



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/AC.96/923
14 de septiembre de 1999

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

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

TEMA ANUAL

FORTALECIMIENTO DE LA ASOCIACIÓN PARA GARANTIZAR LA PROTECCIÓN,
TAMBIÉN EN RELACIÓN CON LA SEGURIDAD

I. INTRODUCCIÓN

1. El Comité Permanente decidió en su 50° período de sesiones, en junio de 1999, seleccionar el tema "Fortalecimiento de la asociación para garantizar la protección, también en relación con la seguridad" como tema anual para el 50° período de sesiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado¹. La creación de asociaciones de trabajo entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y una serie de asociados tiene como meta mejorar la eficacia de sus actividades a favor de los refugiados y otras personas de interés, así como abordar los riesgos de seguridad que afectan a esas personas y a los trabajadores humanitarios. La presente nota ofrece información de antecedentes para el debate del tema anual. En ella se plantean cuestiones de interés y se dan ejemplos de la manera en que una diversidad de asociados han contribuido a mejorar la protección de las personas que solicitan asilo, los refugiados y otras personas de quienes se ocupa el ACNUR, y a abordar las preocupaciones relacionadas con la seguridad. No pretende ser exhaustiva pero se propone suscitar ideas y debates acerca de la forma en que las asociaciones pueden ir abriendo caminos para tratar los complejos problemas que plantean los movimientos de refugiados. Al final de la nota figuran sugerencias en cuanto a los posibles límites de las asociaciones y los elementos que pueden contribuir al éxito.

II. PROTECCIÓN Y SEGURIDAD EN UN AMBIENTE INTERNACIONAL CADA VEZ MÁS COMPLEJO

2. La protección figura en el mismísimo centro del mandato del ACNUR. En su sentido más amplio, la protección abarca todas las actividades destinadas a restablecer la dignidad humana de los refugiados, salvaguardar sus derechos y encontrar soluciones duraderas a sus problemas en el marco de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el correspondiente Protocolo de 1967². Considerada desde esta amplia perspectiva, la tarea de protección tiene dimensiones jurídicas, físicas y materiales.

3. La prestación de protección internacional a los refugiados y otras personas de interés se ha hecho más difícil a causa del ambiente internacional cada vez más complejo. Durante los dos últimos decenios, el sistema de protección de refugiados ha sido sometido a dura prueba en muchas partes del mundo. El apoyo a la institución del asilo ha disminuido. Cada vez es mayor el número de personas, tales como los migrantes ilegales, los elementos armados e incluso personas que no tendrían derecho a la condición de refugiados de acuerdo con la Convención de 1951, que solicitan asilo junto con los refugiados auténticos. Al mismo tiempo, se violan de manera patente los principios humanitarios y de derechos humanos y las normas para las situaciones de conflicto. Con frecuencia los civiles son los objetivos principales de las partes en guerra y las mujeres y los niños sufren de manera desproporcionada. Es muy frecuente que las mujeres sean sometidas a atrocidades entre las que figuran la violación y la explotación sexual organizadas. Se ha reclutado por la fuerza a niños y adolescentes, obligándoles a apoyar de distinta manera el esfuerzo de guerra o se les ha sometido a abusos sexuales y explotaciones de otro tipo. Las personas que más fácilmente son olvidadas, es decir los refugiados ancianos, se enfrentan a los problemas relacionados con la desintegración social y la dependencia crónica. Sus problemas no son menos graves por ser menos visibles³.

4. También han aumentado los peligros a que se enfrenta el personal humanitario, dado que trabaja en situaciones de conflicto abierto o de total inseguridad. El personal humanitario ha tenido que enfrentarse a amenazas, al empleo de la fuerza y a ataques físicos que han causado heridas o muertes y que les impiden desempeñar funciones entre las que figura la protección. A fin de contrarrestar estos peligros cada vez mayores se han hecho intensos esfuerzos en el sistema de las Naciones Unidas para promover la concienciación en materia de seguridad, capacitar al personal que tenga que hacer frente a los mayores peligros y garantizar la seguridad de los funcionarios destinados a operaciones de alto riesgo. Aunque gracias a esta vigilancia constante el número de incidentes no ha aumentado prácticamente, sigue siendo extremadamente preocupante.

5. Evidentemente, en este complejo ambiente, la labor de protección se ha centrado cada vez más en el aspecto de la seguridad física de las personas interesadas, así como del personal humanitario. No hay ninguna organización que pueda hacer frente al problema por sí sola. El tema del 50º período de sesiones, es decir, la atención a la asociación, es especialmente oportuno y pertinente. Actualmente es más necesario que nunca un esfuerzo internacional

concertado para impedir y remediar las violaciones de la seguridad física de los refugiados y otras personas de interés para el ACNUR, así como el de nuestro personal y el de nuestros asociados. Ese enfoque debe comprender esfuerzos para reforzar el respeto de los derechos humanos y el imperio del derecho, aliviar las tensiones en las comunidades y catalizar los esfuerzos de reconciliación, creación de la paz y de instituciones. Algunos de los acuerdos de paz concluidos recientemente contenían elementos de protección física y jurídica de ese tipo y prevén una cooperación más estrecha entre un conjunto de organizaciones e instituciones que se encargan de aspectos civiles y militares de la aplicación de la paz.

III. LA ASOCIACIÓN: ¿QUÉ ES Y POR QUÉ ES NECESARIA?

6. El término *asociación* evoca diversos conceptos; los objetivos o metas compartidos, el deseo de realizar esfuerzos conjuntos para lograr ese objetivo y un sentido de responsabilidad mutua por el resultado deseado. Sin embargo, la asociación no requiere una consonancia constante de opiniones acerca de todas las cuestiones y en todo momento. La creación de una asociación para obtener un objetivo específico y común no significa tampoco que los asociados deseen proseguir su cooperación para hacer frente a otros problemas o cuestiones. Al mismo tiempo, la asociación significa algo más que "coordinación" o "cooperación". Es posible que sea el único medio de cubrir las lagunas entre los mandatos tradicionales o de movilizar los esfuerzos de diversos asociados cuando las necesidades determinadas correspondan a los mandatos de diversas organizaciones.

7. La asociación es el fundamento de la protección internacional tal como está concebida en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967, así como el mandato del ACNUR, todos los cuales contienen disposiciones clave que reconocen que para desempeñar eficazmente sus funciones el ACNUR depende de su cooperación con los Estados, las organizaciones intergubernamentales, las asociaciones privadas y otras entidades. Así pues, las asociaciones en formas diversas y con una amplia gama de participantes han sido un aspecto crucial de la forma de trabajo del ACNUR durante muchos años y han servido para mejorar la protección en todas sus dimensiones.

8. Las asociaciones del ACNUR adoptan formas muy diversas según las necesidades de una situación determinada. Van desde marcos estratégicos amplios con Estados u órganos regionales, hasta acuerdos interinstitucionales oficializados a nivel de la Sede⁴. También pueden adoptar la forma de entendimientos oficiales u oficiosos con entidades no gubernamentales o autoridades locales. Esos arreglos han sido con frecuencia de una gran eficacia por cuanto que se basan en una asociación destinada a lograr una o más metas concretas más bien que a ofrecer simplemente un marco amplio para la cooperación. Los acuerdos de asociación también pueden consistir en un compromiso a largo plazo para cooperar en relación con una serie de cuestiones, o estar limitados en el tiempo y el alcance. Desde su fundación, el ACNUR ha trabajado con diversos asociados tradicionales: refugiados y

otras personas de interés, gobiernos y sector público, sector gubernamental, movimiento de la Cruz Roja y otros órganos del sistema de las Naciones Unidas.

9. Han surgido nuevas y dinámicas asociaciones a causa de la necesidad de considerar las funciones de protección en términos mucho más amplios que incluyan:

- tratamiento de las causas fundamentales de las corrientes de refugiados;
- vigilancia de los derechos humanos;
- refuerzo de la capacidad de respuesta, incluidos sistemas de alerta temprana;
- establecimiento y mantenimiento de la paz; y
- garantía de una transición del socorro al desarrollo sostenible.

También se han desarrollado el carácter y el alcance de las asociaciones del ACNUR para poder responder a los enfoques a la protección que están en rápida evolución. Se establecen o refuerzan los vínculos con las organizaciones internacionales, regionales y subregionales, las instituciones académicas y de otra índole; las instituciones financieras internacionales; el sector privado; los miembros de la sociedad civil e incluso las organizaciones militares y estructuras policiales. Se considera importante que cada asociado aporte valor añadido al esfuerzo de colaboración.

10. Otra cuestión que preocupa es la necesidad de garantizar un ambiente seguro para los refugiados. Esa necesidad fue una de las consideraciones que condujo a la iniciativa conocida como el "Proceso Brookings". Esta iniciativa patrocinada juntamente por la Alta Comisionada y el Presidente del Banco Mundial comprende consultas entre los gobiernos, organizaciones internacionales y no gubernamentales, y destaca la responsabilidad común de una amplia gama de asociados en cuestiones humanitarias y de desarrollo en los esfuerzos para eliminar la laguna existente entre la asistencia humanitaria y el desarrollo a largo plazo. Tiene como objeto estudiar medios de obtener, por medio de asociaciones nuevas e innovadoras, una transición más fácil del conflicto al desarrollo sostenible en la paz en las sociedades que salen de un conflicto.

11. En el complejo entorno actual, la asociación estratégica del ACNUR con otros protagonistas puede producir beneficios considerables tales como:

- influir sobre la opinión pública en favor de los refugiados, reforzando así el apoyo al asilo;

- aumentar la capacidad para controlar los acontecimientos relacionados con la protección (aprovechando en algunas circunstancias el efecto disuasivo de la presencia de otros, en los casos en que el ACNUR no esté representado físicamente);
- obtener recursos suplementarios para apoyar el mandato de protección del ACNUR;
- mejorar los mecanismos de coordinación;
- aprovechar esferas de conocimientos concretos que no están dentro de la competencia del ACNUR ⁵;
- crear nuevos métodos y desarrollar enfoques para la protección;
- asegurar que los marcos para la solución de conflictos tengan debidamente en cuenta las dimensiones humanitaria y de protección y que las soluciones para los refugiados sean duraderas y sostenibles;
- intercambiar información sobre riesgos de seguridad para los refugiados y el personal, a fin de reforzar las medidas de colaboración para contrarrestarlos;

IV. EL ACNUR Y SUS ASOCIADOS: ALGUNOS EJEMPLOS

A. Estados, organizaciones regionales e internacionales

12. La Convención de 1951 y el Estatuto del ACNUR afirman que es necesario que haya cooperación entre el ACNUR y los Estados, las organizaciones intergubernamentales, las organizaciones privadas y otras entidades. De conformidad con el artículo 35 de la Convención de 1951, los Estados se comprometen a cooperar con el ACNUR y "le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención". Consideraciones pragmáticas aconsejan también la cooperación con los Estados. Los Estados son los principales guardianes del régimen de protección de los refugiados, fundamentalmente porque son los protagonistas dominantes en el plano internacional y -en calidad de Partes en la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967- están obligados por sus disposiciones. Además, los Estados son los responsables de facilitar protección y seguridad a todas las personas bajo su jurisdicción, incluido el respeto de los derechos humanos fundamentales, tales como el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona. Habida cuenta de esta posición central de los Estados, el mandato de protección del ACNUR solamente puede llevarse a cabo en estrecha colaboración con ellos.

13. Más allá de este tipo de cooperación, el ACNUR se esfuerza por iniciar otras formas de asociación con los Estados. En el nivel más oficial, el ACNUR trabaja en asociación con los Estados para aclarar y desarrollar el marco normativo y de procedimiento para la protección de los refugiados, mediante el proceso de redacción de conclusiones del Comité Ejecutivo,

instrumentos internacionales y legislación nacional. La Convención de la OUA de 1969 y la Declaración de Cartagena de 1985 son ejemplos de instrumentos regionales importantes relacionados con la protección en cuya redacción participó activamente el ACNUR. El ACNUR y los Estados trabajan en estrecha cooperación para crear y aplicar los procedimientos de determinación de la condición jurídica. En el plano nacional, los Estados han trabajado en estrecha cooperación con el ACNUR para establecer y administrar campamentos y asentamientos de refugiados, y para asegurar el suministro de distintos servicios de protección y asistencia, entre ellos la distribución de asistencia material a los refugiados. También se han visto otras oportunidades de asociación en el contexto de soluciones durables. En particular, la repatriación voluntaria, el asentamiento y el reasentamiento local requieren una acción coordinada entre el ACNUR, los países de origen, los países de asilo y los países de reasentamiento.

14. El ACNUR trabaja en estrecha cooperación con muchos asociados internacionales en el plano internacional cuyos mandatos humanitarios, de derechos humanos o de protección complementan el suyo. Entre ellos figuran el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), los organismos y programas de las Naciones Unidas, en particular el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), los representantes especiales y los representantes del Secretario General de las Naciones Unidas, así como los coordinadores residentes, los relatores especiales de las Naciones Unidas, distintos grupos de trabajo, los tribunales internacionales y otros protagonistas del ámbito internacional. El hecho de que se haya reconocido que los derechos humanos, el derecho humanitario y la protección de los refugiados son temas paralelos que se refuerzan mutuamente ha impulsado la colaboración del ACNUR con esos asociados. Ejemplo notable de esta tendencia es la labor efectuada en la esfera de las personas desplazadas internamente. Dado que no hay ninguna agencia internacional que tenga en exclusiva el mandato de ocuparse de la situación de las personas desplazadas internamente, una cooperación enérgica es el requisito necesario para la protección efectiva y el logro de soluciones duraderas. El ACNUR ha participado en las consultas celebradas por el Comité Permanente entre Organismos destinadas a reforzar la protección de las personas desplazadas internamente mediante una cooperación más enérgica entre los distintos organismos.

15. Durante los dos últimos decenios se han visto múltiples ejemplos positivos de asociación del ACNUR con los Estados y otros asociados internacionales. Uno de ellos fue la Conferencia Internacional sobre Refugiados Indochinos cuyo Plan General de Acción creó un marco para una colaboración constructiva entre los Estados de Asia sudoriental que recibían solicitantes de asilo procedentes de Indochina y otros Estados interesados. La Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) suele citarse como modelo de cooperación entre siete Estados de América Central, el Secretario General de las Naciones Unidas, el ACNUR, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Abrió nuevos caminos en distintas esferas -con la creación de los "proyectos de impacto rápido" para ayudar a los repatriados- y en comunidades de acogida para los refugiados, al habilitar las mujeres desplazadas para que desempeñaran una

función activa en el proceso de reconciliación y desarrollo económico y al otorgar a las comunidades y organizaciones no gubernamentales locales un mayor poder de decisión en cuanto a su futuro. Aún más importante ha sido que el CIREFCA promoviera la protección de los refugiados y otras personas de interés al colocar en un lugar destacado del programa de paz y reconciliación regional los principios que rigen la repatriación de los refugiados y las personas desplazadas internamente.

16. En fecha más reciente, el proceso de seguimiento de la Conferencia de la CEI de mayo de 1996 ⁶ ha fomentado asociaciones innovadoras y productivas para la protección. Los países que participan en el proceso establecido por la Conferencia de la CEI están redactando o revisando legislación sobre los refugiados o ya la han aprobado. Se están intensificando las actividades de creación de capacidades y formación para ayudar a los Estados de la región a establecer sistemas de asilo y procedimientos para determinar la condición de refugiado de conformidad con las normas internacionales. El proceso de la CEI también ha llevado a una cooperación más estrecha acerca de la ciudadanía. Ya ha comenzado a dar fruto la cooperación firme para abordar la cuestión de la apatridia entre el ACNUR, el Consejo de Europa y las instituciones pertinentes de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH)) y el Alto Comisionado para la Minorías Nacionales (ACMN). Sin embargo será necesario seguir la labor para poner de acuerdo la legislación y la práctica nacionales con la Convención de 1961 sobre la reducción de la apatridia y la Convención del Consejo de Europa sobre la nacionalidad. Gracias al proceso de la CEI y la cooperación que ha producido, se ha podido adelantar mucho en los esfuerzos para resolver la situación de los pueblos deportados anteriormente. El ACMN, en estrecha cooperación con el ACNUR y el Open Society Institute's Forced Migration Projects, ha motivado la celebración de consultas para comenzar a dar forma a un enfoque amplio para obtener soluciones con la participación de todos los interesados.

17. La crisis del Kosovo también ofreció un terreno abonado para la asociación con Estados y organizaciones intergubernamentales a fin de reforzar la protección. Antes de marzo de 1999, el ACNUR cooperaba estrechamente con la Misión de Verificación de Kosovo de las OSCE, así como con el Comité Internacional de la Cruz Roja y diversas organizaciones no gubernamentales locales e internacionales. Esta asociación fue fundamental para conseguir información fiable acerca del número, la ubicación y la situación de las personas desplazadas y los repatriados, y para facilitar las intervenciones destinadas a atender las necesidades urgentes y poner a los grupos vulnerables en condiciones de seguridad. La información compartida fue también importante para la protección del personal humanitario sobre el terreno, en particular al intensificarse la crisis. En Kosovo, la presencia internacional demostró una vez más ser un factor fundamental para contener, aun cuando no impedir totalmente las amenazas contra la vida, la seguridad y los bienes.

18. Los acontecimientos acaecidos a partir de marzo de 1999 perturbaron profundamente estas asociaciones. Se forjaron nuevas formas de asociación

para responder al éxodo masivo de cerca de 1 millón de refugiados y personas desplazadas del Kosovo. El Programa de Evacuación Humanitaria destinado a aliviar la presión excepcional a que se vio sometido uno de los países de asilo fue un ejemplo de solidaridad y distribución de la carga en condiciones extremas. El Programa puso de relieve una voluntad política ejemplar de evitar el peligro de desestabilización creado por la presencia de grandes números de refugiados en circunstancias precarias.

19. La adopción de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, y la firma del acuerdo técnico militar entre la Fuerza Internacional de Seguridad en Kosovo (KFOR) y los Gobiernos de la República Federativa de Yugoslavia y la República de Serbia condujeron a la instalación de la KFOR en Kosovo y la repatriación de 770.000 personas de origen albanés a Kosovo, al 1º de septiembre de 1999. Una vez más están estableciéndose y reformándose nuevas asociaciones, en particular en el marco de la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo.

20. Desde hace muchos años, el diálogo constructivo con la Unión Europea (UE), sus Estados miembros e instituciones ha sido una alta prioridad de la Oficina. Este contexto abarca la labor del Grupo de Trabajo de alto nivel para el asilo y la migración, que actualmente está desarrollando una estrategia común integrada y un enfoque general para la política de asilo y migración en determinados países y regiones de los que procede la mayoría de los solicitantes de asilo y migrantes hacia la UE. La cooperación entre la UE y el ACNUR está oficializada mediante la Declaración N° 17 al Tratado de Amsterdam, que entró en vigor el 1º de mayo de 1999. La Conferencia en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE que se celebrará próximamente en Tampere ofrecerá una oportunidad para definir una estrategia a fin de crear en Europa una "zona de libertad, seguridad y justicia común".

21. En África, la asociación con la Organización de la Unidad Africana (OUA) sigue siendo la piedra angular de los esfuerzos para obtener una paz sostenible y la solución de los problemas de los refugiados. En 1999 se produjeron algunos acontecimientos alentadores tales como el alto al fuego o los acuerdos de paz en varios conflictos ya antiguos. Sin embargo, esos acuerdos seguirán siendo muy frágiles si no cuentan con el compromiso de abordar y resolver los conflictos mediante negociaciones y no la fuerza.

B. Sociedad civil

22. En la mayor parte de las situaciones de refugiados y repatriación, la sociedad civil desempeña una función vital en el desempeño del mandato del ACNUR y la ejecución de sus actividades. Si bien las organizaciones no gubernamentales representan el grupo más importante, se sigue estableciendo vínculos con otros miembros de la sociedad civil en su sentido más amplio. La lista es larga y va desde el mundo de la enseñanza al de los negocios, las artes y la política. Los resultados de estas iniciativas de colaboración son alentadores.

23. Las organizaciones no gubernamentales siguen siendo los asociados tradicionales del ACNUR y durante años han ido adquiriendo importancia en la esfera de la protección dado que, entre otras cosas, ofrecen una gama de competencias que complementan la labor del ACNUR. Las organizaciones no gubernamentales han demostrado ser asociados eficaces y flexibles que ofrecen servicios directos en todos los aspectos de la labor sobre el terreno, desde responder a emergencias mediante la gestión de campamentos hasta otras soluciones duraderas. Sus estructuras relativamente menos burocráticas les permite actuar con rapidez y adaptarse sin demora a las situaciones cambiantes sobre el terreno. Las organizaciones no gubernamentales también son defensoras activas del cumplimiento de las normas internacionales de la protección. Las organizaciones no gubernamentales locales sirven de enlace entre el ACNUR y las comunidades receptoras, aumentan la posibilidad de obtener acceso a la situación de las personas afectadas y vigilarla y son protagonistas fundamentales en la transición del socorro al desarrollo.

24. Un ejemplo innovador reciente de asociación con el sector comercial fue el de el ACNUR, la OIM y una empresa importante (Microsoft) que prestó ayuda para desarrollar un sistema de registro computadorizado en el contexto de la emergencia del Kosovo. El sistema se creó siguiendo las indicaciones del ACNUR y abre nuevas opciones de registro en situaciones de desplazamientos en masa y permite la verificación basada en los datos obtenidos sobre el terreno y la emisión simultánea de tarjetas de identidad para refugiados y repatriados.

25. Otro ejemplo ha sido el Foro de asociaciones comerciales y humanitarias, que se celebró por primera vez a principios de 1999, organizado por el ACNUR y el Comité de Socorro Internacional, que reunió dirigentes de casi unas 30 organizaciones humanitarias y empresas multinacionales importantes. El Foro ayudó a crear una asociación naciente entre organizaciones humanitarias y la comunidad comercial, reconociendo que ambas comparten el objetivo de que las sociedades perturbadas se hagan prósperas y democráticas. Se determinaron diversas esferas para la acción conjunta, incluida la actividad para promover el gobierno democrático y la administración pública eficaz, la construcción o reconstrucción de los sistemas judiciales, la limpieza de campos de minas para poder reanudar la agricultura, y garantía de suministro de servicios básicos e infraestructura.

26. La importancia de la asociación del ACNUR con las organizaciones no gubernamentales queda demostrada claramente por el proceso de consultas de la Asociación para la Acción (PARinAC) que establece una nueva base para la cooperación entre el ACNUR y las organizaciones no gubernamentales asociadas. En él se examinaron las relaciones operacionales y los criterios para crear asociaciones mejores y más constructivas y se expresó el compromiso de mejorar la acción humanitaria conjunta. El proceso culminó en la Conferencia de Oslo en junio de 1994, en la que se aprobaron la Declaración y Plan de Acción de Oslo, que contenía 134 recomendaciones, incluidas muchas referentes a la protección de los refugiados y a la asociación entre organizaciones no gubernamentales y el ACNUR. Se reconoce ampliamente que el PARinAC ha sido un elemento clave para reforzar la cooperación entre el ACNUR y las organizaciones no gubernamentales que participan actualmente como

observadoras en la labor del Comité Permanente y el Comité Ejecutivo del ACNUR. Las medidas de seguimiento en los planos nacional y regional han mantenido muy activo el proceso PARinAC. Sigue siendo una plataforma para examinar y mejorar constantemente asociaciones concretas. Con miras al año 2000, el ACNUR y las organizaciones no gubernamentales se proponen revitalizar el proceso PARinAC para enfrentar en mejores condiciones los múltiples problemas que surjan en el futuro. Se está preparando actualmente el Plan PARinAC para el año 2000 que incluirá recomendaciones sobre la forma de mejorar la asociación para la protección sobre el terreno⁷. El nuevo Acuerdo Marco para la Asociación Operacional está mejorando la colaboración no solamente entre las organizaciones no gubernamentales y el ACNUR, sino también entre las propias organizaciones no gubernamentales. El Acuerdo reconoce la importancia que tiene la contribución de todas las entidades que trabajan con los refugiados, así como la necesidad de una fuerte asociación para asegurar el suministro de protección y asistencia eficaces.

C. Refugiados y otras personas motivo de preocupación

27. Los refugiados y otras personas motivo de preocupación no son simplemente los beneficiarios pasivos de la asistencia humanitaria. La experiencia del ACNUR le ha indicado que desempeñan funciones importantes en el suministro de protección, asistencia y soluciones duraderas, en particular en el ambiente de los campamentos. Los refugiados y otras personas motivo de preocupación son fuentes fundamentales de información en relación con los problemas de protección y de seguridad en los campamentos. Con una cierta orientación y formación, suelen ser participantes importantes en los refuerzos del ACNUR para vigilar una determinada situación y ofrecer opiniones valiosas y necesarias para organizar la asistencia y las medidas de protección. Ofrecen un apoyo considerable en el suministro y la distribución de la asistencia humanitaria y pueden ayudar para conseguir que las preocupaciones de protección sean integradas adecuadamente en la administración de los campamentos de refugiados y asentamientos.

28. Las mujeres refugiadas participan activamente en una amplia gama de actividades referentes a sus derechos humanos, tales como las campañas celebradas recientemente en África, América Latina y Asia Central. Las propias refugiadas hicieron que se escucharan sus opiniones en todos esos casos. También están haciendo contribuciones importantes a los procesos de solución de conflictos y establecimiento de la paz en países tales como Eritrea, Etiopía y Burundi. Su papel es también fundamental en todas las medidas de prevención destinadas a reducir los peligros de violencia y de inseguridad a que se vieron expuestas. Por ejemplo, en los campamentos situados en el extremo occidental de la República Unida de Tanzania se está aplicando un programa general de prevención y respuesta a la violencia sexual y contra la mujer durante los últimos 18 meses. El éxito de este proyecto, que adopta un enfoque basado en la comunidad, está inspirando proyectos de ámbito análogo en cinco otros países de África occidental y oriental. Se basa en la asociación con las refugiadas, los servicios locales de policía, las organizaciones no gubernamentales y el personal de los organismos humanitarios.

IV. ACERCAMIENTO A NUEVOS ASOCIADOS EN APOYO DE LA PROTECCIÓN

29. Desde finales de 1997, el ACNUR ha emprendido amplias consultas de "acercamiento" destinadas a revitalizar el apoyo a las instituciones esenciales de protección a los refugiados, incluida la Convención de 1951. Las consultas deben considerarse como parte de un proceso de cimentación de las asociaciones actuales y de creación de nuevas asociaciones. Tras la primera fase de dichas consultas de acercamiento, que abarcó consultas bilaterales detenidas con una sección representativa de Estados miembros del Comité Ejecutivo del ACNUR, las consultas se han ampliado para incluir a las organizaciones no gubernamentales y otros protagonistas fundamentales no estatales, incluidos los órganos y organismos de las Naciones Unidas, las instituciones financieras institucionales y el sector corporativo, así como miembros influyentes de la sociedad civil⁸. El resultado de estas consultas ha inducido a Estados de distintas regiones a comprometerse a emprender esfuerzos de diplomacia bilateral en pro de la ratificación de los instrumentos internacionales fundamentales para la protección de los refugiados, incluidos los instrumentos sobre la apatridia.

30. En un momento en que la institución del asilo está sometida a presión, la asociación también ha tratado de estimular ideas creativas a favor de la protección y la promoción de un diálogo destinado a reforzar la institución del asilo. Buen ejemplo de este enfoque de la asociación es la serie de simposios celebrados entre 1997 y 1999 sobre el tema "Desafíos a la institución del asilo y la protección de refugiados - Armonización de los intereses del Estado con las obligaciones internacionales de asilo". Los simposios reunieron a expertos en cuestiones de asilo de cuatro regiones⁹ para estudiar las zonas de tensión entre los intereses del Estado y sus responsabilidades por la protección de los refugiados y encontrar medios de armonizar esas tensiones. Los participantes en esta iniciativa procedían de una amplia gama de sectores y disciplinas, figurando entre ellos representantes de gobiernos, organizaciones internacionales, instituciones académicas y de investigación, la sociedad civil, y el sector privado.

31. Aunque las cuestiones planteadas en cada simposio se diferenciaban de manera considerable, había un significativo factor común en los temas discutidos, por ejemplo, los simposios reconocieron que "el problema actual no es cómo establecer barreras para mantener a las personas aisladas, sino cómo gestionar los movimientos de refugiados y emigración de manera coherente con los derechos humanos y los principios humanitarios al tiempo que se atienden las preocupaciones legítimas de los Estados y las comunidades receptoras"¹⁰. Además, se aconsejó firmemente al ACNUR que creara nuevos grupos de asociados ya que nunca había sido tan importante ampliar la base de esos grupos constituyentes más allá de los asociados tradicionales a fin de hacer participar a la sociedad civil de manera considerable y transparente. Este ha sido uno de los objetivos fundamentales del proceso de acercamiento.

V. CÓMO GARANTIZAR LA SEGURIDAD

32. Muchas de las situaciones que causan desplazamientos se caracterizan por graves violaciones de los principios y normas de los derechos humanos y del derecho humanitario, lo que hace que la protección física sea un componente importante en las intervenciones relacionadas con la protección. Además, la presencia de elementos armados y de otro tipo entre los refugiados auténticos ha planteado el espinoso problema de cómo separar a las personas que no necesitan protección internacional de las que sí la necesitan, a fin de mantener el carácter estrictamente humanitario de los campamentos y asentamientos al tiempo que se aumenta la seguridad. Finalmente, dado que los trabajadores humanitarios pueden encontrarse en situaciones de conflicto abierto o inseguridad total, ha habido una tendencia en centrarse mucho más en sus propias necesidades de seguridad y en las medidas para atender a estas necesidades. En algunos países, las amenazas a la seguridad de los trabajadores humanitarios han llevado a la suspensión parcial o total de programas de socorro, lo cual ha impedido al mismo tiempo las actividades de protección.

33. En 1998 el Consejo de Seguridad celebró un debate abierto, iniciado por la República de Corea, para estudiar la forma de mejorar la protección para la asistencia humanitaria a los refugiados y otras personas en situaciones de conflicto. Fue un debate muy oportuno en el que se reconoció la importante función desempeñada por los protagonistas humanitarios en las relaciones internacionales y su necesidad de apoyo del Consejo de Seguridad. El ACNUR se puso a la cabeza en la redacción del ulterior "Informe del Secretario General sobre la protección para la asistencia humanitaria a los refugiados y otras personas en situaciones de conflicto" publicado en septiembre de 1998 ¹¹. A continuación se inició un amplio proceso de consultas con otros órganos de las Naciones Unidas, el CICR y Estados miembros del Consejo de Seguridad.

34. También fue importante en este contexto la Reunión Regional sobre cuestiones de refugiados en los Grandes Lagos, celebrada en Uganda en mayo de 1998 bajo el patrocinio conjunto del ACNUR y la OUA. La seguridad ocupaba un lugar destacado en el programa y se llegó a un consenso en el sentido de que el carácter mixto de los campamentos constituía una amenaza. También se reconoció que los organismos humanitarios no podían enfrentar por sí solos los problemas de seguridad y que el apoyo internacional a las fuerzas de policía era importante. Los participantes en la reunión están mejor preparados que las tradicionales fuerzas multinacionales de mantenimiento de la paz cuando se trata de resolver cuestiones de seguridad de ese tipo.

35. La experiencia obtenida recientemente por el ACNUR, por ejemplo en la región de los Grandes Lagos, la República Unida de Tanzania y en Europa sudoriental, ha puesto de relieve verdaderamente cuán urgente es ocuparse de las cuestiones de seguridad en los campamentos y asentamientos de refugiados. El apoyo a la policía nacional en Kenya y en la República Unida de Tanzania son ejemplos de casos en los que el ACNUR ha facilitado apoyo material para el despliegue de la policía a fin de mantener el orden público en los campamentos de refugiados. En el caso de la República Unida de Tanzania, la

policía también ayudó a detener las actividades que iban en contra de la Convención de 1969 de la OUA. El ACNUR ha iniciado el proceso de examinar distintos enfoques nuevos para la seguridad de los campamentos que se basa en el concepto de que una "escala de opciones" graduada, y que entraña la creación de asociaciones entre los Estados, los órganos de las Naciones Unidas y otros protagonistas ¹². Un enfoque de ese tipo (análogo al actual acuerdo de preparación del Consejo Danés para los Refugiados/Consejo Noruego de los Refugiados) prevé la identificación de entidades de policía nacional o del ejército nacional que puedan desplegarse rápidamente para proporcionar seguridad en los campamentos con carácter de emergencia. Se utilizó una variante de este modelo en los campamentos de refugiados de la ex República Yugoslava de Macedonia, en los que los agentes de policía sueca estaban asociados con la policía local para garantizar la seguridad en los campamentos. Otra opción podría ser la aplicación de acuerdos de preparación tales como los utilizados por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Otro enfoque podría ser una adaptación del modelo CIVPOL utilizado en Bosnia y Kosovo que podría aplicarse al mantenimiento del orden en los campamentos de refugiados que pasaran por problemas de importancia en materia de seguridad. Si bien todos estos enfoques están destinados a tratar las cuestiones más importantes y evidentes de la seguridad en los campamentos, hay otras formas de inseguridad de las que se habla menos tales como los tráficos ilegales y el delito con violencia, de las que también hay que ocuparse.

36. En los Estados debilitados por los conflictos, en particular los que pasan por importantes movimientos de repatriación, la asociación en esquemas de creación de capacidades para apoyar, capacitar y vigilar a la policía en sus actuaciones y a otro personal encargado de administrar y aplicar la ley puede ayudar a mejorar el ambiente de seguridad y establecer la confianza en el retorno. Los encargados del mantenimiento de la paz también pueden ser asociados importantes en los esfuerzos para mejorar la seguridad, en particular facilitando información relacionada con la seguridad necesaria para evaluar los riesgos del personal humanitario; contribuyendo al esfuerzo para determinar, señalar o eliminar las minas terrestres y la munición sin explotar de las zonas de los repatriados; y contribuyendo a la creación de un ambiente conductivo a los movimientos de repatriación.

37. También es necesaria la asociación para tratar los riesgos de seguridad de los trabajadores humanitarios. En Kosovo, el ACNUR actuó en asociación con los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales para ofrecer una capacitación importante en materia de seguridad a fin de reducir los riesgos corridos por los trabajadores de ayuda humanitaria en Albania y la República Federativa de Yugoslavia, participó activamente en los mecanismos de seguridad de las Naciones Unidas en el plano nacional y cooperó con las organizaciones no gubernamentales, la OSCE-KVM, las autoridades locales y otros participantes en las disposiciones para la seguridad de los convoyes de socorro, las disposiciones para las evacuaciones de emergencia y la transmisión de información relacionada con la seguridad.

VI. ALGUNAS CUESTIONES IMPORTANTES

38. Todo el proceso de deliberación mencionado solamente ha tocado algunos aspectos de las complejas cuestiones planteadas por el tema de este año y no ha dado más que un número limitado de ejemplos de asociación. Para ayudar a seguir reflexionando y debatiendo el tema, quizá el Comité Ejecutivo deseara ocuparse de las siguientes cuestiones amplias:

- ¿Por qué necesitamos las asociaciones?
- ¿Cuáles son los límites de la asociación, en especial cuando se trata de protección?
- ¿Cuáles son los elementos de una asociación acertada?
- ¿Qué impacto tienen las asociaciones sobre el terreno?

39. Aunque sin duda alguna la asociación puede mejorar la protección y la seguridad de los refugiados, existen algunos límites. Al esforzarse por definir los límites adecuados de la asociación, el ACNUR tiene como punto central de referencia su mandato y el imperativo de preservar el carácter humanitario y no político de sus funciones. El mandato de protección de los refugiados corresponde exclusivamente al ACNUR y no puede delegarse. Así pues hay una tirantez entre la medida en que el ACNUR puede y debe ampliar o reforzar las asociaciones para la protección y la necesidad de mantener su responsabilidad única. Análogamente, el hecho de que el ACNUR necesite mantener en todo momento su condición de protagonista imparcial y humanitario puede ir en contra de las asociaciones en determinadas circunstancias.

40. Habida cuenta de la gran cantidad de asociados que participan actualmente en la cooperación en relación con cuestiones que repercuten sobre la protección y la seguridad de los refugiados, es importante que cada uno de ellos entienda plenamente y respete los principios básicos de la legislación de refugiados, de los derechos humanos y del derecho humanitario. Además, la experiencia del ACNUR indica que entre los elementos necesarios para el éxito de las asociaciones figuran:

- Los asociados llegan a un consenso de manera oportuna en el sentido de que coordinar sus esfuerzos para lograr un objetivo determinado será más eficaz que la acción individual no coordinada.
- En un acuerdo escrito o tácito se establecen los parámetros de la cooperación, preferentemente sobre el terreno, lo más cerca que se pueda de las personas en favor de las cuales se considera necesaria una intervención de protección. Esa asociación sobre el terreno puede apoyarse adecuadamente mediante acuerdos firmados en las capitales o en la Sede, en los que se tratarían cuestiones más amplias de cooperación interinstitucional.

- Las actividades de capacitación con una meta determinada ayudan al ACNUR y a los nuevos asociados a conocerse y a familiarizarse con sus mandatos respectivos, métodos de trabajo y estructuras.
- Se designan centros de coordinación o funcionarios de enlace para facilitar un enlace eficaz y comunicaciones fáciles con las personas correspondientes.
- Sobre la base de su mandato o conocimientos especiales, el asociado añade valor a las intervenciones de protección.
- Los asociados se consultan periódicamente acerca de la evolución de la situación para identificar problemas concretos y ponerse de acuerdo sobre las medidas para remediarlos, así como para evaluar la eficacia de las intervenciones de protección.
- Se revisa periódicamente la asociación para determinar si hay problemas y tratarlos de manera colectiva y amigable.

41. Las delegaciones que participen en el 15° período de sesiones del Comité Ejecutivo quizá deseen describir sus propias experiencias y hacer sugerencias acerca de formas para ampliar o reforzar las asociaciones con miras a lograr una repercusión en la protección y seguridad de los refugiados. El tema es amplio pero también oportuno. Mediante la identificación de elementos prácticos para el éxito, al tiempo que se reconocen ciertas limitaciones, el debate ofrece una oportunidad para determinar zonas importantes para desarrollo y cambio en el futuro cuando entremos en el nuevo milenio.

Siglas

BafD	Banco Africano de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DOMP	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
FAD	Fondo Asiático de Desarrollo
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
IASC	Comité Permanente Entre Organismos
IIDH	Instituto Internacional de Derechos Humanos
ISESCO	Organización Islámica para la Educación, la Ciencia y la Cultura
IGAD	Autoridad Internacional de Asuntos Relacionados con el Desarrollo
LCI	Iniciativa en Favor de la Infancia de Liberia
OACDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCI	Organización de la Conferencia Islámica
OHCE	Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUSDC	Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OUA	Organización de la Unidad Africana
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SADC	Comunidad de África Meridional para el Desarrollo
UNBRO	Operación de las Naciones Unidas de Socorro en la Frontera
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UNRISD	Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social
UNSECOORD	Oficina del Coordinador de Medidas de Seguridad de las Naciones Unidas
VNU	Voluntarios de las Naciones Unidas

Notas

1/ Este tema está relacionado con el que se debatió en el 49º período de sesiones del Comité Ejecutivo -"La solidaridad internacional y el reparto de la carga en todos sus aspectos: responsabilidades nacionales, regionales e internacionales para con los refugiados"- en el cual se aclaraba la importancia de la asociación entre los Estados para el mantenimiento de la institución de asilo.

2/ Entre esas actividades de protección figura la promoción de la adhesión a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, la prestación de apoyo para la creación de procedimientos para determinar la condición de nacionalidad, la asistencia a los esfuerzos del gobierno y del sector privado para promover la repatriación voluntaria o la asignación en las nuevas comunidades nacionales, etc. Véase el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la resolución 428(V) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1990, cap. II, párr. 8.

3/ EC/48/SC/CRP.39.

4/ Durante años, el ACNUR ha celebrado memorandos de entendimiento, ha intercambiado cartas u otras formas de acuerdos de cooperación con muchísimas organizaciones intergubernamentales, instituciones y otras entidades, tales como BasD/BAfD, el Consejo de Europa, OHCE, BID, IIDH, ISESCO, FIDA, IGAD, OIT, OIM, OTAN, OUA, OCDE, OACNUR, OCI, OSCE, CODAM, ONUSIDA, UMBRO, PNUD, UNDRO, UNESCO, FNUAP, UNICEF, UNIFEM, UNOPS, UNRISD, UNSECONU, VNU, el Banco Mundial, PMA y OMS.

5/ Como, por ejemplo, en cuestiones de conocimientos jurídicos, políticos, militares o técnicos.

6/ Conferencia regional sobre los problemas de los refugiados, las personas desplazadas, otros emigrantes involuntarios y los repatriados en los países de la Comunidad de Estados Independientes y Estados vecinos afectados (Ginebra, mayo de 1996), convocada por el ACNUR en cooperación con la OSCE y la OMI.

7/ En notas publicadas recientemente por el Comité Permanente (EC/49/SC/CRP.29, 38 y 39) se dan ejemplo de una gama de actividades relativas a los niños refugiados, las mujeres y los ancianos refugiados en las que participan el ACNUR, las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones tales como el UNICEF.

8/ A finales de junio, el Comité Permanente del Comité Ejecutivo disponía de un documento de información acerca del proceso de acercamiento en el que se describía la forma en que el ACNUR trata de entablar un diálogo con una gama de asociados en relación con los problemas sin precedente que se presentan en su mandato de protección.

9/ África meridional, América del Norte y Europa occidental, América del Sur y la región de Asia y el Pacífico.

10/ Hubo amplio acuerdo en que la mejor forma de reforzar la institución del asilo no era poner de nuevo en acción la protección de refugiados convenida sino de atacar en su raíz de manera activa, imaginativa y con los suficientes recursos las causas de la partida, haciendo al mismo tiempo todo lo posible por restablecer la confianza en el sistema de asilo.

11/ S/1998/883.

12/ La "escala de opciones" se describió en el documento "Security and the Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and Settlements" (E/49/SC/INF.2) que el Comité Permanente examinó en su 14º período de sesiones en febrero de 1999.
