



Asamblea General

Distr. general
28 de junio de 2011
Español
Original: francés e inglés

Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado

62º período de sesiones

Ginebra, 3 a 7 de octubre de 2011

Tema 5 a) del programa provisional

Informes sobre la labor del Comité Permanente

Protección Internacional

Nota sobre protección internacional

Informe del Alto Comisionado

Índice

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|---|-----------------|---------------|
| I. Introducción | 1 | 3 |
| II. Dimensiones históricas | 2–8 | 3 |
| III. Dimensiones actuales | 9–16 | 4 |
| IV. Dimensiones de los sistemas de protección | 17–27 | 6 |
| A. Evolución legislativa | 17–18 | 6 |
| B. Procedimientos nacionales de asilo y garantías procesales | 19–21 | 6 |
| C. Determinación del estatuto de refugiado | 22–24 | 7 |
| D. Registro y documentación | 25–27 | 8 |
| V. Dimensiones de la seguridad | 28–47 | 8 |
| A. No devolución | 28–30 | 8 |
| B. Libertad de movimiento | 31–34 | 9 |
| C. Violencia sexual y de género | 35–36 | 10 |
| D. Acción humanitaria | 37–42 | 10 |
| E. Medidas contra el terrorismo y su efecto en la protección | 43 | 11 |
| F. Protección de los refugiados en el contexto de la migración internacional | 44–46 | 12 |
| G. Salidas en embarcaciones y rescate en el mar | 47 | 12 |
| VI. Dimensiones de la dignidad humana | 48–52 | 13 |
| VII. Dimensiones de la edad, el género y la diversidad | 53–57 | 14 |
| VIII. Dimensiones de las soluciones | 58–74 | 16 |
| A. Estrategias generales de solución | 59 | 16 |
| B. Repatriación voluntaria | 60–64 | 16 |
| C. Autosuficiencia e integración local | 65–69 | 17 |
| D. Reasentamiento | 70–74 | 18 |
| IX. Dimensiones internas de los países | 75–79 | 19 |
| X. Conclusión | 80–82 | 20 |

I. Introducción

1. En este año conmemorativo, la Nota sobre protección internacional se centra en las múltiples dimensiones de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y la institución del asilo – desde una perspectiva tanto histórica como contemporánea. También se exponen en ella las persecuciones y los desafíos registrados durante el año en materia de protección, especialmente en relación con situaciones de desplazamiento interno. Los hitos alcanzados en la prevención y la confrontación de la apatridia se consignarán por separado en la nota sobre ese tema correspondiente al año en curso (EC/62/SC/CRP.13). Todos los documentos y trabajos a que se hace referencia en el texto pueden consultarse en la dirección de Internet www.refworld.org.

II. Dimensiones históricas

2. La práctica de conceder asilo a personas que huyen de la persecución en tierras extranjeras es uno de los primeros sellos distintivos de la civilización. La moderna institución del asilo, que se contempla en la Declaración Universal de Derechos Humanos, se reafirmó en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, además de en un número cada vez mayor de instrumentos regionales sobre refugiados y derechos humanos. La concesión de asilo es un acto humanitario, no político y pacífico, según queda confirmado por la Convención de 1951 y otros acuerdos internacionales. Además, el fenómeno del desplazamiento es un problema mundial, que requiere soluciones globales, basadas en los principios de cooperación internacional, solidaridad y reparto de la carga y la responsabilidad.

3. Un elemento esencial de la Convención de 1951 es la institución de la protección internacional. En un principio esta tenía por objeto sustituir a la protección diplomática que normalmente se concedía a los ciudadanos en el extranjero, pero actualmente el objetivo es más bien garantizar el ejercicio de los derechos y la satisfacción de las necesidades de las personas que no reciben protección de su propio país. En su preámbulo se subraya el objetivo de garantizar a los refugiados el goce más amplio posible de sus derechos y libertades fundamentales. Son principios básicos de la Convención la no discriminación, la no devolución, la no imposición de sanciones penales por la entrada o permanencia ilegal, y el goce de los derechos humanos básicos. La admisión en un territorio seguro es el comienzo del proceso que concluye con la consecución de una solución duradera, la mejor de las cuales para el refugiado es el regreso a su hogar. La Convención de 1951 también asigna de manera específica al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) la tarea de supervisar el cumplimiento por los Estados de las obligaciones que les incumben en virtud de tratados.

4. Junto con el Protocolo de 1967, la Convención de 1951 constituye una carta mundial para los refugiados y ha resultado ser un "instrumento dinámico y vivo" capaz de adaptarse a contextos sociopolíticos muy diversos. Se ha convenido en que algunas formas de persecución relacionadas con la discriminación por motivos de género, por ejemplo, entran dentro de la definición de "refugiado", y el ACNUR, cuando se redactó el Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención de la violencia contra la mujer y la violencia doméstica y la lucha contra ellas, aprobado en 2011, veló por que tuviera debidamente en cuenta el lenguaje relativo a la persecución por motivos de género y los procedimientos de concesión de asilo por razones de género.

5. Estas interpretaciones también propician la aplicación de la definición de refugiado de 1951 a las personas que huyen de diversas formas de conflicto y violencia. Es cada vez más frecuente que personas y familias tomen la decisión de abandonar sociedades dominadas por pandillas o redes criminales, donde pueden sufrir amenazas contra su vida, extorsión, acoso, tráfico de drogas, de armas o de seres humanos, u opresión y discriminación sexual. Varios países, entre otros el Canadá, Costa Rica, los Estados Unidos de América y México, han reconocido la condición de refugiado a víctimas de persecución de pandillas. Sin embargo, no todos los sistemas de asilo nacionales aceptan estas interpretaciones, de lo cual se deriva algunas veces la fragmentación del sistema de protección.

6. Además, la elaboración de instrumentos regionales en África, América Latina y Europa a partir de 1951 demuestra el respeto que merece la institución del asilo. La Convención que regula los aspectos propios de los problemas de los refugiados en África, de 1969, y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, de 1984, contienen definiciones amplias que comprenden las situaciones de desplazamiento masivo en esas regiones y siguen siendo pertinentes en la actualidad. Cabe citar como ejemplo la reciente concesión colectiva de la condición de refugiado por varios países vecinos a las personas que huían del conflicto en Côte d'Ivoire. Aunque no es vinculante, la Declaración de Cartagena se ha tomado como base en 15 legislaciones nacionales y sus principios han sido refrendados en muchas ocasiones, en particular en 2010 cuando se aprobó la Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano.

7. La Unión Europea también ha clarificado sus compromisos jurídicos para con las personas necesitadas de protección internacional, en particular aquellas que no pueden ser devueltas debido al riesgo real que corren de sufrir grave daño como consecuencia de tortura o tratos inhumanos o degradantes, o que se enfrentan a una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado. Aunque el número de ratificaciones de la Convención de 1951 sigue siendo reducido en Asia, los países de la región continúan albergando la mayor proporción de los refugiados del mundo y, en esa situación, observan muchos de los valores fundamentales de la Convención, reforzando así su relevancia.

8. En cada uno de esos documentos regionales se reconoce que la Convención de 1951 es el "instrumento básico y universal", y la definición de "refugiado" en ella contenida se reproduce enteramente. A pesar de ello, hay indicaciones de que, debido a las interpretaciones restrictivas dadas a esa definición en varias jurisdicciones, se está clasificando a los refugiados en categorías subsidiarias, en las que se reconocen menos derechos, o situándolos fuera del marco de la protección internacional.

III. Dimensiones actuales

9. El fenómeno del desplazamiento sigue siendo uno de los mayores retos del siglo XXI. Durante sesenta años, la Convención de 1951 ha demostrado claramente su capacidad de adaptación a la dinámica de la evolución mundial. Ha demostrado que constituye un modelo de protección versátil que puede aplicarse a las distintas características de los movimientos de refugiados, y muchos de sus principios rectores siguen siendo aplicables a las formas contemporáneas de desplazamiento.

10. La evolución continua de la naturaleza de los conflictos y la violencia después de la guerra fría ha generado una corriente interminable de personas que se desplazan. A partir del decenio de 1960, tensiones interétnicas que estaban latentes han estallado en conflictos y luchas civiles, provocando la huida de millones de personas. Ataques deliberados contra la población civil para obligarla a desplazarse se han utilizado como método de hacer la

guerra o con fines que entran directamente dentro del ámbito de aplicación de la Convención de 1951.

11. Muchos conflictos, a menudo dentro de Estados frágiles, siguen sin resolverse desde hace mucho tiempo y continúan siendo la causa de muchos movimientos en gran escala, que se extienden desde el Afganistán y el Iraq hasta la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, el Sudán y Somalia. Al mismo tiempo, esos países se encuentran entre los más pobres y los que más generan refugiados. Durante el período que se examina, también surgieron nuevos conflictos en Kirguistán, Côte d'Ivoire y la Jamahiriya Árabe Libia y violencia en la República Árabe Siria y el Yemen. Los conflictos se han convertido en un fenómeno imprevisible, y la distinción entre alteración del orden público y conflicto armado a menudo es borrosa. Las normas relativas a la intervención tampoco están siempre claras, ya que abarcan la tortura, las ejecuciones extrajudiciales y la violencia sexual y de género. En este contexto, la capacidad de los agentes humanitarios para ofrecer protección resulta muy reducida.

12. Diversas formas de violación de los derechos humanos, un desarrollo económico y social limitado y la falta de participación política para resolver esos problemas siguen provocando movimientos forzosos e involuntarios. La amplitud del fenómeno del desplazamiento refleja el estado de los sistemas de gobernanza en el mundo; el hecho de que hubiera 15,4 millones de refugiados al final de 2010 (incluidos los refugiados palestinos) y 27,5 millones de desplazados internos demuestra que la situación es poco halagüeña.

13. El aumento de la migración irregular en el mundo también representa un reto para la protección de los refugiados. Los movimientos migratorios mixtos pueden suponer una presión ingente sobre los sistemas nacionales de asilo y recepción, reducir el apoyo de la opinión pública al asilo y dar lugar a políticas y prácticas más restrictivas. Las complejas redes criminales de contrabando ponen muchas vidas en peligro, al igual que la inobservancia de los códigos de conducta tradicionales de rescate en alta mar. En la actualidad, los refugiados buscan refugio en circunstancias cada vez menos seguras.

14. Existe una correlación cada vez mayor entre las tendencias actuales de la migración-desplazamiento y otras grandes tendencias a nivel mundial, en particular el cambio climático, la presión demográfica y la urbanización, así como la inseguridad en materia de alimentos, recursos hídricos y energía. La globalización ha comportado muchas ventajas, incluida una mayor movilidad gracias a la vigencia de muchos acuerdos regionales de libre circulación, de las que se han beneficiado los refugiados. Sin embargo, la globalización también ha contribuido algunas veces a ahondar las disparidades entre ricos y pobres, y los medios de comunicación transmiten a un número mucho mayor de personas la idea de que es posible lograr una vida mejor en otras partes. La falta de oportunidades de migración es una de las razones más importantes por las que los sistemas de asilo están sobrecargados. Las políticas relativas a los refugiados y los mensajes que se transmitan a estos deben adecuarse en mayor medida a estas tendencias si se desea ofrecer respuestas racionales y eficaces al fenómeno del desplazamiento.

15. Los programas internacionales y nacionales de seguridad y la intensificación de ataques terroristas imprevisibles también son la causa de que se hayan adoptado medidas más restrictivas contra los solicitantes de asilo y los refugiados, algunas veces haciendo caso omiso de las legítimas inquietudes individuales en materia de protección. Ahora bien, los procedimientos de determinación del estatuto de refugiado en los que se tienen en cuenta las cuestiones de seguridad son un elemento fundamental de los sistemas actuales de asilo, y ya se contemplaban en la Convención de 1951. A raíz de las crisis económicas, ha habido un aumento apreciable de la xenofobia y otras formas de discriminación contra los solicitantes de asilo y los refugiados.

16. Se prevé que los movimientos relacionados con el cambio climático serán uno de los principales factores impulsores de desplazamiento y migración en el siglo próximo. Los principios inspiradores de la Convención de 1951 y otros instrumentos de protección serán una fuente sumamente importante de la elaboración de un marco o instrumento normativo mundial sobre el desplazamiento relacionado con el cambio climático y otras formas actuales de desplazamiento.

IV. Dimensiones de los sistemas de protección

A. Evolución legislativa

17. La incorporación de la Convención de 1951 en la legislación nacional es la primera medida que debe adoptarse para garantizar el goce efectivo de los derechos en ella proclamados. El ACNUR acoge con satisfacción el hecho de que ya se haya integrado en muchos ordenamientos jurídicos nacionales y que en muchos países se hayan promulgado leyes complementarias en favor de quienes quedan fuera del ámbito de dicha Convención, pero que necesitan protección internacional. En el desempeño de su función de supervisión, el ACNUR ha desarrollado una labor activa de asesoramiento de los gobiernos en el proceso de elaboración y negociación de sus leyes y políticas.

18. Durante el período abarcado por el informe, Chile y México han aprobado leyes en las que se incorpora la definición de refugiado de la Convención de 1951 y la Declaración de Cartagena. La legislación de México también considera que el género es un motivo de persecución. En la Argentina se ha aprobado la concesión de protección provisional a refugiados no reconocidos que puedan necesitar otras medidas de protección internacional, y se ha establecido una visa humanitaria para las víctimas de desastres naturales. En marzo del año en curso, Nicaragua aprobó una ley sobre migración en la que se refunde toda la legislación anterior y se prevé la concesión de protección complementaria mediante la expedición de visas por razones humanitarias. En el Canadá y Costa Rica, las reformas introducidas han supuesto la creación de un procedimiento que permite a todos los solicitantes interponer un recurso cuando hayan recibido una decisión negativa en primera instancia. En Israel, Kenya, Malawi, Mauritania, la República Árabe Siria, el Senegal y el Sudán, donde se están introduciendo reformas, el ACNUR ha prestado apoyo técnico a las autoridades.

B. Procedimientos nacionales de asilo y garantías procesales

19. Además del marco legislativo, la existencia de sistemas de asilo eficaces es una condición necesaria para el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la Convención de 1951. El seguimiento de la aplicación y la vigilancia de la calidad de los procedimientos nacionales de asilo constituyeron una parte fundamental de la labor desarrollada por el ACNUR en 2010. Muchos Estados mejoraron sus sistemas de asilo durante el período que se examina. Por ejemplo, la República de Corea redujo el plazo para la determinación del estatuto de refugiado desde más de un año hasta menos de seis meses. A comienzos de 2010, la Oficina del Alto Comisionado concluyó la ejecución de sus proyectos de evaluación de la calidad en ocho países de Europa Central en los que se habían identificado y afrontado problemas. También inició un nuevo proyecto sobre mejoramiento de la calidad del asilo, que se concentró en cuatro países de la Europa Meridional y cinco de la Europa Central. La Oficina siguió colaborando con Grecia en la reforma actual de su sistema de asilo, y en la República Bolivariana de Venezuela prestó apoyo al Departamento de Refugiados en el examen del gran número de solicitudes atrasadas.

20. El ACNUR impartió capacitación a funcionarios encargados de las cuestiones de asilo o participó en calidad de observador en muchos sistemas de asilo nacionales. También proporcionó financiación a los proveedores de asistencia jurídica para fortalecer los sistemas de asilo, y siguió colaborando estrechamente con la judicatura en varios países.

21. El funcionamiento de otros sistemas se vio dificultado por las deficiencias de los métodos de adopción de decisiones; tasas excesivamente bajas de reconocimiento en comparación con otros países donde los solicitantes de asilo tenían características análogas y donde se registraban tasas elevadas de aceptación de los recursos; una aplicación rutinaria de procedimientos sumarios sin las debidas garantías; la aplicación automática de la detención en relación con los procesos sumarios; sistemas de apelación no suspensivos; la falta de acceso a asistencia letrada, y una gran acumulación de solicitudes atrasadas.

C. Determinación del estatuto de refugiado

22. El estatuto de refugiado es una de las primeras condiciones para la protección internacional, en particular la prevención de las repatriaciones forzosas, y para la prestación de asistencia y otros servicios y el otorgamiento de soluciones duraderas. En los países que no han ratificado la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967, o donde todavía no funcionan plenamente los procedimientos de asilo nacionales, el ACNUR siguió determinando el estatuto de refugiado de acuerdo con su mandato. En 2010, llevó a cabo esa actividad en 57 países, algunas veces en entornos complejos, por ejemplo en países donde se había producido la llegada repentina de un gran número de personas u otros factores desestabilizadores y generadores de inseguridad. La Oficina tramitó alrededor de 89.500 nuevas solicitudes individuales de asilo, convirtiéndose así en el segundo mayor tramitador de solicitudes de asilo del mundo después de Sudáfrica, y adoptó alrededor de 61.000 resoluciones individuales sustantivas ese mismo año. Sin embargo, al final de 2010 alrededor de 122.000 personas estaban en espera de que el ACNUR adoptara una decisión sobre la determinación del estatuto de refugiado.

23. El aumento del número de solicitudes ha dificultado de manera considerable el mantenimiento de una capacidad adecuada. En 2010 el ACNUR adoptó importantes iniciativas para contribuir a prever y evaluar con mayor precisión las necesidades de personal para las operaciones, y para impartir una capacitación más especializada a los encargados de determinar el estatuto de refugiado y al personal necesario para decidir casos complejos.

24. Sin embargo, el número actual de solicitudes de determinación del estatuto de refugiado sigue siendo superior a la capacidad de la organización para dar una respuesta oportuna, y en algunas de las mayores operaciones se ha acumulado una gran cantidad de solicitudes atrasadas. Se establecieron referencias oficiales sobre cuotas para la determinación del estatuto de refugiado, y después de un análisis a nivel mundial se crearán 11 puestos para la determinación del estatuto de refugiado como parte de la iniciativa relativa a la capacidad de protección del Alto Comisionado. Sin embargo, el ACNUR sigue asumiendo una parte desproporcionada de la tarea de determinación del estatuto de refugiado, a pesar de que muchas de las mayores operaciones a ese respecto se han desarrollado en Estados que son parte en la Convención de 1951. Por tanto, el ACNUR está alentando a los Estados a asumir más plenamente su responsabilidad en materia de determinación del estatuto de refugiado.

D. Registro y documentación

25. Estar registrado y tener documentación es fundamental para recibir protección en calidad de refugiado, especialmente como garantía contra la devolución y para poder acceder a los servicios. En 2010, el ACNUR prestó apoyo a unas 40 operaciones destinadas a mejorar el nivel y la calidad del registro, la recopilación y el análisis de datos y la documentación. En 30 países proporcionó documentos de identidad a solicitantes de asilo y refugiados. En 12 de ellos, la expedición de esos documentos se realizó conjuntamente con el gobierno. Se prestó considerable apoyo a las oficinas en el terreno a fin de que utilizaran de manera correcta, coherente y sistemática el programa informático ProGres, que es el sistema de registro de datos. Por ejemplo, en el Ecuador se llevó a cabo una actividad más eficaz de registro, en la que se reconoció la condición de refugiado a un total de 27.740 personas, mientras que se remitieron 1.169 casos a los procedimientos ordinarios para que realizaran un examen más a fondo.

26. No siempre es sencillo establecer contacto con los refugiados a los efectos de registro. En 2010, el ACNUR organizó equipos móviles para que llevaran a cabo la labor de registro en lugares de acceso limitado, por ejemplo los asentamientos espontáneos de refugiados de la República Democrática del Congo, zonas urbanas de Malasia y en relación con los desplazados internos en Colombia. También se realizaron actividades de verificación en el Sudán oriental, Etiopía, Kenya y el Chad oriental. El registro de los nacimientos y la expedición de documentos sobre el estado civil en sustitución de la documentación perdida durante el caos de un desastre de grandes proporciones forman parte actualmente de la respuesta que se ofrece en la mayoría de las grandes emergencias, y así se hizo en Haití y el Pakistán el año pasado.

27. En 2010, el ACNUR adoptó una política sobre utilización de datos biométricos, y actualmente está evaluando distintas opciones para alinear su sistema actual de datos biométricos con los principios en materia de política. La Oficina participó en la primera Conferencia de Ministros de la Unión Africana responsables del registro civil, y aumentó el número de auditorías del programa ProGres para el seguimiento de las discrepancias de datos. También se siguieron adoptando medidas para evitar el fraude y/o la presentación de múltiples solicitudes de asilo en distintos países.

V. Dimensiones de la seguridad

A. No devolución

28. El respeto del principio de no devolución tiene una importancia absolutamente decisiva para la protección internacional. Durante el año abarcado por el informe se observaron muchos ejemplos positivos. El mantenimiento de fronteras abiertas en el África Occidental y otras partes como respuesta a la salida de refugiados de Côte d'Ivoire, y las moratorias impuestas a la repatriación de los solicitantes de asilo cuya petición había sido rechazada en otras partes, permitió que miles de personas se trasladaran o permanecieran en un lugar seguro. Las evacuaciones de carácter humanitario realizadas en Túnez y Egipto a comienzos de 2011 permitieron el regreso de migrantes a sus países de origen, al mismo tiempo que abrían posibilidades de protección para quienes no podían regresar. El ACNUR firmó acuerdos de protección y de vigilancia fronteriza con varios países europeos y siguió cooperando con Frontex, especialmente en la formulación de una estrategia de derechos humanos y la elaboración de un código de conducta para el personal que participa en las operaciones de Frontex.

29. Mientras tanto, la denegación de acceso al territorio siguió siendo motivo de preocupación. Se observó que en algunos países se adoptaban medidas de interceptación, rechazo y cierre de fronteras sin las garantías de protección necesarias. La presencia de guardias fronterizos cualificados y el empleo de métodos de control de las fronteras en los que se tenga en cuenta la cuestión de la protección son fundamentales para poder determinar quiénes necesitan protección. La cooperación con las organizaciones no gubernamentales aumenta la capacidad de vigilancia de las fronteras y promueve una mayor transparencia por parte de las autoridades gubernamentales.

30. Se observaron expulsiones a países donde seguía imperando la violencia, incluidas familias con hijos pequeños y otras personas vulnerables, por ejemplo las pertenecientes a minorías étnicas o religiosas. Se registraron varios casos de expulsiones colectivas de refugiados, incluso bajo la amenaza de las armas o mediante engaño. En otras situaciones, la adopción de prácticas sistemáticas de interceptación impidió distinguir entre quienes necesitaban protección internacional y los demás. La consecuencia fue la detención automática de los solicitantes de asilo y su repatriación a los países de origen. Siguió habiendo ejemplos de acuerdos bilaterales de readmisión en los que se omitían o limitaban las garantías de asilo. En otras regiones, el despliegue de personal militar a lo largo de las fronteras, a menudo legítimamente para reducir los conflictos y la violencia, también tuvo la consecuencia negativa de impedir atravesar la frontera a personas en busca de seguridad.

B. Libertad de movimiento

31. El derecho de los refugiados a la libertad de movimiento está expresamente reconocido en la Convención de 1951. El ACNUR ha intensificado su cooperación con la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para introducir documentos de viaje legibles a máquina otorgados con arreglo a la Convención. Sin embargo, todavía hay muchos países que no lo han hecho. La Oficina publicó una nota sobre esos documentos de viaje y las normas de la OACI en la que ofrecía asesoramiento jurídico y práctico, y se ha elaborado una estrategia en colaboración con los gobiernos para lograr su cumplimiento. A partir de 2010, China, los Estados Unidos de América, Namibia y Ucrania también han suprimido las restricciones existentes a la entrada de personas que viven con el VIH. El Ecuador y la India aclararon que no tienen tales restricciones.

32. Según las informaciones, la tasa de detención administrativa de solicitantes de asilo y otros migrantes está aumentando en muchos países, pero también hay varios ejemplos de gobiernos que están adoptando medidas distintas de la detención. Por ejemplo, Bélgica se ha comprometido a aumentar la capacidad de su programa de casas abiertas, en el marco del cual las familias con hijos que llegan a la frontera pueden vivir en la comunidad mientras se tramitan sus solicitudes de asilo. El ACNUR ha seguido otorgando prioridad a la cuestión de las medidas distintas de la detención. Organizó una consulta regional en Seúl y un taller en Bangkok y encargó la realización de un estudio sobre el tema para la mesa redonda mundial celebrada en mayo de 2011.

33. Entre tanto, las prácticas de detención en otras zonas siguieron siendo problemáticas, especialmente en lo que respecta a las condiciones de detención; la detención de niños no acompañados y otros niños; la detención de solicitantes de asilo en cárceles de máxima seguridad, incluso algunos que padecían enfermedades psicológicas; y la incapacidad de muchos solicitantes de asilo para ponerse en contacto con abogados y/o el ACNUR.

34. Aunque muchos países siguieron aplicando estrictas políticas de internamiento en campamentos, algunos adoptaron criterios más abiertos. En 2010, el Gobierno de Etiopía, por ejemplo, concedió a los refugiados internados en campamentos libertad de movimiento siempre que dispusieran de medios para mantenerse a sí mismos fuera de los campamentos. Alrededor de 2.000 refugiados han podido beneficiarse hasta la fecha de esa decisión.

C. Violencia sexual y de género

35. La violencia sexual y de género sigue siendo una de las amenazas más graves contra la salud y la seguridad de los refugiados, en particular las mujeres y las niñas. Durante el período que abarca el informe, el ACNUR prestó servicios médicos, psicosociales y comunitarios a las víctimas y facilitó su acceso a mecanismos de asesoramiento jurídico y judiciales en muchos países. Siguió funcionando tribunales móviles en los campamentos de refugiados de Kenya, y también en la zona oriental de la República Democrática del Congo, al mismo tiempo que se crearon en Georgia cuatro centros de asesoramiento de las víctimas y una red contra la violencia sexual y de género.

36. A pesar de los esfuerzos desplegados por el ACNUR para evitar la violencia sexual y de género, esta siguió registrando tasas alarmantes en algunas zonas. En el Chad, por ejemplo, a raíz de la instauración de un mecanismo de seguimiento de la protección y de remisión de casos, el ACNUR documentó más de 1.000 casos de este tipo de violencia solo en 2010. La violación constituye un grave problema en muchas zonas de conflicto, por no hablar de la República Democrática del Congo, donde se desplegó a 32 oficiales de protección adicionales para afrontar ese y otros desafíos en la esfera de la protección. En Colombia y el Ecuador, las mujeres y las niñas, en particular, siguen sufriendo un alto grado de violencia sexual y de género. En Haití, el desplazamiento causado por el terremoto, junto con la destrucción de los medios de subsistencia y la impunidad de los autores de ese tipo de violencia, aumentaron la vulnerabilidad de muchas mujeres y niñas. El ACNUR ayudó a un número limitado de supervivientes de esa violencia a reubicarse en zonas seguras y hallar medios de subsistencia. Además, millones de niños quedaron expuestos a grave peligro de violación y otras formas de violencia sexual en gran escala, ataques a las escuelas y otros atentados contra los derechos humanos, y quedaron privados de educación. Con arreglo a las informaciones, los matrimonios y los embarazos precoces y las muertes debidas a estos últimos han sido muy frecuentes en las comunidades de refugiados de todo el mundo, lo cual indica que es necesario intensificar la adopción de medidas muy diversas y más amplias para afrontar ese problema.

D. Acción humanitaria

37. El decenio pasado fue uno de los períodos más peligrosos de la historia para el personal de las organizaciones humanitarias. Muchas situaciones de emergencia en las que interviene el ACNUR a menudo se caracterizan por la existencia de gobiernos frágiles, la actividad de grupos armados no estatales, una corrupción y explotación generalizadas y el aislamiento de los lugares en que se producen. Por ejemplo, la retirada de la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y la disminución gradual de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo han tenido efectos desestabilizadores en las operaciones humanitarias. En el Chad, como respuesta a la retirada de la Misión de las Naciones Unidas y atendiendo a una petición del Gobierno del Chad, el ACNUR y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) convinieron en ejecutar un programa conjunto de apoyo directo al Détachement Intégré de Sécurité, una fuerza de policía nacional chadiana entrenada por las Naciones Unidas que se

había creado para garantizar la protección de los refugiados y los desplazados internos en los campamentos, así como del personal humanitario.

38. En el Sudán siguió desarrollándose la operación humanitaria de mayor alcance en África. Sin embargo, una serie de expulsiones y secuestros de trabajadores humanitarios influyó de manera negativa en el funcionamiento de los programas. En febrero de 2011, un funcionario del ACNUR fue asesinado en el país. Mientras tanto, el Acuerdo General de Paz entró en una etapa decisiva a raíz de la celebración de un referéndum en el Sudán del Sur, en enero de 2011, en el que se votó a favor de la independencia. El Alto Comisionado sigue de cerca los acontecimientos y ha adoptado medidas de preparación, en particular cooperando con los agentes pertinentes para evitar la apatridia en el contexto de la secesión del Sudán del Sur en julio de 2011.

39. Aunque la situación general de la seguridad en el Iraq ha mejorado de manera considerable desde 2008, la situación sigue siendo inestable, especialmente en Bagdad. En 2010 se registraron más incidentes que en 2009, y el mayor número de muertos y heridos se produjo entre la población civil. El ACNUR se esforzó en aumentar su capacidad de gestión y seguimiento de las repatriaciones, y se centró en los programas de protección y asistencia a los desplazados internos.

40. En el ambiente político y de seguridad sumamente complejo del Asia Central, el ACNUR movilizó oportunamente una respuesta de emergencia al desplazamiento de 375.000 personas dentro y fuera de Kirguistán. A pesar del fin de la violencia, sigue habiendo 80.000 desplazados internos.

41. Debido a la inestabilidad política en Côte d'Ivoire, a fines de 2010 se produjo la huida masiva de más de 100.000 refugiados a Liberia, Ghana, Guinea y el Togo. Varios países de la región reconocieron rápidamente a esos refugiados *prima facie*. Los levantamientos populares en África del Norte y el Oriente Medio han dado origen a salidas individuales y en masa, en especial de la Jamahiriya Árabe Libia a Túnez y Egipto, y también a movimientos más limitados, aunque importantes, a Italia y Malta a través del Mediterráneo. El ACNUR ha desplegado a personal adicional en la región y ha colaborado con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y los gobiernos en una evacuación masiva de carácter humanitario, ayudando a decenas de miles de migrantes de muchos países a repatriarse.

42. Las inundaciones catastróficas registradas en el Pakistán en 2010 afectaron a unos 20 millones de personas, incluidos refugiados y desplazados internos. El ACNUR, junto con el Gobierno y las organizaciones humanitarias, reaccionaron rápidamente frente a esa emergencia, prestando asistencia a unos 2,7 millones de personas afectadas. La Oficina también participó en la respuesta interinstitucional de carácter humanitario a las graves inundaciones que se habían producido en el estado de Rakhine en Myanmar.

E. Medidas contra el terrorismo y su efecto en la protección

43. En el último decenio, consideraciones de seguridad han influido cada vez más en la respuesta dada por el ACNUR en materia de política a una amplia gama de cuestiones. La Oficina es partidaria de métodos en los que haya un equilibrio entre la seguridad y la protección de los refugiados. Al mismo tiempo que se mantiene informado de la evolución de los acontecimientos por conducto de distintas organizaciones multilaterales de lucha contra el terrorismo, el ACNUR está adoptando medidas para salvaguardar sus propios procesos y operaciones de las amenazas que representa el terrorismo. Se han formulado directrices concretas para sensibilizar al personal encargado de determinar el estatuto de refugiado y del reasentamiento en relación con las cuestiones de posible exclusión y para ayudarles a entrevistar a los solicitantes de los países interesados. El ACNUR también ha

reforzado su estructura de personal y sus conocimientos en materia de exclusión en determinadas regiones, y proporciona asistencia técnica a las autoridades gubernamentales encargadas de la determinación del estatuto de refugiado.

F. Protección de los refugiados en el contexto de la migración internacional

44. En el contexto de los movimientos migratorios mixtos, incluidos los movimientos secundarios irregulares, los problemas de acceso al asilo pueden agudizarse. En las políticas y prácticas de migración no siempre se tienen suficientemente en cuenta las necesidades de los solicitantes de asilo y los refugiados que se desplazan dentro de grupos más grandes. Sin embargo, una mayor toma de conciencia de este fenómeno puede ofrecer nuevas oportunidades de protección tanto de los refugiados como de otros grupos vulnerables, como las víctimas de la trata de seres humanos y los menores no acompañados o separados de sus respectivas familias. Los planes regionales de libre circulación y migración de mano de obra, por ejemplo, han ampliado el espacio de protección de refugiados en algunos países y regiones. El ACNUR participó activamente en la elaboración del "Marco de cooperación regional" aprobado por la Reunión Ministerial del "Proceso de Bali" en marzo de 2011.

45. En 2010, el ACNUR siguió intensificando su cooperación con los gobiernos y otros asociados en esta esfera, en particular mediante el copatrocinio de la cuarta conferencia regional sobre movimientos migratorios mixtos a Sudáfrica celebrada en Dar-es-Salaam; un taller sobre cooperación regional en la esfera del movimiento irregular de refugiados, celebrado en Manila; y una conferencia regional sobre protección de refugiados y migración internacional en Asia Central, celebrada en Almaty en marzo de 2011. A comienzos de 2011 se publicó el *Plan de Acción de diez puntos sobre la protección de refugiados y la migración mixta*, que es una compilación de ejemplos prácticos.

46. El nexo existente entre la protección internacional y la trata de seres humanos es otra dimensión de este fenómeno. El ACNUR prestó asesoramiento a los gobiernos en relación con la legislación y la reglamentación nacional, impartió capacitación y defendió el criterio de que las víctimas de trata tengan acceso a los procedimientos de asilo. En particular, ejecutó un proyecto conjunto con la OIM a fin de intensificar la cooperación interinstitucional en la identificación y remisión de personas objeto de trata. También colaboró con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en el desarrollo de varias herramientas.

G. Salidas en embarcaciones y rescate en el mar

47. El número de solicitantes de asilo y otros migrantes muertos en el mar ha alcanzado proporciones dramáticas, lo que ha obligado al ACNUR a redoblar sus esfuerzos para afrontar esa situación. Embarcaciones no aptas para la navegación que transportaban a solicitantes de asilo han hecho explosión, han naufragado o simplemente han desaparecido; por ejemplo, más de 1.000 personas que trataban de atravesar el Mediterráneo han perecido en el espacio de unas pocas semanas. Otros lugares especialmente peligrosos son el océano Índico, el océano Pacífico y el Golfo de Adén. En 2010, el ACNUR publicó un documento de política, titulado *Maritime Interception Operations and the Processing of International Protection Claims*, en el que se exponían distintas posibilidades de tramitación de las solicitudes de asilo después del desembarco. También ha colaborado con la Organización Marítima Internacional en la exploración de posibles medios de reducir al mínimo los desastres en el mar mediante la protección. El ACNUR se siente alentado por las medidas adoptadas por los gobiernos para recibir a embarcaciones que transporten a personas,

prestarles asistencia y asegurar un desembarco seguro, una buena recepción y otros cuidados, lo que no obsta para que, debido a las lagunas existentes en los regímenes de rescate en alta mar, hayan quedado personas abandonadas a su suerte por sutilezas burocráticas. En este contexto, también es importante velar por que se evalúen debidamente las reclamaciones de las personas que puedan solicitar asilo. Además, el ACNUR está promoviendo amplios eventos regionales y, por ejemplo, ha establecido un foro mensual para que los miembros del Grupo de Tareas sobre Migraciones Mixtas y otros agentes de la región del Golfo de Adén puedan intercambiar puntos de vista.

VI. Dimensiones de la dignidad humana

48. Con demasiada frecuencia se considera a los refugiados y los solicitantes de asilo seres impotentes y objeto de caridad, más que personas con dignidad, que a menudo han debido afrontar enormes adversidades y sufrir grandes pérdidas, incluido el hogar, la familia y el país. El racismo y la xenofobia, fomentados algunas veces por políticas populistas, han propiciado el resurgimiento de la intolerancia, la violencia, los delitos motivados por prejuicios y las consiguientes tensiones contra los refugiados en las comunidades de acogida de muchos países en todo el mundo. El ACNUR ha otorgado a la lucha contra el racismo y la xenofobia conexas la máxima prioridad en su labor de protección y ha organizado varias campañas de concienciación de la opinión pública e iniciativas de solidaridad.

49. La situación de indigencia y falta de vivienda de los refugiados y los solicitantes de asilo siguió representando un grave problema en muchos países, incluidos los Estados más ricos del mundo. Un elemento importante de la labor desarrollada por el ACNUR en 2010 consistió en promover el goce por los refugiados de sus derechos a atención sanitaria, trabajo y medios de subsistencia seguros. En julio de ese año se organizó un seminario para iniciar la elaboración de directrices sobre planificación estratégica de los medios de subsistencia en el entorno urbano. El ACNUR también estableció contacto con la Comisión de Mujeres Refugiadas para realizar algunas evaluaciones de los medios de subsistencia. Se seleccionaron Johannesburgo, Kampala y Nueva Delhi como ciudades de prueba para esas evaluaciones. El ACNUR participó activamente en debates sobre la reformulación de propuestas relativas a la recepción en la Unión Europea. En varios países de las Américas se adoptaron muchas medidas de autogestión y representación comunitarias, en particular mediante la expansión de los proyectos de microfinanciación y las redes comunitarias de seguridad. En el Ecuador, la Defensoría del Pueblo inició acciones judiciales para garantizar el acceso de los refugiados a los servicios bancarios y financieros. En Colombia, el Gobierno siguió organizando cursos de capacitación y programas de colocación para los desplazados internos y los refugiados, y el Brasil ha celebrado acuerdos con universidades para facilitar el acceso de los refugiados a la enseñanza superior.

50. En los campamentos de refugiados de Bangladesh se elaboraron perfiles detallados de los refugiados para determinar sus aptitudes y su nivel de educación con miras a aumentar sus oportunidades de autosuficiencia. En colaboración con el UNICEF, se rehabilitaron seis escuelas locales próximas a los campamentos de refugiados. El ACNUR acoge complacido el Plan General de Regularización de extranjeros anunciado por el Gobierno de la República Islámica del Irán, que incluye a los afganos que residen en el país. Por último, el Líbano aprobó una ley por la que concede a los refugiados palestinos la posibilidad de trabajar en profesiones que anteriormente les estaban vedadas. Ya se han elaborado varios reglamentos para aplicar la nueva ley.

51. Aunque se han observado algunas mejoras en las condiciones de los campamentos en Djibouti, Etiopía, el Sudán oriental, el Chad y Kenya gracias a la localización de nuevos sitios o a la ampliación de los campamentos existentes, así como la construcción de nuevas infraestructuras, un número excesivo de refugiados sigue viviendo en condiciones insalubres, a menudo durante largos períodos.

52. Otro aspecto fundamental de la dignidad humana es el goce de la vida familiar. La huida de los refugiados frecuentemente tiene como consecuencia la dispersión de la familia, por lo que, cuando ha sido posible, se ha tratado de restablecer la unidad familiar en el país de refugio, en espera de una solución duradera. Cuando se desconoce el paradero de los otros miembros de la familia, el ACNUR colabora estrechamente con el Comité Internacional de la Cruz Roja para facilitar su localización. La Oficina sigue considerando que es necesario adoptar un criterio flexible con respecto a las relaciones familiares, que incluya a las parejas del mismo sexo y a las parejas de hecho. Además de las solicitudes de reasentamiento de acuerdo con el criterio de reunificación familiar, las intervenciones del ACNUR para facilitar la reunificación comprenden la obtención de documentos de viaje y visas de entrada/salida, apoyo en los trámites de viaje y asistencia financiera. De conformidad con el programa de medidas de fomento de la confianza, los viajes aéreos de refugiados saharauis que viven en los campamentos de Tindouf para visitar a sus familias en el Sáhara occidental se reanudaron en enero de 2011, después de meses de suspensión.

VII. Dimensiones de la edad, el género y la diversidad

53. El ACNUR reconoce que solo logrará su objetivo de salvaguardar los derechos y el bienestar de los refugiados cuando se comprendan las necesidades, las capacidades, los obstáculos y los recursos de todas las personas de que se trate y se adopten medidas en consecuencia. En 2004 se promovió una iniciativa para lograr que las cuestiones relacionadas con la edad, el género y la diversidad se tuvieran en cuenta en todas las prácticas, políticas y programas de la organización. Todos los grupos beneficiarios deben poder participar en la planificación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación del programa. El aprovechamiento de la amplia gama de capacidades existentes en las comunidades de refugiados forma parte del proceso de cambio positivo y aumento de posibilidades de protección. Se promueve la incorporación de una perspectiva de edad, género y diversidad mediante acciones específicas que apunten a aumentar la protección de las mujeres, los niños (incluidos los adolescentes) y otros grupos que puedan tener necesidades específicas. Las personas de edad y las personas con discapacidad a menudo están marginadas en las comunidades de refugiados y se enfrentan con problemas concretos. La conclusión del Comité Ejecutivo de 2010 sobre las personas con discapacidad sirve actualmente de plataforma para las actividades que desarrolla el ACNUR en favor de esas personas.

54. Un marco de rendición de cuentas de alto nivel clarifica las normas mínimas relativas a la adopción de una perspectiva de edad, género y diversidad en todas las actividades, y el personal de gestión de categoría superior informa de los progresos realizados al Alto Comisionado y al Comité Ejecutivo del ACNUR, y también por conducto del sitio web del ACNUR abierto al público. En 2010, se realizó un amplio estudio titulado *Changing the Way UNHCR Does Business – An Evaluation of the Age, Gender, Diversity Mainstreaming Strategy 2004-2009*, con el fin de determinar el grado de ejecución del programa y poder así planificar los pasos siguientes.

55. En demasiadas situaciones, las mujeres y las niñas siguen siendo tratadas como seres humanos inferiores, a las que se deniega la educación, un trabajo decente y la libertad de movimiento, y que son obligadas a contraer matrimonios precoces y sometidas a actos de violencia, lo que reduce considerablemente sus posibilidades en la vida. Como parte de la

estrategia destinada a incluir una perspectiva de edad, género y diversidad en todas las actividades, las mujeres desplazadas han recibido en muchos países formación profesional, clases de alfabetización, acceso a la microfinanciación y apoyo para la apertura de pequeños negocios. El ACNUR tiene el firme empeño de velar por que las mujeres tengan las mismas posibilidades de estar debidamente representadas en la dirección de los campamentos y en los foros de adopción de decisiones. Las campañas de sensibilización y el seguimiento de los actos de violencia sexual y de género están empezando a tener efectos positivos: en el Chad, por ejemplo, algunas mujeres han informado de que se sienten más capaces de denunciar problemas de protección y más inclinadas a solicitar apoyo de los mecanismos de apoyo jurídico y de otro tipo¹.

56. De los millones de personas de la competencia del ACNUR, casi la mitad son niños y adolescentes. La niñez y la adolescencia en situación de desplazamiento se caracteriza a menudo por amenazas de violencia, el reclutamiento forzoso, matrimonios precoces, la trata, condiciones de subsistencia inadecuadas, la explotación de la mano de obra, la denegación o la interrupción de la educación, y la pérdida o alejamiento de la familia y los amigos. La protección de los niños no acompañados que se desplazan a través de fronteras ha seguido siendo objeto de gran preocupación para el ACNUR y los gobiernos, especialmente en Europa, el África Oriental y el Cuerno de África, y, al otro lado del Golfo de Adén, en el Yemen. El año 2010 también fue un año en el que aumentó considerablemente el número de menores no acompañados que fueron identificados y documentados como tales en la frontera meridional entre México y Guatemala. El ACNUR está tratando de hallar los medios de ocuparse de esos movimientos en cooperación con los gobiernos y otros asociados.

57. En todas las actividades relacionadas con los niños se debe tener en cuenta en primer lugar el interés superior del niño. El ACNUR se ha esforzado en aumentar su capacidad mediante un proyecto conjunto con el Comité Internacional de Rescate, que comprendió cinco talleres regionales sobre la determinación del interés superior del niño y varios talleres nacionales, así como el despliegue de dos expertos en determinación del interés superior del niño en cuatro operaciones en países. Como medida complementaria el ACNUR y el Comité elaboraron un manual de campo para la aplicación de las Directrices del ACNUR para determinar el interés superior del niño. En otras partes, la Oficina del Alto Comisionado promovió un criterio de evaluación de las solicitudes de asilo y las garantías apropiadas en el contexto de posibles repatriaciones para que se tuvieran en cuenta las necesidades del niño. El Grupo de Trabajo interinstitucional sobre menores no acompañados establecido por el ACNUR junto con la OIM y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ofrece un marco para el desarrollo de actividades coordinadas con respecto a estas cuestiones. En junio de 2010, el ACNUR publicó un estudio sobre los retos y las motivaciones de los niños afganos no acompañados que se trasladaban a Europa, basándose en las entrevistas hechas a más de 200 niños. También en 2010, el ACNUR publicó un *Aide-Mémoire* sobre medidas especiales aplicables a la repatriación de niños no acompañados y separados de sus familias al Afganistán. Incluían lo siguiente: medidas para la determinación del interés superior del niño; localización; tutela; recepción y servicios requeridos a raíz de la repatriación; planes sostenibles de reintegración; y evaluación posterior a la repatriación. En el *Aide-Mémoire* se subraya el hecho de que el internamiento de un niño en una institución de menores solo debe considerarse como último recurso. Sobre esa base, el ACNUR promovió una iniciativa en Europa para que se establecieran normas relativas a la determinación del interés superior del niño en los países donde hubiera sistemas maduros de protección y asilo de niños.

¹ Para más información, véase el documento del Comité Permanente titulado Protecting refugee women: promoting gender equality (EC/62/SC/CRP.14).

VIII. Dimensiones de las soluciones

58. Aunque la concesión de asilo a los refugiados es un elemento fundamental de la protección internacional, no es una solución a largo plazo. Las soluciones duraderas siguen consistiendo en la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento, y lo mejor es integrarlos en el marco de estrategias generales. Además de estas soluciones tradicionales, el ACNUR ha empezado a estudiar la posibilidad de ofrecer a los refugiados oportunidades de migración, inclusive en el marco de planes de empleo y educación nuevos o ya existentes.

A. Estrategias generales de solución

59. En varios países se adoptaron hojas de ruta para aplicar soluciones estratégicas a situaciones prolongadas de refugiados. Las hojas de ruta para los refugiados de Angola, Liberia y Rwanda se concentran en la repatriación voluntaria y la integración local. También incluyen la invocación de la cesación del estatuto de refugiado en el momento oportuno. En Europa, el Alto Comisionado nombró a un enviado especial encargado de propiciar el cierre del capítulo de los desplazamientos provocados por los conflictos de los Balcanes (1991-1995) en colaboración con los gobiernos y otras organizaciones internacionales. Prosiguieron los esfuerzos encaminados a aplicar la estrategia general del Gobierno del Pakistán para la gestión y repatriación de los refugiados afganos. Cabe destacar la posibilidad de adoptar diversas disposiciones en materia de estancia para las distintas categorías de refugiados afganos en el Pakistán, en particular propietarios de negocios o trabajadores especializados y no especializados y sus familias. También forman parte de la estrategia la elaboración de perfiles de la población y la continuación del programa de apoyo a las zonas afectadas por la presencia de refugiados o que acogen a refugiados. En relación con los refugiados en zonas urbanas, por ejemplo los de Bakú (Azerbaiyán), se elaboraron perfiles socioeconómicos y se realizaron encuestas de intención, lo cual comportó el mejoramiento de las estrategias de subsistencia para muchos y que se volviera a conceder prioridad a la repatriación voluntaria y el reasentamiento.

B. Repatriación voluntaria

60. En 2010 concluyeron varias operaciones de repatriación voluntaria en gran escala, incluidos unos 40.000 refugiados congoleños en Zambia desde 2007. Por esa razón disminuyó el número total de repatriados en 2009 en relación con 2008. En 2010 se repatrió a un total de 197.600 refugiados, principalmente al Afganistán, el Iraq y la República Democrática del Congo. Entre tanto, se estaban llevando a cabo o se habían reanudado otras operaciones de repatriación, al mismo tiempo que se iniciaron algunas nuevas.

61. En octubre de 2010 se reanudó la repatriación voluntaria de los 5.000 refugiados mauritanos que quedaban en el Senegal. En colaboración con los Gobiernos de la República Democrática del Congo y la República Unida de Tanzania, el ACNUR convino en reanudar el programa de facilitación de la repatriación voluntaria de los refugiados congoleños después de que mejorara la situación de la seguridad en algunas zonas de repatriación, que son objeto de una vigilancia constante.

62. Con respecto a las nuevas operaciones, el ACNUR, el Gobierno de Angola y otros países de la región están preparando la repatriación de unos 120.000 refugiados que residen en la región. En la Federación de Rusia se está realizando un amplio examen de los denominados "casos pendientes" en cooperación con el Gobierno. En Kosovo (resolución 1244 del Consejo de Seguridad), el ACNUR está promoviendo una reintegración sostenible

en colaboración con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y otras organizaciones internacionales.

63. Se produjo la repatriación espontánea de alrededor de 6.200 refugiados a la República Democrática del Congo desde Uganda. En el Sudán, en el contexto del referéndum, 200.000 sureños que vivían en el norte se trasladaron al sur entre noviembre de 2010 y el fin de enero de 2011, en su mayoría con la asistencia de las autoridades del Sudán del Sur.

64. A pesar de estos logros, la inestabilidad política y la violencia, en particular contra la población civil, y los casos de violencia sexual y de género, junto con la ausencia o la presencia limitada de las autoridades estatales, los organismos de las Naciones Unidas y los agentes de desarrollo en las zonas de repatriación, siguen representando un grave obstáculo a la repatriación sostenida de refugiados.

C. Autosuficiencia e integración local

65. Uno de los principales retos con que se enfrenta el ACNUR es reforzar la autosuficiencia y aumentar las oportunidades de integración local de los refugiados, especialmente los que viven en el exilio desde hace mucho tiempo. Con ese fin, ha identificado un total de 23 situaciones importantes de condición de refugiado de larga data a las que ha otorgado prioridad. En 2010 se hicieron evaluaciones de ese tipo de situaciones en el Sudán oriental, Serbia y la República Unida de Tanzania con el fin de determinar los progresos realizados en la búsqueda de soluciones para los refugiados que se encontraban en esa situación. En el marco de esa iniciativa, se convino en una "Estrategia nacional de integración en la comunidad" con el Gobierno de Tanzania. El objetivo del proyecto es resolver la cuestión de la reubicación e integración de 162.000 exrefugiados de Burundi que habían adquirido la ciudadanía en Tanzania mediante la adquisición de tierras y la asistencia para la subsistencia. En el Sudán oriental, el ACNUR empezó a ejecutar un proyecto plurianual de autosuficiencia en favor de los refugiados eritreos de larga duración, con especial hincapié en los más vulnerables. En Nepal, se concluyó un "Programa de desarrollo basado en la comunidad" en colaboración con los asociados pertinentes, cuyo objetivo era satisfacer las necesidades de protección y asistencia de los restantes refugiados de Bhután, así como de la población local.

66. La integración, especialmente en las zonas urbanas, siguió representando un reto. Prosiguieron los esfuerzos encaminados a cumplir las normas establecidas en la "Política del ACNUR sobre la protección y las soluciones de los refugiados en zonas urbanas" de 2009. Con el fin de incluir a los refugiados y los solicitantes de asilo en los servicios sociales nacionales existentes, se instauró en varios países de las Américas una "casa de derechos", en particular en Costa Rica, el Ecuador, México y Chile. El modelo consiste en un centro comunal que presta una amplia gama de servicios a los migrantes y los refugiados, incluidos servicios de recepción, asesoramiento jurídico, apoyo social, curso de idioma, formación escolar y profesional, oportunidades de empleo y asesoramiento a efectos de integración. En julio de 2010, representantes de la iniciativa "Ciudades Solidarias" se reunieron en el Ecuador para examinar los retos y las posibilidades de integración en las zonas urbanas. Como resultado de ello, 20 municipalidades firmaron la "Declaración de respeto de la dignidad y los derechos humanos de las personas en movimiento en las zonas urbanas". Se realizaron evaluaciones participativas en la Argentina, Panamá y el Uruguay para abordar y comprender mejor las necesidades y los retos relacionados con la integración. En Colombia se está prestando cada vez más atención y asistencia a los esfuerzos que realizan las autoridades municipales para integrar a los desplazados internos.

67. El ACNUR también emprendió cuatro evaluaciones de la política actual relativa a los refugiados en, zonas urbanas y publicó dos informes, uno sobre Nairobi (Kenya) y otro sobre Dushanbé (Tayikistán). Se celebró un taller sobre las enseñanzas extraídas para utilizarlas en la elaboración de directrices operacionales más específicas sobre educación, medios de subsistencia, remisión de casos y educación comunitaria en el medio urbano. Actualmente se está preparando una nota sobre "cooperación con las comunidades y los agentes locales para una mayor protección de los refugiados en las zonas urbanas". El ACNUR también ha reestructurado completamente una página sobre "medios de subsistencia y autosuficiencia" en su sitio web.

68. Para lograr una integración sostenible se requiere un esfuerzo de colaboración a largo plazo. En Sudáfrica venció el plazo de la moratoria de las deportaciones de nacionales de Zimbabwe y, en su lugar, el Gobierno inició un proceso de regularización de los que trabajaban, estudiaban o desarrollaban una actividad comercial en el país. En Armenia, el ACNUR apoya los esfuerzos encaminados a movilizar recursos para la integración de exrefugiados naturalizados. En otras partes de Europa, se celebraron acuerdos con 20 municipalidades de Serbia sobre vivienda y empleo. En Belarús, la República de Moldova y Ucrania, el ACNUR está concluyendo la primera etapa de un proyecto de integración local financiado por la Unión Europea, que beneficiará a unos 3.000 refugiados.

69. Es preciso lograr la integración local a largo plazo mediante una estancia legal y la residencia permanente y/o la naturalización. En el África Occidental, por ejemplo, prosiguieron los esfuerzos encaminados a regularizar la situación jurídica de los refugiados de Liberia y Sierra Leona de larga data. Se proporcionó pasaporte a los exrefugiados de Sierra Leona afectados por la Declaración de cesación del estatuto de refugiado, de 2008, y los países de asilo convinieron en regularizar su estancia con permisos de residencia a largo plazo, dentro del marco jurídico establecido por la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO).

D. Reasentamiento

70. El reasentamiento siguió siendo una de las tres soluciones principales para los refugiados, especialmente para aquellos cuya protección en los países de asilo se veía amenazada, o como medio de poner fin a un prolongado desplazamiento. Fueron objetivos fundamentales en 2010 la diversificación de las nacionalidades de refugiados cuyo posible reasentamiento se consideraba, así como el número de países de reasentamiento. Si bien el número de países que tenían programas ordinarios de reasentamiento aumentó a 25, la necesidad de plazas de reasentamiento superó la oferta. Bulgaria, España, Hungría y el Paraguay elaboraron nuevos programas, mientras que el Japón y Rumania han iniciado programas experimentales. Prosiguieron los esfuerzos encaminados a lograr una mayor participación de Europa en la actividad de reasentamiento. Un total de 21 países europeos, el mayor número hasta la fecha, participó en las Consultas Tripartitas anuales sobre reasentamiento celebradas en julio de 2010.

71. El año pasado, el ACNUR tramitó el reasentamiento de unos 108.000 refugiados, fundamentalmente procedentes del Iraq (26.746), Myanmar (24.420) y Bhután (20.617). En la región del Oriente Medio y África del Norte se ha utilizado el reasentamiento no solo como medio de protección, sino también con fines estratégicos como instrumento de distribución de la carga, en particular con respecto a los refugiados iraquíes. El 9% de todas las solicitudes de reasentamiento eran de mujeres y niñas en situación de riesgo, el mayor porcentaje registrado en los últimos cinco años. La tasa de aceptación mundial de las solicitudes del ACNUR presentadas a los países de reasentamiento ascendió al 92%. Teniendo en cuenta que las solicitudes se han triplicado en los últimos años, se ha ido acumulando el número de solicitudes que los países de reasentamiento han de tramitar.

Además, debido a determinadas exigencias de seguridad, el número de salidas en 2010 descendió a unas 73.000, un 16% menos. La mayor parte de los refugiados se reasentó, con la asistencia del ACNUR, en los Estados Unidos de América (54.077), el Canadá (6.706), Australia (5.636), Suecia (1.789) y Noruega (1.088). En 2010, más de 40.000 refugiados de Bhután procedentes de Nepal se habían reasentado desde el inicio del programa. Los países de reasentamiento establecieron un grupo de contacto, presidido por Noruega, con el fin de intensificar la actividad de reasentamiento y la asistencia humanitaria en favor de los refugiados afganos en la República Islámica del Irán.

72. A pesar de estos hechos positivos, el número de plazas de reasentamiento ofrecidas —80.000 aproximadamente— seguía siendo muy inferior a las necesidades. Se calculaba que en 2010 se necesitaban 200.000 plazas y que en 2011 alrededor de 172.300 personas necesitarán reasentamiento. Con miras a obtener un número mayor de plazas de reasentamiento, el ACNUR y los gobiernos promovieron la iniciativa "10 en 100" en las Consultas Tripartitas anuales sobre reasentamiento celebradas en 2010.

73. A raíz de la crisis en la Jamahiriya Árabe Libia, el reasentamiento comenzó a formar parte del conjunto de medidas que se adoptaron en respuesta a la emergencia. El ACNUR promovió la Iniciativa Mundial de Solidaridad para el Reasentamiento a fin de obtener plazas adicionales de reasentamiento para refugiados no libios que huían del país a Túnez y Egipto y poder destinar recursos adicionales a la tarea de alejar a las personas necesitadas de reasentamiento de las zonas fronterizas.

74. Los tres centros de tránsito para la evacuación establecidos en Rumania, Filipinas y Eslovaquia siguieron desempeñando una función decisiva en la evacuación de refugiados en situaciones de emergencia. En diciembre de 2010 se firmó un acuerdo con el Gobierno eslovaco para abrir el centro de Humenne a los refugiados de todas las nacionalidades.

IX. Dimensiones internas de los países

75. El número de desplazados internos a causa de conflictos siguió siendo muy superior al de refugiados, y en 2010 se elevó a 27,5 millones. Otras decenas de millones de personas son desplazadas cada año por desastres naturales. A partir de 2005, los desplazados internos han constituido el grupo más numeroso que recibe protección y asistencia del ACNUR, y en 2010 el total ascendió a casi 15 millones de personas. Esta cifra es algo inferior a la de 2009, debido principalmente al regreso de desplazados internos en el Pakistán (1,2 millones) y la República Democrática del Congo (461.000).

76. El ACNUR desarrolla actividades en favor de los desplazados internos en 28 países. Promueve una respuesta interinstitucional coordinada, en particular mediante la dirección del grupo temático de protección en 22 de esos países. Durante el período que se examina, se llevaron a cabo actividades de ese tipo en respuesta a diversas situaciones, entre otras, el terremoto de Haití, las inundaciones debidas a las lluvias monzónicas en el Pakistán y la violencia intercomunitaria en Kirguistán. En el Yemen, a pesar del acuerdo de paz de 2010, cerca de 300.000 civiles yemeníes permanecían desplazados, a menudo en condiciones sumamente precarias.

77. El ACNUR concentró sus esfuerzos sobre el terreno en llegar a los desplazados internos, y para ello colaboró con agentes locales en el Iraq y el Yemen y estableció líneas telefónicas con fines de protección para llegar a los desplazados internos en situación de riesgo en Kirguistán. En Haití, para responder a la vulnerabilidad social causada por el terremoto de 2010, se ejecutaron proyectos comunitarios de efecto rápido, al mismo tiempo que se prestaba una asistencia dirigida específicamente a las personas con necesidades especiales. El sistema de seguimiento de los movimientos de población con base en Somalia, en el que se utiliza una red de organizaciones comunitarias para hacer un

seguimiento de los movimientos de población y propiciar la planificación de programas apropiados, se está aplicando también en otros países donde la falta de acceso impide ofrecer protección y asistencia a los desplazados internos.

78. En el período abarcado por el informe también se registraron algunas novedades legislativas destacables en el plano nacional: en Colombia se preparó un proyecto de ley sobre las víctimas y la restitución de tierras, y el Parlamento de Bosnia y Herzegovina aprobó una estrategia revisada para la aplicación del Anexo VII del Acuerdo de Paz de Dayton como demostración del compromiso del Gobierno de cerrar el capítulo de los desplazamientos en esa región. El ACNUR también respaldó los esfuerzos desplegados por los gobiernos a fin de establecer marcos legislativos y administrativos apropiados para prevenir, afrontar y resolver el fenómeno del desplazamiento interno. La República Centroafricana, en cooperación con el ACNUR y la Brookings Institution, realizó un estudio detallado del marco legislativo actual con miras a su revisión. El ACNUR prestó apoyo al Gobierno del Yemen en la preparación de una estrategia nacional sobre los desplazados internos.

79. Además, el ACNUR ha respaldado el Plan de Acción de la Unión Africana de 2009 para la aplicación de la Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos en África, mediante actividades de cooperación con los gobiernos y la sociedad civil a nivel tanto nacional como regional. Al final de abril de 2011, la Convención había sido firmada por 31 Estados y ratificada por 6. La Organización de los Estados Americanos aprueba todos los años una resolución sobre el desplazamiento interno a fin de luchar contra las causas de este fenómeno y elaborar programas de protección y asistencia y soluciones.

X. Conclusión

80. Con ocasión de este 60º aniversario, los principios que inspiraron la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 se mantienen incólumes, entre otras razones, porque se han visto reforzados por instrumentos regionales sobre refugiados y dentro del marco más amplio de los derechos humanos. Los principios de no discriminación, no devolución, no penalización y derechos humanos básicos se tradujeron en la consecución de diversos logros en todo el mundo en 2010. Sin embargo, sigue habiendo muchos problemas de puesta en práctica y compromiso político, y el entorno en que ha de proporcionarse protección actualmente es cada vez más complejo. Por tanto, estos principios deben reafirmarse continuamente.

81. El año actual ofrece una oportunidad importante para actuar sobre las bases sentadas en los últimos sesenta años; reflexionar sobre los logros conseguidos hasta la fecha; determinar las insuficiencias y las respuestas en materia de protección, y, lo que es más importante, elaborar estrategias para hallar soluciones legislativas, normativas y prácticas a los acuciantes retos del siglo XXI. Será fundamental que el ACNUR refuerce y amplíe sus relaciones de asociación y sus alianzas; contribuya a empoderar a las comunidades desplazadas; atienda las necesidades de los elementos más marginados y vulnerables de esas comunidades, y aumente la capacidad de una amplia gama de agentes para afrontar la realidad de estos nuevos ambientes de trabajo.

82. La reunión intergubernamental a nivel ministerial que se celebrará en diciembre de 2011 ofrece a los Estados la oportunidad de reafirmar su compromiso con respecto al régimen de protección internacional; hacer promesas concretas y con visión de futuro para mejorar la protección que se ofrece a los refugiados y los apátridas a nivel nacional o regional; adherirse, cuando proceda, a los instrumentos internacionales sobre refugiados y apátridas o retirar cualesquiera reservas permanentes, y hacer otras promesas cuantificables

que sean conformes con el espíritu de la Convención de 1951 y su concepción original en favor de la protección. El ACNUR confía en poder conmemorar este aniversario colaborando con todas las partes interesadas para hacer frente a los retos que se avecinan y velando por que su labor se centre en las propias personas afectadas.
