



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/AC.96/1024
12 de julio de 2006

ESPAÑOL

Original: FRANCÉS E
INGLÉS

COMITÉ EJECUTIVO DEL PROGRAMA
DEL ALTO COMISIONADO

57º período de sesiones
Ginebra, 2 a 6 de octubre de 2006
Tema 5 a) del programa provisional

**INFORME SOBRE LAS TAREAS DEL COMITÉ PERMANENTE:
PROTECCIÓN INTERNACIONAL**

Nota sobre protección internacional¹

Informe del Alto Comisionado

I. INTRODUCCIÓN

1. El Secretario General de las Naciones Unidas, en su informe de marzo de 2005 titulado "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo con seguridad y derechos humanos para todos" (A/59/2005, párr. 135), instó al mundo a que asumiese "la responsabilidad de proteger, y cuando sea necesario,... actuar en consecuencia". En septiembre de 2005 la Cumbre Mundial, la mayor reunión de dirigentes mundiales de todos los tiempos, hizo suyo ese llamamiento. Se trata de un recordatorio de que la responsabilidad de proteger es ante todo la responsabilidad de un determinado Estado y de que cuando ese Estado no puede hacerlo, la responsabilidad de actuar es entonces colectiva.

2. Hace más de 50 años, cuando los Estados concertaron la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (la Convención de 1951), se partió de la base de que los "refugiados", tal como se definieron, necesitaban la protección internacional cuando un Estado se veía incapaz para protegerlos. Junto con el marco de protección para los refugiados se adoptó otro para los apátridas que se formalizó en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954.

3. Sin embargo, las categorías de personas que requieren protección pueden ser tan distintas como las causas que las crean. Las violaciones de derechos humanos, la violencia generalizada, los conflictos armados, la intolerancia y la marginación han acarreado desplazamientos de población de grandes proporciones. Con los desplazamientos aparecieron lagunas en la protección y con esas lagunas la necesidad de proteger.

4. La protección de los desplazados internos ha seguido mereciendo una creciente atención por parte de la comunidad internacional. Si bien el ACNUR se ha constituido en el organismo rector de los distintos grupos, en lo relativo a los desplazados internos durante las emergencias generadas por los conflictos en las esferas de la protección, el refugio de emergencia y la coordinación y la administración de campamentos, siempre en el marco del planteamiento colaborativo interinstitucional, quedan por solucionar una serie de cuestiones complejas, sobre todo la falta de un marco jurídico convenido que garantice el acceso y un mayor compromiso de los Estados en lo tocante al reparto de responsabilidades.

5. El ACNUR se siente cada vez más obligado a velar por que las personas que necesitan protección internacional la reciban cuando se producen movimientos de población irregulares y mixtos. Si bien hay que distinguir claramente entre unos refugiados y otros, puede haber también personas que, necesitando protección internacional, estén fuera del marco de protección de los refugiados, por lo que tal vez se requiera establecer una distinción más precisa para establecer modalidades de protección que complementen las previstas en la Convención de 1951. Velar por que se atiendan todas las necesidades en materia de protección es responsabilidad colectiva de los Estados.

6. El Programa de Protección (A/AC.96/965/Add.1) se formuló para proporcionar un plan de acción que permitiese atender las necesidades de protección internacional. El Programa ha proporcionado en los últimos años directrices sobre cómo actuar en seis esferas fundamentales de protección. La Nota de protección internacional del presente año, como en los anteriores, aprovecha el marco que proporciona el Programa para presentar algunos de los problemas en esas esferas y las medidas adoptadas para solventarlos en el presente año hasta mayo de 2006.

II. PANORAMA GENERAL DE LO ACONTECIDO

7. Las cifras provisionales indican que el número de refugiados en el mundo se redujo hasta los 8,3 millones a fines de 2005. Cuando había información desglosada por sexo y edad, se observó que el 49% de los refugiados eran mujeres y el 48% menores de 18 años. Al mismo tiempo, el número de desplazados internos que incumbían al ACNUR aumentó hasta los 6,6 millones. El ACNUR además prestó asistencia a 1,6 millones de refugiados y desplazados internos retornados.

8. En África los avances hacia la paz y la democracia en muchos países permitieron que un gran número de refugiados y desplazados internos pudiese retornar a casa. Sin embargo, se observaron también nuevas corrientes de salida procedentes principalmente de Rwanda, el Sudán, la República Democrática del Congo, Eritrea y la República Centroafricana. La acogida de grandes números de refugiados siguió planteando graves problemas a los países que tienen pocos recursos propios. El fomento de la capacidad por medio de alianzas y el reparto de la carga fue un factor fundamental para brindar protección. La reintegración de los retornados tras los conflictos exigió inversiones para reconstruir las estructuras administrativa y jurídica y consolidar los programas de asistencia e integrarlos en los planes de desarrollo a largo plazo de los países para mantener las posibilidades de retorno. En ese contexto, el ACNUR intentó reforzar el marco en el que se desarrolla su colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas a fin de sacar el máximo partido a las competencias pertinentes.

9. En los países industrializados, las solicitudes de asilo se redujeron considerablemente por cuarto año consecutivo en 2005; en un 50% desde que alcanzaron su máximo en 2001 y en un 10% desde 2004. En los 25 países de la Unión Europea (UE), así como en el conjunto europeo, en 2005 el número de solicitantes de asilo fue el menor desde 1988. No obstante, pese a esa reducción, algunos países industrializados siguieron adoptando políticas cada vez más restrictivas. En algunos países, se llevaron a cabo modificaciones legislativas para ampliar el alcance de las cláusulas de exclusión más allá de lo previsto en las disposiciones de la

Convención de 1951, mientras que en otros se adoptaron normas estrictas en relación con las pruebas preceptivas. En un país, simplemente como medida disuasoria, se amplió la tramitación extraterritorial de las solicitudes de asilo para poder descartar a toda categoría de personas.

10. Las migraciones irregulares a gran escala en la región del Mediterráneo acapararon titulares en la prensa, y sacaron a relucir una serie de cuestiones complejas que guardan relación con el nexo migración-asilo. El ACNUR proporcionó apoyo a las autoridades de los países de "destino" para agilizar la identificación de los solicitantes de asilo y tramitar las reclamaciones garantizando al tiempo la observancia de las normas procedimentales fundamentales. Al mismo tiempo, en los países de "tránsito" del Norte de África, el ACNUR reforzó su presencia e intentó lograr que las autoridades se responsabilizasen de las dimensiones del problema relacionadas con la protección.

11. En Asia central, los acuerdos regionales de extradición amenazaban la protección de un grupo de uzbekos que huyeron a la República de Kirguistán. En una muestra ejemplar de reparto internacional de la carga y las responsabilidades, Rumania proporcionó un refugio seguro, permitiendo la tramitación de esos casos en su territorio, mientras que los países de reasentamiento rápidamente pusieron a disposición plazas de reasentamiento. Sin embargo, tras esos avances positivos, el Gobierno de Uzbekistán pidió al ACNUR que pusiese fin a todas sus operaciones en Uzbekistán.

12. En otros países, en concreto de Asia meridional y Asia sudoriental, aún no se ha encontrado una solución tratándose de varios casos pendientes de personas alojadas en campamentos. Se emprendieron medidas para explorar el uso estratégico del reasentamiento como un medio de propiciar el logro de soluciones duraderas. En relación con algunos casos en zonas urbanas, el ACNUR siguió trabajando con las autoridades, la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales (ONG) asociadas para fomentar un entorno propicio a la protección, en particular mediante nuevas iniciativas para mejorar las posibilidades de trabajo en el marco más amplio de la migración.

13. La situación en Darfur, con 1,8 millones de desplazados internos y 200.000 refugiados en el vecino Chad, siguió siendo una de las principales preocupaciones. En Darfur occidental, el ACNUR desempeña el papel de coordinador tratándose de la protección y colabora con los organismos de las Naciones Unidas y las ONG para proporcionar asistencia a unos 700.000 desplazados internos. Los efectos del conflicto se han extendido al Chad dando lugar a desplazamientos internos en masa en ese país, mientras que la gravedad de la situación de la seguridad supone una amenaza para los campamentos de refugiados y desplazados internos en ambos lados de la frontera e impide el acceso humanitario. Sigue siendo muy preocupante el secuestro y el reclutamiento forzado en masa en los campamentos.

III. FORTALECIMIENTO DE LA APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN DE 1951 Y DEL PROTOCOLO DE 1967

14. La Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 siguen siendo el fundamento de la protección internacional de los refugiados. Con la adhesión del Afganistán, son 146 los Estados que son Partes en uno o ambos instrumentos. Con todo, siguen existiendo regiones, en particular Asia y el Oriente Medio, donde no se ha registrado ninguna adhesión. El ACNUR ha proseguido sus esfuerzos para concienciar sobre el valor de la adhesión. Además, en muchos países que se han adherido a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 los marcos jurídicos que desarrollan el régimen de la Convención son endebles, cuando no inexistentes, por lo que se ha pedido al ACNUR que desempeñe su mandato para velar por la adecuada protección de los solicitantes de asilo y de los refugiados.

15. En Asia, el ACNUR intensificó las deliberaciones con el Gobierno de Indonesia y los Estados Federados de Micronesia en relación con los planes para *acceder a la Convención de 1951* y también tanteó con los Gobiernos de Timor-Leste y Papua Nueva Guinea la posibilidad de retirar las reservas. También se tomaron iniciativas para promover el interés por la Convención de 1951 mediante la organización de cursos sobre derecho del refugiado, dirigidos a funcionarios públicos, como el llevado a cabo para funcionarios de los Estados de la Liga Árabe en el Instituto Internacional de Derecho Humanitario en San Remo (Italia) y los cursos organizados para funcionarios de los Estados de Asia meridional en la India.

16. Muchos países de asilo siguieron aprovechando los conocimientos técnicos del ACNUR para apoyar sus *procesos de asilo*. Al respecto, el ACNUR intentó esclarecer las necesidades de protección de varios grupos de solicitantes de asilo procedentes de países afectados por conflictos armados y publicó una recomendación en relación con unos siete grupos nacionales. El ACNUR también administró un programa para pasantes en la Sede encaminado a conseguir que los países tengan capacidad para elaborar información sobre el país de origen. Además, se pidió al ACNUR que formulase sus observaciones sobre las nuevas legislaciones en materia de asilo de varios países de África, Asia y América Latina. La definición de refugiado enunciada en la Declaración de Cartagena sobre los refugiados fue la recogida en la nueva legislación aprobada por Bolivia, así como en los proyectos legislativos de Chile y Nicaragua. En la Unión Europea se llevaron a cabo numerosas iniciativas jurídicas vinculadas con la transposición de las directivas de la Unión Europea en el derecho nacional. El ACNUR observó la tendencia en varios países de remitir al ACNUR propuestas legislativas ya en una fase muy avanzada de su tramitación para que éste formulase sus observaciones y la reducción al mínimo de las normas en materia de protección. El ACNUR también advirtió de la posibilidad de que algunas de las nuevas disposiciones vulnerasen el derecho internacional en materia de refugiados.

17. Para facilitar una *interpretación armonizada* de la Convención de 1951, el ACNUR publicó una serie de directrices sobre la protección internacional y actuó jurídicamente ante varias instancias judiciales. En el período al que se refiere el presente informe, el ACNUR publicó las directrices sobre protección internacional relacionadas con la admisibilidad de las víctimas de la trata o personas que corren el riesgo de ser objeto de trata, donde se aclaraba la aplicación de los criterios para la determinación de la condición de refugiado sobre la base de la experiencia real de la trata o del temor a ser víctima de ella y donde desarrollaba normas de procedimiento para tramitar las solicitudes de asilo de mujeres y menores víctimas de la trata². Se interpusieron acciones judiciales en varios países de asilo, así como ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en relación con algunos casos fundamentales que guardaban relación con la interpretación de los criterios para la determinación de la condición de refugiado. Los tribunales se remitieron en un número creciente de casos a las directrices del ACNUR sobre protección internacional y a la publicación del ACNUR sobre las Consultas Mundiales³.

18. Una de las prioridades del ACNUR siguió siendo el fomento de *procedimientos de asilo que respeten el género y la edad*. En Europa, el ACNUR preparó una carpeta de recursos para mejorar la sensibilidad de género tratándose de los procedimientos de asilo. En los Estados que quieren adherirse a la Unión Europea, el apoyo que presta el ACNUR en la formulación de sistemas de asilo abarca las actividades de concienciación en relación con la persecución basada en el género como uno de los elementos para su aceptación. De ahí que en Turquía y en Europa sudoriental, en el marco del proyecto de ayuda comunitaria para reconstrucción, desarrollo y estabilización (CARDS) de la Comisión Europea, los programas de capacitación del ACNUR dirigidos a funcionarios incorporen la persecución relacionada con el género. Del mismo modo, en América Latina han dado resultados positivos los esfuerzos para promover la sensibilidad hacia el género y la edad en los procedimientos de asilo. El Ecuador reconoció los primeros casos de solicitantes mujeres al considerar el género como característica de un grupo social. En relación con los niños separados o no acompañados que son solicitantes de asilo en varios países, el ACNUR defendió que se nombrasen tutores y, a tal efecto, proporcionó apoyo, a fin de que pudiesen tramitarse las solicitudes de asilo de esos menores. El internamiento de niños

solicitantes de asilo siguió siendo un aspecto preocupante en varios países y el ACNUR siguió llevando adelante sus iniciativas de promoción en esa esfera.

19. En el período de sesiones de octubre de 2005 el Comité Ejecutivo del ACNUR aprobó la Conclusión sobre la Disposición sobre Protección Internacional, en particular mediante Formas Complementarias de Protección (A/AC.96/1021, párr. 21) en la que se enuncian los principios generales que rigen las formas complementarias de protección y se esclarecen las categorías de personas que pueden acogerse a esas formas de protección. En el período al que se refiere el presente informe, Ucrania y la República de Moldova adoptaron formas complementarias de protección mediante modificaciones en su legislación.

20. En el período al que se refiere el presente informe se observó un número creciente de restricciones en materia de asilo ante la mayor preocupación que en los países suscitaban las cuestiones que afectaban a la seguridad. En varios países de asilo, el ACNUR promovió el uso de cláusulas de *exclusión* previstas en la Convención de 1951 como un medio adecuado para tratar los casos de personas que no pueden acogerse a la protección internacional, y al mismo tiempo intensificó sus acciones para velar por que las cláusulas de exclusión se aplicasen en consonancia con el objeto y el propósito de la Convención. El ACNUR proporcionó orientación sobre las normas internacionales al formular observaciones sobre los proyectos legislativos en la materia o mediante la capacitación de los árbitros en estas cuestiones y los funcionarios públicos. El ACNUR organizó una sesión de capacitación sobre la aplicación de las cláusulas de exclusión, dirigida a las autoridades noruegas y a petición de éstas. Dentro del ACNUR, las actividades siguieron centrándose en el perfeccionamiento de los conocimientos técnicos para llevar a cabo evaluaciones de exclusión y, al respecto, en el período al que se refiere el informe, unos 100 funcionarios recibieron capacitación sobre la aplicación de las cláusulas de exclusión.

21. La protección que reconoce la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 empieza ante todo con el *acceso efectivo al territorio*. El período al que se refiere el informe estuvo marcado por incidentes de *devolución*, mientras que en algunos países se limitó el acceso al territorio o la posibilidad de acogerse a procedimientos de asilo mediante medidas prácticas o nuevas restricciones jurídicas, en particular unas exigencias muy estrictas en materia de prueba documental de la identidad y mecanismos legislativos que reducían las salvaguardias de procedimiento para evaluar las solicitudes de asilo. El ACNUR redobló sus esfuerzos de concienciación en relación con esas cuestiones mientras que las actividades de capacitación con funcionarios de fronteras y de policía siguieron siendo uno de los medios más importantes para desarrollar esa labor. En el Ecuador, el ACNUR organizó más de 40 actividades de capacitación dirigidas a los guardias de fronteras, la policía y las fuerzas armadas, además de incorporar cursos de derecho en los planes de estudios de la Policía Nacional. En América del Norte, el ACNUR, en estrecha cooperación con los gobiernos interesados, supervisó la aplicación del "Acuerdo sobre terceros países seguros" entre el Canadá y los Estados Unidos a fin de velar por que todos los solicitantes de asilo disfrutasen de un pleno acceso a los procedimientos adecuados para determinar la condición de refugiado.

22. En el período al que se refiere el presente informe, el ACNUR siguió apoyando a muchos países de acogida de refugiados en las actividades de *inscripción de los solicitantes de asilo y de los refugiados y de expedición de documentación*. En el Yemen, por ejemplo, el ACNUR firmó un memorando de entendimiento con el Gobierno para asistir a las autoridades a registrar a los recién llegados y proporcionarles documentos, lo mismo que a los 36.000 refugiados que ya se encontraban en el país. En la República de Moldova, el ACNUR prestó apoyo a las autoridades para que pudiesen expedir la documentación que les acreditase como refugiados. En países de África, América Latina y Asia se expidieron documentos personales a mujeres.

23. El proyecto PROFILE, que es el medio del ACNUR para fortalecer sus actividades en la esfera de la inscripción, siguió ampliando la aplicación de su herramienta de registro "proGres".

Desde mediados de 2004, fecha de su puesta en marcha, ha llevado a cabo 45 operaciones y 1.000 funcionarios han recibido capacitación. Las operaciones, que se iniciaron con la impresión de tarjetas de identidad u otros nuevos tipos de documentos, se llevaron a cabo, entre otros países, en Etiopía, Botswana y la República del Congo. Los equipos del proyecto PROFILE también prestaron apoyo en las recientes actividades de inscripción llevadas a cabo en Benin, Bangladesh y la República Unida de Tanzania.

24. Últimamente se han añadido nuevas prestaciones al sistema "proGres", en particular la posibilidad de utilizar huellas biométricas en las fichas de inscripción. Esta nueva prestación, que ya se emplea en Kenya, es muy útil para evitar las inscripciones múltiples. Es cada vez más patente la importancia de mejorar los datos de inscripción al planear soluciones duraderas, como demuestra el caso del Sudán, en donde en las actividades de repatriación se aprovecharon nuevos instrumentos para expedir documentación a los retornados, o como en Tailandia, donde se utilizó eficazmente el sistema "proGres" para agilizar la transmisión de casos de reasentamiento a los Estados Unidos en el caso de las solicitudes de grupo. En Sierra Leona, las nuevas herramientas de inscripción facilitaron la preparación de manifiestos para las operaciones de repatriación voluntaria.

25. En 2005, la Oficina en una u otra manera participó en la *determinación de la condición de refugiado* de unas 58.000 personas en 65 países. La dificultad sigue estribando en transferir oportuna y adecuadamente este cometido a las autoridades nacionales y además con los correspondientes recursos. Entre los esfuerzos para solventar este problema, el ACNUR amplió sus actividades de capacitación y fomento de la capacidad de sus funcionarios y de sus asociados en la esfera de la protección e inició una revisión de sus distintos programas de aprendizaje en materia de protección para conseguir que un buen número de sus propios funcionarios y de los asociados pudiesen recibir capacitación en materia de protección.

26. El *fomento de una actitud positiva* hacia el refugiado es una parte fundamental de la protección. Las actitudes negativas a menudo son consecuencia de percepciones erróneas ocasionadas por el miedo a que "los extranjeros" y los refugiados supongan una amenaza para la sociedad. Ese miedo se ha agudizado considerablemente en los últimos años. En el período al que se refiere el presente informe, el ACNUR examinó la necesidad de que se llevasen a cabo iniciativas más concertadas para luchar contra la intolerancia, así como iniciativas centradas en integrar en las relaciones cotidianas con los medios de comunicación mensajes de lucha contra la intolerancia y también en la labor periodística. Un reciente número de la revista "*Refugiados*" (Nº 142) se centró en el debate sobre este tema, poniendo de relieve el importante papel que los medios de comunicación y los gobiernos pueden desempeñar para promover mensajes positivos. De manera general, en las oficinas en los países, como en Malasia, la colaboración con los medios de comunicación para promover un mejor conocimiento de las cuestiones relacionadas con los refugiados propició una actitud más positiva por parte de la sociedad civil, mientras que en Tailandia el taller celebrado con la sociedad civil ayudó a fomentar una comprensión común con miras a actividades conjuntas de promoción.

27. Se emprendieron nuevas iniciativas para ampliar de manera exhaustiva la labor de la Oficina en lo que respecta a sus intervenciones en materia de *VIH y SIDA*. Entre las esferas de actividad destaca el asesoramiento y las pruebas voluntarias, la prevención de la transmisión de la madre al hijo y la administración de una terapia antirretroviral para un pequeño grupo de refugiados. Se prestó una especial atención a la iniciativa relativa al VIH en África oriental y la Iniciativa de los Países de los Grandes Lagos sobre el SIDA. La colaboración con los gobiernos de los países de acogida, así como con las ONG asociadas y otros organismos de las Naciones Unidas fue un elemento fundamental de la estrategia general. Se publicó la "Note on HIV/AIDS and the Protection of Refugees, IDPs and Other Persons of Concern" (Nota sobre el VIH/SIDA y la protección de los refugiados, los desplazados internos y otras personas de interés para el ACNUR)⁴, donde se examinan algunos de los problemas más destacados en materia de

protección que se han planteado en los últimos años, en particular las amenazas de devolución por estar infectado con el VIH, así como la discriminación y las vulneraciones del principio de confidencialidad.

28. El mayor compromiso del ACNUR con los desplazados internos brindó mayores posibilidades de hacer frente a las *causas profundas* del desplazamiento. Sin embargo, la complejidad de la protección de los desplazados internos en situaciones de conflicto pone de relieve por sí sola la importancia del lugar que ocupa el asilo en la protección de las víctimas de conflictos armados. El ACNUR como parte de sus actividades de apoyo a la reintegración de los retornados, participó en el fomento de la capacidad de los Estados en materia de buena gestión de los asuntos públicos, contribuyendo así a hacer frente a las causas profundas del desplazamiento de la población. En Sri Lanka y el Afganistán, el ACNUR proporcionó apoyo a los órganos nacionales de derechos humanos para que pudiesen ampliar su capacidad y conocimientos técnicos en distintas esferas de la legislación en materia de legislación sobre derechos humanos y supervisión. Gracias a ese apoyo, la Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán pudo publicar su *Informe sobre derechos económicos y sociales en el Afganistán*, para que su Gobierno tuviese una buena fuente de referencia. El ACNUR también colaboró estrechamente con la Comisión Europea y los Estados miembros de la Unión Europea para formular el concepto de los programas regionales de protección encaminados a fortalecer la capacidad de los países "de las regiones de origen" para proporcionar protección a las poblaciones de refugiados y eliminar la necesidad de movimientos ulteriores. Las regiones que pueden acogerse a los proyectos experimentales iniciales están situadas, entre otros, en los países occidentales de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y en la República Unida de Tanzania.

29. En el período al que se refiere el presente informe, el Senegal y Rumania se adhirieron a la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y a la Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia, con lo que el número de Estados Partes en esas Convenciones pasó a 59 y 31 respectivamente. El ACNUR también acogió con satisfacción la aprobación del Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención de los casos de apatridia en relación con la sucesión de Estados, en el que se enuncian principios útiles sobre la nacionalidad aplicable en esas situaciones.

30. En colaboración con la Organización Consultiva Jurídica Asiática-Africana (AALCO), que recientemente aprobó una resolución sobre la identidad jurídica y la apatridia, emprendió un estudio sobre la apatridia en Asia, África y Oriente Medio con el objetivo de promover un mejor conocimiento del problema y concienciar sobre esa problemática. El ACNUR también intensificó sus conversaciones con algunos gobiernos sobre algunas situaciones de apatridia en su territorio aún pendientes de solución. Con arreglo a lo previsto, el ACNUR y la Unión Interparlamentaria presentaron un nuevo Manual sobre nacionalidad y apatridia. En el Manual se proporcionan directrices a los parlamentarios para evitar la apatridia al revisar las leyes de nacionalidad y también se presentan ejemplos prácticos sobre cómo los parlamentarios pueden tomar iniciativas para reducir el fenómeno y proteger a los apátridas.

IV. PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS EN LOS GRANDES MOVIMIENTOS MIGRATORIOS

31. La pérdida de vidas humanas al intentar cruzar el Mediterráneo puso de manifiesto lo complejo que resulta gestionar *movimientos irregulares de población a gran escala* y luchar contra el contrabando y la trata de seres humanos. El gran número de llegadas por vía marítima pusieron a prueba las capacidades de los Estados ribereños. En algunas situaciones, los países de tránsito y de destino reaccionaron aumentando la presión contra la migración mediante intercepciones y expulsiones, con el consiguiente riesgo de devolución de refugiados y solicitantes de asilo. El ACNUR intentó que los gobiernos, tanto en el plano regional como

nacional, aumentasen las actividades de concienciación sobre las necesidades de protección internacional y promoviesen la cooperación regional para adoptar un planteamiento general en relación con el problema.

32. Los países del norte de África, debido a su situación geográfica, eran los más expuestos a experimentar *movimientos mixtos de carácter "transitorio"* procedentes del África subsahariana con dirección a Europa. Aunque algunos de esos países son signatarios de la Convención de 1951, el ACNUR encontró dificultades para conseguir que la mayoría de los gobiernos participasen para hacer frente a ese problema; de ahí que se hayan llevado a cabo iniciativas para reforzar las actividades de protección propias del ACNUR, mediante la asociación con otras organizaciones internacionales y ONG locales. En cambio, gracias a la actitud positiva de las autoridades de Mauritania, se adoptó un planteamiento general para hacer frente al problema estudiando con su Gobierno distintas posibilidades de fomento de capacidad y colmando las lagunas de su legislación. El ACNUR también atendió una petición de asistencia humanitaria para migrantes rescatados por medio de la formulación de una propuesta de proyecto experimental en colaboración con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) y en coordinación con los equipos de las Naciones Unidas en los países.

33. En algunos países europeos ribereños del Mediterráneo, el ACNUR proporcionó apoyo para *fortalecer la capacidad de acogida* a fin de que los solicitantes de asilo pudiesen ser rápidamente identificados y las solicitudes de protección tramitadas mediante los correspondientes procedimientos de asilo. No obstante, la migración irregular no se circunscribe exclusivamente a la región del Mediterráneo, por lo que la identificación de los solicitantes de asilo era también fundamental para mantener la integridad del sistema de asilo en otros países. En Turquía, el ACNUR ayudó a las autoridades en la identificación de los solicitantes de asilo que formaban parte de un grupo de personas que habían sido interceptadas en el mar Egeo. En México, el ACNUR proporcionó apoyo para identificar a solicitantes de asilo en su frontera meridional. En varias operaciones en las que el propio ACNUR tuvo que hacer frente a corrientes mixtas, como en Marruecos, la Oficina simplificó sus procedimientos para agilizar la identificación de los solicitantes de asilo.

34. Para que las respuestas ante los *movimientos irregulares por vía marítima*, especialmente dada la complejidad añadida que supone la alta mar para la vida de las personas, sean eficaces es necesario que las responsabilidades de los Estados estén bien definidas, y se requieren planteamientos de cooperación general y multilateral y voluntad política. Ya sea en el Mediterráneo, el Caribe o el Pacífico, es también fundamental salvaguardar el régimen de salvamento y de rescate, siquiera sea por las tragedias humanas que entrañan los movimientos irregulares por vía marítima. En el Golfo de Adén, el ACNUR adoptó un planteamiento general al apoyar a las autoridades del Yemen en la protección de los solicitantes de asilo y los refugiados, redoblando sus esfuerzos para mejorar la situación en los países de origen y divulgando información en Somalia sobre los peligros de ese tipo de travesías.

35. A fin de hacer frente a las distintas cuestiones relacionadas con el problema de los movimientos irregulares en el mar Mediterráneo, el ACNUR apoyó un taller de expertos organizado por el Migration Policy Group en Washington. El Grupo hizo un estudio comparativo por regiones y organizó una reunión de expertos en Atenas encaminada a promover una mejor comprensión de los aspectos fundamentales que afectan a los rescates en el mar y la interceptación, lo que, a su vez, dio lugar a una reunión posterior de Estados del Mediterráneo para promover planteamientos generales de cooperación multilateral con los que encontrar soluciones al problema.

36. *El ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)* prosiguieron sus esfuerzos para sacar el máximo partido de las complementariedades de sus funciones respectivas mediante el estrechamiento de su cooperación. Se implantaron las modalidades para

una consulta y una coordinación más estrechas y a tal efecto se envió una carta conjunta a todas las oficinas en los países como parte del acuerdo para establecer grupos de trabajo ad hoc sobre cuestiones específicas, se creó un primer grupo de trabajo (el de África del Norte), a fin de alentar una cooperación más estrecha y mejorar la eficiencia de los dos organismos al abordar el "nexo asilo-migración" en la región.

37. Como parte de los esfuerzos en curso para hacer frente a la migración irregular, prosiguió sus debates el *grupo básico sobre movimientos secundarios e irregulares de refugiados y solicitantes de asilo creado al amparo de la Convención Plus*. El grupo tomó como base el estudio publicado por el Foro Suizo para las Migraciones y Estudios de Población en relación con los movimientos secundarios e irregulares de refugiados y solicitantes de asilo somalíes en que se saca a relucir como nunca antes el complejo entramado de motivos que contribuyen a los movimientos irregulares. El grupo básico sirvió de foro para esbozar la problemática y finalmente hizo suya una declaración conjunta de los copresidentes en la que se destacaban las cuestiones en las que había coincidencia de opiniones y sobre las que había que reflexionar aún más.

38. En octubre de 2005 se publicó el informe de la *Comisión Mundial sobre Migración Internacional*⁵. Si bien el informe se centra en la migración económica, también exhorta a los Estados a observar las obligaciones que tienen actualmente contraídas en virtud del derecho internacional en lo tocante a los derechos humanos de los inmigrantes, la institución del asilo y los principios de la protección de los refugiados, y pide un debate público objetivo, con conocimiento de causa y responsable sobre las cuestiones relacionadas con la migración y el asilo. Como complemento del informe, el ACNUR colaboró estrechamente con sus asociados en el marco del Grupo de Ginebra para la Migración sobre la preparación de una propuesta que se le enviaría al Secretario General de las Naciones Unidas para ampliar este Grupo interinstitucional sobre la migración y transformarlo en un "Grupo Mundial sobre Migración" con el objetivo de formular una respuesta institucional general a la migración internacional.

39. En el plano internacional, el ACNUR continuó haciendo un seguimiento o participando activamente en una gran variedad de foros relacionados con la migración; muchos centraron su atención en los preparativos para el *Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo*, que se celebrará en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2006. A este respecto, el ACNUR participó activamente en los debates con el Secretario General, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y otras entidades de las Naciones Unidas. Uno de los objetivos principales fue fomentar una comprensión común del concepto de desarrollo de manera amplia, integradora y basada en derechos en vez de emplearlo nuevamente como un sinónimo de crecimiento económico.

40. En el marco de las iniciativas internacionales para luchar contra la *trata*, el ACNUR trabajó dentro del sistema de las Naciones Unidas con otras organizaciones, en particular la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la OIM, así como con las ONG asociadas, para velar por que en la legislación que tipifica como delito la trata se contemplen medidas de protección y apoyo a las víctimas. En particular, en lo referente a este último aspecto era necesario disponer de una acogida en un entorno seguro, de una condición de inmigración clara a la espera de la determinación y de un asesoramiento sobre el acceso a los procedimientos de asilo de manera consonante con la edad y el género. En el plano nacional, en varios países de Europa oriental, el ACNUR siguió colaborando con las ONG y organizaciones internacionales para llevar a cabo actividades de concienciación, en particular mediante sus directrices sobre las solicitudes de asilo en relación con la trata a fin de prestar asistencia en el correcto examen de esas solicitudes⁶.

V. REPARTICIÓN MÁS EQUITATIVA DE LAS CARGAS Y RESPONSABILIDADES Y POTENCIACIÓN PARA RECIBIR Y PROTEGER A LOS REFUGIADOS

41. En un ambiente político internacional restrictivo resulta problemático promover un *reparto más equitativo de las cargas y los cometidos* entre los Estados y la comunidad internacional en lo relativo a las personas que necesitan protección. El período al que se refiere el presente informe fue testigo, no obstante, de algunos buenos ejemplos al respecto.

42. En una importante acción con participación de muchos actores diferentes, el ACNUR evacuó a 439 uzbekos que habían huido a la República de Kirguistán en julio de 2005 hacia Rumania, donde, en un entorno seguro, se procedió a determinar su estatuto y reasentarlos. La generosa acogida que el Gobierno de Rumania extendió a los refugiados confirmó su voluntad política de asumir también las cargas y responsabilidades internacionales, mientras que los Estados Unidos, Australia, el Canadá y seis países europeos se unieron para ofrecer protección al grupo mediante el reasentamiento. A comienzos de mayo de 2006, habían sido reasentados 359 de los refugiados, y también encontraron un lugar de reasentamiento los detenidos en la República de Kirguistán.

43. Entre las iniciativas del ACNUR para fomentar la propia capacidad, el proyecto de reforzamiento de la capacidad de protección⁷ ha consolidado y ampliado su labor. Este proyecto para desarrollar y poner a prueba una metodología global y sostenible de fomento de la capacidad que incluía objetivos prácticos y a largo plazo estaba casi finalizado a finales de 2005 en Benin, Burkina Faso, Kenya y la República Unida de Tanzania. Actualmente se aplica en Georgia, Armenia, Azerbaiyán y Tailandia. El valor de este enfoque reside en su planteamiento sumamente consultivo y global; la participación de los gobiernos, donantes, asociados y refugiados; los resultados prácticos que logra; la financiación que obtiene para proyectos, que subsanan las deficiencias constatadas; y su capacidad de adaptación a otras situaciones, por ejemplo en relación con los retornados, los apátridas o los desplazados internos.

44. Durante el período de que se informa *varias instituciones* como la Asociación Internacional de Jueces en Derecho de Refugiados (IARLJ), la Unión Interparlamentaria y el Instituto Internacional de Derecho Humanitario colaboraron con el ACNUR en una serie de iniciativas, como la organización de cursos de formación para interlocutores estatales y la divulgación de información. También respaldaron la labor del ACNUR numerosas organizaciones intergubernamentales, entre las que destacan la Unión Africana y la OSCE, y las ONG siguieron siendo asociadas esenciales.

45. En el *sistema de las Naciones Unidas*, el ACNUR colaboró con otras entidades para maximizar las sinergias aprovechando las competencias respectivas. Esta colaboración resulta muy clara en las actividades relativas a la reintegración en situaciones de posconflicto en que el ACNUR trabaja cada vez más en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) para velar por que se incorporen en los planes nacionales de desarrollo las necesidades específicas de los retornados. En Angola, el ACNUR efectúa con el equipo de las Naciones Unidas sobre el terreno evaluaciones de las necesidades junto con el Ministerio de Asistencia y Reintegración Social, centrándose en la reconstrucción y la rehabilitación de las instalaciones básicas. En Liberia, resulta de particular interés la participación del ACNUR en las actividades de colaboración con el Ministerio de la Juventud y los Deportes para establecer un diálogo nacional con los jóvenes a fin de encontrar los medios para prestar ayuda concreta a la potenciación de los jóvenes.

46. A *nivel nacional*, las asociaciones con la sociedad civil abarcaron, en particular, a ONG, muchas de las cuales son colaboradoras en la ejecución. El ACNUR apoyó las redes de protección en las que las ONG locales participaban en muchas actividades, como la prestación de asistencia a los solicitantes de asilo y los refugiados, dentro y fuera de los campamentos; la prestación de asesoramiento acerca de la solicitud de asilo; y la organización de talleres de formación y otras actividades de promoción. También dio buen resultado la asociación con instituciones académicas, por ejemplo en el Yemen, donde la Universidad de Sana'a empezó a preparar un curso de derecho de refugiados. En la Argentina, merced a la consolidación de las redes de protección con la sociedad civil y a las nuevas asociaciones con el sector privado, se consiguió cubrir alrededor del 40% de las necesidades globales del país en materia de refugiados.

47. En América Latina, el *Plan de Acción de México*, aprobado por 20 Estados en 2004⁸, se ha convertido en un vehículo importante de cooperación regional y nacional. El ACNUR, las organizaciones internacionales, los gobiernos y los distintos sectores de la sociedad civil trabajaron juntos durante el período de que se informa para fortalecer a las comisiones nacionales de admisibilidad, por ejemplo celebrando un curso regional para América Latina sobre el derecho internacional de refugiados destinado a jueces de refugiados de 14 países. En el marco del componente "fronteras solidarias" del Plan de Acción de México, el ACNUR también trabajó con los gobiernos, otros organismos de las Naciones Unidas y la sociedad civil en proyectos comunitarios con objeto de permitir que los refugiados de las zonas de las fronteras colombianas puedan lograr autonomía económica, mejorando su protección e integración sociocultural.

VI. TRATAMIENTO MÁS EFICAZ DE LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD

48. La solución de los *problemas de seguridad* siguió siendo una de las principales preocupaciones del ACNUR. En muchos países corrió peligro la seguridad de los refugiados, bien por agresiones armadas bien por la infiltración militar. Así ocurrió en proporciones dantescas en Darfur y el este del Chad. En la zona septentrional de la República Centroafricana, el bandidaje y el desorden empujaron a los refugiados del Chad a retornar a su país, a pesar de su anterior propósito de integrarse localmente. La violencia sexual y de género siguió prevaleciendo en los campamentos. El personal del ACNUR también se vio amenazado: en el Sudán meridional un empleado del ACNUR y un guarda resultaron muertos en un asalto a la oficina del ACNUR en Yei, mientras que en Benin el representante del ACNUR fue tomado como rehén durante un tiempo.

49. En general, al abordar los problemas de seguridad en los campamentos de refugiados, el ACNUR prefirió la "opción suave", ayudando a las autoridades a incrementar la aplicación de la ley en torno a los campamentos. Sin embargo, en función de la situación, también se adoptaron "opciones firmes". En el Chad, las agresiones armadas y el reclutamiento forzoso habían alcanzado tan graves proporciones que se solicitó la intervención de la Unión Africana y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP). En la República Unida de Tanzania, trabajando con las autoridades, se identificó a quienes reclutaban refugiados en los campamentos y se les apartó del resto de la población del campamento. Resultó especialmente preocupante el reclutamiento forzoso de niños, que el ACNUR afrontó intensificando sus intervenciones, no sólo en el Chad y en Rwanda, sino también en Sri Lanka, donde se siguió abordando el problema del reclutamiento de menores a través de la promoción y la supervisión conjuntas con el UNICEF.

50. El ACNUR es un socio dinámico del *Grupo de ejecución de la protección a civiles del Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios*, que se ocupa de establecer un mecanismo de supervisión e información sistemáticas para hacer acopio de información unificada que sirva

para analizar los principales problemas en materia de protección de los civiles en los conflictos, con objeto de facilitar información más precisa al Consejo de Seguridad. Las preocupaciones de los desplazados en materia de protección y los problemas que conciernen al carácter civil del asilo están plenamente integrados en esta iniciativa.

51. Una de las principales prioridades del ACNUR sigue siendo el fortalecimiento de los mecanismos de respuesta y prevención para acabar con la violencia sexual y basada en el género. En muchos países se hicieron esfuerzos para sensibilizar a los refugiados y las comunidades locales, en particular a sus dirigentes, así como a los funcionarios competentes, la policía, los abogados y el poder judicial acerca de la necesidad de atajar los problemas de esa clase de violencia. Se formaron grupos de mujeres y centros de atención y se llevaron a cabo actividades más específicas como alentar a las supervivientes a que presentaran denuncias, prestarles apoyo, establecer mecanismos de remisión de las víctimas y perseguir a los perpetradores. La presencia de mujeres policías y de tribunales móviles en Kenya contribuyó a alentar a las supervivientes a denunciar. El primer juicio por violación celebrado en Nepal constituye un hito. En el Afganistán, el ACNUR, en colaboración con Medica Mondiale y ONG locales, estableció centros para atender las necesidades médicas y psicosociales de las mujeres que sobreviven a la violencia.

52. El ACNUR también intensificó su actividad con los Gobiernos para fortalecer su capacidad nacional de tratar los problemas de violencia sexual y basada en el género. Se hizo hincapié en la sensibilización a través de campañas de información y en los programas de formación con las instituciones nacionales, incluido el poder judicial. En Uganda, el ACNUR tuvo un papel esencial en la preparación de la Estrategia Nacional sobre la violencia sexual y de género orientado a la prevención y la respuesta a través de la reforma institucional. En la ex República Yugoslava de Macedonia, se estableció un equipo multisectorial de respuesta y prevención para crear capacidad local de reacción ante esta forma de violencia, mientras que en el Brasil la protección de las supervivientes de la violencia de género quedó incorporada en el programa nacional de prevención de la violencia contra la mujer.

VII. INTENSIFICACIÓN DE LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES DURADERAS

53. A pesar de la repatriación voluntaria a gran escala que se desarrolló en el período de que se informa, aún perdura el desplazamiento de muchos refugiados y desplazados internos. Trabajar con los Estados para definir planteamientos globales de casos específicos, teniendo en cuenta la utilización complementaria de las tres soluciones duraderas, sigue siendo un gran reto. En el marco del esfuerzo que se realiza para dar énfasis a los *planteamientos globales* de las soluciones duraderas, al reestructurar la División de Servicios de Protección Internacional incluyó la creación de una Sección de Soluciones y Apoyo a las Operaciones, encargada principalmente de estudiar aquellas situaciones de refugiados que están muy enquistadas.

54. Durante el período de que se informa, quedó finalizado el Documento marco para un plan de acción global destinado a los refugiados somalíes. El plan destaca un enfoque basado en las tres soluciones duraderas y en una protección de mejor calidad en los países de acogida, así como en abordar las causas primeras del problema. En Asia, se aplicó a un grupo de unos 940 *montagnards* vietnamitas en Camboya un enfoque global único, según el cual, con arreglo a un memorando de entendimiento firmado entre el país de acogida, el ACNUR y el país de origen, se hallaron soluciones gracias a la determinación de la condición de refugiado por parte del ACNUR y al reasentamiento o la repatriación, con el respaldo de una supervisión internacional en el país de origen. Otro grupo de refugiados al que se podría aplicar el enfoque global de las soluciones duraderas son los refugiados bhutaneses de Nepal, en cuyo caso se estudia una utilización estratégica del reasentamiento.

55. La *repatriación voluntaria* siguió siendo la solución duradera que benefició a más refugiados y desplazados internos. En 2005, el mayor número de retornos se produjo en dirección al Afganistán o dentro de sus fronteras (750.800 refugiados, 17.000 desplazados internos), mientras que en África los acuerdos de paz y las elecciones democráticas dieron lugar a un gran número de repatriaciones voluntarias. Las principales se produjeron en Liberia (70.000), Burundi (68.000), Angola (53.000), República Democrática del Congo (39.000), Sudán (18.500), Somalia (12.000) y Rwanda (10.000). En diciembre de 2005 finalizó oficialmente la repatriación organizada de los refugiados angoleños en los campamentos de Zambia, la República Democrática del Congo y Namibia, pero, debido a la gran cantidad de refugiados angoleños de los campamentos de Zambia que querían ser repatriados, en la reunión de marzo de 2006 de la Comisión Tripartita Zambia-Angola-ACNUR se acordó una prórroga excepcional de un año para los traslados desde Zambia.

56. Muchos de los retornos organizados por el ACNUR se realizaron en el marco de acuerdos tripartitos, que permitieron un claro entendimiento acerca de las garantías de seguridad física, jurídica y material y las responsabilidades de las distintas partes al respecto. Un buen ejemplo es el acuerdo tripartito sobre el retorno de los refugiados sudaneses de la República Democrática del Congo, que prevé amnistías, y la preservación de la unidad familiar, al admitir la posibilidad de que los cónyuges e hijos no nacionales acompañen a los refugiados. También prevé la posibilidad de que los retornados resuelvan las reclamaciones de propiedades, lo que debe hacerse teniendo en cuenta la igualdad de derechos de propiedad, herencia y demás derechos de que gozan mujeres y niños.

57. A fin de promover la repatriación voluntaria, el ACNUR facilitó las visitas "de exploración" como las realizadas en relación con los refugiados angoleños de la República Democrática del Congo, y las sesiones "de información", como las celebradas para los refugiados de Rwanda en Malawi. En otro contexto, el ACNUR, en consultas con el Representante Especial del Secretario General para el Sáhara Occidental, facilitó medidas de fomento de la confianza para los refugiados de Tinduf (Argelia), organizando visitas familiares de los refugiados a sus parientes. La segunda fase de este programa se reanudó a finales de 2005, tras complicadas negociaciones con todas las partes interesadas.

58. En la recuperación tras los conflictos, un medio fundamental para *sostener los retornos* es promover la reconciliación entre comunidades. La reconciliación en el contexto de los refugiados y los desplazados internos conlleva un trato no diferenciado a los retornados y las comunidades locales. En muchas situaciones, esto significa que, al tiempo que se promueve la aceptación social de los retornados por las comunidades locales, también deben favorecer a estas comunidades las prestaciones económicas derivadas de los programas de inversión vinculados al retorno. De ahí que en las operaciones de retorno, como en la República Democrática del Congo, Sierra Leona, el Sudán y el Afganistán, el ACNUR y las ONG asociadas hayan llevado a cabo proyectos comunitarios centrados en la rehabilitación de los servicios comunales que benefician a las comunidades locales y a los retornados, y hayan hecho participar a unas y otros en la elaboración de proyectos.

59. La solución de querellas por tierras y bienes también planteó importantes problemas a la reconciliación y la reintegración. Los Principios de las Naciones Unidas sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de las personas desplazadas "los Principios de Pinheiro" aprobados por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, fueron la base de la labor del ACNUR en varias operaciones realizadas en países como el Iraq, Burundi, Liberia, Serbia y Montenegro, Kosovo (Serbia y Montenegro) y Georgia, para ayudar a las autoridades a preparar marcos normativos e institucionales con objeto de abordar de la manera más rápida y previsible las reclamaciones de los retornados relacionadas con bienes. En muchos países que salen de conflictos y que no tienen aún mecanismos nacionales, los métodos de mediación tradicionales siguieron siendo un instrumento importante para solucionar las diferencias

relativas a las reclamaciones de bienes, y la labor del ACNUR de proporcionar asistencia letrada supuso un medio efectivo de solución de conflictos.

60. Para que un retorno sea duradero es necesario que el ACNUR trabaje en asociación con otros organismos de las Naciones Unidas desarrollando una estrategia común uniforme en el marco general del desarrollo nacional de apoyo a los esfuerzos de recuperación económica de los Estados. Esta es la esencia del planteamiento de las "cuatro erres" (repatriación, reintegración, rehabilitación y reconstrucción) adoptado en muchos países con un importante retorno de refugiados y desplazados internos, como Sierra Leona, Angola, Afganistán, Sri Lanka, Liberia y, más recientemente, el Sudán. Un elemento esencial de las "cuatro erres" es que las autoridades nacionales hagan suyo el proceso. No obstante, cuando los países estaban todavía en la transición posconflicto y tenían capacidades limitadas, fue preciso crear capacidades nacionales mediante un proceso descentralizado. En el Afganistán, el ACNUR colabora estrechamente con las autoridades provinciales para instilar un sentimiento de identificación con los proyectos comunitarios, a la vez que apoya los esfuerzos para desarrollar estructuras nacionales sólidas colaborando estrechamente con los correspondientes ministerios y organismos centrales que trabajan en el contexto del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

61. El ACNUR se centró más en lograr que se incorporasen consideraciones de edad y género en las actividades de reintegración. En Angola, llevó adelante con interés programas de potenciación de la mujer en colaboración con las autoridades, para favorecer la sensibilización acerca de los derechos civiles y políticos, de manera que las mujeres retornadas pudieran participar en pie de igualdad con los hombres en las próximas elecciones. En el Afganistán, el ACNUR apoyó la labor de las ONG para asistir a los niños retornados que se han convertido en "niños de la calle", mediante programas educativos que les ofrecen un entorno adaptado y reducen su exposición a la explotación y los malos tratos. En el Sudán, en estrecha colaboración con el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, el ACNUR ha afrontado las disparidades de género en el sector de la educación promoviendo la escolarización de las niñas y sensibilizando a las comunidades locales acerca de la importancia de que las niñas acudan a la escuela.

62. Durante el período de que se informa surgieron nuevas oportunidades para continuar la *integración local* como solución duradera. El Comité Ejecutivo preparó una conclusión sobre integración local (A/AC.96/1021, párr. 22) que establece consideraciones generales para esta solución duradera y supone un instrumento importante para promover la integración local. En Angola, después de unas negociaciones intensivas y de la presentación de la conclusión del Comité Ejecutivo, las autoridades declararon que en principio estaban dispuestas a considerar la naturalización de aproximadamente 14.000 refugiados de la República Democrática del Congo que habían residido en Angola durante 29 años. Por otra parte, en Burundi, Guinea y la República Unida de Tanzania hubo avances positivos en cuanto a oportunidades de legalización de los refugiados antiguos ya integrados cultural y socialmente. Fuera de África se dieron oportunidades a los refugiados de larga data que habían alcanzado cierta forma de integración socioeconómica, particularmente en Asia central y en Ucrania. En El Salvador, se ultimó un censo de refugiados financiado por el ACNUR que permitió identificar a los refugiados abarcados por el mandato residentes de antiguo para concederles la residencia permanente.

63. La *autonomía* es un medio importante de promoción de los refugiados, ya que incrementa su protección a la espera de una solución duradera. En el Sudán oriental, el ACNUR pasó de prestar cuidados y sustento a los refugiados eritreos de larga data a realizar proyectos de autonomía comunitaria que también favorecen a las comunidades locales. Cuando resultó oportuno, el ACNUR propugnó integrar los programas de integración y de autonomía en los planes nacionales de desarrollo a largo plazo del país de acogida en el marco del MANUD. Las actividades tendentes a la autonomía, cuando contaron con el pleno apoyo de las

autoridades del país de acogida, beneficiaron a la comunidad local. Así ocurrió en la República Centroafricana, donde los refugiados congoleños que vivían junto a la población local pudieron recoger sus cosechas comerciales, revitalizando la economía local. Un logro destacado fue la incorporación de la Iniciativa de Zambia en materia de autonomía para los refugiados angoleños en el documento de estrategia de lucha contra la pobreza nacional y en la evaluación común para los países/MANUD.

64. El *reasentamiento* sigue siendo un instrumento esencial de protección y reparto de responsabilidades, y una solución duradera importante. Durante el período examinado, siguió probándose sobre el terreno la metodología de remisión de grupos, y con arreglo a ella se presentaron varios grupos de refugiados de África y Asia. El reasentamiento también se utilizó como un instrumento crucial de protección en relación con un grupo de refugiados uzbekos en Kirguistán que fue evacuado a Rumania.

65. Plasmando la buena evolución que en estos últimos años han experimentado las posibilidades de expansión del reasentamiento en América Latina, la Argentina se convirtió en nuevo país de reasentamiento. La reunión sobre reasentamiento celebrada a primeros de febrero de 2006 en el Ecuador para abordar el componente de reasentamiento solidario del Plan de Acción de México de 2004 supuso una excelente ocasión de ahondar la cooperación multilateral en la materia y de aumentar el número de países de reasentamiento.

66. La gestión del riesgo para velar por la integridad del reasentamiento siguió siendo prioritaria para el ACNUR. Se tomaron medidas para seguir desarrollando herramientas prácticas como los procedimientos normalizados de trabajo en materia de reasentamiento, así como los marcos de evaluación de riesgo en las operaciones sobre el terreno. También se tomaron iniciativas para reforzar el compromiso proactivo de los asociados operativos en la planificación de las operaciones y en la ejecución de las actividades de reasentamiento como la identificación de los refugiados que lo necesitan, en particular las mujeres y los niños en peligro.

67. La constante ayuda de los donantes para actividades de reasentamiento reforzó la voluntad del ACNUR de fortalecer las capacidades operativas con las que abordar las necesidades mundiales en materia de reasentamiento. Concretamente, los Estados Unidos, el Reino Unido, Australia y Noruega proporcionaron fondos vitales para la labor de reasentamiento, en particular el plan de despliegue de la Comisión Católica Internacional de Migración, que permitió al ACNUR mantener su capacidad de reasentamiento.

VIII. ATENCIÓN DE LAS NECESIDADES DE PROTECCIÓN DE LAS MUJERES Y LOS NIÑOS REFUGIADOS

68. La *protección de las mujeres y los niños afectados* sigue siendo una actividad básica y una prioridad organizativa para el ACNUR. En este sentido, la Oficina ha adoptado un enfoque binario de integración de criterios de edad, género y diversidad y de acciones específicas orientadas a habilitar a las mujeres para que hagan efectivos sus derechos, e incrementar la participación de los niños y el respeto de sus derechos. El enfoque basado en los derechos y en la comunidad es la base del esfuerzo por lograr una asociación con la comunidad que movilice a todos sus miembros y aproveche sus capacidades y recursos para reforzar la protección de las mujeres y los niños.

69. Mientras que las prioridades siguieron estableciéndose en función de los *cinco compromisos del Alto Comisionado*, la publicación del plan de acción del Secretario General para la aplicación de la resolución 1325 de (2000) del Consejo de Seguridad (S/2005/636) vino a reforzar las orientaciones estratégicas de la Oficina en el marco de todo el sistema de las Naciones Unidas.

70. Durante el período de que se informa, el ACNUR siguió ampliando su estrategia de incorporación de criterios de edad, género y diversidad a las oficinas sobre el terreno, dirigiéndose específicamente al personal y a los asociados estatales y operacionales con la ayuda de la Comisión de mujeres para las mujeres y los niños refugiados, el Servicio Jesuita para los Refugiados y Save the Children Reino Unido. La estrategia tiende a la plena incorporación de los criterios de edad, género y diversidad en la elaboración de estrategias de protección y en la preparación de programas, y a su ejecución recurriendo a equipos multifuncionales. Más de 90 países se comprometerán a utilizar el análisis en sus programas para finales de 2006.

71. Un elemento clave de la estrategia de incorporación de la edad, el género y la diversidad es la *evaluación participativa*, que permite identificar los factores de riesgo en la protección de las mujeres y los niños y analizarlos con la participación directa de éstos. En muchos países, ello sirvió para formular respuestas más específicas y consolidar las asociaciones con los gobiernos y las ONG para abordar los problemas de protección de los solicitantes de asilo y los refugiados. En Guinea, Sierra Leona, Burkina Faso, Benin y Nigeria se establecieron proyectos para tratar problemas específicos de los adolescentes, mientras que en Tailandia, las evaluaciones participativas destacaron los problemas de alcoholismo. Un primer análisis de 40 de los 52 planes de operaciones por países establecidos por las oficinas sobre el terreno que participaron en su aplicación a escala indicó que se habían efectuado evaluaciones participativas en todos los países, salvo en uno.

72. La potenciación de las mujeres refugiadas a través de su participación en los comités de gestión de los campamentos y las comunidades supuso un gran problema, a pesar de los esfuerzos por cumplir el compromiso de lograr una participación al 50%. El ACNUR, con ayuda de ONG, elaboró entonces un módulo de formación de dirigentes para mujeres jóvenes, que se puso a prueba en la India y Etiopía. Sin embargo, son dignas de mención Rwanda y la República Unida de Tanzania, cuyos comités de distribución de alimentos están compuestos en un 50% por mujeres. Se impartió formación a los hombres y los jóvenes a fin de superar las múltiples trabas culturales existentes. En el ámbito urbano, muchas veces la creación de grupos de mujeres dio a éstas la ocasión de expresar sus preocupaciones. En la India, por ejemplo, se crearon clínicas de mujeres, mientras que en Costa Rica las refugiadas participaron en la elaboración de proyectos asistenciales de microcrédito.

73. En el marco del cumplimiento de la *resolución 1325 del Consejo de Seguridad*, se apoyó a dos desplazadas internas de Sri Lanka para que asistieran al acto celebrado con motivo del quinto aniversario de la resolución en Nueva York y relataran sus experiencias. Las actividades de consolidación de la paz ayudaron a las comunidades de Rwanda, Sierra Leona y el Chad en lo tocante a las técnicas de resolución de conflictos. En asociación con una universidad del Reino Unido, el ACNUR también probó un programa con personal y asociados en Darfur occidental, dirigido a prestar apoyo psicosocial comunitario a quienes sufren traumas causados por la violencia sexual y de género y otras formas de violencia.

74. También se tomaron, durante el período de que se informa, varias iniciativas para aumentar la protección de los *niños refugiados y solicitantes de asilo*. Una de las principales preocupaciones era el reclutamiento militar forzoso de niños en los campamentos, la explotación y los malos tratos, el trabajo infantil y las tasas de abandono escolar, particularmente entre las niñas. Se procuró solucionar estos problemas sensibilizando a la comunidad, reforzando la formación profesional, prestando apoyo psicosocial y organizando más servicios recreativos. La Oficina publicó también unas "Directrices para determinar formalmente el interés superior del niño"² con objeto de aclarar las normas y los procedimientos en este ámbito. Algunas iniciativas fueron la promoción en Zambia y Nepal de la participación de los niños en las actividades juveniles de clubes y grupos juveniles. En Sierra Leona, antiguos niños soldados liberianos fueron reintegrados en la comunidad de refugiados,

mientras que en Tailandia el ACNUR trabajó en colaboración con el UNICEF para establecer un Grupo de Trabajo de los equipos de las Naciones Unidas en el país sobre los niños afectados por los conflictos armados y los niños soldados. La colaboración con las ONG asociadas resultó especialmente eficaz para ofrecer a los niños la protección necesaria. Por ejemplo, en Rwanda el ACNUR y Save the Children se ocuparon de informar de los derechos del niño para corregir los graves problemas de protección planteados por la desaparición de niños y su reclutamiento forzoso en los campamentos de refugiados.

75. La situación de *los niños refugiados no acompañados y separados* siguió siendo un asunto preocupante. El ACNUR se propuso como prioridad velar por que dispusieran de documentos y trabajó con otros asociados para organizar su cuidado provisional, la localización y la reunificación de la familia. En varios países, algunos de Europa oriental, fue especialmente problemático tratar la situación de los niños solicitantes de asilo no acompañados y separados, especialmente en lo que respecta a su tutela legal, para poder entablar los procedimientos de asilo, las desapariciones durante la tramitación del asilo y los datos precisos disponibles.

76. Otro de los elementos centrales de la iniciativa para mejorar la protección de los niños refugiados fue velar por su acceso a la educación. El ACNUR trabajó en colaboración con las ONG y los gobiernos y, cuando resultó conveniente, en el marco interinstitucional de los equipos de las Naciones Unidas sobre el terreno, para promover el acceso de los niños a los servicios educativos, fomentar la capacidad de los gobiernos de acogida y sostener la escolarización, el seguimiento y la culminación de la escolaridad con paridad e igualdad de género. Fondos como la Iniciativa Académica Alemana para Refugiados Albert Einstein (DAFI) siguieron otorgando becas de enseñanza superior. No obstante, en los países desgarrados por la guerra y acuciados por la pobreza, el acceso de los retornados y la población local a la educación sigue constituyendo un reto considerable.

IX. CONCLUSIÓN

77. La protección es una responsabilidad primordial de los Estados. La labor de protección del ACNUR es eficaz en la medida en que la acepten los Estados. En la presente nota se muestran las deficiencias que persisten en materia de protección de las personas vulnerables que requieren un mayor empeño de todos. El Programa de Protección sigue siendo un marco adecuado para el proyecto común de prestar protección a quienes la necesitan y, según se sugirió en 2005, la preparación de un informe general de seguimiento cinco años después de la aprobación del programa por el Comité Ejecutivo constituirá una estupenda ocasión para hacer balance de las deficiencias, los retos y las futuras orientaciones.

¹ La presente nota se distribuyó por primera vez en un documento oficial en la 36ª reunión del Comité Permanente en junio de 2006.

² ACNUR, "Directrices sobre protección internacional: La aplicación del artículo 1 A 2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata", HCR/GIP/06/07, 7 de abril de 2006.

³ *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. E. Feiler, V. Türk and F. Nicholson (eds.), Cambridge University Press, 2003.

⁴ ACNUR, Note on HIV/AIDS and the Protection of Refugees, IDPs and Other Persons of Concern (5 de abril de 2006).

⁵ Comisión Mundial sobre Migración Internacional, *Migration in an interconnected world: New directions for action*. Ginebra, octubre de 2005. El informe íntegro puede obtenerse en el sitio de la Comisión en la Web en la dirección: www.gcim.org.

⁶ Véase la nota N° 2.

⁷ Véase la nota sobre protección internacional, 4 de julio de 2005, A/AC.96/1008, párr. 39.

⁸ *Ibid.*, párr. 8

⁹ Directrices del ACNUR para determinar formalmente el interés superior del niño. Publicación provisional, 22 de mayo de 2006.