



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/AC.96/914
7 de julio de 1999

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ EJECUTIVO DEL PROGRAMA
DEL ALTO COMISIONADO
50º período de sesiones

NOTA SOBRE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

I. INTRODUCCIÓN

1. La responsabilidad imperativa del ACNUR con arreglo a su mandato es garantizar la protección de los refugiados y, en colaboración con los Estados, encontrar soluciones duraderas a sus problemas. En cumplimiento de esas responsabilidades, el ACNUR se ha visto obligado a enfrentarse en los últimos años no sólo con una situación cuyo alcance y complejidad no han dejado de crecer, sino también con una resistencia cada vez mayor de los Estados a conceder la protección necesaria en el marco internacional acordado. La magnitud misma de los problemas surgidos en el período posterior a la guerra fría, el grado de inseguridad que éstos generan a nivel nacional e internacional y la reticencia de los Estados a seguir sufragando lo que se perciben como los costes crecientes, a nivel económico, político, ambiental y social, de mantener a un gran número de refugiados o de recibir una corriente constante de personas han mermado considerablemente la voluntad de los Estados de ofrecer asilo. Por otro lado, la borrosa distinción que se hace en algunos países del Norte -y, cada vez más, del Sur- entre los refugiados y los migrantes ilegales ha erosionado más todavía el consenso sobre la importancia del asilo.

2. Este contexto supone en sí mismo un enorme obstáculo para los esfuerzos de la comunidad internacional por hacer frente a los problemas de los refugiados de una manera adecuada y acorde con los principios establecidos. El punto de partida para superar ese obstáculo es definir con cuidado y precisión el reto que entraña, y cuya solución no implica buscar medios para impedir la entrada de personas, sino aprender a gestionar los movimientos migratorios y de refugiados desde el respeto de los derechos humanos y los principios humanitarios, sin olvidar las preocupaciones legítimas de los Estados y de las comunidades de acogida. Lograr la aceptación de este concepto como la forma más adecuada y justa de abordar el problema constituye para el ACNUR un auténtico reto en su labor de protección.

3. Como es práctica habitual, en la presente nota se informa sobre los problemas que se plantearon durante el pasado año en la protección de los refugiados y de otras personas a las que atiende el ACNUR, así como sobre los acontecimientos que repercutieron de forma general en la situación de la protección. Con ello, también se pretende demostrar que puede y debe alcanzarse un equilibrio responsable entre los intereses estatales y las responsabilidades internacionales y que, sin ese equilibrio, la protección de los refugiados se ve gravemente amenazada.

II. SITUACIÓN GENERAL

4. Resulta alentador que muchos Estados -incluidos muchos países en desarrollo cuyos recursos ya son limitados para sus necesidades internas- hayan seguido cumpliendo sus obligaciones humanitarias para con los refugiados, y hayan ofrecido generosamente su protección a quienes la han necesitado. En la reciente tragedia de Kosovo, la capacidad de la comunidad internacional para afrontar una situación de desplazamientos en masa volvió a someterse a prueba. Albania y la ex República Yugoslava de Macedonia siguieron recibiendo diariamente a un gran número de refugiados a pesar de la enorme carga que ello les suponía. Otros países de asilo dentro y fuera de la región respondieron con generosidad y rapidez cuando el ritmo del éxodo y la gran cantidad de refugiados amenazaron con desbordar la capacidad de acogida de los países vecinos. El programa de evacuación humanitaria de la ex República Yugoslava de Macedonia constituye un buen ejemplo de solidaridad internacional y reparto de la carga.

5. Animados de ese mismo espíritu, varios Estados contribuyeron de modo ejemplar a reforzar la capacidad de acogida de los principales países receptores de los refugiados kosovares, una labor que se extendió al establecimiento y la gestión temporal de centros y campamentos de refugiados. El ACNUR observa con satisfacción que los Estados asuman la responsabilidad de la protección de los refugiados. Como afirmó el pasado año el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, la protección de los refugiados compete fundamentalmente a los Estados y la mejor manera de ponerla en práctica es la cooperación eficaz entre todos los Estados y el ACNUR y otras organizaciones internacionales y partes pertinentes, en un espíritu de solidaridad y reparto de la carga entre todos los países ¹. También es evidente que la protección debe ejercerse siempre según los principios de protección convenidos internacionalmente, en particular de los que fundamentan el carácter civil y humanitario de la labor con los refugiados.

6. El ACNUR también acogió complacido las iniciativas emprendidas por algunos Estados para revisar algunos de los elementos más restrictivos de sus leyes de asilo, y para volver a examinar la necesidad de establecer salvaguardias adicionales. El documento de trabajo de la Comisión Europea titulado "*Normas comunes en materia de procedimientos de asilo*", aprobado el 3 de marzo de 1999, contiene una serie de sugerencias alentadoras a ese respecto. Mientras la Unión Europea se prepara para aplicar las disposiciones relativas al asilo del Tratado de Amsterdam en los próximos cinco años, el ACNUR está estudiando la manera de incrementar su cooperación

con esa organización y sus Estados miembros, a fin de garantizar que se sigan respetando los principios básicos de la protección de los refugiados. La iniciativa de armonización europea se ha considerado un importante ejemplo de la viabilidad de las soluciones regionales a los problemas de los refugiados, así como de la voluntad y la capacidad de los Estados para definir conjuntamente sus intereses en materia de asilo, más allá de la perspectiva tradicional del Estado-nación.

7. La adhesión de Kazajstán a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y al Protocolo de 1967, así como el importante número de Estados que han promulgado leyes para su aplicación, han puesto de manifiesto la voluntad de muchos países de mantener su compromiso con el régimen existente de protección de los refugiados. Desde el inicio de su actual campaña de adhesión, el ACNUR ha observado indicios alentadores de que los Estados tienen previsto pasar a ser partes en la Convención y el Protocolo entre 1999 y 2000.

8. Esos y otros esfuerzos similares en otros ámbitos han contribuido considerablemente a la protección de más de 22 millones de refugiados y desplazados internos en el marco del mandato del ACNUR. No obstante, también hubo retrocesos en la situación de los refugiados durante el período examinado. Las violaciones sistemáticas de los derechos humanos, las infracciones flagrantes del derecho humanitario, las expulsiones masivas de poblaciones y la "depuración étnica" a gran escala ocasionaron importantes desplazamientos en muchas regiones del mundo, tanto a nivel interno como a través de las fronteras.

9. El período examinado en el informe también estuvo marcado por graves violaciones de los derechos internacionalmente reconocidos de los refugiados y de las personas que buscan asilo. Siguieron produciéndose incidentes de denegación de acceso a la protección, por ejemplo mediante el cierre de fronteras, el rechazo de la admisión a un territorio o a los procedimientos de asilo, o mediante la devolución directa o indirecta y otros actos que suponían una grave amenaza para la vida y la seguridad física de los refugiados y los solicitantes de asilo. Otro acontecimiento similar e igualmente inquietante fue la propagación de las políticas restrictivas de un país o región a otros, con frecuencia distantes.

10. En conjunto, el ACNUR detectó en número creciente de países una clara tendencia a abandonar gradualmente un enfoque de la protección de los refugiados basado en la ley o en los derechos, para adoptar medidas de carácter más discrecional y específico, en las que se tuvieran más en cuenta las preocupaciones internas de los Estados que sus responsabilidades internacionales. Esas tendencias restrictivas tuvieron su expresión más reciente en un país en el cual se presentaron proyectos de ley encaminados a eliminar la distinción entre extranjeros y refugiados, y a suprimir incluso toda obligación de determinar la condición de refugiado de conformidad con la Convención de 1951.

11. Recientemente se ha venido observando también una propensión preocupante por parte de algunos Estados a presentar los problemas actuales más como una consecuencia de la guerra y de los conflictos que de la persecución en el sentido tradicional del artículo 1 A de la Convención de 1951, y a alegar que dicha Convención ofrece un marco cada vez menos adecuado para afrontar los desafíos del presente. En más de una ocasión se ha pedido el establecimiento de un régimen de protección de los refugiados distinto del que establece la Convención de 1951.

12. Ese argumento es peligroso en principio y, en el mejor de los casos, desencaminado. La persecución, ya se produzca en tiempos de paz o de guerra, sigue siendo una de las principales causas de los movimientos de refugiados en todo el mundo. La Convención y el Protocolo constituyen todavía los cimientos sólidos y aceptados por todos en que se apoya la protección de quienes se han visto obligados a abandonar su país por verse gravemente amenazados sus derechos humanos fundamentales a la vida, la seguridad, las libertades y la dignidad. Tanto la Asamblea General de las Naciones Unidas ² como el Comité Ejecutivo ³ han destacado la importancia de esos instrumentos y han confirmado que constituyen la base jurídica internacional para la protección de los refugiados.

13. Como se desprende de lo que antecede, la Convención de 1951 sigue siendo el punto de partida para las medidas de protección en respuesta a la afluencia masiva de personas que buscan asilo. Es posible, sin embargo, que exista la necesidad de complementarla con otros mecanismos, especialmente con respecto a las personas que huyen de una violencia indiscriminada que no se basa en la persecución. La necesidad de conceder protección a esas personas se ha reconocido en la legislación interna de numerosos países mediante fórmulas como las denominadas "situación humanitaria", "situación de hecho", "permiso excepcional de residencia", "situación B", etc. Esos mecanismos complementarios de protección se basan en los principios fundamentales universales consagrados en la Convención y desarrollados en las conclusiones del Comité Ejecutivo y en la práctica de los Estados.

14. El incumplimiento o la aplicación excesivamente restrictiva de los tratados vigentes en materia de refugiados han suscitado importantes problemas de protección. En contra de los objetivos del régimen de la Convención de 1951, las políticas y las prácticas que rigen actualmente en determinadas regiones tienen por objeto restringir el acceso a la seguridad en lugar de facilitarlo. Hoy día existe una necesidad fundamental de aplicar de manera uniforme, liberal y positiva los instrumentos vigentes relativos a los refugiados.

15. En las secciones siguientes se examinan las principales preocupaciones del ACNUR en materia de protección durante el período considerado, así como algunas de las actividades emprendidas a fin de atenderlas.

III. ADMISIÓN Y ASILO

A. Admisión a los procedimientos de asilo

16. Inicialmente, todo refugiado es una persona que busca asilo. Por consiguiente, la protección de los refugiados exige que los solicitantes de asilo sean tratados como si fueran refugiados hasta que se haya determinado su condición. Salvo en las situaciones de afluencia masiva, en que la consideración por separado de cada una de las peticiones de asilo pudiera resultar poco práctica, en principio todo solicitante de asilo debería tener acceso individual a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado.

17. Preocupa seriamente al ACNUR el hecho de que el acceso a los procedimientos de asilo se haya denegado en ocasiones por motivos de nacionalidad (basándose en el concepto de "país seguro de origen") o por razones relacionadas directamente con el contenido de la solicitud de refugio, en especial por la posibilidad de aplicar las cláusulas de exclusión previstas en el epígrafe f) del artículo 1 de la Convención de 1951 y de la denominada "alternativa de huida interna".

18. Resulta también preocupante que algunos Estados hayan establecido plazos para la presentación de las solicitudes de asilo, y que no se admitan a trámite las que se presenten después de su expiración. La utilización de los plazos para poner trabas a las personas que buscan asilo es contraria a los principios aceptados de protección de los solicitantes de asilo y los refugiados. Como afirmó el Comité Ejecutivo en su conclusión N° 15 (XXX) de 1979 ⁴, si bien es razonable establecer plazos para determinados fines administrativos, el hecho de no presentar una solicitud de asilo dentro de un cierto plazo no debería excluir la consideración de dicha solicitud ⁵.

19. La propagación del extendido uso indebido del concepto de "tercer país seguro" ha sido otra de las principales preocupaciones del ACNUR. Debido a la aplicación indebida de ese concepto, con frecuencia se ha enviado a los solicitantes de asilo a países donde su seguridad no puede garantizarse. Esa práctica contraviene claramente los principios esenciales de protección y puede dar lugar a la violación del principio de no devolución. Como se desprende de las conclusiones ⁶ del Comité Ejecutivo al respecto, ninguna persona en busca de asilo deberá ser enviada a un tercer país para la evaluación de su solicitud sin contar con suficientes garantías individuales, a saber: que la persona sea readmitida a ese país; que disfrute en él de protección efectiva contra la devolución; que tenga la posibilidad de solicitar asilo y disfrutar de él; y que sea tratada de conformidad con las normas internacionales aceptadas.

20. Para determinar si el solicitante de asilo puede ser enviado a un tercer país es necesario realizar un análisis individualizado. La pregunta de si un país es "seguro" no admite generalizaciones ni tiene una única respuesta para todas las personas que buscan asilo independientemente de sus circunstancias (es decir, no puede responderse según una lista de "terceros países seguros"). Un país puede ser "seguro" para un solicitante de asilo originario de un determinado lugar e "inseguro" para otro de distinto origen, según también los antecedentes y las características de la persona.

B. Solicitudes manifiestamente infundadas o abusivas

21. En su conclusión N° 30 (XXXIV), de 1983 ⁷, el Comité Ejecutivo señaló que las solicitudes de la condición de refugiado por personas que indudablemente no tenían razones válidas para ser consideradas tales con arreglo a los criterios aplicables, constituían un grave problema en varios Estados. Se aceptó que los procedimientos nacionales para determinar la condición de refugiado incluyesen una disposición especial para tramitar de manera expedita tales solicitudes infundadas.

22. Desde que se adoptara la citada conclusión, el concepto de las solicitudes de asilo manifiestamente infundadas o abusivas ha ido superando, en la práctica de ciertos Estados, el significado original de esos términos. Con creciente frecuencia, las solicitudes que plantean cuestiones relacionadas con la denegación del estatuto de refugiado o con la aplicación de la denominada "alternativa de huida interna" se han considerado manifiestamente infundadas y se han tramitado de forma expedita en lugar de someterse al proceso completo, como habría correspondido.

23. Del mismo modo, a menudo se han considerado abusivas las solicitudes de asilo presentadas por personas que llegaron indocumentadas o con documentación falsa, sin tener en cuenta que las víctimas de persecución suelen verse obligadas a viajar sin documentos o a utilizar documentación falsa para llegar a un país que pueda concederles asilo. Por ejemplo, se considera que hay motivos para presumir que una solicitud de asilo es abusiva cuando el solicitante, por voluntad propia, ha destruido sus documentos o se ha deshecho de ellos con ánimo de engañar a las autoridades. Aun así, tal presunción debe evaluarse de todos modos con arreglo a los procedimientos pertinentes al objeto de determinar su validez. El simple hecho de que un solicitante de asilo no disponga de documentación en orden o haya viajado con documentación falsa no significa automáticamente que la solicitud sea abusiva o fraudulenta.

24. En la práctica de algunos Estados también se ha observado una confusión cada vez mayor entre los procedimientos de admisibilidad y los procedimientos acelerados. Erróneamente, cuestiones que deberían haberse evaluado a fondo una vez admitida la solicitud a tramitación acelerada se han examinado al adoptar la decisión sobre la admisibilidad de dicha solicitud. Es importante que se establezca una clara distinción entre ambos procedimientos. Mientras que los procedimientos de admisibilidad tienen por objeto decidir si la solicitud será o no examinada a fondo en el país donde se haya presentado, los procedimientos acelerados deben servir para tramitar las solicitudes de un modo simplificado y más breve. Por tanto, las decisiones relativas al carácter abusivo o manifiestamente infundado de una solicitud no deberían adoptarse en la fase de la admisibilidad.

C. Reubicación interna

25. En los últimos años han surgido problemas específicos relacionados con el examen de las solicitudes de refugio en las que es preciso evaluar si el riesgo de persecución existe en todo el territorio del país de origen. En la práctica de algunos países se ha hecho mayor hincapié en que, antes de buscar asilo, el solicitante debería haber estudiado a fondo la posibilidad de trasladar su lugar de residencia dentro de su propio país. La posibilidad de acceder a un lugar seguro dentro del país de origen se ha denominado "alternativa de huida interna", o, más recientemente, "principio de reubicación", y se ha venido utilizando cada vez más para desestimar las solicitudes de la condición de refugiado.

26. En opinión del ACNUR, el uso del "principio de reubicación" como un medio de impedir el acceso a los procedimientos para determinar el estatuto de refugiado no sitúa a dicho concepto en el marco de la evaluación necesaria para la determinación, sino que amenaza con distorsionar gravemente el derecho de los refugiados. Además, incluso cuando se examina en el contexto de los procedimientos completos, el mencionado principio suele aplicarse sin prestar la debida atención a las circunstancias de la zona de origen o a la conveniencia de trasladarse a otro lugar dentro del propio país en lugar de buscar asilo. Este hecho resulta especialmente cierto en el caso de los denominados "Estados desintegrados", en que la fragmentación política significa que el Estado no equivale al conjunto de las partes que lo integran.

IV. GRUPOS CON NECESIDADES ESPECIALES DE PROTECCIÓN

27. En la ex Yugoslavia, Sierra Leona y muchos otros países, las mujeres y los niños han seguido siendo objeto de atroces violaciones de los derechos humanos, entre las que se incluyen expulsiones en masa, violaciones, mutilaciones deliberadas y otros casos graves de violencia física y sexual.

A. La mujer

28. En el programa de protección del ACNUR se ha asignado especial importancia a las iniciativas destinadas a reforzar las respuestas a las preocupaciones y los problemas de las refugiadas. La Oficina del Alto Comisionado reconoce que las mujeres, en especial las que son cabeza de familia en solitario, las adolescentes y las víctimas de la violencia sexual y de otras formas graves de abusos (así como de traumas físicos o psicológicos), se enfrentan a graves dificultades en los países de asilo. Entre ellas cabe destacar la falta de seguridad personal, ya resida la mujer en un campamento, en un centro comunitario o con una familia de acogida.

29. En cinco países del África occidental y oriental se ha iniciado un proyecto para combatir la violencia contra las refugiadas, con un enfoque integrado que se basa en el establecimiento de estrechos lazos de colaboración entre las comunidades de refugiados, los servicios locales de policía, los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones

no gubernamentales y el personal local e internacional. Las oficinas sobre el terreno han venido siguiendo los casos de detención y de restricción de la libertad de circulación, y el ACNUR ha intervenido con éxito en varios de ellos, logrando la puesta en libertad de mujeres que habían sido detenidas injustamente. La Oficina del Alto Comisionado también ha tomado medidas para garantizar que las mujeres estén debidamente representadas entre los dirigentes elegidos por los refugiados en los campamentos, y que participen activamente en las decisiones relacionadas con su seguridad.

30. En muchos países de asilo se ha procurado de forma especial crear una mayor conciencia de las cuestiones de género que pueden surgir en una situación de refugio a través de programas de capacitación y seminarios sobre la violencia sexual y la sensibilidad con respecto a los problemas de género, dirigidos en particular a la policía, los jueces, los funcionarios de inmigración, los periodistas y las organizaciones no gubernamentales. En el ámbito jurídico, el ACNUR ha trabajado intensamente para lograr una mayor aceptación del hecho de que la persecución también puede ser de carácter sexual, y que las solicitantes de asilo que se enfrentan a un trato severo o inhumano por haber transgredido determinadas costumbres sociales pueden ser consideradas como un "grupo social especial" en el sentido del artículo 1 de la Convención de 1951. Cabe destacar a ese respecto la decisión adoptada a principios de este año por la Cámara de los Lores británica en la que se reconocía, de conformidad con la Convención de 1951, la legitimidad de una denuncia de persecución por motivos de género.

31. El ACNUR también ha supervisado la legislación interna de algunos países, en especial de América y de Europa central y oriental, con el objeto de detectar posibles lagunas, promover cambios, incorporar una perspectiva de género en la legislación y difundir información sobre las normas internacionales en materia de género. Gracias a ello, Belarús y la Federación de Rusia disponen actualmente de nuevas leyes en las que se atienden los derechos procesales específicos de las mujeres que buscan asilo. Las oficinas sobre el terreno también se han sumado a las campañas interinstitucionales en pro de la inclusión de los derechos de la mujer en los programas nacionales. En las regiones en que persisten tradiciones fuertemente arraigadas, el objetivo del ACNUR ha sido crear, mediante la colaboración eficaz con organizaciones no gubernamentales regionales y locales y con asociaciones de mujeres, un entorno más atento y receptivo para fomentar una mayor comprensión de las políticas y las directrices del ACNUR con respecto a las mujeres refugiadas. En algunos países latinoamericanos se está facilitando a las mujeres refugiadas documentación en la que ya no figuran como dependientes económicas, y que, por tanto, les permite buscar trabajo remunerado.

32. En lo que se refiere al retorno, las mujeres y los niños se ven expuestos de forma especial al peligro de las minas antipersonal en la realización de tareas cotidianas como ir a buscar leña o agua o cuidar del ganado. El ACNUR ha financiado programas de concienciación del peligro de las minas, dirigidas a las mujeres y a determinados grupos de edad de las zonas de refugiados y de repatriados.

33. En Rwanda, el ACNUR ha contribuido enérgicamente a la Iniciativa para la mujer rwandesa, cuyo objetivo es promover los derechos y la participación de la mujer en los foros e instituciones políticos, legislativos y judiciales, así como su participación en pie de igualdad en los asuntos económicos y socioculturales, y combatir la violencia y otras prácticas que perjudican a las mujeres y a las niñas.

B. Igualdad entre los géneros

34. Durante el período que se examina, el ACNUR siguió trabajando para lograr la incorporación general del principio de la igualdad entre los géneros, formulado en 1997 por el Consejo Económico y Social⁸. Esta labor del ACNUR se concretó mediante la promoción de una perspectiva de igualdad entre los géneros en la protección, en diversos programas y soluciones duraderos, en la información al público y en la administración de personal. Las oficinas sobre el terreno también realizaron esfuerzos constantes para incorporar en todas las actividades la perspectiva de género, con el fin de promover una actitud consciente y atenta a ese respecto. Actualmente se están incluyendo estadísticas relativas al género y a la edad en los informes periódicos, y se están introduciendo cuestiones y actividades relativas al género en los ejercicios de fijación de objetivos.

C. El niño

35. Debido a los cambios en la índole de los conflictos armados y el desplazamiento en el período posterior a la guerra fría, los niños refugiados han dejado de ser simples víctimas incidentales de ambos fenómenos y se han ido convirtiendo cada vez más en blanco de la explotación, la militarización y la politización. A fin de garantizar que se tengan en cuenta sus necesidades específicas, el ACNUR ha fijado objetivos de actuación basados en los derechos del niño para todas las fases de sus operaciones en las situaciones de emergencia complejas, con la exigencia fundamental de que niñas y niños se beneficien por igual de todos los programas. Se han creado planes de acción a nivel operacional interno, centrados en las esferas esenciales que requieren medidas de protección y asistencia; la explotación sexual y la violencia; el reclutamiento militar en edades inferiores a la permitida; la educación; y el problema de los menores y los adolescentes no acompañados. Todas esas medidas son fundamentales para atender las necesidades de las niñas de un modo más eficiente. Además, el programa conjunto de capacitación del ACNUR y la Organización Internacional Save the Children Alliance proporcionará al personal sobre el terreno del ACNUR, de los gobiernos y de las organizaciones no gubernamentales más medios para proteger y cuidar a los niños y a los adolescentes refugiados, con una perspectiva específica que tenga en cuenta la edad y el género.

36. Las necesidades de protección de los niños también han tenido especial importancia en la crisis de Kosovo. En este contexto, el ACNUR ha publicado directrices de protección en las que se presta una atención específica a las siguientes cuestiones fundamentales relacionadas con los niños:

- a) Menores separados de sus familias: identificación de los menores no acompañados durante el proceso de registro; aplicación adecuada de la política del ACNUR sobre el cuidado provisional de los menores separados de sus familias; enlace con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR); y registro a los efectos de la reunificación de las familias;
- b) Registro de nacimientos: registro de los recién nacidos, de preferencia a cargo de las autoridades locales, y entrega a los padres del certificado de nacimiento;
- c) Niños soldados: destino de los niños y adolescentes lo más cerca posible de sus familias y de sus cuidadores; estrategias de prevención que tengan en cuenta el hecho de que el reclutamiento de menores afecta a las niñas tanto como a los niños; elaboración, junto con otras instituciones, de programas de rehabilitación para los niños soldados.

D. Refugiados de edad avanzada

37. En numerosas operaciones del ACNUR, los ancianos han sido un colectivo que se ha visto especialmente afectado por tres factores esenciales: la desintegración social, la selección social negativa y la dependencia crónica. Las tribulaciones de algunos de los ancianos refugiados de Kosovo, abandonados o separados de sus familias, ha venido a recordar recientemente esa terrible realidad. Para responder a esos problemas, el ACNUR ha adoptado una estrategia más concreta con miras a incluir a los ancianos en todos los aspectos de la planificación y la aplicación de los programas, con especial atención a los proyectos para la prestación de servicios a la comunidad y a una defensa más eficaz de los intereses de esas personas. El objetivo es garantizar que los ancianos víctimas de la migración forzada puedan regularizar su situación en los países de asilo y obtener acceso a todas las prestaciones, subsidios y derechos que les correspondan.

E. El VIH/SIDA

38. En diciembre de 1998 se publicó una versión revisada de la política del ACNUR respecto de los refugiados y el VIH/SIDA, en la que se reiteraba la obligación de proteger y asistir a los refugiados afectados, y se pedía una respuesta más enérgica a la pandemia del SIDA. El objetivo de la nueva versión era ayudar a las oficinas sobre el terreno a planificar y aplicar programas eficaces de prevención y de asistencia en el seno de las comunidades de refugiados y en colaboración con ellos. El ACNUR y el ONUSIDA han concertado un acuerdo marco de cooperación destinado a formalizar y estructurar las medidas conjuntas que ya se han emprendido en el ámbito de la lucha contra el VIH/SIDA.

V. PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS QUE SE ENCUENTRAN
ATRAPADOS EN SITUACIONES DE CONFLICTO

39. En algunas regiones, el ACNUR se ha enfrentado a circunstancias extremadamente difíciles desde el punto de vista de la protección, en las que los desplazamientos en masa se han visto precipitados por los conflictos y el asilo y la protección han tenido que asegurarse en un entorno marcado por la falta de orden público y por una gran inestabilidad. Como es natural, en tales circunstancias la promoción y la aplicación de los principios de la protección internacional han resultado especialmente difíciles, lo que se ha reflejado en ejemplos tan elocuentes como los desplazamientos en el sur de los Balcanes y en el África occidental y central.

A. Refugiados en situaciones de conflicto armado

40. La presencia de combatientes armados entre los refugiados y la ubicación poco segura de algunos campamentos situados demasiado cerca de las fronteras se han convertido a menudo en obstáculos insalvables para la protección de los refugiados. La Asamblea General de las Naciones Unidas destacó recientemente en una de sus resoluciones la responsabilidad de los Estados "de mantener el carácter civil y humanitario de los campamentos y los asentamientos de los refugiados adoptando, entre otras, medidas eficaces para impedir que se infiltren elementos armados, identificando a esos elementos y separándolos de las poblaciones de refugiados..." y de "[asentar] a los refugiados en lugares seguros..."⁹.

41. Sin embargo, a pesar de existir una conciencia cada vez mayor del problema, muchos refugiados volvieron a verse expuestos a los ataques transfronterizos, al reclutamiento obligado en fuerzas armadas combatientes y al confinamiento en campamentos lejanos, aislados y situados en zonas de peligro. En un caso sucedido en 1998, varios refugiados resultaron heridos -algunos de muerte- o perdieron su alojamiento como resultado de las incursiones, los bombardeos y los ataques terrestres que sufrieron tres campamentos de refugiados. En determinadas situaciones, los propios refugiados se han resistido al traslado de los campamentos debido a la afinidad cultural y étnica con la región fronteriza. Con frecuencia resulta difícil mantener el equilibrio entre la obligación de dar protección internacional, las legítimas preocupaciones de los países de acogida en cuanto a la seguridad y los deseos de los refugiados. Cuando tratan el problema desde el punto de vista de la seguridad estatal en lugar de enfocarlo desde la perspectiva de la protección humanitaria, los Estados corren el riesgo de perder de vista su deber de brindar protección a quienes la necesitan.

42. En su conclusión sobre la protección internacional¹⁰, de 1998, el Comité Ejecutivo expresó honda preocupación por el aumento del uso de la guerra y de la violencia como medio para aplicar políticas de persecución contra determinados grupos atacados por cualquiera de los motivos que figuran en la definición de la Convención de 1951. No hay duda en tales casos de que, de conformidad con la Convención, las víctimas deberían ser consideradas como refugiadas. Preocupa al ACNUR el hecho de que, cuando esos solicitantes de

asilo no forman parte de una corriente masiva de refugiados, su protección individual no está prevista en los procedimientos de algunos países de acogida porque no se les considera como perseguidos, sino como desplazados de guerra.

B. La protección temporal

43. En relación con lo anterior, una novedad inquietante que se observó en el período considerado fue una tendencia cada vez más acusada de los Estados a ampliar la aplicación del régimen de protección temporal a los solicitantes de asilo llegados fuera de un desplazamiento en masa. Para el ACNUR, la protección temporal sigue siendo un instrumento práctico que permite que los Estados respondan de forma adecuada a la llegada imprevista de un gran número de solicitantes de asilo desplazados por una situación de guerra o de violencia generalizada. Cuando la determinación de la condición de cada solicitante se convierte en una tarea demasiado complicada e incluso imposible, la protección puede garantizarse de todos modos mediante la concesión de la protección temporal, aunque esa solución signifique que la estancia de la mayoría de los solicitantes en el país de asilo será provisional. En opinión del ACNUR, al concluir el período de protección temporal es menester que las personas que todavía estén necesitadas de protección tengan acceso a procedimientos individuales adecuados para que, en función de esas necesidades, se determine su condición conforme a los requisitos establecidos en la Convención. Fuera de las situaciones de afluencia masiva, cada persona deberá tener derecho a un procedimiento individual para que se determine su condición, de conformidad con la Convención de 1951.

C. Las personas internamente desplazadas

44. El número creciente de personas internamente desplazadas en todo el mundo ha sido motivo de gran preocupación. Esta situación refleja el hecho de que en muchos lugares ha aumentado la tendencia a convertir a los civiles en objetivo deliberado de los conflictos armados o de las actividades paramilitares. Aunque no dispone de competencia general para ocuparse de las personas internamente desplazadas, el ACNUR puede participar, con sujeción a determinadas condiciones, en actividades destinadas a grupos concretos. Siguiendo la orientación dada por la Asamblea General y el Comité Ejecutivo, los criterios de participación de la Oficina exigen que se reúnan las siguientes condiciones: una petición específica de la Asamblea General, el Secretario General u otro órgano competente de las Naciones Unidas; el consentimiento del Estado afectado o de otra entidad pertinente; la presencia de personal del ACNUR con conocimientos especializados y experiencia en la materia para asistir y proteger a los desplazados internos y buscar soluciones para ellos; y el acceso a recursos suficientes para poder desarrollar las actividades en cuestión.

45. Desde el punto de vista de la protección, la participación del ACNUR en una situación de desplazados internos en Colombia constituye un ejemplo interesante a ese respecto. Con arreglo al acuerdo concertado entre el Gobierno de Colombia y el ACNUR en enero de 1999, la Oficina del Alto

Comisionado ofrecerá al país sus conocimientos especializados para reforzar el marco jurídico, normativo e institucional que rige la situación de los desplazados internos en Colombia. El diseño del programa se centra en torno a la aplicación de los Principios Rectores de los desplazamientos internos, elaborados en 1998 por el Representante Especial del Secretario General. La consecución de los objetivos del programa se evaluará al término de un período de tres años, a partir de julio de 1999, en función de determinados indicadores de protección ya establecidos. Dado el carácter temporal de la participación del ACNUR en Colombia, se reconoce que su apoyo sólo resultará eficaz si se une a un esfuerzo más amplio encaminado a garantizar el cumplimiento del derecho internacional humanitario y a reforzar el respeto de los derechos humanos, partiendo de un enfoque común con otros Miembros del sistema de las Naciones Unidas.

46. Por otro lado, la importancia de la cooperación con los órganos competentes de las Naciones Unidas y con otros colaboradores es una valiosa lección que deja la crisis de Kosovo. Incluso en los casos en que la responsabilidad de la tarea forma parte del mandato del ACNUR, las situaciones de emergencia de tal magnitud y complejidad requieren un enfoque conjunto de los organismos esenciales y los demás colaboradores a fin de poder abordar los enormes retos y problemas que se plantean en los ámbitos de la protección y la asistencia. Al obrar de común acuerdo, todas las partes interesadas se enfrentan hoy a la dificultad de intentar definir los límites cada vez más imprecisos de la acción humanitaria, en un contexto sujeto a imperativos políticos y militares que se escapan de sus respectivos mandatos.

VI. LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES

47. La búsqueda de soluciones duraderas se ha convertido en un reto más complejo todavía en un entorno tan difícil desde el punto de vista de la protección. El ACNUR ha exhortado a todos los Estados a que, en lo posible, sigan promoviendo y facilitando, según proceda, las soluciones duraderas a las situaciones de refugiados, a saber: la integración en el país de asilo, el reasentamiento en un tercer país o la repatriación voluntaria al país de origen. Si bien la repatriación voluntaria, siempre y cuando sea factible, sigue siendo la solución más deseable en la mayor parte de las situaciones de refugiados, existen casos en que la integración o el reasentamiento constituyen alternativas mejores. A menudo, una combinación de soluciones, cada una de ellas destinadas específicamente a atender las circunstancias y las necesidades especiales de los distintos grupos que componen una misma población de refugiados, puede llegar a resolver de forma más permanente una situación de esa índole, en interés de los propios refugiados y de los Estados afectados.

A. La repatriación voluntaria

48. Durante el período abarcado por el informe se produjo la repatriación voluntaria de un importante número de refugiados en todo el mundo. La Oficina siguió prestando asistencia a la repatriación de los refugiados afganos desde el Pakistán, que continuó a un ritmo constante. Con la

aplicación del Plan de repatriación de grupos y la puesta en marcha de las actividades de vigilancia de la protección en el Afganistán, se repatrió a un total de casi 100.000 refugiados durante el período considerado. En abril del presente año, unas 250 familias afganas retornaron voluntariamente desde el Pakistán a las zonas del Afganistán controladas por el Talibán. Para finales de 1999, el ACNUR confía que habrá podido contribuir a la repatriación de entre 12.000 y 15.000 refugiados, según las restricciones presupuestarias.

49. Desde los inicios de la operación, a finales de 1997, hasta los últimos días de abril de 1999 también retornaron a su hogar, bajo los auspicios del ACNUR, 102.000 liberianos. Se estima que otros 160.000 volvieron espontáneamente del exilio durante ese mismo período. En Asia, 47.000 refugiados camboyanos habían retornado de Tailandia a finales de marzo de 1999.

50. El ACNUR ha proseguido sus esfuerzos para establecer un diálogo constructivo entre los países de asilo y los países de origen con miras a mejorar las perspectivas de la repatriación voluntaria en varias de las situaciones actuales. En algunos casos, ha habido indicios alentadores de que las conversaciones sobre el retorno de algunos de los grupos de los que se ocupa el ACNUR, suspendidas desde hace tiempo, podrían reanudarse en el futuro próximo.

51. Incluso en aquellas situaciones en que las perspectivas de retorno no sean tan inmediatas como lo son las de los refugiados de Kosovo en el momento de escribir este informe, el ACNUR adopta las medidas necesarias para preparar el retorno tan pronto como éste resulta factible, en colaboración con los órganos y los organismos competentes de las Naciones Unidas y con otras organizaciones humanitarias. La planificación del regreso de los refugiados kosovares se ha visto entorpecida porque la tragedia humanitaria continúa todavía. Si bien es importante que el ACNUR y la comunidad humanitaria, así como los refugiados, estén preparados para organizar el retorno, también es necesario que no deje de garantizarse una repatriación voluntaria y segura. Entre las condiciones que el ACNUR ha declarado esenciales para la repatriación y el regreso a Kosovo se encuentran las siguientes: 1) la prestación de garantías de seguridad eficientes para los repatriados y los agentes de la asistencia humanitaria internacional; 2) el retiro de las unidades militares y paramilitares responsables de las presuntas atrocidades y del desplazamiento forzado de la población civil; y 3) el despliegue de una sólida fuerza militar internacional de que proporcione un entorno de seguridad para la población civil y la operación humanitaria en Kosovo.

52. En el período examinado se trabajó mucho para ampliar la capacidad de supervisión del ACNUR durante la fase de regreso y después de concluir ésta. Con el establecimiento de directrices concretas de supervisión y la capacitación específica de personal encargado de la protección, la Oficina del Alto Comisionado intenta fomentar la confianza de los refugiados en las operaciones de repatriación patrocinadas por el ACNUR, garantizando al tiempo un retorno seguro y digno.

B. Reasentamiento e integración

53. El ACNUR también ha seguido gozando del apoyo de los Estados en su tarea de fomentar el reasentamiento como un instrumento de protección y una solución duradera. Uno de los objetivos más ambiciosos del reasentamiento es ampliar las perspectivas de asilo y de protección a toda la población refugiada. De forma paralela a sus actividades de reasentamiento, con las que garantiza la seguridad individual, el ACNUR procura reforzar la institución del asilo en los países de acogida y promover soluciones duraderas que beneficien a toda la población refugiada en cada caso. Con esa esperanza, el reasentamiento se ha convertido en un elemento esencial de una estrategia global para la protección de los refugiados y el logro de soluciones duraderas.

54. Además de cumplir los objetivos de brindar una solución duradera a los refugiados y garantizar su protección, el reasentamiento también puede servir para aliviar la carga de los países de acogida. Los Estados han reconocido la necesidad de cooperar y de asegurar, en particular, que los movimientos transfronterizos no representen una presión indebida o excesiva para los países receptores.

55. Las respuestas específicas que se elaboran ante una situación de emergencia grave, como la evacuación humanitaria de los refugiados kosovares de la ex República Yugoslava de Macedonia, deberían distinguirse de los esfuerzos ordinarios de reasentamiento. La evacuación humanitaria, a diferencia del reasentamiento, no se centra en las necesidades de protección de los individuos, sino que consiste en un mecanismo, concertado según el principio de la distribución de la carga, a fin de diversificar las opciones de asilo de todo el grupo. Su objetivo es potenciar el asilo aliviando la presión que supone para el país de acogida la llegada de nuevos refugiados. Por ello, el ACNUR recordó a los Estados que sus generosos ofrecimientos con arreglo al programa de evacuación humanitaria debían añadirse a las cuotas para lugares de reasentamiento. Las cuotas revisten una importancia decisiva para el mandato de protección del ACNUR y su capacidad de resolver los graves problemas que plantea la protección de los refugiados en muchas situaciones sumamente inestables en todo el mundo.

56. Durante el período estudiado, algunos Estados tuvieron también una actitud muy positiva, facilitando la asimilación y la integración de los refugiados. Por ejemplo, cabe citar varios casos significativos en América Latina, en que la integración de los refugiados se llevó a cabo mediante amnistías que permitieron regularizar la situación de los inmigrantes ilegales, o mediante la naturalización de un número considerable de refugiados.

C. La apatridia

57. El problema de la apatridia ha sido motivo de creciente preocupación para el ACNUR dado el incremento del número de casos y de su relación con el desplazamiento. En varias de las situaciones actuales de desplazamiento forzado, hay grupos de apátridas que siguen viviendo en el exilio, en

circunstancias difíciles y sin ninguna posibilidad de adquirir la nacionalidad de su país de adopción. La situación legal de numerosos apátridas en el país de exilio sigue siendo incierta, en especial para los que han residido durante años en los campamentos y asentamientos de refugiados. Con frecuencia, esa incertidumbre da lugar a otras complicaciones, lo que dificulta todavía más la tarea de encontrar una solución duradera para esos grupos.

58. En algunos casos, los apátridas y las personas de nacionalidad indeterminada permanecen detenidos durante años, puesto que no tienen una situación jurídica reconocida en ningún país. En ocasiones, los hijos de los refugiados corren el peligro de convertirse en apátridas, debido a los problemas que plantea el registro de los niños nacidos en los campamentos de refugiados.

59. La búsqueda de soluciones a los casos de apatridia resulta especialmente difícil cuando el problema ha existido durante generaciones. El ACNUR se ha ocupado de varios grupos que se dispersaron por diversos países tras ser deportados de sus lugares de origen. Esos grupos se enfrentan diariamente a graves dificultades en los países en que residen actualmente por la imposibilidad de legalizar su situación jurídica y obtener la nacionalidad. Al mismo tiempo, la posibilidad de retomar y de reintegrarse en sus países y lugares de origen se ve seriamente menoscabada por los obstáculos que les impiden recuperar su anterior nacionalidad.

60. En el período examinado se asistió al estallido de un conflicto armado entre dos países, con las consiguientes expulsiones arbitrarias de ciudadanos o de residentes habituales, por razón de su origen étnico. La apatridia se convirtió en una posibilidad muy real para muchas personas en la medida en que los Estados receptores, a pesar de la existencia de vínculos étnicos, no ofrecieron de forma automática el derecho a la nacionalidad. En el contexto de Kosovo, donde la expulsión de los refugiados ha ido acompañada de la destrucción de un gran número de documentos de identidad, el ACNUR se enfrenta al reto de evitar que la nacionalidad de esas personas no sea cuestionada en el momento de retomar. A tal efecto, la Oficina está llevando a cabo en los países de asilo una actividad considerable para registrar a los refugiados.

61. En los últimos años, el ACNUR ha puesto en marcha numerosas actividades y programas encaminados a combatir la apatridia, entre los que cabe citar la prestación de asesoramiento técnico a los Estados para la elaboración, aplicación y promulgación de leyes sobre la nacionalidad, las actividades de cooperación intensiva y las consultas con órganos de las Naciones Unidas y órganos regionales como el Consejo de Europa y la OSCE, así como la publicación de documentos para ayudar a los Estados y al personal del ACNUR sobre el terreno a abordar los problemas de apatridia. En el informe sobre la marcha de los trabajos presentado este año al Comité Permanente sobre el ACNUR y las actividades relacionadas con la apatridia ¹¹ se exponen en términos generales todas esas medidas que, en muchos casos, ya han logrado reducir tanto la incidencia como la amenaza de la apatridia.

VII. HACIA UNA ASOCIACIÓN MUNDIAL PARA LA PROTECCIÓN

62. A nivel mundial, todavía queda mucho por hacer en la tarea de reforzar la protección de los refugiados. La protección de las víctimas de la persecución y de las violaciones de los derechos humanos no debe considerarse estrictamente un deber jurídico y moral, sino también una labor que en definitiva beneficiará a cuantos Estados tomen parte en ella.

63. Los principios del asilo y la protección son el reflejo de un valor inveterado, respetado y ampliamente aceptado que reconoce la primacía de la seguridad y la dignidad humanas; por tanto, no debería plantearse su derogación a menos que no existiera otra opción viable. Sin embargo, hay que reconocer que la protección de los refugiados por medio de la concesión y el respeto del asilo, en un marco acordado en virtud del derecho internacional, debe conllevar inevitablemente algún tipo de coste. Ello explica todavía con más razón que a lo largo de los años los Estados se hayan reservado un amplio margen de discreción soberana al conceder esa protección. No obstante, tal discreción no está exenta de limitaciones: queda limitada por una constelación de derechos humanos y de responsabilidades dimanantes del derecho de los refugiados y libremente asumidas. Al sopesar los intereses de los Estados frente a esas normas, importa definir con claridad cuáles son las responsabilidades que no pueden eludirse, independientemente de los costes económicos y políticos que pueda acarrear su protección.

64. Ello no significa que los intereses puedan dejarse de lado; en realidad, la comunidad internacional tiene el deber de ayudar a los Estados, mediante la solidaridad internacional y la distribución de la carga, a encontrar soluciones que no comprometan sus intereses. A este respecto, el ACNUR organizó durante el período considerado una serie de seminarios regionales a los que asistieron las distintas partes interesadas, y cuyo objetivo fue examinar el dilema que se plantea entre los intereses y las responsabilidades y buscar formas de conciliar ambos extremos. Se presentaron varias propuestas de actividades prácticas, y todos los participantes coincidieron en la importancia de mejorar los sistemas de asilo e intentar reducir los costes relacionados. Los Estados deberían hacer todo lo posible por acortar el tiempo exigido para la tramitación de las solicitudes de asilo y agilizar la repatriación de las personas cuya petición se haya denegado y que no precisen protección internacional.

65. Otras sugerencias destacaron la necesidad de regularizar la distribución de la carga y aumentar su eficiencia; reforzar las actividades de colaboración entre los gobiernos, las empresas y la sociedad civil; prestar mayor atención a la dimensión humana de los problemas de los refugiados y al fomento del apoyo ciudadano al asilo; acelerar la integración de los refugiados en sus países de asilo, por ejemplo, mediante clases de idiomas y capacitación especializada; sensibilizar a la opinión pública utilizando con mayor eficacia los medios de comunicación y otras tecnologías creativas de uso didáctico, en particular la Internet; y analizar más a fondo y con mayor transparencia las cuestiones relacionadas con el asilo a fin de reducir el número de solicitudes infundadas o inmotivadas. Los seminarios también subrayaron la importancia de tener más en cuenta la naturaleza y el fondo del diálogo entre los países que acogen a los refugiados y los que los generan.

66. Una cuestión que se planteó reiteradamente en los debates de esos seminarios fue la necesidad de establecer nuevos lazos de colaboración y revitalizar los ya existentes en apoyo del sistema internacional de protección de los refugiados. Teniendo presente esta idea, el ACNUR ha proseguido con determinación sus esfuerzos por promover la colaboración en materia de protección de los refugiados a través del mecanismo consultivo "Mano tendida". Ese mecanismo, puesto en marcha en enero de 1998, se amplió a lo largo del pasado año con miras a invitar a un conjunto muy diverso de colaboradores no estatales -entre los cuales se encontraban importantes organizaciones no gubernamentales humanitarias y de derechos humanos, organismos asociados de las Naciones Unidas y miembros del sector empresarial- a participar en una serie de debates acerca de la naturaleza y la magnitud de los retos que plantea actualmente la protección; los principales problemas que entraña; y las distintas medidas que pueden adoptar los Estados y las organizaciones, en colaboración con el ACNUR, para garantizar un apoyo mayor y más constante a los principios de la protección. Los resultados de las consultas ampliadas deberían incorporarse, por las claras relaciones que las unen, en las distintas iniciativas estratégicas que ha emprendido o planificado la Oficina del Alto Comisionado, en particular la revisión del mecanismo PARinAC, el 30° aniversario de la Convención de la OUA y los actos conmemorativos del 50° aniversario del ACNUR, que se iniciarán en diciembre del 2000.

67. En las postrimerías de este siglo, el ACNUR confía en que iniciativas como el mecanismo "Mano tendida" contribuyan al resurgimiento de una asociación mundial para la protección de los refugiados. Los que apoyan la revitalización de un régimen de protección de esa índole comparten la convicción de que la cooperación internacional para la protección de los refugiados constituye, además de un imperativo ético y jurídico, una prudente salvaguardia frente a un futuro incierto.

1. Conclusión N° 85 (XLIX), de 1998 - A/AC.96/911, párr. 21.

2. Resolución de la Asamblea General aprobada el 21 de diciembre de 1995 (A/RES/50/152).

3. Conclusiones Nos. 68 (XLIII), de 1992 - A/AC.96/804, párr. 21; 71 (XLIV), de 1993 - A/AC.96/821, párr. 19; 74 (XLV), de 1994 - A/AC.96/839, párr. 19; 77 (XLVI), de 1995 - A/AC.96/860, párr. 19; 79 (XLVII), de 1996 - A/AC.96/878, párr. 21; 81 (XLVIII), de 1997 - A/AC.96/895, párr. 18; y 82 (XLVIII), de 1997 - A/AC.96/895, párr. 19.

4. A/AC.96/572, párr. 19.

5. Se puede fijar un plazo con la finalidad de aplicar el párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de 1951. Dicha disposición exime de sanciones, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados llegados

directamente de un territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada "a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales". (Sin cursiva en el original.)

6.Conclusiones Nos. 15 (XXX), de 1979 - A/AC.96/572, párr. 72 y 58 (XL), de 1989 - A/AC.96/737, párr. 25.

7.A/AC.96/631, párr. 97, subpárrafo 2.

8.A/52/3, cap. IV, A, Conclusiones convenidas 1997/2.

9.Resolución de la Asamblea general aprobada el 9 de diciembre de 1998 (A/RES/53/125).

10.Conclusión N° 85 (XLIX), de 1998.

11.EC/49/SC/CRP.15.
