

**ENFOQUES INTEGRALES PARA RESOLVER EN FORMA MÁS
SISTEMÁTICA
LOS PROBLEMAS DE LOS REFUGIADOS**

I. INTRODUCCIÓN

1. En el pasado, los planes integrales de acción (los CPA, por sus siglas en inglés) han tenido éxito en la resolución de los problemas de los refugiados de larga data. Como el número de situaciones de refugiados prolongadas ha aumentado en la última década y su promedio de duración ha aumentado proporcionalmente, ha habido un renovado interés en la utilización de estrategias integrales para tratarlas de manera efectiva¹. Durante el proceso de Consultas Globales se destacó la necesidad de redoblar la búsqueda de soluciones duraderas mediante enfoques integrales; el tema fue un foco de atención del proceso del ACNUR en 2004, es una meta específica en la Agenda para la Protección² y es fundamental para el proceso de la Convención Plus.

2. Recientemente, la discusión de situaciones de refugiados prolongadas durante la 30ª sesión del Comité Permanente, celebrada en junio de 2004, destacó cómo las herramientas que se están desarrollando mediante la Convención Plus pueden converger en una estrategia integral para abordar determinadas situaciones de refugiados. Los marcos multilaterales de entendimiento que se están desarrollando con el proceso de la Convención Plus pueden aplicarse juntos en un plan integral de acción para resolver situaciones de refugiados prolongadas o situaciones urgentes antes de que éstas se prolonguen.

3. El propósito de este documento es examinar lo que se entiende por enfoque integral, cuándo debe adoptarse y qué funciones pueden desempeñar el ACNUR, los Estados y otros actores en su aplicación. Propone un nuevo procedimiento para obligar a la Oficina a participar de forma más sistemática en situaciones que requieren fuerte apoyo político y financiero para desbloquear las soluciones duraderas.

4. El punto de partida del ACNUR es que las situaciones de refugiados prolongadas son inaceptables³. Por lo tanto, donde existen, le corresponde al ACNUR, a los Estados, a las Naciones Unidas y a otros socios abordarlas de forma más sistemática y con firmeza. Además, el momento más apropiado para la elaboración de enfoques integrales es en el inicio de un movimiento de refugiados y no después de que la situación se haya afianzado. Si bien este documento hace énfasis en las situaciones de refugiados prolongadas, el ACNUR y los Estados también podrían considerar cómo se puede aplicar el enfoque que desarrolla este documento a los movimientos de refugiados antes de que se conviertan en situaciones prolongadas. En el Anexo I se incluyen algunos ejemplos actuales.

¹ Véase EC/54/SC/CRP.14 de 10 de junio de 2004, presentado a la 30ª reunión del Comité Permanente, disponible en inglés.

² A/AC.96/965/Add.1 de 26 de junio de 2002, Meta 5.

³ Numerosos informes y publicaciones han documentado las consecuencias negativas de las situaciones de refugiados prolongadas. Recientemente el ACNUR destacó algunas de ellas, tomando nota de que “Las situaciones de refugiados prolongadas también desperdician vidas al perpetuar la pobreza” y que “La prolongación de la dependencia de los refugiados a la asistencia externa también desperdicia recursos valiosos de los países de acogida, los donantes y los refugiados” (traducción libre), (EC/54/SC/CRP.14 de 10 de junio de 2004, disponible en inglés).

II. ¿QUÉ ES INTEGRAL?

5. Los CPA más notables han sido el Plan Integral de Acción para los Refugiados Indochinos (CPA) de 1989, la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) también de 1989, y el proceso de la Conferencia de la CEI, de 1996⁴. Todos tuvieron en común la convergencia de los intereses de varios Estados, así como de organizaciones humanitarias, de desarrollo y otras, en la formulación de un enfoque integral y la correspondiente disposición de brindar la asistencia política y financiera necesaria para la implementación del plan.

6. Aunque estos CPA diferían en las herramientas empleadas y los resultados obtenidos, compartieron las siguientes características:

- Se centraron en una región o en un problema compartido de refugiados y desplazados internos;
- Tuvieron claros los objetivos de protección y de las soluciones duraderas;
- Hubo una estrecha cooperación de los países de origen, los Estados de acogida, el ACNUR y sus socios humanitarios y para el desarrollo, así como de las comunidades afectadas y los refugiados;
- Establecieron vínculos efectivos entre las iniciativas políticas pertinentes, las iniciativas de mantenimiento de la paz, humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo;
- Definieron el papel y los compromisos de todas las partes interesadas; y
- Establecieron un monitoreo efectivo y mecanismos de seguimiento.

7. Los pasados enfoques integrales fueron diseñados con el fin de encontrar soluciones para grupos o un grupo nacional de refugiados, centrados en un determinado país o región. Tradicionalmente se les ha considerado empresas muy ambiciosas, sólo puestas en marcha si pueden resolver una situación. Sin embargo, ese punto de vista de que los CPA consiguen “todo o nada” es innecesariamente limitante, porque excluye la posibilidad de utilizarlos para ofrecer soluciones que quizás no sean tan amplias, pero no obstante, que pueden abordar con eficacia un problema particular y persistente de refugiados.

8. Por ejemplo, el Marco Multilateral de los Acuerdos, ideado por el Grupo Central de la Convención Plus sobre el uso estratégico del reasentamiento reconoce que: “En el marco de la Convención Plus y los acuerdos integrales para alcanzar soluciones duraderas, el reasentamiento normalmente se brindará de manera conjunta con las otras soluciones duraderas para los refugiados y con las iniciativas relacionadas con las personas que se considera que no requieren de la protección internacional. No obstante, pueden presentarse situaciones en materia de refugiados en las que, aunque todavía no sea posible solucionar de manera integral los problemas de una población entera de refugiados, resulte apropiado ofrecer una única respuesta multilateral de reasentamiento”⁵.

⁴ La Conferencia Regional para Examinar los Problemas de los Refugiados, las Personas Desplazadas, Otras Formas de Desplazamiento Involuntario y los Repatriados en los Países de la Comunidad de Estados Independientes y Estados Vecinos Pertinentes.

⁵ ACNUR, Marco Multilateral de los Acuerdos sobre Reasentamiento, Preámbulo, párrafo 3.

9. Los CPA pueden y deben utilizarse con más flexibilidad para lograr protección y soluciones duraderas en una forma más específica y significativa. Esto podría incluir, por ejemplo, un CPA dirigido a los refugiados de una o más nacionalidades en un determinado país de asilo o un CPA centrado en una cadena de países afectados por un movimiento de refugiados.

10. Este punto de vista ofrece una combinación de respuestas y participación de interesados en un determinado problema de refugiados sin inhibir los requisitos ni las expectativas de que sea exhaustivo en su ámbito de aplicación. Permite llevar los beneficios reales de los enfoques integrales a la protección actual y a los desafíos de las soluciones duraderas ya sea de forma limitada o amplia, según se pueda apoyar. Esto demanda del ACNUR y de los Estados una reevaluación de las posibilidades de hacer enfoques integrales a las situaciones contemporáneas de refugiados de manera más sistemática. Si se presta la atención debida a las posibilidades de aplicar enfoques integrales desde las primeras etapas de una crisis de refugiados, puede evitarse caer en situaciones de asistencia y mantenimiento prolongadas. El marco de las soluciones duraderas establece una serie de herramientas que son pertinentes en este contexto.

III. HACIA UN ENFOQUE MÁS SISTEMÁTICO PARA ELABORAR LOS CPA

11. Dado que cada situación de refugiados es única, es difícil concebir una fórmula rígida para establecer los indicadores más apropiados de cuándo debería evaluarse una situación para determinar si un enfoque integral es adecuado. En esta evaluación se deben tener en cuenta el tamaño, la duración, el grado de los perjuicios sufridos por los refugiados, el costo para los países de acogida, los recursos gastados por el ACNUR y la comunidad internacional en general y los problemas experimentados por los países vecinos y/o terceros como consecuencia de movimientos secundarios. También pueden ser un factor el interés dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas y/o el expresado por la Asamblea General o el Consejo de Seguridad.

12. A la luz de la necesidad de ser más estratégicos, es necesario elaborar un enfoque más sistemático para idear CPA centrados inicialmente en situaciones de refugiados prolongadas, sobre todo dada la alta prioridad que el ACNUR y los Estados le han dado a la búsqueda de respuestas más eficaces para ellas. Utilizando la medida prevista en el documento presentado al Comité Permanente en junio de este año, se consideran situaciones de refugiados prolongadas aquellas que constan de una población de refugiados de 25.000 personas o más que han estado en el exilio durante cinco años o más en países en desarrollo⁶.

13. Este enfoque sistemático requeriría que el ACNUR instituyera un análisis anual de todas las situaciones de refugiados prolongadas con el fin de identificar aquellas para las que sería apropiado un enfoque integral, con el propósito de ponerles fin o de mejorar la protección y lograr soluciones duraderas para un número significativo de refugiados. Este análisis proporcionará un panorama contextual de la situación, incluyendo un análisis demográfico, las principales causas del desplazamiento y por qué persiste y una revisión de la disponibilidad de soluciones duraderas. Concluirá evaluando si existen oportunidades de aplicar un enfoque integral y su viabilidad. Esta evaluación se transmitirá a los Estados y a otros actores interesados y asociados, entre ellos mediante informes al Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado y su Comité Permanente.

⁶ Esto excluye a los refugiados palestinos que están contemplados bajo el mandato de la OOPS.

14. Después de esta evaluación, una conclusión a favor de elaborar un CPA contendría propuestas en relación con los componentes de éste. Si bien se reconoce que cada situación requerirá un paquete único de medidas, los marcos genéricos de entendimiento preparados por la Convención Plus aportarían elementos ya confeccionados.

15. En circunstancias donde el ACNUR considere que es apropiado un enfoque integral, la Oficina podría explorar su viabilidad con los Estados interesados y otros actores. El objetivo sería presentar la perspectiva del ACNUR sobre la situación, recibir retroalimentación, desarrollar una visión compartida de la situación y la gama de posibles soluciones y concluir con una recomendación de si se debe proceder con un CPA. Cuando haya acuerdo sustancial sobre la conveniencia de aplicar un CPA, podrían acordarse los pasos siguientes y un plan de trabajo.

16. El plan de trabajo debería incluir: la identificación de las asociaciones pertinentes; la formación de un Comité Directivo; la definición de las respectivas funciones y responsabilidades de cada actor; la elaboración de un calendario de implementación, y el establecimiento de puntos de referencia contra los cuales se pueda medir el progreso. Con base en esas consultas, el Alto Comisionado formalizaría el resultado, según proceda, en una amplia reunión de los Estados y otros actores, invitando a la participación amplia en el CPA propuesto. Una vez acordado, el CPA se implementará de conformidad con el mecanismo elaborado con los Estados con base en los compromisos necesarios y la disposición de los recursos requeridos.

17. Los anexos I y II, respectivamente, contienen una visión general sobre el procedimiento descrito anteriormente y una tabla con el listado de situaciones prolongadas existentes donde se implementará este procedimiento, aparte de Afganistán y Somalia donde ya se están elaborando enfoques integrales. Se invita a los participantes en el Foro a formular observaciones sobre los méritos del enfoque propuesto.

ESQUEMA DEL MECANISMO PROCEDIMENTAL PARA UN ENFOQUE MÁS SISTEMÁTICO DE LOS CPA

Etapa 1: Análisis y evaluación del ACNUR

- Visión general del contexto: análisis demográfico de la población, principales causas del desplazamiento, situación actual y perspectivas de soluciones.
- Análisis de por qué se ha prolongado la situación (por ejemplo, emergencia en curso; conflicto político sin resolver; población de refugiados renuente a regresar; lapso en una aceptación del *statu quo*).
- Examen de oportunidades para implementar soluciones duraderas (por ejemplo, interés de los donantes; proceso de paz; cesación de las hostilidades; movimientos espontáneos; contactos entre el país de acogida y el de origen), incluyendo el uso del Marco de Soluciones Duraderas.
- Examen de los obstáculos (por ejemplo, conflicto en curso; continuación de los movimientos de refugiados; falta de apoyo político; infraestructura inadecuada en el país de origen).

Etapa 2: Determinación del ACNUR de la acción recomendada

- Pronóstico de las soluciones: ¿Es factible y/o aconsejable implementar un CPA en esta situación? En caso afirmativo, proporcionar un resumen de sus elementos:
 - Tipo de soluciones que se persiguen;
 - Período de tiempo, y
 - Puntos de referencia.
- ¿Cuáles son las implicaciones de aplicar un CPA? (Efecto sobre la asistencia del ACNUR; implicaciones en términos de recursos financieros y de personal; participación de los actores de desarrollo).
- Descripción de las acciones de los actores y socios pertinentes que son necesarias para implementar el CPA.

Etapa 3: Consultas

- El ACNUR participa en consultas con los Estados y con otras partes interesadas para revisar el análisis y la base para el plan integral de acción.
- Se alcanza un entendimiento compartido y se definen los elementos para el CPA.
- Se desarrolla un plan de trabajo y recomendaciones para el Alto Comisionado.

Etapa 4: Reunión de los Estados

- El Alto Comisionado formaliza el resultado de las consultas sobre el CPA en una conferencia de los Estados y otros actores.

- Los Estados acuerdan la asignación de las respectivas funciones y responsabilidades, incluyendo las necesidades de recursos.
- Se determina el mecanismo de seguimiento y coordinación.

Etapa 5: Implementación del plan integral de acción

Principales situaciones de refugiados prolongadas a finales de 2003

Selección: situaciones de refugiados de 25.000 o más personas en países no industrializados a finales de 2003, con cinco o más años de existencia. No se incluyen los países de asilo industrializados (excepto Serbia y Montenegro), porque puede considerarse que la mayoría de los refugiados en estos países han encontrado una solución duradera.

Desglose de origen por país de asilo (no industrializado) que acoge 5.000 o más personas y varios países de acogida (no industrializados) que acogen a menos de 5.000.

Fuente: ACNUR Informe estadístico anual 2003.

Origen	País de asilo	Estado de asistencia del ACNUR			
		Asistidos	No asistidos	Total	% asistido
Afganistán	Pakistán	1 123 600	-	1 123 600	100,0%
Afganistán	Rep. Islámica de Irán	834 700	-	834 700	100,0%
Afganistán	India	10 300	-	10 300	100,0%
Afganistán	Uzbekistán	2 500	3 000	5 500	45,5%
Afganistán	Varios	8 000	2 700	10 700	74,8%
Total Afganistán		1 979 100	5 700	1 984 800	99,7%
Angola	Zambia	71 900	87 000	158 900	45,2%
Angola	Rep. Dem. del Congo	42 700	81 000	123 700	34,5%
Angola	Namibia	11 800	6 000	17 800	66,3%
Angola	Sudáfrica	500	5 300	5 800	8,6%
Angola	Varios	4 800	2 700	7 500	64,0%
Total Angola		131 700	182 000	313 700	42,0%
Azerbaiyán	Armenia	50 000	189 300	239 300	20,9%
Azerbaiyán	Varios	400	300	700	57,1%
Total Azerbaiyán		50 400	189 600	240 000	21,0%
Bosnia y Herzegovina	Serbia y Montenegro	99 800	-	99 800	100,0%
Total Bosnia y Herzegovina		99 800	-	99 800	100,0%
Burundi	Rep. Unida de Tanzania	324 200	170 000	494 200	65,6%
Burundi	Rep. Dem. del Congo	500	19 100	19 600	2,6%
Burundi	Varios	8 500	2 000	10 500	81,0%
Total Burundi		333 200	191 100	524 300	63,6%
Bután	Nepal	103 700	-	103 700	100,0%
Total Bután		103 700	-	103 700	100,0%
Chad	Camerún	-	39 300	39 300	0,0%
Chad	Sudán	-	5 000	5 000	0,0%
Chad	Varios	1 700	5 100	6 800	25,0%
Total Chad		1 700	49 400	51 100	3,3%
China	India	-	92 300	92 300	0,0%
China	Varios	200	-	200	100,0%
Total China		200	92 300	92 500	0,2%
Croacia	Serbia y Montenegro	189 700	-	189 700	100,0%
Total Croacia		189 700	-	189 700	100,0%
Eritrea	Sudán	72 900	35 400	108 300	67,3%
Eritrea	Etiopía	6 800	-	6 800	100,0%
Eritrea	Varios	700	-	700	100,0%
Total Eritrea		80 400	35 400	115 800	69,4%
Etiopía	Sudán	800	14 500	15 300	5,2%
Etiopía	Kenia	11 100	-	11 100	100,0%
Etiopía	Varios	4 200	500	4 700	89,4%
Total Etiopía		16 100	15 000	31 100	51,8%
Irak	Rep. Islámica de Irán	150 200	-	150 200	100,0%
Irak	Varios	4 100	3 300	7 400	55,4%
Total Irak		154 300	3 300	157 600	97,9%
Liberia	Guinea	89 400	60 200	149 600	59,8%
Liberia	Costa de Marfil	74 200	-	74 200	100,0%
Liberia	Sierra Leona	61 200	-	61 200	100,0%
Liberia	Ghana	42 500	-	42 500	100,0%
Liberia	Varios	5 100	1 300	6 400	79,7%
Total Liberia		272 400	61 500	333 900	81,6%
Mauritania	Senegal	19 800	-	19 800	100,0%
Mauritania	Mali	6 100	-	6 100	100,0%
Mauritania	Varios	100	-	100	100,0%
Total Mauritania		26 000	-	26 000	100,0%
Myanmar	Tailandia	118 400	400	118 800	99,7%
Myanmar	Bangladesh	19 700	-	19 700	100,0%
Myanmar	Malasia	-	9 300	9 300	0,0%
Myanmar	Varios	1 000	-	1 000	100,0%
Total Myanmar		139 100	9 700	148 800	93,5%

Origen	País asilo	Estado de asistencia del ACNUR			
		Asistidos	No asistidos	Total	% asistido
Rep. Dem. del Congo	Rep. Unida de Tanzania	150 200	-	150 200	100,0%
Rep. Dem. del Congo	Congo	79 600	1 400	81 000	98,3%
Rep. Dem. del Congo	Zambia	54 400	4 000	58 400	93,2%
Rep. Dem. del Congo	Burundi	13 200	27 400	40 600	32,5%
Rep. Dem. del Congo	Ruanda	34 700	-	34 700	100,0%
Rep. Dem. del Congo	Angola	13 000	-	13 000	100,0%
Rep. Dem. del Congo	Uganda	11 500	200	11 700	98,3%
Rep. Dem. del Congo	Sudáfrica	2 700	6 200	8 900	30,3%
Rep. Dem. del Congo	Rep. Centroafricana	2 900	3 600	6 500	44,6%
Rep. Dem. del Congo	Zimbabue	6 100	-	6 100	100,0%
Rep. Dem. del Congo	Varios	5 300	3 900	9 200	57,6%
Total Rep. Dem. del Congo		373 600	46 700	420 300	88,9%
Ruanda	Rep. Dem. del Congo	400	19 300	19 700	2,0%
Ruanda	Uganda	19 600	-	19 600	100,0%
Ruanda	Congo	-	5 900	5 900	0,0%
Ruanda	Zambia	4 800	1 000	5 800	82,8%
Ruanda	Varios	10 500	3 400	13 900	75,5%
Total Ruanda		35 300	29 600	64 900	54,4%
Sahara Occidental	Argelia	155 400	9 600	165 000	94,2%
Sahara Occidental	Varios	700	-	700	100,0%
Total Sahara Occidental		156 100	9 600	165 700	94,2%
Sierra Leona	Guinea	15 000	10 000	25 000	60,0%
Sierra Leona	Liberia	13 900	-	13 900	100,0%
Sierra Leona	Gambia	1 000	5 100	6 100	16,4%
Sierra Leona	Varios	5 700	400	6 100	93,4%
Total Sierra Leona		35 600	15 500	51 100	69,7%
Somalia	Kenia	154 300	-	154 300	100,0%
Somalia	Yemen	59 200	-	59 200	100,0%
Somalia	Etiopía	28 300	-	28 300	100,0%
Somalia	Yibuti	25 500	-	25 500	100,0%
Somalia	Sudáfrica	400	6 500	6 900	5,8%
Somalia	Varios	13 700	3 100	16 800	81,5%
Total Somalia		281 400	9 600	291 000	96,7%
Sri Lanka	India	-	60 900	60 900	0,0%
Sri Lanka	Varios	100	100	200	50,0%
Total Sri Lanka		100	61 000	61 100	0,2%
Sudán	Uganda	178 300	20 000	198 300	89,9%
Sudán	Chad	55 000	55 000	110 000	50,0%
Sudán	Etiopía	94 900	-	94 900	100,0%
Sudán	Kenia	63 200	-	63 200	100,0%
Sudán	Rep. Dem. del Congo	10 900	34 200	45 100	24,2%
Sudán	Rep. Centroafricana	36 400	100	36 500	99,7%
Sudán	Egipto	14 200	-	14 200	100,0%
Sudán	Varios	1 900	400	2 300	82,6%
Total Sudán		454 800	109 700	564 500	80,6%
Tayikistán	Uzbekistán	-	39 200	39 200	0,0%
Tayikistán	Turkmenistán	12 100	-	12 100	100,0%
Tayikistán	Varios	5 400	1 600	7 000	77,1%
Total Tayikistán		17 500	40 800	58 300	30,0%
Territorio palestino ocupado	Arabia Saudita	-	240 000	240 000	0,0%
Territorio palestino ocupado	Irak	-	100 000	100 000	0,0%
Territorio palestino ocupado	Egipto	200	70 000	70 200	0,3%
Territorio palestino ocupado	Jamahiriya Árabe Libia	500	8 300	8 800	5,7%
Territorio palestino ocupado	Varios	1 000	5 400	6 400	15,6%
Total Territorio palestino ocupado		1 700	423 700	425 400	0,4%
Vietnam	China	10 800	288 500	299 300	3,6%
Vietnam	Varios	200	1 800	2 000	10,0%
Total Vietnam		11 000	290 300	301 300	3,7%
Gran Total		4 944 900	1 871 500	6 816 400	72,5%

Otras situaciones de refugiados importantes de menos de 5 años de existencia					
Origen	País de asilo	Estado de asistencia del ACNUR			
		Asistidos	No asistidos	Total	% asistido
República Centroafricana	Chad	33 500	400	33 900	99,0%
República Centroafricana	Varios			1 100	
Total República Centroafricana				35 000	
Costa de Marfil	Guinea	7 100	2 500	9 600	74,0%
Costa de Marfil	Liberia	400	19 600	20 000	2,0%
Costa de Marfil	Varios			1 700	
Total Costa de Marfil				31 300	
Uganda	Rep. Dem. del Congo	-	19 000	19 000	0,0%
Uganda	Sudán	-	8 000	8 000	0,0%
Uganda	Varios			4 700	
Total Uganda				31 700	
Colombia	Costa Rica	-	8 266	8 266	0,0%
Colombia	Ecuador	6 245	3	6 248	100,0%
Colombia	Varios			1 222	
Colombia Total				15 736	

Traducido por la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas.