



Asamblea General

Distr. general
3 de julio de 2013
Español
Original: francés e inglés

Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado

64º período de sesiones

Ginebra, 30 de septiembre a 4 de octubre de 2013

Tema 5 a) del programa provisional

Informes sobre la labor del Comité Permanente:

Protección Internacional

Nota sobre protección internacional

Informe del Alto Comisionado

Resumen

En esta nota se tratan las principales novedades acaecidas en el período comprendido entre junio de 2012 y junio de 2013 en el ámbito de la protección de las personas de competencia de la Oficina. Se analizan los problemas de protección en las situaciones de emergencia nuevas y en curso, así como en el contexto de las migraciones mixtas, y se examinan los avances realizados en el logro de soluciones duraderas. Este informe aborda también temas fundamentales relacionados con los sistemas de protección, entre ellos los marcos legislativos; el principio de no devolución; las necesidades específicas de las distintas poblaciones según la edad, el género y la diversidad; y la prevención de la violencia sexual y de género, así como la respuesta a esa violencia.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–5	3
II. La protección en las situaciones de emergencia.....	6–15	4
III. Protección de los refugiados	16–34	6
A. Marcos legislativos	17–21	6
B. Procedimientos de asilo justos y eficaces	22–24	8
C. Protección, seguridad y disfrute de los derechos	25–30	9
D. Atención de necesidades específicas	31–34	11
IV. Protección de los refugiados y migración internacional	35–40	12
V. Protección de los desplazados internos	41–47	14
A. Marcos legislativos	42–44	14
B. Problemas institucionales y operacionales	45–47	15
VI. Soluciones integrales para los refugiados y los desplazados internos.....	48–58	16
A. Soluciones para los refugiados	48–55	16
B. Soluciones para los desplazados internos	56–57	18
C. Acuerdos de asociación para lograr soluciones	58	18
VII. Conclusión	59–60	19

I. Introducción

1. En 2012, los conflictos y las persecuciones llevaron a más de un millón de personas (la cifra más alta en más de una década) a buscar seguridad cruzando fronteras internacionales. Otros 6,5 millones de personas quedaron desplazadas dentro de sus propios países. En ese año turbulento, caracterizado por la inseguridad y la agitación en varias regiones del mundo, las medidas de emergencia se situaron en el primer plano de las actividades de protección del ACNUR. En ese contexto, las iniciativas para crear, reforzar y mantener sistemas de protección que permitan hacer frente a escenarios de desplazamiento diferentes (desde las corrientes masivas en situaciones de emergencia hasta la identificación de las personas con necesidades de protección en los movimientos irregulares mixtos) son más oportunas y pertinentes que nunca.

2. Lo fundamental de los sistemas de protección es que garantizan que los desplazados por fuerza puedan obtener seguridad en sus propios países o en territorios extranjeros; que las solicitudes de protección internacional de los refugiados se resuelvan de modo justo y sin dilación y que las necesidades de los desplazados internos se evalúen adecuadamente; que se los acoja y trate con dignidad y humanidad, lo que incluye la posibilidad de disfrutar de sus derechos; y que se les proporcione la oportunidad de reanudar una vida normal tan pronto como sea posible. Ofrecer protección es, ante todo, una responsabilidad de los Estados., más eficaz cuando estos, junto con el ACNUR, otras organizaciones regionales e internacionales y la sociedad civil la proporcionan cooperando y asociándose con un espíritu solidario y compartiendo cargas y responsabilidades.

3. En la práctica, los sistemas de protección deben hacer frente a cuestiones que incluyen la seguridad, la capacidad de los Estados, unas tendencias migratorias más amplias y la presión que soportan las economías. Gestionar estos retos asegurando a la vez la observancia de las obligaciones internacionales no es tarea fácil. En el ámbito nacional, los sistemas de protección requieren que los Estados ejerzan sus distintas funciones (legislativa, normativa, administrativa, institucional, financiera y de otra índole) con coherencia. Los acuerdos regionales y mundiales de repartición de las cargas y responsabilidades pueden complementar y respaldar esos sistemas nacionales. La misma importancia revisten la buena gobernanza, la implicación, y la firme determinación a ocuparse y hacerse responsable de las personas afectadas por los desplazamientos.

4. Ayudar a los Estados a crear y reforzar sus respuestas y sistemas en materia de protección forma parte de la misión fundamental del ACNUR. El ACNUR, junto con sus asociados, presta asistencia técnica y operacional a los gobiernos; fomenta y vigila la observancia de las normas internacionales; intercede ante los gobiernos, cuando procede; suministra directamente servicios en muchas circunstancias; proporciona información y asesoramiento jurídico a las personas de su competencia; y elabora estrategias en materia de soluciones integrales y contribuye a su ejecución.

5. En esta nota se analizan los esfuerzos desplegados el año pasado para reforzar los sistemas de protección de las personas de que se ocupa la Oficina, en especial los refugiados y los desplazados internos, así como los persistentes desafíos a que debe hacer frente el régimen de protección internacional. También se proporciona información actualizada sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados en la Reunión intergubernamental a nivel ministerial de 2011¹. Los progresos alcanzados en la

¹ Esta Reunión congregó en diciembre de 2011 en Ginebra (Suiza) a Estados Miembros de las Naciones Unidas con ocasión del 60º aniversario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el 50º aniversario de la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961 (www.unhcr.org/ministerial).

prevención y reducción de la apatridia se consignan por separado en la Nota de este año sobre la apatridia (A/AC.96/1123). Si no se especifica lo contrario, todos los documentos mencionados en la presente Nota pueden consultarse en www.refworld.org.

II. La protección en las situaciones de emergencia

6. En el período al que se refiere el informe predominaron las crisis planteadas por los desplazamientos complejos y masivos causados por los conflictos en Malí, la República Árabe Siria, la República Democrática del Congo y el Sudán/Sudán del Sur. En abril de 2013, la cifra total de refugiados que habían huido de la República Árabe Siria desde que había empezado la crisis dos años antes sobrepasó los 1,3 millones de personas y el número de desplazados internos superó los 4,5 millones. La ausencia de solución al conflicto en la República Árabe Siria, el ritmo al que sigue aumentando el número de desplazamientos y sus repercusiones más generales en la seguridad y la estabilidad de la región hacen de este uno de los conflictos más complejos a los que se enfrenta la comunidad internacional en estos momentos. En 2013 se cuentan por miles los sirios que abandonan el país diariamente, lo que supone un desafío constante para la capacidad de respuesta humanitaria, que corre el riesgo de verse completamente desbordada.

7. En el período objeto de informe, la agitación en Myanmar y la República Centroafricana también arrancaron a miles de personas de sus hogares. En particular, la situación en la República Centroafricana sigue siendo altamente inestable. Al mismo tiempo, el ACNUR siguió gestionando las consecuencias humanitarias de las importantes situaciones de emergencia en Côte d'Ivoire, el Cuerno de África (Somalia), Libia y el Yemen.

8. La multiplicidad de las crisis, tanto las nuevas como las prolongadas, puso a prueba la capacidad del ACNUR para proporcionar asistencia humanitaria y protección. Además de la presión que supone para la capacidad operacional de la Oficina la simultaneidad de situaciones de emergencia de gran magnitud, la complejidad de muchas operaciones (en las que se combinaban difíciles problemas de seguridad y logística) fue considerable. En particular, la preservación del espacio de protección y del carácter civil y humanitario del asilo siguió siendo un problema fundamental. La reubicación de los refugiados en zonas alejadas de las inestables zonas fronterizas fue prioritaria en lugares como Burkina Faso, Etiopía, Mauritania, el Níger y Sudán del Sur. Asimismo, el suministro de protección y asistencia siguió viéndose dificultado por la falta de acceso humanitario derivada de las condiciones inseguras, los obstáculos administrativos y la lejanía e inaccesibilidad de algunos lugares.

9. El registro y la documentación siguieron siendo componentes esenciales de las estrategias de protección del ACNUR, incluso en las situaciones de emergencia, puesto que la identificación de los refugiados constituye una salvaguardia contra la devolución y es la base del acceso a los servicios, pues permite determinar con prontitud las necesidades específicas. El registro es asimismo esencial para lograr soluciones, entre ellas el reasentamiento. En el Líbano, el ACNUR se fijó el ambicioso objetivo de registrar a 80.000 refugiados sirios solo en el mes de abril de 2013, cifra que se superó utilizando mecanismos de registro mejorados. No obstante, en esas circunstancias resulta problemático recopilar datos detallados, en particular datos desglosados como parte de la estrategia del ACNUR de establecer datos desglosados por edad, género y diversidad.

10. El ACNUR también dirigió sus esfuerzos a desempeñar una función más previsible, junto con sus asociados, en la planificación, la coordinación y el suministro de protección en las situaciones de emergencia de refugiados. El intercambio de información fue decisivo en este empeño y la Oficina ha puesto en marcha varias iniciativas en ese sentido, como

portales web de intercambio de información sobre el Cuerno de África, Liberia, Malí, la República Árabe Siria, Sudán del Sur y los sudaneses en Etiopía (www.data.unhcr.org).

11. El régimen de protección internacional depende fundamentalmente de la actitud de los países de acogida y de su población. En las cuatro grandes situaciones de emergencia del período al que se refiere el informe (Malí, República Árabe Siria, República Democrática del Congo y Sudán del Sur/Sudán), en gran medida los Estados limítrofes mantuvieron abiertas sus fronteras, respetaron el principio de no devolución y proporcionaron amparo a un enorme número de refugiados, pese a las importantes consecuencias sociales y económicas que ello tuvo para sus propios países. En febrero de 2013, la República Democrática del Congo concedió reconocimiento *prima facie* a los refugiados de la República Centroafricana que habían huido de su país en 2010 y 2012. Turquía proporcionó oficialmente protección temporal a los refugiados sirios de conformidad con la Conclusión N° 22 (1981) del Comité Ejecutivo² y recientemente ha incorporado la protección temporal en la nueva legislación nacional en materia de asilo. Las iniciativas de los países de acogida han salvado innumerables vidas y ponen de relieve el compromiso común con la institución del asilo.

12. Los Estados de acogida no pueden asumir solos las cargas y responsabilidades. La financiación por los Estados donantes resulta esencial para mantener un nivel adecuado de protección y asistencia en las situaciones de emergencia. La solidaridad y la cooperación internacionales requieren también que los países de destino más alejados de las regiones en crisis adopten medidas prácticas, entre ellas permitir el acceso a su territorio y a los procedimientos de asilo. La decisión de los Estados de destino de no devolver a las personas, no solo a sus países de origen sino tampoco a los países con sobrecarga de refugiados en las regiones afectadas por las crisis, es una importante contribución en ese sentido. El ACNUR emitió varios comunicados en los que instaba a los gobiernos a no devolver a las personas a esos países o regiones. También el reasentamiento continuó siendo un instrumento importante para salvar vidas en las situaciones de emergencia. El ACNUR está estudiando asimismo cómo elaborar mecanismos de cooperación internacional más previsibles para compartir cargas y responsabilidades.

13. Resulta igualmente importante que en la planificación para casos de emergencia no solo se tenga en cuenta la asistencia inmediata sino que también se sienten las bases para soluciones sostenibles a fin de evitar que se generen situaciones prolongadas. En el período al que se refiere el informe se hizo lo posible para explorar las alternativas a los campamentos en las situaciones de emergencia y, en los supuestos en que estos no pudieran evitarse, para facilitar la libertad de circulación de los refugiados. Varios Estados de acogida adoptaron medidas para que los refugiados lograsen la autosuficiencia y pudiesen aportar contribuciones a sus comunidades de acogida durante su exilio. Por ejemplo, en la región del Kurdistán del Iraq, los refugiados sirios han recibido permisos de residencia que les dan acceso a los servicios y el empleo, así como a la libertad de circulación. Habida cuenta del número de refugiados que llegan a las zonas urbanas, el ACNUR ha dado mayor preferencia también a la asistencia monetaria.

14. En las situaciones de emergencia de desplazamiento interno, los problemas de protección son complejos, entre ellos los ataques armados, los homicidios, la violencia sexual y de género y el reclutamiento forzado, en particular de niños. Junto con sus asociados que operan en las situaciones de emergencia, el ACNUR reexamina continuamente su papel en los países azotados por las guerras, en los que una o más de las partes en conflicto imponen restricciones al espacio humanitario, con lo que impiden el suministro de protección. En algunos países, el acceso limitado a las comunidades de desplazados internos ha dificultado enormemente la supervisión de la protección y la

² Puede consultarse en <http://unhcr.org/conclusions>.

evaluación acertada de las necesidades. En algunos casos, llegar a las comunidades que se hallan en medio de un conflicto armado únicamente es factible con la mediación de esa propia comunidad. En el Afganistán y en la región de Darfur del Sudán se están adoptando los sistemas comunitarios de rastreo de población para las situaciones de acceso limitado, que se iniciaron en Somalia. En el Afganistán y en la República Democrática del Congo, junto con sus asociados en el grupo temático de protección, el ACNUR tiene previsto reemplazar los sistemas de vigilancia que exigen recursos técnicos con herramientas comunitarias más simples. En la República Árabe Siria, el ACNUR está diversificando sus acuerdos de asociación con las organizaciones locales, instaurando un programa de extensión con voluntarios y creando una red de centros comunitarios que prestan asesoramiento, apoyo psicosocial comunitario y otros servicios para personas con necesidades específicas, entre ellas las personas ancianas y las personas con discapacidad.

15. En el plano de las políticas, en 2012 los trabajadores humanitarios realizaron denodados esfuerzos en el marco del Programa de Transformación del Comité Permanente entre Organismos³ para aumentar la eficacia de su respuesta mejorando sus tareas de dirección, rendición de cuentas y coordinación de los sistemas de grupos temáticos, en particular en las emergencias de gran escala. Como organismo principal del grupo temático de protección mundial para los desplazados internos, el ACNUR adoptó medidas para mejorar la calidad de la programación de la protección, integrar en la respuesta humanitaria las perspectivas de protección y apoyar la adopción de una planificación basada en las necesidades. Esto resulta especialmente pertinente si se tiene en cuenta el informe del Grupo de examen interno de la acción de las Naciones Unidas en Sri Lanka preparado por el Secretario General. Al mismo tiempo, el ACNUR puso en marcha su propio proceso interno para reforzar sus sistemas de intervención en casos de emergencia, adaptarlos y armonizarlos con los que estaba preparando el Comité Permanente entre Organismos.

III. Protección de los refugiados

16. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (la Convención de 1951) y su Protocolo de 1967 son dos de los tratados internacionales con mayor número de ratificaciones, y se complementan con los instrumentos de derechos humanos y los instrumentos regionales sobre refugiados. En el período objeto de informe, un número considerable de países aprobaron nuevas normas legales, pero los problemas persisten, entre ellos los referidos a la preocupación de los Estados por la seguridad, la sobrecarga de los procedimientos de asilo y las limitaciones económicas. Resulta vital que las medidas adoptadas para responder a esa preocupación consoliden, y no socaven, la institución del asilo. Otra tendencia observada es la complicación excesiva de los procesos nacionales para la determinación de la condición de refugiado mediante obstáculos técnicos y legalistas al reconocimiento. Esas trabas son tan perjudiciales para el objeto y el espíritu del régimen de protección de los refugiados como los sistemas subdesarrollados. Tanto el exceso de complejidad como la no asunción de responsabilidades fueron problemas presentes en el período al que se refiere el informe.

A. Marcos legislativos

17. El régimen de protección internacional funciona de modo óptimo cuando los Estados disponen de los elementos legislativos, administrativos, judiciales y de otra índole

³ Puede encontrarse más información sobre el Programa de Transformación en: www.humanitarianinfo.org/iasc/.

necesarios para recibir y proteger a los solicitantes de asilo y los refugiados. Los marcos legales mundiales, regionales y nacionales son un primer paso importante en ese proceso.

18. A nivel mundial, no hubo nuevas adhesiones a los instrumentos internacionales o regionales sobre refugiados en el período al que se refiere el informe. En abril de 2013, Honduras retiró sus reservas a los artículos 24, 26 y 31 de la Convención de 1951. En cambio, casi 70 Estados siguen manteniendo reservas a la Convención de 1951 o a su Protocolo de 1967. El ACNUR alienta a los Estados a que consideren la posibilidad de adherirse a esos instrumentos y a retirar las reservas formuladas a los mismos.

19. En el período que abarca el informe se reforzaron los sistemas de protección regionales que procuran armonizar las normas y estimular la cooperación y el intercambio de información entre los Estados. En junio de 2012, la Organización de los Estados Americanos aprobó una resolución sobre refugiados en la que destacaba varios principios internacionales importantes para la protección de los refugiados, entre ellos la no devolución. El 18 de noviembre de 2012, en Asia los Estados miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) aprobaron la Declaración de Derechos Humanos de la ASEAN en la que se reconoce el derecho a solicitar y recibir asilo. La Oficina Europea de Apoyo al Asilo prosiguió su intensa labor para facilitar la cooperación práctica entre los Estados miembros de la Unión Europea, en especial en los ámbitos de la capacitación, la información sobre el país de origen y la garantía de la calidad, así como en la preparación para un nuevo "mecanismo de alerta temprana". Muchos Estados miembros de la Unión Europea iniciaron procesos de enmienda de su legislación a raíz de la entrada en vigor de la refundición de la Directiva sobre requisitos mínimos a principios de 2012, y prosiguió el proceso de refundición de otras directivas y normas en materia de asilo. Los tribunales regionales también participaron activamente en el fortalecimiento del sistema de protección internacional. Por ejemplo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea pronunció sentencias sobre la protección de los refugiados palestinos en Europa con arreglo a la Convención de 1951 y sobre la persecución religiosa.

20. Los Estados también han hecho avances en su legislación y sus políticas nacionales. Varios países, entre ellos Bolivia (Estado Plurinacional de), China, Kirguistán, México, Sudán del Sur y Turquía, han promulgado leyes nuevas o enmendadas sobre los solicitantes de asilo y los refugiados. Varios Estados se comprometieron, en la Reunión intergubernamental a nivel ministerial, a revisar o enmendar la legislación nacional en materia de asilo o a promulgar nuevas leyes. Con muy pocas excepciones, los Estados que asumieron tales compromisos han iniciado el proceso o incluso lo han concluido. También se amplió la protección complementaria en algunos Estados, pero unos pocos países se embarcaron en reformas legislativas que dieron como resultado una regresión respecto de normas anteriores adecuadas.

21. El ACNUR apoyó varios de los procesos de reforma legislativa dirigidos por los gobiernos mencionados. La Oficina también organizó en 2012 muchos cursos de formación sobre derecho de los refugiados, el derecho de los desplazados internos y la protección jurídica en los desastres naturales, además de dos mesas redondas mundiales de expertos sobre distintos aspectos de la protección: una de ellas trató la interpretación y aplicación de los instrumentos internacionales y regionales en materia de refugiados en el caso de las personas que huyen de los conflictos armados y otras situaciones de violencia; la segunda examinó el alcance, el significado y la aplicación de la protección temporal en la solución de los problemas que planteaban los movimientos de población mixtos y las crisis humanitarias complejas. En abril de 2013, el ACNUR puso en marcha una nueva versión mejorada de su base de datos en línea sobre protección, Refworld (www.refworld.org).

B. Procedimientos de asilo justos y eficaces

22. Los procedimientos de asilo justos y eficaces son un componente fundamental de todo sistema de protección internacional. Resultan esenciales para la aplicación plena e incluyente de la Convención de 1951, su Protocolo de 1967 y otros instrumentos, y permiten a los Estados discernir quiénes deben obtener protección internacional y quiénes no. Varios Estados se esforzaron por mejorar sus procedimientos de asilo, de conformidad con los compromisos asumidos en la Reunión intergubernamental a nivel ministerial, entre ellos Costa Rica, Grecia y la República Dominicana. Por el contrario, algunos países se apartaron de prácticas anteriores que eran satisfactorias o no previeron mecanismos de aplicación eficaces para leyes y políticas que eran buenas. Las tasas de reconocimiento siguen variando entre regiones con el mismo número de casos atendidos. Algunas nacionalidades son excluidas sumariamente de los procesos sin las necesarias garantías procesales. Una tendencia positiva es la creciente toma de conciencia de que las personas que huyen de la persecución por su orientación sexual o identidad de género pueden optar a la condición de refugiado con arreglo a la Convención de 1951. Unos cuarenta países de todo el mundo conceden asilo por esos motivos y en octubre de 2012 el ACNUR publicó unas directrices legales en la materia.

23. En el período al que se refiere el informe, el ACNUR, en estrecha cooperación con las autoridades estatales y la sociedad civil, apoyó los procedimientos nacionales de asilo justos y eficaces. La Oficina publicó unas directrices sobre cuestiones de elegibilidad y protección para los solicitantes de asilo de varios países. Algunos Estados americanos y europeos se comprometieron a participar en iniciativas regionales de garantía de la calidad con el ACNUR, lo que se consideró positivo. En varios países de Europa Central, el ACNUR y los gobiernos operan conjuntamente mecanismos de auditoría de la calidad. Además, el ACNUR se dedicó a ampliar su participación con las comunidades judicial y legal, por ejemplo interviniendo en los tribunales como *amicus curiae* o experto, impartiendo capacitación o desarrollando su colaboración con la Asociación Internacional de Jueces en Derecho de Refugiados. También apoyó a los proveedores de servicios de asistencia letrada en la Argentina, el Brasil y Filipinas, entre otros países.

24. En ausencia de procedimientos de asilo estatales operativos, en 2012 el ACNUR llevó a cabo actividades de determinación de la condición de refugiado en virtud de su mandato en 66 países y territorios y registró unas 113.600 solicitudes, a menudo en circunstancias complejas. El mandato del ACNUR de determinación de la condición de refugiado cumple una importante función de protección al brindar la base de las intervenciones ulteriores, como la prevención de la devolución, la prestación de asistencia humanitaria y la aplicación de soluciones duraderas. Al mismo tiempo constituye una anomalía: la participación de la Oficina en la determinación de la condición de refugiado debería ser una excepción y no la norma, puesto que el ACNUR no debería reemplazar las estructuras del Estado, lo que, de hecho, no puede hacer satisfactoriamente. Pese a ello, muchas de las mayores operaciones del ACNUR de determinación de la condición de refugiado tienen lugar en Estados firmantes de la Convención de 1951. Algunos países no devuelven a los refugiados, pero se preocupan poco por identificar a los refugiados que están en su territorio o reconocerles los derechos que les corresponden, lo que sigue siendo un serio problema. En 2012, la República Democrática del Congo asumió la responsabilidad de la determinación de la condición de refugiado. En los casos en que los Estados no pueden asumir esa responsabilidad, sigue siendo esencial el apoyo de las autoridades nacionales a las operaciones del ACNUR en ese ámbito.

C. Protección, seguridad y disfrute de los derechos

25. En la institución del asilo sigue siendo central el principio de no devolución, esto es, que no se enviará a nadie, en modo alguno, a territorios donde peligran su vida o su libertad. Por ejemplo, el Tribunal Superior de Apelación de la RAE de Hong Kong (China) falló que, incluso aunque no fuese parte en la Convención de 1951 o en su Protocolo de 1967, existía una obligación de investigación independiente para garantizar el respeto del principio de no devolución. Pese a que no dejaron de ser excepcionales, en 2012 se produjeron varios casos de devolución directa e indirecta. En algunas ocasiones, la devolución es el resultado de las dificultades de acceso a los territorios o a los procedimientos de asilo, pero también se produce cuando, en esos procedimientos, se aplica indebidamente el concepto de "terceros países seguros", o cuando se aprueban solicitudes de extradición sin las debidas salvaguardias para los solicitantes de asilo y los refugiados. Entre los casos de devolución de que tomó conocimiento el ACNUR en el período al que se refiere el informe, preocupa a la Oficina la situación de algunos solicitantes de asilo o refugiados a quienes, según la información recibida, se secuestró en sus países de primer asilo y que volvieron a aparecer unos días más tarde en sus países de origen. En algunos de estos casos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos había ordenado medidas provisionales. También se documentaron casos de devolución en algunas partes de África, Asia y el Oriente Medio. Las circunstancias que acentúan el riesgo de devolución son: la falta de sistemas de selección en muchos países, los obstáculos legales a la admisibilidad en los procedimientos de asilo, los acuerdos de readmisión que se ejecutan sin garantías de protección, los "rechazos" de los buques que transportan solicitantes de asilo por mar y los cierres de fronteras. Para hacer frente a algunos de estos problemas, el ACNUR contribuyó a las numerosas actividades de formación y de otra índole destinadas a los agentes de fronteras en varias regiones, entre ellas con la agencia europea de fronteras, Frontex. En Europa Central, el proceso de gestión de las fronteras y protección de los refugiados siguió teniendo efectos positivos en el acceso a los territorios.

26. La inscripción del nacimiento es fundamental para proteger a las personas de competencia del ACNUR, evitar la apatridia y alcanzar soluciones duraderas. Los Estados de Asia Central, junto con el Congo, Kenya, el Pakistán, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y Tailandia, fueron algunos de los países que tomaron medidas para mejorar la inscripción de los nacimientos, entre ellas las aplicadas en cumplimiento de los compromisos contraídos en la Reunión intergubernamental a nivel ministerial. Filipinas promulgó una legislación que prevé la inscripción gratuita de los nacimientos en la Región Autónoma del Mindanao Musulmán. Los resultados de las campañas de inscripción itinerante de los nacimientos en los asentamientos de refugiados de Kenya y Zambia fueron alentadores. Como parte de su estrategia de protección de los niños, en Djibouti el ACNUR creó un equipo de tareas para hacer campaña en pro de los derechos de los niños y velar por que los refugiados recién nacidos obtuviesen certificados de nacimiento. En el Líbano, el ACNUR presentó ante los ministerios competentes documentos explicativos con miras a resolver los crecientes problemas que tenían muchos niños refugiados sirios para que se inscribiese su nacimiento.

27. En el período objeto de informe se estaban llevando a cabo actividades para mejorar la integridad de la documentación de los refugiados en general. De acuerdo con los compromisos asumidos en la Reunión intergubernamental a nivel ministerial, 10 Estados partes en la Convención de 1951 empezaron a emitir documentos de viaje legibles a máquina para los refugiados, otorgados con arreglo a la Convención, con lo que el total de países que siguen esta práctica pasó de 34 a 44. El ACNUR intensificó su cooperación con la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y presentó una guía técnica para emitir ese tipo de documentos en el Simposio anual de la OACI sobre esos documentos, en octubre de 2012.

28. Las restricciones a la libertad de circulación y la detención de solicitantes de asilo y refugiados, a menudo en condiciones deficientes o similares al encarcelamiento, continuaron siendo un problema en muchos países en el período al que se refiere el informe. Fueron especialmente problemáticas las políticas de detención obligatoria o automática, en particular en fronteras y en islas. La detención como medida disuasoria de futuras llegadas, ilícita en el derecho internacional, fue una política declarada de algunos gobiernos. Alarmó al ACNUR la decisión de un país de reubicar a todos los refugiados que vivían en zonas urbanas a campamentos en los que su libertad de circulación se vería restringida. En octubre de 2012 se publicaron las nuevas Directrices del ACNUR sobre los criterios y estándares aplicables con respecto a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención. Respecto a las alternativas a la detención, en los Estados Unidos de América se introdujo un sistema electrónico de selección para que se practicase la detención solo en los casos necesarios; mientras que en los Países Bajos se consideraron en general satisfactorias varias iniciativas piloto para los solicitantes de asilo cuyas solicitudes se habían rechazado. El ACNUR organizó en distintas regiones una serie de diálogos bilaterales entre gobiernos sobre las buenas prácticas en materia de alternativas a la detención. El ACNUR también siguió elevando protestas a los gobiernos en muchos casos de detención ilegal o arbitraria, e intervino en calidad de *amicus curiae* en dos causas sustanciadas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que sostuvo que un solicitante de asilo no puede ser detenido con fines de expulsión mientras su solicitud se esté examinando.

29. La política del ACNUR en materia de protección de los refugiados en las zonas urbanas y de búsqueda de soluciones a su situación promueve decididamente el derecho de los refugiados a ejercer la libertad de circulación y establecerse en zonas urbanas. La Oficina alienta a los países a abandonar las políticas rigurosas de internamiento de los refugiados en campamentos. Algunos Estados han adoptado medidas para hacer frente al problema de los refugiados urbanos de un modo positivo. En Uganda, por ejemplo, los solicitantes de asilo y los refugiados registrados pueden escoger vivir en asentamientos o zonas urbanas siempre que dispongan de medios de sustento propios. La República Islámica del Irán ha incorporado a los refugiados afganos a su sistema nacional de seguridad social, y la India concede a los refugiados visados de larga duración y ha ampliado la gama de servicios a los que les da acceso. En el Oriente Medio, la mayoría de los refugiados iraquíes y sirios han encontrado alojamiento en zonas urbanas o se han asentado en las comunidades de acogida, sin verse obligados a vivir en campamentos. Etiopía también ha experimentado una iniciativa de abandono de los campamentos que ha permitido a algunos refugiados eritreos trasladarse a Addis Abeba. En el período al que se refiere el informe, el ACNUR adoptó una serie de medidas para garantizar la aplicación efectiva de su política de refugiados urbanos, con la supervisión y coordinación de un grupo directivo sobre los refugiados urbanos.

30. La intolerancia, la xenofobia y el racismo pueden afectar no solo la seguridad física de los solicitantes de asilo y los refugiados, sino también generar leyes, políticas y prácticas restrictivas. Muchos Estados así lo han reconocido mediante los compromisos asumidos en la Reunión intergubernamental a nivel ministerial. El ACNUR está sumamente preocupado por los incidentes de violencia con motivación racial que se han producido en muchos países y regiones. En Sudáfrica, el ACNUR y el Servicio Nacional de Policía cooperaron para poner en práctica medidas de lucha contra la violencia xenófoba, entre ellas un servicio ininterrumpido de atención telefónica y un registro nacional de zonas conflictivas de posible violencia. En Grecia, a iniciativa del ACNUR y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se estableció un mecanismo de seguimiento de los ataques racistas que registra los incidentes mediante los testimonios voluntarios de las víctimas. El Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos de la Protección 2012 (Fe y Protección) resultó esclarecedor en esta materia, ya que los participantes confirmaron la convergencia y la

complementariedad entre la protección internacional y los principios humanitarios, por un lado, y los valores religiosos fundamentales y las tradiciones, por el otro. No obstante, los gobiernos y los políticos deben seguir trabajando para dejar claro que la xenofobia y los delitos motivados por prejuicios no son aceptables en ninguna circunstancia.

D. Atención de necesidades específicas

31. Toda estrategia que incorpore los criterios de edad, género y diversidad reconocerá que los desplazados no son un grupo homogéneo sino individuos con necesidades y aptitudes específicas que deben tomarse en consideración. El ACNUR publicó dos nuevas guías de la serie *Lo que se debe saber: El trabajo con adultos mayores durante el desplazamiento forzado* y *El trabajo con hombres y niños sobrevivientes de violencia sexual y de género durante el desplazamiento forzado*. Se publicó una compilación de prácticas óptimas en la incorporación de los criterios de edad, género y diversidad para los países de América, en la que se destacan los logros de la región, además de una lista de verificación para la aplicación de una estrategia de protección que incorpore esos criterios. El ACNUR ha elaborado un proyecto para reforzar la detección de deficiencias en los procedimientos de asilo en Europa. Algunos gobiernos han mostrado interés por aplicar en sus programas de asilo un análisis basado en los criterios de edad, género y diversidad y listas de verificación de la selección. El Gobierno de Nepal, el ACNUR y los asociados, por ejemplo, concibieron un conjunto de instrumentos de comunicación para su uso en los campamentos por los refugiados con deficiencias auditivas o del habla (muchos de los cuales son mujeres y niñas), e impartieron capacitación en lengua de signos a esos refugiados, a sus familiares y a los proveedores de servicios.

32. Un 50% de las personas de que se ocupa el ACNUR son niños menores de 18 años, de los que el 13% son menores de 5 años. En 2012 su protección siguió siendo un problema fundamental. El ACNUR coopera con varios gobiernos americanos para mejorar la protección de los niños, en particular en el seguimiento de los compromisos asumidos en la Reunión intergubernamental a nivel ministerial; entre esos Gobiernos se encuentran los de Colombia, Costa Rica, el Ecuador, los Estados Unidos de América, México y Venezuela (República Bolivariana de). En el Brasil, el Consejo Nacional de Inmigración concedió visados permanentes a los niños no acompañados o separados de sus familias que habían demostrado no tener familiares ni en su país de origen ni en ningún otro. El ACNUR también puso en marcha su nuevo Marco mundial para la protección de los niños, en junio de 2012. En la primera fase de la estrategia participaron 11 países de África y Asia que representaban una variedad de contextos geográficos y de oposición campamento/zona urbana. Junto con varios asociados, el ACNUR llevó a cabo el proyecto "Protección de los niños en movimiento", cuyo objeto era fortalecer las intervenciones destinadas a atender las necesidades de protección de los niños no acompañados en uno de los itinerarios más transitados de Europa, por Francia, Grecia e Italia. Además, la Oficina publicó un nuevo instrumento, *Listen and Learn: Participatory Assessment with Children and Adolescents*, en el que se proporciona orientación práctica para realizar las evaluaciones de la participación de un modo más adaptado a los niños.

33. Si bien las tasas mundiales de matriculación de niños refugiados todavía son bajas, en muchos lugares se hicieron progresos en el ámbito de la educación. En 2012 se puso en marcha la nueva estrategia de educación del ACNUR en 20 países que juntos acogen un 60% de los niños refugiados en edad escolar. Tras el primer año de su ejecución ya está dando resultados positivos. Gracias a un nuevo acuerdo de asociación, solo en 2012 pudieron matricularse en la escuela primaria 176.000 niños refugiados. Esta estrategia también ha reforzado la colaboración con los ministerios de educación, con lo que se ha logrado integrar a los refugiados en los sistemas nacionales de educación de varios países,

entre ellos Rwanda y el Yemen. El ACNUR firmó un acuerdo con el Servicio Jesuita para los Refugiados a fin de incrementar las oportunidades de que disponen los refugiados y otras personas de las que se ocupa la Oficina para recibir educación superior a través de cursos en línea y presenciales. La matriculación de los niños en las escuelas ha aumentado en los campamentos de refugiados de Dadaab y Kakuma, en Kenya, y en el asentamiento de Kyanwali, en Uganda. La Universidad Kenyatta de Nairobi también inauguró un campus en Dadaab, a cuyos cursos pueden asistir ciudadanos kenianos y refugiados. La ampliación del programa de becas de Etiopía a todos los estudiantes refugiados (además de los refugiados eritreos) ha sido un avance encomiable. En el Ecuador, una nueva normativa simplifica el acceso de los refugiados a la educación pública, basándose, en parte, en sus vulnerabilidades particulares. La importancia de la educación también se ha puesto de manifiesto en las situaciones de emergencia, en las que puede contribuir a estabilizar a las comunidades y a lograr soluciones duraderas. Alcanzar la paridad de los géneros sigue siendo un reto, pero cada vez son más los logros, en particular en el Chad, el Pakistán y el Yemen.

34. La violencia sexual y de género⁴ sigue siendo un problema serio para muchos refugiados y solicitantes de asilo. El ACNUR siguió aplicando su Acción contra la violencia sexual y de género: Una estrategia actualizada, puesta en marcha en 2011. A finales de 2012 se había utilizado esta estrategia en 15 operaciones en países como base para que esos países elaborasen sus propias estrategias adaptadas a las necesidades nacionales. En 2012 se estableció un sistema de tribunales itinerantes junto con el Tribunal Supremo del Estado Regional Somalí y, en Uganda, se estableció, a mediados de abril de 2013, un sistema piloto de tribunales itinerantes para facilitar el acceso a la justicia a los refugiados que hubiesen sido víctimas de algún delito, incluidas la violencia sexual y la violencia de género. El ACNUR realizó actividades de formación y sensibilización para los agentes del orden de la India y Kenya; también llevó a cabo actividades de sensibilización para las poblaciones de su competencia en Azerbaiyán y Jordania; y estableció sistemas de reunión de datos en Colombia. El ACNUR y sus asociados en la ejecución inauguraron en Puerto Príncipe (Haití) un tercer centro de acogida para personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales supervivientes de la violencia sexual y de género. En febrero de 2013, el ACNUR publicó *Too Much Pain: Female Genital Mutilation & Asylum in the European Union – A Statistical Overview*, donde se proporcionan datos de los países de origen y asilo para destacar la magnitud del problema y fortalecer la resolución de los casos de asilo.

IV. Protección de los refugiados y migración internacional

35. El ACNUR ha seguido participando activamente en los debates más generales sobre asilo y migración, tanto en el ámbito de las políticas como de las operaciones, velando por que los principios de la protección internacional queden recogidos en la elaboración de las políticas en materia de migración.

36. En el período objeto del informe se confirmó el valor de la cooperación regional encabezada por los Estados para hacer frente a la complejidad de los movimientos mixtos irregulares. En el contexto de la aplicación del "Marco de Cooperación Regional" ratificado en 2011 en la Reunión Ministerial del Proceso de Bali sobre el Contrabando y la Trata de Personas y la Delincuencia Transnacional Conexa y de conformidad con los compromisos asumidos por Australia e Indonesia en la Reunión intergubernamental a nivel ministerial, se abrió en Bangkok una oficina regional de apoyo en septiembre de 2012. Esta oficina puso en marcha varios proyectos sobre los movimientos irregulares por vía marítima; el retorno

⁴ Puede encontrarse más información sobre esta cuestión en la publicación del ACNUR *Update on refugee women: promoting gender equality and eliminating sexual and gender-based violence*, EC/64/SC/CRP.12 (de 4 de junio de 2013), disponible en <http://unhcr.org/standingcommittee>.

voluntario y la asistencia para la reintegración; y los niños no acompañados y separados de sus familias en Indonesia, Malasia y Tailandia. En Asia Central se respaldó un proyecto de marco de cooperación regional y plan de acción regional para la ejecución del Proceso de Almaty en un primer encuentro de coordinadores nacionales de alto nivel de la región que se ocupan de la compleja cuestión de la migración mixta. En el Cuerno de África y la subregión del Yemen, la Secretaría Regional para la Migración Mixta ha mejorado en gran medida la cooperación interinstitucional y el intercambio de información, y es un buen modelo que podría imitarse en otros lugares. Es encomiable la decisión de las autoridades de Sana (Yemen) de acoger una conferencia regional sobre los movimientos mixtos irregulares en 2013, de acuerdo con un compromiso asumido en la Reunión intergubernamental a nivel ministerial.

37. En 2012, miles de personas, entre ellas refugiados, fueron objeto de graves abusos cometidos por redes criminales de contrabando al trasladarse desde el África Oriental y el Cuerno de África a través de Egipto e Israel. En respuesta a ello, el ACNUR elaboró una estrategia y un plan de acción regionales integrales para hacer frente al contrabando y la trata de personas desde el África Oriental y el Cuerno de África (que incluyen itinerarios que atraviesan el Sinaí, entre Djibouti y el Yemen, y los que van del Norte de África a Europa). En otras regiones se prestó cada vez más atención a la interacción entre la protección de los refugiados y la lucha contra la trata de personas. Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, Honduras y México promulgaron una legislación progresista para combatir la trata de personas. En el Brasil y el Canadá se empezaron a aplicar políticas para aumentar la protección de las víctimas de la trata, y en Benin, Guinea y el Togo también se elaboraron proyectos de ley contra la trata de personas. Sigue siendo preocupante que en varias listas de "países de origen seguros" se incluyan países o territorios en los que la trata es común y que quizá no tengan en cuenta que las víctimas puedan necesitar la consiguiente protección internacional. El ACNUR siguió velando por que se determinase cuáles eran las víctimas de la trata que necesitaban protección internacional y se les prestase asistencia (por ejemplo, en el marco de los procedimientos de asilo) mediante la cooperación con los Estados y las organizaciones regionales, entre ellos Alemania, el Brasil, Costa Rica, México, Suiza, la Unión Africana, el Yemen y Zambia.

38. El *Plan de Acción de 10 puntos sobre la protección de los refugiados y la migración mixta* sigue siendo el instrumento principal de la labor del ACNUR en la esfera de la protección de los refugiados y la migración internacional. En 2012, el ACNUR elaboró una compilación de ejemplos prácticos titulada *Plan de Acción de 10 puntos*. En la región del Pacífico, el ACNUR adaptó ese plan al contexto cultural específico de los pequeños Estados insulares. En Tayikistán, la Estrategia de gestión de aduanas y su plan de ejecución son buenos ejemplos de la integración de consideraciones de protección de los refugiados en una estrategia más general de migración. En África, América y el Oriente Medio también se están llevando a cabo varios proyectos conjuntos, especialmente entre el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones, para hacer frente a los movimientos mixtos irregulares y la trata de personas.

39. En 2012 y 2013 hubo refugiados, solicitantes de asilo y migrantes que se hicieron a la mar en un número sin precedentes, realizando peligrosos viajes en embarcaciones atestadas y no aptas para el mar. El aumento de los movimientos marítimos irregulares fue particularmente notable en Asia y causó cientos de muertes en el mar. También en el Golfo de Adén se batió el récord de movimientos por mar en 2012. Otras subregiones afectadas fueron el Caribe, el África Oriental, el Sur del Cuerno de África y el Mediterráneo. Los esfuerzos de algunos Estados costeros, entre ellos los Emiratos Árabes Unidos, para rescatar a las personas en peligro y facilitar su desembarco permitieron salvar innumerables vidas. No obstante, también hubo casos en los que rescatar las embarcaciones en peligro o lograr acuerdo sobre un país para el desembarco fue extremadamente difícil. Estos problemas ponen de relieve la apremiante necesidad de que las respuestas se coordinen a

nivel regional. En marzo de 2013, Indonesia y el ACNUR coorganizaron una mesa redonda regional sobre los movimientos irregulares por mar en la región de Asia y el Pacífico, bajo los auspicios de la Oficina Regional de Apoyo.

40. En el ámbito de las políticas, el ACNUR siguió participando en los procesos regionales y mundiales en materia de migración y desarrollo, en la medida en que estuvieran relacionados con el mandato de protección internacional de la Oficina. Un ejemplo de ello es la iniciativa Nansen, que copresiden Noruega y Suiza y que se puso en marcha oficialmente en octubre de 2012. Su objetivo es crear consenso respecto al mejor modo de hacer frente a los desplazamientos transfronterizos en los desastres repentinos y graduales. El ACNUR está contribuyendo a la preparación del Diálogo de alto nivel de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo, que tendrá lugar en octubre de 2013, lo que incluye su cooperación actual con el Grupo Mundial sobre Migración y el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo.

V. Protección de los desplazados internos

41. Los sistemas de protección de los desplazados internos requieren que se establezcan mecanismos para atender las necesidades de las poblaciones, y que se adopte una orientación que priorice las soluciones desde el inicio de la respuesta. Los Estados tienen la plena responsabilidad de proteger a sus ciudadanos, pero otros agentes, como el ACNUR, pueden ayudarlos a ejercer esa responsabilidad. En las situaciones urgentes y no urgentes de desplazamiento interno, el ACNUR y sus asociados en la protección siguieron ocupándose de cuestiones como la separación de las familias, los desplazamientos múltiples, los peligros derivados de las minas, la violencia sexual y de género, la protección de los niños, la vivienda, los derechos sobre la tierra y de propiedad, y la cohesión social, mediante sus actividades de vigilancia, promoción y concienciación, fomento de capacidad y protección.

A. Marcos legislativos

42. En 2012 se cumplió el 20º aniversario del mandato del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos y de los correspondientes esfuerzos de la comunidad internacional para crear sistemas de protección destinados a esa población. El mayor logro de ese período fue la aceptación progresiva por los Estados de la validez de las normas internacionales para los desplazados internos. Un ejemplo de ello es el creciente reconocimiento por los Estados de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, así como la aprobación y entrada en vigor de la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala), y su respectiva incorporación en las leyes y políticas nacionales. Esa aceptación también se puso de manifiesto en una serie de compromisos asumidos por los Estados en la Reunión intergubernamental a nivel ministerial.

43. La Convención de Kampala, primer tratado que aborda específicamente el desplazamiento interno, entró en vigor en diciembre de 2012. Hasta el momento la han ratificado 17 Estados de África, 8 de los cuales lo hicieron en 2012 en cumplimiento de los compromisos asumidos en la Reunión intergubernamental a nivel ministerial. La Convención de Kampala establece las obligaciones específicas de los Estados en materia de protección de los desplazados internos, entre ellas la de aprobar leyes, y crea un sistema de vigilancia de su aplicación. En 2012, la Unión Africana organizó una reunión de juristas sobre la aplicación de la Convención de Kampala, en la que, entre otras cuestiones, se examinó un proyecto de ley modelo. El ACNUR dirigió el Grupo "Amigos de Kampala", que reunió a las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales (ONG)

asociadas para promover la ratificación y aplicación de la Convención. Desde una perspectiva más general, se han aprobado leyes o políticas en materia de desplazamiento interno en más de 25 países y territorios, entre ellos Kenya y Puntlandia (Somalia) en 2012.

44. El ACNUR siguió colaborando con las autoridades públicas y los asociados en diversos países, entre ellos el Afganistán, el Chad, Côte d'Ivoire, Georgia, Somalia y el Yemen, para fomentar la aprobación o la mejora de las leyes y políticas nacionales en materia de desplazamiento interno y construir capacidad institucional. El ACNUR prestó asesoramiento y apoyo técnicos en cuestiones de desplazamiento interno, en estrecha colaboración con el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos. La Oficina está aumentando también su capacidad global para promover leyes y políticas sobre los desplazados internos en los ámbitos nacional y regional. En 2012, el ACNUR inició un proyecto, financiado por los Estados Unidos de América, sobre la legislación en materia de desplazados internos y el refuerzo institucional. El proyecto ha contribuido a prestar apoyo y asesoramiento técnico a las operaciones con desplazados internos en el Afganistán, Nigeria y Somalia. El ACNUR también está colaborando con la Unión Interparlamentaria para elaborar el primer manual sobre desplazamiento interno para parlamentarios.

B. Problemas institucionales y operacionales

45. Las normas internacionales, regionales y nacionales para los desplazados internos solo son útiles si tienen aplicación práctica. Para ello es necesaria la acción coordinada de distintos actores dentro de un Estado, a saber, los parlamentos, los organismos locales, regionales y nacionales, las instituciones judiciales y la sociedad civil. Existen buenos ejemplos de ello. Así, en Colombia el ACNUR estableció un acuerdo de asociación con la Contraloría General de la República para supervisar el cumplimiento de los compromisos financieros contraídos por los ministerios competentes en materia de vivienda y servicios esenciales para los desplazados internos. En Asia, el ACNUR concertó un acuerdo con la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas para aumentar su capacidad de vigilancia en la Región Autónoma del Mindanao Musulmán. También es esencial reducir las posibles tensiones entre los desplazados internos y las comunidades de acogida. En la República Democrática del Congo, el acuerdo de asociación entre el ACNUR y Search for Common Ground, ONG internacional, permite ayudar a las comunidades a trabajar por la resolución no violenta de los conflictos y la coexistencia pacífica.

46. El ACNUR asume la coordinación interinstitucional en materia de desplazados internos en 26 países de todo el mundo. El ACNUR y sus asociados en el grupo temático de protección están cooperando con muchos organismos estatales y grupos de la sociedad civil para determinar las necesidades prioritarias. Las actividades y estrategias en materia de protección deben asentarse en las normas internacionales, pero deben llevarse a cabo con un profundo conocimiento de las circunstancias y el contexto. En Côte d'Ivoire, por ejemplo, el ACNUR y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) colaboran con varios ministerios, el Consejo Noruego para los Refugiados, el Consejo Danés para los Refugiados y otros miembros nacionales e internacionales del grupo temático de protección para promover la ampliación del plazo de 90 días para la inscripción del nacimiento a fin de atender las necesidades de los niños nacidos después del cierre de los registros civiles durante la crisis desatada en 2010-2011 tras las elecciones. En el marco de otras actuaciones conjuntas, entre ellas las ejecutadas en Côte d'Ivoire y Nepal, se afianzó el principio del estado de derecho entre las fuerzas de seguridad y el ejército, se sensibilizó a las autoridades locales respecto de los principios humanitarios y se contribuyó a la restitución de tierras y propiedades. Esos acuerdos de asociación se mantienen en distintas formas, como las iniciativas de los gobiernos destinadas a incorporar los

problemas de protección en su planificación para casos de emergencia o varias estrategias de colaboración para la vigilancia y promoción de la cohesión y la protección sociales. En el Pakistán, el grupo temático de protección colaboró con la Sección de Género e Infancia del Organismo Nacional de Gestión de Desastres en la formulación de una política de protección social en las situaciones de emergencia, en la que se hacía hincapié en la protección de las poblaciones con necesidades específicas. Ya se han iniciado las actividades para aplicar esta política, entre ellas el diseño de actividades especializadas para las personas mayores y las personas con discapacidad en los distritos más afectados por las inundaciones.

47. En los escenarios activos de conflicto armado, en que estos problemas se ven agravados, las intervenciones para la protección de los civiles por parte del grupo temático de protección lograron resultados satisfactorios. Por ejemplo, en el Afganistán, se trabajó conjuntamente con las fuerzas militares y otros cuerpos armados en la protección de los civiles tras las muertes causadas por los ataques aéreos.

VI. Soluciones integrales para los refugiados y los desplazados internos

A. Soluciones para los refugiados

48. El carácter prolongado de muchas situaciones de refugiados, el número limitado de refugiados que acceden al reasentamiento y la integración local, y los efectos de la globalización en la movilidad humana han llevado a los Estados y al ACNUR a elaborar métodos integrales para lograr soluciones para los refugiados. Una estrategia regional integral de soluciones para los refugiados procedentes de la República Democrática del Congo en la región de los Grandes Lagos y el África Central prevé el reasentamiento de 50.000 refugiados congoleños, combinado con las oportunidades de integración local y el intercambio de información para apoyar las decisiones de repatriación voluntaria. El ACNUR también está elaborando estrategias integrales destinadas a resolver las situaciones de presencia prolongada de refugiados en África Occidental y el Ecuador. En Asia se puso en marcha la Estrategia para solucionar la situación de los refugiados afganos en apoyo de la repatriación voluntaria, la reintegración sostenible y la asistencia a los países de acogida en la conferencia internacional de las partes interesadas celebrada en mayo de 2012.

49. En 2012 se repatriaron voluntariamente 526.000 refugiados. El retorno de los refugiados desde el Chad y la República Democrática del Congo se realizó en el marco de acuerdos de repatriación voluntaria, mientras que la repatriación voluntaria de los refugiados de Sri Lanka, principalmente desde la India, continuó a un ritmo constante. En 2012 también volvieron a sus hogares un gran número de refugiados angoleños, liberianos y rwandeses, incluidos los que lo hicieron en el marco de la aplicación de las cláusulas de cesación para los refugiados procedentes de Liberia y Angola, que se hicieron efectivas el 30 de junio de 2012. La cesación de la condición de refugiado formaba parte de las estrategias integrales plurianuales más generales aplicables a esas situaciones, y el ACNUR sigue cooperando con los gobiernos de los países de origen y de asilo (tanto de la región como de fuera de ella).

50. En varias operaciones se intentó alcanzar soluciones locales para los refugiados. Algunas esferas de particular atención fueron la creación de oportunidades de autosuficiencia y de subsistencia, la promoción de la coexistencia pacífica entre los refugiados y las comunidades de acogida; y el aseguramiento del acceso a la tierra, la vivienda y los servicios básicos, entre ellos la educación y la asistencia sanitaria. El ACNUR siguió participando en el Proceso de Sarajevo sobre los refugiados y los

desplazados y en el Programa regional de vivienda, que apoya las soluciones duraderas para los desplazados por los conflictos de 1991 a 1995 en la ex Yugoslavia. El ACNUR ayudó al Gobierno del Brasil a cumplir el compromiso que había asumido en la Reunión intergubernamental a nivel ministerial de proseguir los esfuerzos destinados a lograr la integración local de los refugiados. En 2012 hubo una serie de novedades positivas relacionadas con la facilitación de la naturalización de los refugiados, como en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador. En mayo de 2012, el ACNUR publicó nuevas directrices operacionales para la programación de los medios de subsistencia.

51. Junto con los Estados, el ACNUR siguió examinando la medida en que las oportunidades de migración podían actuar como vías para lograr soluciones. Por ejemplo, la libertad de circulación en el marco de los protocolos de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) permite a los refugiados recibir protección de su país de origen mientras siguen viviendo y trabajando en otro país de la región. Otros países, como la India o la República Islámica del Irán, han regularizado la situación de los refugiados concediéndoles permisos de trabajo y residencia. El ACNUR y la Organización Internacional del Trabajo, bajo los auspicios del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, organizaron un taller en septiembre de 2012 para estudiar cómo mejorar la movilidad laboral de los refugiados.

52. Se registró una tendencia positiva en el número de plazas de reasentamiento disponibles en todo el mundo, que aumentó de 80.000 a 86.000. Australia duplicó su contingente a 12.000 plazas, mientras que Bélgica se convirtió en el vigésimo séptimo país en establecer un programa anual de reasentamiento regular. Otras novedades positivas fueron el inicio de programas de reasentamiento en Alemania y España y los progresos realizados por varios Estados en el cumplimiento de los compromisos contraídos en materia de reasentamiento en la Reunión intergubernamental a nivel ministerial.

53. En 2012, las partidas con fines de reasentamiento también aumentaron en un 15%, lo que benefició a unas 71.300 personas, aunque esta cifra fue inferior a la esperada en comparación con el número de plazas disponibles en todo el mundo. Algunos Estados se dedicaron con éxito a facilitar las partidas, agilizando las autorizaciones de seguridad y utilizando la videoconferencia para entrevistar a los refugiados en las zonas inaccesibles, como en Kenya o la República Árabe Siria. El reasentamiento de emergencia también permitió facilitar la rápida partida de los refugiados especialmente vulnerables, así como de los refugiados que habían huido de Libia en 2011 y de los iraquíes que estaban en la República Árabe Siria. Los países de reasentamiento con dificultades para agilizar las partidas de los casos vulnerables recurrieron cada vez más a los centros de tránsito de emergencia.

54. Las solicitudes de reasentamiento del ACNUR descendieron en un 18%, por lo que el total de solicitudes correspondió a 74.800 personas en 2012. No obstante, más del 11% de las solicitudes beneficiaron a mujeres y niñas en situación de riesgo, lo que superó por segundo año consecutivo el objetivo del 10% establecido en la Conclusión N° 105 (2006) del Comité Ejecutivo⁵. También aumentó mucho el número de solicitudes de reasentamiento para las poblaciones de refugiados en situación de refugio prolongado, cuyos casos se priorizaron en el recurso estratégico al reasentamiento.

55. Las Consultas tripartitas anuales sobre reasentamiento, presididas por Australia, siguieron siendo el principal foro de consulta y colaboración para promover el asentamiento como solución duradera e instrumento de protección. La Unión Europea estableció el Programa Conjunto de Reasentamiento para aumentar el contingente de reasentamiento de las poblaciones de refugiados y los grupos vulnerables seleccionados, incluso en las

⁵ Puede consultarse en <http://unhcr.org/conclusions>.

situaciones de emergencia. Para apoyar este programa se estableció una red europea de reasentamiento y una plataforma web. La colaboración fue esencial en la asistencia prestada tanto a los nuevos países de reasentamiento como a los tradicionales para que elaborasen programas de recepción e integración más sostenibles destinados a los refugiados reasentados, incluso mediante acuerdos de hermanamiento.

B. Soluciones para los desplazados internos

56. En el período al que se refiere el informe se avanzó poco en el logro de soluciones duraderas para los desplazados internos. Según la información disponible, en 2012 hubo 2,1 millones de desplazados internos que volvieron a sus lugares de origen, pero esta fue la cifra más baja desde 2003. Asimismo, un gran número de esos retornos se dio hacia países o zonas en las que la inestabilidad, el resurgimiento de la violencia o la falta de medios de subsistencia podían amenazar la sostenibilidad del retorno, como en Filipinas, el Pakistán, la República Democrática del Congo, el Sudán (Darfur) y el Yemen. Los retornos de los desplazados internos en Côte d'Ivoire y Libia fueron novedades positivas durante el período al que se refiere el informe. En Kirguistán, el retorno sostenible de los desplazados internos se vio facilitado, en parte, por la cooperación con el Gobierno para la restitución de viviendas y tierras y la extensión de títulos de propiedad. En otras zonas, los conflictos no resueltos, la inestabilidad o la limitada capacidad para integrar localmente a los desplazados internos entorpecieron el logro de soluciones, como en el Afganistán, los Balcanes, el Cáucaso, Colombia y el Iraq.

57. En el período al que se refiere el informe, el ACNUR trabajó junto con sus asociados para facilitar el retorno o el asentamiento local de los desplazados internos. En Somalia, el ACNUR estableció un consorcio para el retorno con los asociados humanitarios para contribuir al retorno sostenible de los desplazados internos desde Mogadiscio a las zonas rurales del país. En Côte d'Ivoire, el grupo temático de protección dirigido por el ACNUR contribuyó de manera decisiva al establecer una estrategia interinstitucional que tuviese en cuenta las necesidades de protección para el retorno de los desplazados internos a la parte occidental del país. En Georgia, el ACNUR siguió proporcionando a los desplazados internos oportunidades de vivienda y medios de subsistencia junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

C. Acuerdos de asociación para lograr soluciones

58. Desde una perspectiva más general, la labor del ACNUR de promover soluciones para los refugiados y los desplazados internos siguió caracterizándose por los acuerdos de asociación con los agentes humanitarios y del desarrollo. En el Sudán, el ACNUR, el Banco Mundial y el PNUD están colaborando en la Iniciativa de soluciones transitorias para fomentar la autosuficiencia en las poblaciones de refugiados. El ACNUR y el PNUD ejecutaron un programa experimental similar en Colombia, con lo que han hecho llegar la Iniciativa de soluciones transitorias a 13 zonas en 2013, entre ellas zonas rurales de retorno y zonas urbanas de integración local. El ACNUR procuró promover soluciones para las personas de su competencia en el marco de la estrategia "Unidos en la acción", en particular en Rwanda. También se seleccionaron tres países piloto (Afganistán, Côte d'Ivoire y Kirguistán) para aplicar la decisión del Comité de Políticas del Secretario General sobre soluciones duraderas, que establece las prioridades y responsabilidades en la labor de apoyar las soluciones duraderas para los desplazados internos y los refugiados que regresan a sus países de origen.

VII. Conclusión

59. Los conflictos, la violencia y las violaciones de los derechos humanos siguen desarraigando a un número en rápido aumento de personas en todo el mundo. Al gran número de los ya afectados por situaciones no resueltas y para los que no hay soluciones previstas se añaden los nuevos desplazados. Por otra parte, los conflictos se han exacerbado por los efectos concomitantes del crecimiento demográfico, la urbanización, el cambio climático y la inseguridad alimentaria, hídrica y energética. Los crecientes niveles de pobreza y desempleo han generado agitación social y política. En este contexto resulta decisivo disponer de sistemas de protección eficientes que respeten el derecho al asilo y la seguridad, permitan determinar las necesidades y resolver equitativa y rápidamente las solicitudes de asilo, garanticen un trato justo y faciliten la reanudación de una vida normal.

60. La creación, consolidación y mantenimiento de esos sistemas para todos los desplazados, incluidos los refugiados, los solicitantes de asilo y los desplazados internos, es y debe seguir siendo un objetivo común. Los sistemas de protección se basan en el compromiso de los Estados de asumir sus responsabilidades, pero también dependen de una solidaridad genuina, la cooperación internacional, el reparto de las cargas y responsabilidades entre los Estados, el ACNUR y otros asociados. Esto quedó patente en los muchos compromisos que asumieron los Estados en la Reunión intergubernamental a nivel ministerial. El ACNUR espera con interés seguir colaborando con los Estados en el cumplimiento de esos compromisos y en el fortalecimiento de los sistemas de protección.
