la región. Sin embargo, los principios fundamentales de la protección de refugiados se violaron en diversas partes del continente y hubo casos de devolución y obstáculos físicos y administrativos que excluyeron a los refugiados del acceso a la protección y asistencia. En algunos países, los Gobiernos impusieron estrictas medidas de seguridad destinadas a prevenir el terrorismo, sin establecer las necesarias salvaguardias para garantizar el principio de no devolución. El ACNUR sigue cooperando con los Gobiernos a fin de aumentar la capacidad nacional para identificar a los refugiados y los solicitantes de asilo, en particular en relación con los problemas de seguridad existentes en las zonas de recepción de refugiados, garantizando a la vez el derecho a pedir asilo y protección mediante, entre otras cosas, la aplicación apropiada de las disposiciones pertinentes de la Convención de 1951.

15. En el África Meridional, casi todos los países son signatarios de la Convención de 1951, su Protocolo de 1967 y la Convención de la OUA de 1969, y han establecido sistemas nacionales de asilo. Sin embargo, muchos sistemas nacionales de asilo de la región siguieron teniendo dificultades para aplicar procedimientos de asilo equitativos y eficientes. En algunos países, las restricciones impuestas a la libertad de circulación y al acceso al empleo limitaron la capacidad de los refugiados para obtener soluciones e integrarse en sus comunidades de acogida. Al mismo tiempo, el aumento de los movimientos mixtos generó creciente hostilidad hacia los refugiados en algunos lugares, ejerciendo presión sobre el espacio de asilo y protección. El ACNUR sigue apoyando a la subregión en el aumento de la calidad de la protección de los refugiados, en particular en lo relativo al examen y la revisión de las leyes y políticas pertinentes.

16. El número cada vez mayor de refugiados y migrantes que emprendían viajes por mar arriesgando su vida puso de relieve la necesidad de una mayor cooperación entre los Estados afectados por los movimientos mixtos. En 2015 y los cinco primeros meses de 2016, aproximadamente 1,2 millones de personas cruzaron el Mediterráneo y llegaron a España, Grecia e Italia. Un 38% eran refugiados sirios, 20% afganos y 12% iraquíes. Unos 6.300 permanecían desaparecidos y se creía que se habían ahogado. En la región del Asia Sudoriental, unos 33.600 refugiados y migrantes de diversas nacionalidades se hicieron a la mar en embarcaciones fletadas por traficantes, entre ellos 32.600 (principalmente rohinyas y nacionales de Bangladesh) en el golfo de Bengala y el mar de Andamán, unos 700 a través del estrecho de Malaca y más de 200 que fueron interceptados cuando se dirigían a Australia y Nueva Zelanda. Unas 370 personas fueron registradas como desaparecidas en el golfo de Bengala y el mar de Andamán. De modo similar, la pérdida de vidas en el golfo de Adén y el Mar Rojo, así como la crisis en el Yemen, pusieron de manifiesto la necesidad de adoptar una estrategia coordinada para resolver las grandes deficiencias existentes en las operaciones de búsqueda y rescate, y en la capacidad de recepción y protección, en los países afectados por el movimiento de personas a lo largo de estas rutas marítimas. Tras la intensa escalada de los combates que se produjo en el Yemen a finales de marzo de 2015, más de 100.000 personas huyeron del país, la mayoría cruzando el mar a Djibouti y Somalia, así como a la Arabia Saudita.

17. En los Estados miembros de la Unión Europea y otros países de Europa Occidental, donde a finales de 2015 se habían recibido más de 1 millón de solicitudes de asilo, los sistemas de asilo y recepción se vieron sometidos a fuerte presión. En muchos ámbitos nacionales se hicieron esfuerzos ejemplares para acoger a los solicitantes de asilo y los refugiados, atender sus necesidades básicas y adoptar las decisiones sobre el asilo dentro de plazos razonables. Sin embargo, algunos Estados aplicaron medidas manifiestamente destinadas a limitar o impedir el acceso al territorio y al asilo, como el cierre de fronteras, la construcción de vallas o muros, la aplicación de contingentes a las personas susceptibles de acceder al territorio y los procedimientos de asilo, la confiscación de bienes, el mayor recurso a la detención o la restricción de los derechos relacionados con las debidas

garantías procesales en el procedimiento de asilo, en particular el acceso a recursos judiciales.

18. En octubre de 2015 se logró acuerdo en la Unión Europea para apoyar a Grecia e Italia reubicando a 160.000 solicitantes de asilo en 23 países europeos. Muchos observadores destacaron los lentos progresos realizados en la reubicación, que atribuían en parte a problemas administrativos, pero también a las demoras en el suministro de las plazas de reubicación prometidas por algunos Estados miembros. Sigue siendo evidente la necesidad de garantizar una mejor cooperación dentro de la Unión Europea, el cumplimiento de las normas legales pertinentes y el funcionamiento eficaz de los sistemas de asilo.

19. Los acuerdos concluidos entre la Unión Europea y Turquía para hacer frente a la situación de los refugiados prevenían el retorno de las personas que llegaban a Grecia o eran interceptadas antes de llegar a este país. El ACNUR reiteró el carácter decisivo de la evaluación individual de los refugiados y los solicitantes de asilo, así como la necesidad de respetar las salvaguardias legales en el marco de todo mecanismo por medio del cual se transferiría la responsabilidad de proporcionar protección o de examinar las solicitudes de asilo.

20. En asociación con la Unión Europea y otros Estados europeos, el ACNUR intensificó las actividades de promoción pidiendo una respuesta holística y coordinada a la situación. La Oficina se dedicó a apoyar a los Estados aplicando su Iniciativa Especial para el Mediterráneo, destinada a elevar el nivel de las respuestas operacionales y las iniciativas de protección en los países de tránsito, asilo y destino. Esta iniciativa consiste en una serie de acciones coordinadas en Europa Meridional y los Balcanes occidentales, África Oriental y el Cuerno de África, África del Norte y el Oriente Medio, y África Occidental. El ACNUR también promovió las vías complementarias para los refugiados; la debida identificación de las personas de su competencia, en particular los apátridas; y las soluciones duraderas, en consonancia con su estrategia participativa, basada en los derechos y centrada en la edad, el género y la diversidad.

21. En el Caribe se adoptaron importantes medidas para hacer frente a los problemas regionales de asilo y migración y elaborar políticas integrales de migración basadas en los derechos. A raíz del compromiso contraído en el Plan de Acción del Brasil a fin de establecer el Mecanismo Consultivo Regional para la gestión eficiente de las migraciones mixtas, este año ocho países y territorios —Aruba, las Bahamas, Belice, las Islas Caimán, las Islas Turcas y Caicos, Jamaica, Guyana, y Trinidad y Tabago— elaboraron el Proceso Consultivo Regional Caribeño. Este foro tiene por finalidad elaborar políticas integrales sobre migración y protección de los refugiados dentro de un marco basado en los derechos, para garantizar la existencia de mecanismos de entrada que favorezcan la protección y procedimientos diferenciados para las personas que tratan de obtener protección internacional.

22. En la mayoría de los países, los solicitantes de asilo y los refugiados disfrutaban de libertad de circulación conforme al derecho internacional de los derechos humanos y las buenas prácticas. Sin embargo, en algunos países el mayor recurso a la detención y la penalización por entrada irregular plantearon problemas graves, en particular cuando afectaban a niños. El ACNUR siguió cooperando con los Estados en el marco de su estrategia mundial “Más Allá de la Detención 2014-2019”, especialmente en la preparación de un informe de referencia y la realización de actividades para promover las medidas alternativas a la detención en 12 países determinados. Estas actividades incluyeron la formación impartida a la sociedad civil sobre el seguimiento de la detención; programas de fomento de capacidad para los asociados en la protección del niño, el personal del ACNUR y las autoridades estatales; y el apoyo a las iniciativas de los Estados sobre las medidas alternativas a la detención y el establecimiento de albergues recientemente inaugurados

para niños solicitantes de asilo no acompañados. Varios Gobiernos se han comprometido a adoptar medidas alternativas a la detención y se están elaborando planes para ampliar los programas comunitarios que ofrecen medidas alternativas a la detención y opciones de albergue abierto para los niños y las familias. En todas las regiones, el ACNUR contribuyó a promover los esfuerzos realizados en materia de detención. También se difundió una política institucional sobre el seguimiento de la detención de inmigrantes y la definición y el aseguramiento de la aplicación coherente en todo el mundo de la metodología de seguimiento del ACNUR.

B. Determinación de la condición de refugiado y registro

23. Los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, basados en las normas internacionales, son fundamentales para garantizar la integridad de la institución del asilo y unos sistemas estatales de asilo equitativos y eficientes. El año pasado, el ACNUR colaboró con los Estados en relación con las iniciativas de garantía de la calidad, fomento de capacidad y otras formas de apoyo destinadas a reforzar los procesos de determinación de la condición de refugiado. La Iniciativa de Garantía de la Calidad, del ACNUR, puesta en práctica en la Argentina, el Brasil, Costa Rica, México y Panamá, favoreció el mejoramiento de los sistemas nacionales de asilo mediante la incorporación de los principios en materia de proceso con las debidas garantías en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado. El programa se puso en marcha en Chile, mientras que el Comité Nacional para los Refugiados (CONARE) del Estado Plurinacional de Bolivia aprobó una resolución oficial para sumarse a la Iniciativa. En el Caribe, varios países adoptaron medidas para establecer o consolidar los sistemas de asilo en estrecha cooperación con el ACNUR. En el marco de la cooperación entre Estados también se promovieron las normas de protección y el fomento de capacidad, reuniendo a Estados con aptitudes y experiencias diferentes dentro de las regiones y a través de estas. Algunos ejemplos fueron la participación de Alemania y Suecia en la Iniciativa de Calidad en Europa Oriental; el acuerdo de asociación entre el Canadá, los Estados Unidos de América y México para aumentar la capacidad de asilo; y el acuerdo de “hermanamiento” entre la Argentina y el Ecuador, centrado en la representación legal del niño en el proceso de asilo. El ACNUR también favoreció la coherencia en los procedimientos estatales de determinación de la condición de refugiado formulando orientaciones jurídicas para los países, por ejemplo sobre los criterios de elegibilidad y sobre la no devolución.

24. El ACNUR llevó a cabo el proceso de determinación de la condición de refugiado en el marco de su mandato en los países en que no había procedimientos nacionales de asilo o en que los sistemas nacionales de asilo seguían necesitando apoyo. Esta actividad estuvo acompañada de esfuerzos sostenidos para aumentar la eficiencia, calidad e integridad de los procedimientos del ACNUR, reforzándose así el papel estratégico de la determinación de la condición de refugiado en lo que respecta a garantizar la protección y el ejercicio efectivo de los derechos. El ACNUR pidió a los Estados que facilitaran el acceso de los refugiados a una mayor protección, a soluciones duraderas y a marcos de derechos, además de reconocer su condición, ya que, si este reconocimiento se lleva a cabo sin que vaya acompañado de los derechos concomitantes, no se garantiza una protección significativa y duradera a las personas.

25. El ACNUR siguió aumentando la capacidad y la cooperación en materia de registro, colaborando con los Estados en la tarea de desarrollar en mayor medida sus sistemas de registro y mejorar la gestión de los datos en las operaciones del ACNUR. La finalidad era garantizar la integridad y gestión de los datos, de acuerdo con la política de la Oficina en materia de protección de los datos. El sistema mejorado de registro y gestión de casos “proGres in partnership” se desplegó en 3 operaciones, y el Sistema Biométrico de Gestión

de la Identidad se desplegó en más de 60 lugares de 11 países, incluso en sitios remotos con limitada conectividad. A título de ejemplo de la potenciada intervención de la Oficina en los países que necesitan apoyo para el registro, el ACNUR y sus asociados en el Iraq concretaron la transición a una plataforma digital de monitoreo de la protección, posibilitando un análisis mejorado y una repuesta humanitaria más eficiente y específica.

IV. Satisfacción de las necesidades esenciales y promoción de la autosuficiencia

A. Juventud y educación

26. El ACNUR trató de atender las necesidades particulares de los jóvenes ampliando las estrategias participativas y realizando una serie de actividades, como consultas mundiales sobre los jóvenes refugiados. Esas iniciativas reconocen el deseo de los jóvenes de participar y ser tenidos en cuenta en los asuntos que afectan a sus vidas, por ejemplo en los procesos y estructuras de toma de decisiones y en la concepción, aplicación y evaluación de los programas humanitarios. Las iniciativas tienen por finalidad fomentar la capacidad de los jóvenes promoviendo su participación en sus comunidades en diversas funciones de responsabilidad y apoyándolos para que hagan frente a sus propios problemas.

27. Gracias a la educación, los jóvenes y niños refugiados, desplazados internos y apátridas adquieren aptitudes esenciales para convertirse en actores fundamentales de su propia protección y de la futura reconstrucción de sus comunidades. La labor realizada en la ejecución de la Estrategia Educativa 2012-2016 tenía por finalidad aumentar la disponibilidad de oportunidades educativas para las personas de competencia de la Oficina y potenciar sus efectos. El ACNUR colaboró con los agentes de la sociedad civil para facilitar el acceso a la educación de los niños afectados por los conflictos y el desplazamiento forzado en África, Asia y el Oriente Medio. En asociación con los agentes del desarrollo y en colaboración con los ministerios de educación, el ACNUR reforzó los sistemas nacionales, fomentó la cohesión social con las comunidades de acogida y trató de evitar la creación de servicios paralelos incluyendo a los refugiados en los sistemas nacionales de educación. Los países afectados por las situaciones de emergencia de Burundi, Nigeria, la República Centroafricana, Sudán del Sur y Siria demostraron particular liderazgo en garantizar el acceso a la educación a los niños refugiados en sus respectivos países. En las situaciones de desplazamiento prolongado, países como el Chad, Kenya, la República Islámica del Irán o Zambia hicieron importantes progresos en la incorporación de los refugiados en sus sistemas nacionales de educación.

28. Basándose en sólidos acuerdos de asociación en el sector de la educación, el ACNUR brindó una gran oportunidad de formular un compromiso mundial para elaborar sistemas de educación inclusivos que garantizaran la educación de los niños en las situaciones de crisis, especialmente los refugiados y los desplazados internos, mediante el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4⁴. Este compromiso sienta las bases para que los Gobiernos, el ACNUR y los asociados colaboren en la inclusión de los refugiados en los sistemas nacionales de educación y en la planificación de este sector, lo que resulta sumamente importante si se tiene en cuenta que en el mundo solo el 50% de los niños refugiados tiene acceso a la educación primaria, el 25% de los adolescentes refugiados tienen acceso a la educación secundaria y menos del 1% de los jóvenes refugiados tiene

⁴ El Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 tiene por finalidad garantizar una educación inclusiva y de calidad para todos y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida (véase <http://www.un.org/sustainabledevelopment/education/>).

acceso a la educación superior. Aumentar la capacidad de las operaciones en los países para promover la integración en los sistemas nacionales de educación es una prioridad para el ACNUR.

29. Sucesivas ampliaciones de la base de donantes del ACNUR para la educación terciaria permitieron duplicar el número de refugiados sirios beneficiarios del programa de becas terciarias del Fondo de la Iniciativa Académica Alemana para Refugiados Albert Einstein en 2015, mediante nuevos programas establecidos en el Líbano y Turquía. En febrero de 2016, Alemania se comprometió a apoyar al ACNUR en la matriculación en universidades de otros 2.560 refugiados durante un período de cuatro años en su primer país de asilo. Es un ejemplo positivo de medida gubernamental que puede contribuir a atender las necesidades educativas de un número cada vez mayor de jóvenes refugiados.

B. Medios de subsistencia, salud, albergue y energía

30. Los movimientos de personas, en particular de refugiados y solicitantes de asilo, pueden ser un motor económico y social positivo y brindar la posibilidad de encontrar soluciones, particularmente cuando cuentan con el apoyo de políticas bien formuladas y la cooperación internacional. Intentando capitalizar los beneficios de la potencial participación en el mercado de trabajo y las oportunidades de crecimiento económico que pueden ofrecer los movimientos mixtos, el sector privado trató de crear nuevos puestos de trabajo, oportunidades profesionales y de capacitación, y planes de movilidad laboral en varios países. Sin embargo, algunos Estados denegaron o limitaron el acceso de los solicitantes de asilo y los refugiados a las oportunidades de sustento y los mercados laborales formales. Una excepción notable fue la concesión, por Turquía, de derechos laborales a los refugiados en enero de 2016, y la exención del permiso de trabajo y las tasas conexas durante tres meses que Jordania concedió a los sirios a partir del 5 de abril de 2016, permitiéndoles así regularizar su situación laboral.

31. El ACNUR colaboró con una serie de asociados para facilitar el acceso de los solicitantes de asilo y los refugiados al sector estructurado de la economía, su inclusión en este y su contribución al mismo, incorporándolos a las cadenas de valor locales, nacionales y mundiales e incluyéndolos en los planes nacionales de desarrollo. En Burkina Faso, la integración de 2.800 refugiados malienses en la cadena de valor nacional de producción de leche y la prestación de asistencia a 1.000 artesanos refugiados para la adquisición de conocimientos técnicos permitieron su transición progresiva de la asistencia alimentaria a la autosuficiencia. Mediante su Estrategia Mundial de Medios de Vida 2014-2018, el ACNUR introdujo modelos prácticos basados en casos concretos y estrategias innovadoras en materia de medios de vida, como la estrategia gradual de reducción de la pobreza que se extendió a varios países.

32. De acuerdo con su Estrategia Mundial de Salud Pública 2014-2018, el ACNUR promovió el acceso de los refugiados a los sistemas nacionales de salud, en reconocimiento del derecho a la salud como componente fundamental de la protección de las personas. Refugiados de todas las nacionalidades pudieron acceder a los servicios nacionales de salud en el Níger, así como lo hicieron los refugiados sirios en Egipto. En la República Islámica del Irán, la inclusión oficial de todos los refugiados registrados en el régimen universal de seguro de salud sentó un precedente mundial. El ACNUR también siguió elaborando y proporcionando soluciones integrales en materia de asentamiento, albergue y energía sostenible de conformidad con su Estrategia Mundial de Asentamiento y Albergue 2014-2018 y su Estrategia de Acceso Seguro a los Combustibles y la Energía 2014-2018. Mediante la iniciativa “A salvo desde el comienzo”, el ACNUR y los asociados trabajaron en estas esferas para prevenir la violencia sexual y la violencia de género en las situaciones de emergencia humanitaria en todo el mundo y hacer frente a esos tipos de violencia.

V. Promoción de un entorno favorable a la protección

33. Muchos países y comunidades de acogida del mundo adoptaron una actitud receptiva, positiva y generosa hacia los refugiados y los solicitantes de asilo, a pesar de las dificultades existentes, lo que puso de manifiesto su adhesión a los principios de protección internacional y reparto de responsabilidades. Sin embargo, en algunas regiones las políticas populistas plantearon importantes problemas. La insuficiente voluntad política, agravada por la ignorancia y una difusión irresponsable de información, contribuyeron a crear un clima de miedo en algunos países y fomentaron actos de violencia y daños, poniendo en peligro la seguridad y el bienestar de los refugiados y los solicitantes de asilo.

34. Las consideraciones en materia de seguridad también generaron medidas destinadas a restringir el derecho de los refugiados a recibir protección y gozar de ella en algunas regiones. En varias partes del mundo, graves incidentes en materia de seguridad originaron un discurso infundado y polarizado, con alusiones a posibles vínculos entre terrorismo y movimientos de personas por parte de algunos políticos y autoridades, sin fundamentos de hecho ni pruebas. El ACNUR comparte la legítima preocupación de los Estados respecto a la necesidad de responder a las posibles amenazas a la seguridad, pero sigue opinando que la seguridad y la protección no se excluyen mutuamente. En diciembre de 2015, el ACNUR publicó una nota sobre la forma de hacer frente a los problemas de seguridad sin menoscabar la protección de los refugiados, en la que exhorta a adoptar una estrategia integrada que permita alcanzar ambos objetivos, especialmente aplicando debidamente las disposiciones de la Convención de 1951 y otros instrumentos pertinentes que permiten a los Estados hacer frente a los problemas de seguridad respetando a la vez las normas aplicables a la protección de los refugiados.

35. La discriminación racial, la intolerancia y la xenofobia pueden ser importantes causas de desplazamiento y menoscabar la protección otorgada a las personas de competencia de la Oficina. Para combatir este fenómeno, el ACNUR siguió reforzando sus acuerdos de asociación con entidades fundamentales de derechos humanos, como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). Ambas organizaciones están preparando una campaña conjunta de múltiples partes interesadas para crear conciencia pública sobre este problema y tratar de influir en las políticas y medidas que generan actitudes xenófobas. En marzo de 2016, el ACNUR organizó en Ginebra una reunión de expertos para establecer una estrategia conjunta destinada a hacer frente al racismo y la xenofobia y que incluyera al Consejo de Europa, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Comisión Europea, la Organización Internacional para las Migraciones, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR), el ACNUDH y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). La Oficina también contribuyó al informe anual de la ODIHR de 2015 sobre los delitos motivados por el odio proporcionando información sobre ese tipo de delitos cometidos contra personas de competencia del ACNUR y elaborando herramientas para denunciar esos delitos.

36. A fin de crear y mantener un entorno de protección para las personas de competencia de la Oficina, deben establecerse vínculos más estrechos entre ellas y las comunidades que las acogen, proceso al que los dirigentes políticos, los medios, la sociedad civil y los demás agentes pertinentes pueden contribuir positivamente. Esto puede ayudar a construir y mantener un amplio apoyo público al asilo, sin el cual algunas comunidades de acogida tal vez no estén dispuestas a seguir brindando hospitalidad y albergue. Reforzar la cohesión social entre los desplazados forzosos y sus comunidades de acogida en los ámbitos nacional y comunitario puede ayudar a preservar el pluralismo y la diversidad, reforzar el mosaico social y permitir que los desplazados contribuyan al crecimiento económico de sus comunidades de acogida. Reconociendo este vínculo decisivo, en enero

de 2016 la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y el ACNUR celebraron una reunión de alto nivel en París, en la que se destacaron las contribuciones que hacen los refugiados a sus comunidades de acogida y se examinaron las formas de garantizar que las estrategias de los Estados en materia de integración puedan alcanzar resultados más mensurables y sostenibles.

37. Potenciar la igualdad de género, eliminar la discriminación por motivos de género y empoderar a las mujeres y las niñas desplazadas, especialmente mediante su participación significativa en los procesos de toma de decisiones, también son esenciales para crear entornos seguros. A este respecto, el ACNUR está trabajando para revisar sus cinco compromisos en materia de mujeres refugiadas basándose en los resultados de un examen sobre la igualdad de género realizado en 73 operaciones en todo el mundo.

VI. Desplazados internos

38. También se necesita más cooperación internacional para hacer frente a los problemas que plantea el creciente desplazamiento interno en el mundo. Durante el período examinado, el ACNUR proporcionó protección y asistencia en 26 países a unos 34 millones de personas internamente desplazadas por conflictos. Esta cifra es la mayor registrada y representa un aumento de más de cinco veces del número de desplazados internos apoyados por el ACNUR desde que se introdujo, en 2006, el sistema de grupos temáticos del Comité Permanente entre Organismos. Se proporcionó protección y asistencia en la República Árabe Siria, donde más de 6,5 millones de personas han sido desplazadas internamente desde que empezó el conflicto, en 2011. En el Iraq, más de 1 millón de personas fueron desplazadas por primera vez en 2015, con lo que el total de desplazados internos en el país aumentó a 4,4 millones. En el Yemen, donde la violencia escaló significativamente en marzo de 2015, más de 2,5 millones de personas fueron desplazadas internamente y más del 80% de la población necesitaba urgentemente ayuda humanitaria. En la cuenca del Lago Chad, la violencia causó el desplazamiento interno de 2,5 millones de personas en el Camerún, el Chad, el Níger y Nigeria combinados, e hizo que más de 9 millones de personas necesitaran asistencia humanitaria.

39. En Ucrania continuaron los combates esporádicos, pese al alto el fuego y los acuerdos de paz negociados en 2015. Según las autoridades ucranias, hasta abril de 2016 más de 1,7 millones de personas estaban registradas como internamente desplazadas. A comienzos de 2016 se puso en marcha un plan interinstitucional de respuesta humanitaria para atender las necesidades de los afectados por la crisis, entre ellos de 800.000 a 1 millón de desplazados internos que, según estimaciones del ACNUR y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, se encontraban en zonas controladas por el Gobierno. La situación de la población que vive en la línea de fractura del conflicto es particularmente difícil a causa de las restricciones a la libertad de circulación, la pérdida de medios de subsistencia, la ausencia del estado de derecho y el limitado acceso a los servicios básicos. En la región del Triángulo Norte de Centroamérica se registraron números sin precedentes de personas desplazadas por la violencia criminal, a menudo cometida por organizaciones transnacionales involucradas en el tráfico de estupefacientes. Pocos Gobiernos de América Central han aprobado leyes o políticas que protejan adecuadamente a los desplazados por este fenómeno, lo cual, sumado a la insuficiente capacidad del Estado, limita significativamente las posibilidades de que los desplazados internos de la región reciban protección en su país.

40. En esta compleja situación, el ACNUR siguió proporcionando liderazgo mundial para los grupos de protección, albergue, y coordinación y gestión de los campamentos. En 2016, el ACNUR reforzó la concepción de los programas y la planificación operativa en los marcos de coordinación interinstitucional establecidos proporcionando más orientación

a sus operaciones, para que su intervención fuera más previsible y orientada a la protección. El ACNUR también siguió promoviendo una mayor responsabilidad del Estado respecto a los desplazados internos, en particular fomentando la aprobación de instrumentos legales y políticas en una serie de países del mundo. Por ejemplo, en Colombia el ACNUR cooperó estrechamente con el Gobierno para que la política de restitución de tierras complementase las medidas de reparación y protección mediante una mayor coordinación entre las autoridades competentes.

41. Varias operaciones, en particular en Bosnia y Herzegovina y el Sudán, sentaron las bases para la elaboración de leyes o políticas destinadas a encontrar soluciones duraderas para los desplazados internos. En Malí se creó un comité técnico compuesto de representantes de los principales ministerios, el Parlamento, la sociedad civil y la Misión de la Unión Africana para Malí y el Sahel (MISAHEL) a fin de incorporar en la legislación y las políticas nacionales la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala).

42. El grupo de protección mundial también fomentó la protección de los desplazados internos, en particular mediante la labor de un equipo de tareas sobre leyes y políticas que, entre otras cosas, favoreció la implementación de la Convención de Kampala en 2015. En 2016, el equipo de tareas también apoyará las actividades regionales en materia de leyes y políticas sobre los desplazados internos para los países del Triángulo Norte de Centroamérica. Una operación de establecimiento de perfiles de desplazados internos ejecutada por el Gobierno de Honduras, en estrecha cooperación con el ACNUR y el Servicio Conjunto de Establecimiento de Perfiles de Desplazados Internos, permitió obtener información sobre más de 41.000 hogares de desplazados internos (174.000 personas) en varios municipios afectados por la violencia criminal y está dispuesta a apoyar al Gobierno de El Salvador en una operación similar. En todas estas actividades se necesitan mayores esfuerzos del ACNUR, los demás agentes humanitarios y los Estados interesados, para apoyar a los países directamente afectados por el desplazamiento interno, a fin de hacer frente a los problemas.

VII. Apatridia

43. En noviembre de 2015 se cumplió el primer aniversario de la puesta en marcha de la campaña del ACNUR “#IBelong”, destinada a poner fin a la apatridia. Algunos de los objetivos fundamentales alcanzados durante el primer año fueron el establecimiento de un sólido apoyo a la campaña y la demostración de los logros tangibles en relación con los objetivos de la campaña. Las actividades realizadas conjuntamente con los asociados produjeron notables resultados, ya que se hicieron progresos en la resolución de una serie de situaciones prolongadas de apatridia. El foco temático de los dos primeros años de la campaña es la apatridia en la infancia, con los siguientes objetivos: promover que las leyes sobre la nacionalidad contengan salvaguardias para impedir la apatridia al nacer, incluir la discriminación por motivos de género en las leyes sobre la nacionalidad y mejorar la inscripción de los nacimientos para impedir la apatridia. El ACNUR celebró consultas participativas con más de 250 niños y jóvenes apátridas en 7 países del mundo. Sus experiencias se pusieron de relieve en un informe especial titulado *I am Here, I Belong: The Urgent Need to End Childhood Statelessness*, publicado en noviembre de 2015 para conmemorar el primer aniversario de la campaña.

44. Varias iniciativas intergubernamentales regionales sobre apatridia respaldaron la campaña y sirvieron de medio para alcanzar sus objetivos. En África, la aprobación, en febrero de 2015, de la Declaración de Abiyán de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), sobre la erradicación de la apatridia, fue seguida en agosto de 2015 por la aprobación de un proyecto de protocolo de la Comisión Africana de

Derechos Humanos y de los Pueblos sobre el derecho a la nacionalidad en África, que tiene por finalidad erradicar la apatridia en el continente. Se prevé que la versión final del protocolo será aprobada por los Estados miembros de la Unión Africana en 2016. El Consejo de la Unión Europea aprobó sus primeras conclusiones sobre la apatridia en diciembre de 2015, en las que expresaba su satisfacción por la campaña del ACNUR e invitaba a la Comisión Europea a facilitar el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros. Un taller regional de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) sobre el derecho a una nacionalidad y a la inscripción del nacimiento facilitó el intercambio de buenas prácticas. En América se hicieron notables progresos en el marco de la Declaración y el Plan de Acción del Brasil de 2014.

45. En 2015, el ACNUR aumentó su cooperación con el UNICEF y el ACNUDH, así como con otros organismos internacionales, como la Unión Interparlamentaria (UIP). Junto con el Parlamento de Sudáfrica, la UIP y el ACNUR organizaron una conferencia sobre las formas de garantizar a toda persona el derecho a una nacionalidad, en la cual parlamentarios de 39 países aprobaron un plan de acción de siete puntos para hacer frente a la apatridia. También se intensificó la cooperación con el Banco Mundial en materia de apatridia, especialmente como un problema de desarrollo, en particular en relación con la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible pertinentes.

46. El ACNUR siguió prestando apoyo técnico a las actividades gubernamentales destinadas a prevenir y resolver las situaciones de apatridia. A nivel mundial, al menos 49.100 apátridas o personas con nacionalidad indeterminada adquirieron una nacionalidad o vieron confirmada su nacionalidad. La colaboración del ACNUR con el Gobierno de Côte d'Ivoire permitió que más de 2.000 apátridas adquirieran la nacionalidad. En Asia Central, la labor realizada por el ACNUR con los Gobiernos y las organizaciones no gubernamentales (ONG) permitió detectar y resolver miles de casos de apatridia. En Tailandia, la estrecha cooperación con el Gobierno y las ONG asociadas que trabajan con comunidades de apátridas permitió conceder la nacionalidad a más de 18.000 personas en los tres últimos años. En la República Dominicana, las autoridades confirmaron que 55.000 personas que estaban privadas de su nacionalidad dominicana habían sido consideradas dominicanas y que recibirían documentos de registro civil. El ACNUR mantuvo una sólida relación de asociación con los Gobiernos y las ONG para facilitar la inscripción de los nacimientos a fin de prevenir la apatridia, especialmente en Bosnia y Herzegovina, Indonesia y Kenya. Particularmente importante fue la labor realizada por los Gobiernos afectados, el ACNUR y los asociados en los países vecinos de la República Árabe Siria para facilitar y mejorar el registro del nacimiento de los niños nacidos de padres refugiados sirios, lo que redujo el riesgo de apatridia.

47. El número de Estados partes en las convenciones sobre apatridia siguió aumentando con las adhesiones de Belice, Italia, Malí y Sierra Leona. Esto elevó el total de Estados partes en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 a 88 y en la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 a 67. Para aumentar la cantidad y calidad de la recolección de información y datos sobre las poblaciones apátridas, el ACNUR apoyó nuevos estudios y encuestas en ocho países. La Oficina también facilitó la realización y ampliación de las actividades llevadas a cabo por las redes de ONG dedicadas a la apatridia.

48. Pese a estos hechos positivos, aún queda mucho por hacer para erradicar la apatridia. En 2015, el ACNUR estimó el número real de apátridas en más de 10 millones⁵. Como las personas sin nacionalidad también suelen verse obligadas a huir de la persecución y las

⁵ Según los datos correspondientes a los países, el número comunicado de apátridas en 2015 era de unos 3,7 millones. Sin embargo, el ACNUR estima que la población mundial de apátridas es de más de 10 millones.

violaciones de los derechos humanos, la relación entre apatridia y desplazamiento requiere que los análisis de las causas de desplazamiento incluyan y aborden sistemáticamente la apatridia. Esto también debe incluir las medidas para hacer frente a la discriminación y la desigualdad, que son comunes a todas las formas de apatridia. Algunas formas de discriminación, como la legislación discriminatoria por motivos de género, especialmente las leyes sobre la nacionalidad basadas exclusivamente en la ascendencia por línea paterna, pueden generar apatridia cuando a los hijos de parejas mixtas, por ejemplo, se les niega la nacionalidad en su país de residencia⁶.

VIII. Soluciones

49. Ayudar a los Estados y a las poblaciones de competencia del ACNUR a encontrar soluciones al desplazamiento y permitir a esas poblaciones llevar una vida digna y productiva y decidir su futuro sigue siendo el objetivo último del régimen de protección internacional. Sin embargo, en esta esfera se necesita imperiosamente una mayor cooperación y el reparto de responsabilidades entre los Estados, dado que el número de personas de competencia del ACNUR sigue aumentando a un ritmo más rápido que las soluciones que pueden encontrarse. Como muchos conflictos causantes de desplazamiento siguen prolongándose, la repatriación voluntaria no es una opción para muchos, como demuestra el pequeño número de retornos en los últimos años. Al mismo tiempo, las plazas de reasentamiento son insuficientes y las perspectivas de integración local siguen siendo limitadas. Muchos refugiados y desplazados internos se ven pues forzados a depender de la asistencia humanitaria, al menos parcialmente, durante años e incluso generaciones.

50. Como el 80% de los desplazados internos del mundo se mantienen desplazados de sus lugares de origen durante más de cinco años, la necesidad de realizar esfuerzos concertados para potenciar las soluciones duraderas para los desplazados internos es primordial. Actualmente se están realizando notables esfuerzos multilaterales y plurianuales en esa dirección en la República Democrática del Congo, Somalia y Sri Lanka, particularmente mediante las políticas para los desplazados internos y las estrategias nacionales destinadas a encontrar soluciones.

51. Pese a los encomiables ofrecimientos de plazas adicionales de reasentamiento y otras formas de admisión humanitaria, el número de plazas necesarias sigue superando el de las disponibles. Se necesitan nuevas estrategias que promuevan la utilización autónoma por los refugiados de vías complementarias para obtener protección y soluciones, así como estrategias progresistas en materia de soluciones duraderas que incluyan las dimensiones jurídicas, sociales, culturales, políticas y económicas de la vida. La colaboración entre el ACNUR y los Estados puso de manifiesto el reconocimiento de que estas deben ser adaptadas para atender las necesidades y capacidades particulares de los jóvenes, los niños en situación de riesgo y los sobrevivientes de la violencia sexual y de género. El ACNUR celebra la ampliación de los programas plurianuales de reasentamiento que priorizan a los más vulnerables, en particular los niños en situación de riesgo y los sobrevivientes de la violencia sexual y de género y las personas que corren riesgo de ser víctimas de esta violencia, mediante una estrategia que tiene en cuenta la protección.

52. Más allá de la protección internacional para los solicitantes de asilo y las actividades tradicionales de reasentamiento, las vías complementarias pueden beneficiar tanto a las personas que necesitan protección como a las comunidades de acogida. En febrero de 2016, el ACNUR y el Migration Policy Institute Europe organizaron una mesa redonda en

⁶ Brad K. Blitz, "Statelessness, Protection and Equality", Forced Migration Policy Briefing 3, Refugee Studies Centre. Puede consultarse en <http://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/policy-briefing-series/pb3-statelessness-protection-equality-2009.pdf>.

Bélgica, que congregó a Estados, el sector privado, universidades, proveedores de becas y la sociedad civil para examinar medios destinados a establecer y ampliar esas vías complementarias a la admisión y permanencia de refugiados y analizar cómo sortear los obstáculos administrativos, legales y prácticos que pueden impedir a los refugiados acceder a esos canales. Algunos de los temas examinados fueron: el potencial de ampliación de los visados y la admisión humanitarios; los patrocinios privados; los programas de becas y visados estudiantiles; la facilitación de la reunificación familiar y el reasentamiento de refugiados en los países donde residen familiares; la flexibilización de los procesos administrativos y procedimentales conexos; la evacuación médica; y los regímenes de movilidad laboral y migración. Cuando están bien concebidas y son puestas en práctica en una medida suficiente, estas vías tienen el potencial de garantizar el acceso a la protección y reducir la presión hacia el peligroso desplazamiento continuo de muchas personas que necesitan protección internacional, y representan una importante forma de reparto de responsabilidades.

53. En las regiones del MERCOSUR y la CEDEAO, el ACNUR y los Estados examinaron de qué forma los acuerdos regionales pueden facilitar las vías complementarias para encontrar soluciones para las personas de competencia de la Oficina. Algunos Estados de África Occidental examinaron de qué manera el marco de la CEDEAO y sus propias leyes nacionales podrían facilitar la residencia permanente y, en algunos casos, la naturalización. En Europa, el ACNUR colaboró con los Estados en los ámbitos de las vías complementarias para los refugiados y la facilitación de planes de movilidad laboral segura para las personas de competencia de la Oficina.

54. Para promover estrategias integrales en materia de protección y búsqueda de soluciones desde el comienzo de las situaciones de emergencia, el ACNUR intensificó su colaboración con los Gobiernos y los asociados pertinentes, como el Banco Mundial o el Centro de Comercio Internacional, en particular en la elaboración de estrategias plurianuales que incluyan a múltiples asociados. El ACNUR elaboró herramientas para prestar asistencia a sus operaciones en el análisis de los obstáculos a la búsqueda de soluciones y la determinación de las intenciones de las personas de competencia de la Oficina. El ACNUR instrumentó una programación basada en la búsqueda de soluciones en una serie de operaciones, y en otras operaciones reorientó sus programas para hacer frente a las situaciones de desplazamiento y apatridia desde el comienzo, mitigar los efectos negativos del desplazamiento prolongado y facilitar el disfrute progresivo de los derechos, en particular mediante la intervención temprana con los agentes del desarrollo y la inclusión de todas las personas en el territorio de un Estado, en los planes de desarrollo nacionales y de las Naciones Unidas. Una mayor cooperación entre los agentes humanitarios, de la protección y del desarrollo es importante para establecer las causas del desplazamiento y adoptar las medidas destinadas a atacarlas. La relación entre protección y soluciones y la lucha contra las causas fundamentales del desplazamiento se puso de relieve en la edición de 2015 del Diálogo del Alto Comisionado sobre los Problemas de Protección, centrado en el tema de las causas fundamentales.

55. La Solutions Alliance amplió su alcance y sus actividades en apoyo de los grupos nacionales en la República Unida de Tanzania, Somalia, Uganda y Zambia, con la participación de los Estados donantes y de acogida, las instituciones financieras multilaterales, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado. Los miembros de la Alliance están tratando de determinar en qué casos la competencia técnica, la financiación y la voluntad política pueden facilitar el logro de soluciones integrales en las operaciones destinatarias. En particular, el grupo temático sobre el estado de derecho está tratando de aclarar en qué casos los agentes del desarrollo pueden contribuir a encontrar soluciones mediante la inclusión de los refugiados, los desplazados internos, los retornados y los apátridas en las intervenciones en la esfera del estado de derecho. Basándose en un programa de acceso a la justicia mediante un sistema de tribunales móviles, financiado por

el ACNUR, y como resultado de la colaboración con el Gobierno de Uganda, el Consejo de Derechos Humanos de Uganda y el Proyecto Derecho de los Refugiados, en abril de 2016 el Tribunal Superior de Uganda organizó una reunión especial en el campamento de refugiados de Nakivale, en Uganda occidental, para estudiar los casos de los refugiados que habían permanecido en prisión provisional en espera de juicio durante varios años.

IX. Desarrollo y financiación

56. El año pasado brindó oportunidades, en particular mediante varias reuniones e iniciativas de alto nivel, de hacer progresar la protección y las soluciones para las personas de competencia de la Oficina y lograr que las respuestas al desplazamiento forzoso se extiendan más allá de los esfuerzos de socorro humanitario a corto plazo. El suministro de apoyo financiero es fundamental para esos esfuerzos y siguió siendo una de las formas más ampliamente aceptadas e importantes de reparto de responsabilidades entre los Estados para atender las necesidades de protección de las personas de competencia del ACNUR. La atención mundial prestada al desplazamiento forzado y los movimientos mixtos también puso de relieve la necesidad de sinergias entre los agentes del desarrollo y los agentes humanitarios, así como el reforzamiento de las relaciones de asociación con el sector privado.

57. La conferencia de Londres de febrero de 2016 sobre la situación de Siria, el Foro de Wilton Park sobre las nuevas perspectivas de los desplazamientos forzosos prolongados y la Cumbre Humanitaria Mundial, entre otros encuentros fundamentales, fueron importantes para generar un amplio apoyo para los desplazados internos y los refugiados. Sin embargo, el Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia (3RP) y el Syria Humanitarian Response Plan siguen estando muy insuficientemente financiados. El desembolso y la asignación rápidos de los fondos prometidos son fundamentales para garantizar la protección de las personas que la necesitan.

58. El Banco Mundial está ayudando a establecer instrumentos de financiación innovadores y a movilizar fondos de desarrollo para hacer frente a las consecuencias de la crisis de Siria y otras situaciones humanitarias. Cooperando estrechamente con el ACNUR llevó a cabo estudios analíticos en el Líbano y Jordania sobre la pobreza y el bienestar de los refugiados, y un estudio en el Cuerno de África y el Sahel sobre el fomento de la resiliencia. Recolectar datos sobre la pobreza y el bienestar de los refugiados y conocer mejor esos fenómenos son fundamentales para las futuras iniciativas en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A su vez, esto puede ayudar a hacer frente a las circunstancias que llevan a las personas a huir de sus hogares y países en primer término.

59. La Cumbre de La Valeta sobre Migración, organizada en noviembre de 2015 por el Consejo Europeo para debatir los problemas de migración con los países africanos y otros países clave, concluyó con un plan de acción que incluía iniciativas prioritarias y el establecimiento de un fondo fiduciario para África de 1.900 millones de euros. Dentro de este marco se están tratando de determinar los numerosos problemas planteados por el desplazamiento forzado y el movimiento continuo en el Cuerno de África y las regiones del Lago Chad y el Sahel, con miras a su resolución.

X. Conclusión

60. El año pasado presentó muchos desafíos respecto al desplazamiento forzoso a nivel mundial, pero también brindó oportunidades de fortalecer y sistematizar las respuestas en materia de protección. La persecución, las violaciones de los derechos humanos y los conflictos causaron en el mundo enormes sufrimientos, incrementaron las necesidades

humanitarias y generaron situaciones cada vez más complejas en materia de protección. Esta realidad exige compromisos mundiales coordinados para reforzar el reparto de responsabilidades entre los Estados, sobre la base de los principios fundamentales en materia de protección, para garantizar que se elaboren y se pongan en práctica respuestas integrales desde el comienzo de las crisis de desplazamiento forzado. La realización de esfuerzos políticos concertados al más alto nivel podría contribuir a garantizar la voluntad y el compromiso que deben demostrarse para hacer frente al desplazamiento forzado en gran escala.

61. Existe el apremiante imperativo de que la comunidad internacional aúne esfuerzos para atacar las causas fundamentales del desplazamiento forzado y atender las necesidades en materia de protección que genera ese desplazamiento, reflejando así la antigua tradición de proporcionar refugio a los que lo necesitan y recordando el carácter central de la protección. Unos marcos internacionales y regionales reforzados de cooperación y respuesta son fundamentales, al aprovechar las intervenciones colectivas de los agentes tradicionales y no tradicionales. Esas intervenciones potenciarían los esfuerzos existentes de los Estados para hacer frente humanamente a los movimientos de población en gran escala, reducir la carga desproporcionada que soporta un número limitado de Estados y ofrecer posibilidades genuinas de obtener protección a las personas que la necesitan, por medios seguros y previsibles. Es por problemas como los que existen actualmente que se creó el sistema internacional de protección de los refugiados. Y es en el interés colectivo del conjunto de la comunidad internacional que se debe garantizar que funcione eficazmente en todas las regiones del mundo.
