



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/AC.96/1053
30 de junio de 2008

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS E INGLÉS

COMITÉ EJECUTIVO DEL PROGRAMA
DEL ALTO COMISIONADO
59º período de sesiones
Ginebra, 6 a 10 de octubre de 2008
Tema 5 a) del programa provisional
Informes sobre la labor del Comité Permanente:
protección internacional

NOTA SOBRE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Informe del Alto Comisionado

I. INTRODUCCIÓN

1. En el preámbulo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 se hace referencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y se reafirma "el principio de que los seres humanos sin distinción alguna deben gozar de los derechos y libertades fundamentales". También se recuerda el compromiso de las Naciones Unidas de "asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales". Teniendo presente el sexagésimo aniversario de la Declaración, la nota sobre protección internacional del presente año se centra en los artículos de la Declaración que tienen una pertinencia particular para las personas de que se ocupa la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).
2. En particular, la nota examina los acontecimientos que se han producido desde mediados de 2007 hasta la fecha en relación con el derecho a buscar asilo en caso de persecución y a disfrutar de él en cualquier país y con el derecho a una nacionalidad (Declaración, arts. 14 y 15), que se enuncian claramente en la Convención de 1951 mencionada y en las dos convenciones sobre la apatridia de 1954 y 1961. También se examinan en ella las situaciones en que se han

visto amenazados los derechos de los desplazados internos. En relación con cada problema, la nota pone de manifiesto los retos con que ha habido que enfrentarse y los avances logrados durante el período que abarca en el desempeño de la labor de ayudar a las diferentes categorías de personas de las cuales se ocupa el ACNUR a fin de asegurar el respeto de sus derechos y de proporcionar asistencia a los Estados para que cumplan sus obligaciones al respecto. Esa nota muestra como los principios fundamentales de la Declaración respecto a libertad, igualdad y no discriminación (Declaración, arts. 1 y 2) son centrales en relación con esa labor. Al mismo tiempo, los derechos y libertades enunciados en la Declaración son universales e indivisibles, están relacionados entre sí, son interdependientes y se refuerzan mutuamente¹, y son tan pertinentes para los refugiados y los apátridas como para todos los ciudadanos en su propio país, incluidos los desplazados internos.

3. El objetivo es aprovechar el carácter complementario de las normas internacionales sobre los refugiados y sobre los derechos humanos². Esto guarda relación no sólo con la evolución del derecho, sino también con la cooperación del ACNUR con los órganos de supervisión de los tratados de derechos humanos en su labor de defensa de las personas de las cuales se ocupa. La intención también es mostrar que las responsabilidades de protección del ACNUR y de los Estados respecto de todas las personas de su competencia están firmemente ancladas en el marco de los derechos humanos.

II. PANORAMA GENERAL DE LO ACONTECIDO

4. A lo largo del período abarcado por la nota, se produjeron importantes operaciones de regreso. Sin embargo, se registró un aumento del número de personas desplazadas por la fuerza en el interior o fuera de su país, incluido desde o en África central, el Chad, Colombia, el Cuerno de África, el Iraq, Kenya y Darfur (Sudán). Las estadísticas del ACNUR indican que, a principios de 2008, en todo el mundo había 31,7 millones de personas de que se ocupa la Oficina, incluidos casi 11,4 millones de refugiados o de personas en situación similar a la de los refugiados, unos 740.000 solicitantes de asilo que habían presentado sus solicitudes en 2007 o cuyos casos estaban pendientes de resolución, 731.000 refugiados que habían regresado a sus países voluntariamente en 2007 y casi 3 millones de apátridas. Además, había aproximadamente 13,7 millones de desplazados internos que recibían protección y/o asistencia del ACNUR, de un total mundial estimado en 26 millones de desplazados internos debido a conflictos³.

¹ A/RES/60/251.

² Conclusión del Comité Ejecutivo N° 95 (LIV), 2003, párr. 1.

³ El ACNUR modificó en 2008 las categorías de personas de que se ocupa, excluyendo, por ejemplo, a los refugiados reasentados de las estimaciones de refugiados en los países industrializados. Las comparaciones con los datos de años anteriores tienen, pues, una pertinencia limitada. La cifra total de "desplazados internos debido a conflictos" se ha tomado del Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos.

5. Los iraquíes desplazados dentro y fuera de su país constituían el grupo más amplio de personas de un solo país en esas estadísticas. El número de desplazados dentro del Iraq era de casi 2,4 millones, mientras que Jordania y la República Árabe Siria acogían conjuntamente a un número estimado en 1,5 a 2 millones. Esas son las situaciones de refugiados urbanos más importantes con que ha tenido que enfrentarse el ACNUR, y durante el período abarcado por la presente nota la Oficina ha trabajado para consolidar el espacio de protección en beneficio de esas personas. Se utilizó el reasentamiento como un importante mecanismo de reparto de la carga, y la Oficina superó la meta de 20.000 solicitudes en 2007, aunque el número de partidas fue considerablemente menor. A pesar de que las condiciones reinantes en el Iraq no favorecían la realización de regresos organizados, el ACNUR siguió estando preparado para proporcionar asistencia a los refugiados y los desplazados internos con voluntad de regresar.

6. En África, las crisis humanitarias de África central, el Chad, Somalia y Darfur (Sudán) se vieron exacerbadas por renovados conflictos e inseguridad, lo que provocó nuevos desplazamientos. Por ejemplo, en 2007 hubo 600.000 somalíes desplazados internos debido a enfrentamientos armados, sobre todo en Mogadishu, lo que hizo que la población estimada de desplazados internos en Somalia aumentará hasta 1 millón de personas, aproximadamente. El ACNUR pudo proporcionar socorro de emergencia en algunas zonas, pero la inseguridad a menudo limitó fuertemente el acceso. La Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID), una operación conjunta de mantenimiento de la paz aprobada por el Consejo de Seguridad en julio 2007, incluía el mandato de proteger a los civiles. Otra operación, aprobada en septiembre y llevada a cabo en el Chad y la República Centroafricana, estableció una presencia multidimensional apoyada por una fuerza de protección de la Unión Europea con ánimo de ayudar a crear las condiciones de seguridad necesarias para el regreso voluntario, seguro y sostenible de los refugiados y los desplazados, entre otras cosas contribuyendo a la protección de los refugiados, los desplazados y los civiles en peligro y facilitando la prestación de asistencia humanitaria. Sin embargo, la reanudación del conflicto hizo difícil estabilizar la grave situación humanitaria existente, en particular en el este del Chad. El acceso se vio gravemente limitado, y los organismos internacionales de asistencia y sus asociados vieron dificultada su labor de proporcionar ayuda a las personas en situación de mayor riesgo y de responder al elevado número de casos de violencia sexual. Debido a que la policía no estaba suficientemente preparada para responder a los incidentes de seguridad, no fue posible impedir numerosos casos de violación de derechos, incluido el derecho de las personas a la vida, la libertad y la seguridad, ni proporcionar reparación eficaz a ese respecto.

7. En la República Democrática del Congo, la reanudación de los enfrentamientos armados en la zona oriental dieron como resultado otros desplazamientos de población, un aumento general de los riesgos y atroces violencias sexuales de gran brutalidad contra miles de mujeres y niñas, que se han considerado en muchos casos equivalentes a crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad⁴. Prevenir y dar respuesta a esas situaciones en un clima de inestabilidad tan grave planteó grandes problemas. Llevando a cabo su labor mediante el grupo de protección, el ACNUR ha apoyado las iniciativas de capacitación para sensibilizar a las tropas en relación con sus obligaciones de "tolerancia cero" frente a la violencia sexual y basada en el género, ha establecido mecanismos de remisión en los centros de personas desplazadas en los que trabaja,

⁴ Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, declaración hecha en el sexagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General, Tercera Comisión, 25 de octubre de 2007.

ha supervisado esos casos de violencia y ha asesorado a los desplazados internos sobre las posibles formas de reparación.

8. En Kenya, la violencia entre comunidades que se produjo a raíz de las polémicas elecciones celebradas en diciembre de 2007 provocó el desplazamiento interno de 350.000 personas. El ACNUR envió personal y recursos de emergencia en apoyo de la respuesta interinstitucional dada la crisis. En Zimbabwe se registró un deterioro de la situación política, económica, de seguridad, humanitaria y de derechos humanos que obligó a muchas personas a huir.

9. En 43 países industrializados del mundo el número de personas solicitantes de asilo en 2007 aumentó el 10%, llegando a 342.300 personas. Los solicitantes de asilo iraquíes fueron en gran medida la causa de ese aumento. Ese total supuso el primer aumento cinco años después de alcanzarse en 2006 la cifra más baja en 20 años, aunque representó únicamente la mitad el número de solicitudes registradas en 2001, cuando más de 655.000 personas solicitaron asilo⁵.

10. Durante el período abarcado por la nota, el ACNUR trató de cumplir con su responsabilidad de integrar en su labor una perspectiva de derechos humanos y comunitaria⁶, entre otras cosas mediante una iniciativa encaminada a asegurar un criterio de inclusión y de participación respecto del objetivo de incorporar las consideraciones de edad, género y diversidad en todas sus operaciones, promoviendo de ese modo el disfrute en pie de igualdad de los derechos por todas las personas de que se ocupa. La Oficina completó su labor de incorporación de las consideraciones de edad, género y diversidad a finales de 2007, con 109 operaciones en los países que disponían de equipos multifuncionales y habían realizado evaluaciones participatorias. Entre los instrumentos elaborados figuraban el *UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls* y el *Manual on a Community-Based Approach in UNHCR Operations*, mientras que la Conclusión del Comité Ejecutivo N° 107 (2007) sobre los niños en situación de riesgo proporcionó orientación operacional para reforzar la protección e integrar en las operaciones ese elemento de incorporación de las consideraciones mencionadas. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo -en vigor desde mayo de 2008- representan instrumentos importantes en la incorporación del aspecto de la diversidad en las actividades de los Estados partes y del ACNUR.

III. EL DERECHO A BUSCAR ASILO

11. La institución del asilo, incluido el marco jurídico establecido por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, se deriva directamente del derecho a buscar y disfrutar el asilo establecido en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁷. La normativa

⁵ ACNUR, "Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries: 2007 Statistical Overview", marzo de 2008.

⁶ Carta de las Naciones Unidas, Artículo 55 c); Declaración de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993; Documento Final de la Cumbre Mundial, 2005, A/RES/60/1, párr. 126; Conclusión del Comité Ejecutivo N° 107 (LVII), 2007, párr. b x).

⁷ Conclusión del Comité Ejecutivo N° 82 (XLVIII), 1997, párr. b.

internacional de derechos humanos, que en general se aplica a todas las personas en el territorio o la jurisdicción de un Estado, proporciona de ese modo el marco fundamental de protección de los solicitantes de asilo y los refugiados. El derecho internacional relativo a los refugiados, incluidos los instrumentos regionales pertinentes, representa una parte esencial de ese marco y se ocupa de las preocupaciones específicas de esas personas. La presente sección se centra en el derecho a buscar asilo, que está también vinculado al derecho a salir de cualquier país, incluido el propio (Declaración, art. 13.2), mientras que la sección siguiente se ocupa del derecho a disfrutar del asilo.

A. El principio de no devolución

12. Un elemento fundamental del derecho a buscar asilo es el principio de no devolución. En virtud del mismo se prohíbe toda forma de expulsión directa o indirecta a un lugar donde exista una amenaza a la vida o la libertad (Convención de 1951, art. 33) o una amenaza de torturas o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Declaración, artículo 5 y desarrollo posterior de la normativa internacional de derechos humanos). Ese principio se aplica a los casos de deportación, expulsión, extradición, "entrega" y no admisión en la frontera. En general, dicho principio siguió siendo respetado durante el período abarcado por la nota, incluido por los países que no son parte en la Convención de 1951, entre ellos Jordania, el Pakistán y la República Árabe Siria, o los países cuya legislación interna no recoge el principio. En Marruecos, un acuerdo celebrado entre el Gobierno y el ACNUR en julio de 2007 permitió que el Ministerio del Interior diera instrucciones claras de admitir los documentos proporcionados por el ACNUR a los refugiados y de no detener ni deportar a las personas de las que se ocupa la organización. El resultado de esa medida fue una disminución notable de las deportaciones. Otro acontecimiento que conviene reseñar es que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reafirmó el carácter absoluto de la prohibición de la devolución a un lugar donde se pueda ser sometido a torturas.

13. Sin embargo, se produjeron algunas violaciones del principio mencionado. Numerosos solicitantes de asilo, e incluso refugiados, fueron deportados como emigrantes ilegales en el marco de medidas gubernamentales de control de la migración. Los solicitantes de asilo han sido particularmente vulnerables a la deportación en los casos en que fueron detenidos. Las razones de esa medida han sido: la supuesta residencia ilegal; la falta de documentación que demuestre su condición; los procedimientos inadecuados utilizados en los aeropuertos; y la falta de suficientes salvaguardias en los casos de extradición. La expulsión de solicitantes de asilo a terceros países, incluso sin un examen sustantivo de sus reivindicaciones, no siempre se ha realizado con suficientes salvaguardias. Muchos acuerdos de readmisión de migrantes expulsados no contenían excepciones respecto de los solicitantes de asilo y los refugiados, dejando espacio de ese modo al riesgo de devolución. A veces, las excepciones al principio incluidas en las leyes superaban el marco establecido en el párrafo 2 del artículo 33 de la Convención de 1951, en particular en el contexto de la lucha antiterrorista. Las preocupaciones en materia de seguridad también se utilizaron como motivo para la deportación, incluso de niños refugiados no acompañados. En unos pocos países de la Comunidad de Estados Independientes, ese principio, aunque respetado en otros casos, fue eludido en relación con grupos procedentes de países o regiones particulares.

14. El ACNUR intervino frecuentemente en defensa de los solicitantes de asilo y los refugiados amenazados con la deportación. Sin embargo, no siempre se pudo evitar la expulsión, como en los casos en que el ACNUR o sus asociados sólo tenían una presencia limitada o carecían por completo de ella. Algunas personas detenidas para ser expulsadas fueron puestas en libertad a los fines de su reasentamiento de emergencia. Otras que habían sido deportadas fueron readmitidas. La Oficina siguió proporcionando capacitación a la policía de fronteras y a los funcionarios de inmigración en numerosos países con respecto a sus obligaciones de no devolución y sobre cómo determinar las necesidades de protección de carácter internacional. Conjuntamente con las autoridades gubernamentales y/o las organizaciones no gubernamentales (ONG) asociadas se llevaron a cabo labores de supervisión en las fronteras y/o los aeropuertos con el fin de prevenir la devolución y asegurar el acceso al territorio de las personas de que se ocupa el ACNUR.

B. Los movimientos de población mixtos

15. El derecho a buscar asilo también se vio amenazado en los casos en que los solicitantes de asilo formaban parte de movimientos de población mixtos. Muchas personas que huían de persecuciones y conflictos y que no podían hacer uso de medios legales para alcanzar la seguridad iniciaron peligrosos viajes juntamente con otras personas que huían de la pobreza o de condiciones de vida precarias. En esos viajes frecuentemente tuvieron que sufrir torturas, violaciones, abusos y explotación a manos de contrabandistas, piratas, funcionarios públicos u otras personas. Los niños no acompañados y separados que formaban parte de esos movimientos irregulares tuvieron que enfrentarse a riesgos particulares de explotación sexual y laboral. Los solicitantes de asilo que viajaban por tierra podían encontrarse con que se impedía su acceso, especialmente en regiones fronterizas remotas e inestables. Por lo que se refiere a los que viajaban por mar, el creciente censo de muertos entre ellos en el Mediterráneo, el Atlántico oriental, el golfo de Adén y el Caribe ha seguido siendo noticia en los medios de información.

16. A fin de que los solicitantes de asilo que huían en el marco de movimientos de población mixtos pudieran solicitar asilo, el ACNUR trató de conciliar y equilibrar el imperativo de la protección de los refugiados y los intereses de los Estados respecto de la gestión de las migraciones. Esto incluyó promover la aplicación de las respuestas diferenciadas establecidas en el Plan de Acción de 10 puntos del ACNUR, que abarcaba desde la determinación de la condición de refugiado a los acuerdos especiales relativos a visados o permisos de trabajo. En Europa, el ACNUR y sus asociados reforzaron su presencia en cuatro islas griegas del Egeo, supervisando la llegada de inmigrantes y solicitantes de asilo a esos lugares y proporcionándoles asesoramiento. En el Yemen se celebró la primera de una serie de conferencias regionales en mayo de 2008 para establecer un plan de acción regional a fin de regular las corrientes migratorias mixtas procedentes del Cuerno de África. En marzo de 2008, las autoridades de México dieron su nombramiento a 68 oficiales de protección de niños que habían recibido capacitación del ACNUR y sus asociados en el marco de un programa experimental de protección de los miles de jóvenes migrantes no acompañados o separados interceptados cada año en México en su camino desde América Central a América del Norte.

17. El primero de los Diálogos del Alto Comisionado sobre los Retos de la Protección, en los que participan una amplia gama de interesados, se celebró en Ginebra en diciembre de 2007 para deliberar sobre la protección de los refugiados, las soluciones duraderas y las migraciones internacionales. En esa reunión se reconoció que existen lagunas de protección en las

migraciones mixtas, especialmente en lo que se refiere a los migrantes considerados "irregulares" por las autoridades y que no encajan dentro de los marcos de protección establecidos, aunque por lo demás siguen requiriendo asistencia humanitaria u otras formas de protección. En ese Diálogo se pidió que se establecieran criterios para llenar esas lagunas y para poner en primer plano todos los derechos humanos de los migrantes y su dignidad.

18. En relación con el salvamento en el mar, el derecho a solicitar asilo se ha visto amenazado en los casos en que los capitanes de las naves decidieron no proceder al rescate de los migrantes en dificultades y en los casos en que los gobiernos se negaron a desembarcar a los migrantes rescatados, incluidos los solicitantes de asilo. Las responsabilidades de protección de los Estados eran relativamente claras en los casos en que los migrantes fueron interceptados o rescatados en aguas territoriales, pero se plantearon divergencias respecto a las obligaciones de protección fuera de esas aguas. En opinión del ACNUR, la responsabilidad, incluida la relativa a la no devolución, existe en todos los casos en que un Estado ejerce su jurisdicción.

C. La trata

19. La posibilidad de que las víctimas de la trata pudieran solicitar asilo también se hizo problemática en los casos, por ejemplo, en que las personas identificadas como víctimas por los funcionarios policiales no fueron adecuadamente entrevistadas ni remitidas a las autoridades que se ocupaban del asilo. En algunos Estados, la práctica de cerrar los procedimientos de asilo abiertos en relación con víctimas de la trata y abrir otros procedimientos de evaluación de su derecho a obtener permisos de residencia como víctimas de la trata constituyó una obstrucción efectiva de su derecho a buscar asilo. Incluso cuando les fueron concedidos esos permisos, por lo general eran únicamente permisos temporales vinculados a la aceptación por las víctimas a prestar testimonio contra los culpables de la trata y proporcionaban menos derechos y de menor importancia que los que corresponden a los refugiados.

20. Como respuesta, el ACNUR adoptó medidas para asegurar que las víctimas de la trata, tanto demostrada como posible, que corrieran riesgo de sufrir persecución en caso de obligárseles a regresar, por haber buscado refugio, pudieran tener acceso a los procedimientos de asilo y obtener la protección internacional. Destacando un enfoque basado en los derechos, incluido el derecho a no ser sometido a esclavitud ni a servidumbre (Declaración, art. 4), la Oficina también adoptó medidas para proteger a las personas de que se ocupa frente a la posibilidad de que pudieran convertirse en víctimas de la trata. A nivel de los países, esto significó promover la incorporación del acceso a los procedimientos de asilo para víctimas de la trata en los planes de acción nacionales sobre la trata, así como en los procedimientos normalizados establecidos para determinar quiénes son víctimas de ella y asegurar que reciban un tratamiento adecuado. Asimismo, el ACNUR adoptó medidas para familiarizar a los gobiernos y a sus asociados con las responsabilidades pertinentes de protección internacional. En el plano regional, en noviembre de 2007, la Oficina fue anfitriona, juntamente con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), de un seminario sobre el reforzamiento de las respuestas conjuntas a las migraciones, la protección de los refugiados y la trata en el Caribe. En febrero de 2008, la Oficina participó en el Foro de Viena de la Iniciativa mundial para la lucha contra la trata de personas, destacando las responsabilidades de protección que tienen los Estados frente a las víctimas de la trata.

D. El acceso a los procedimientos de asilo

21. El derecho a buscar asilo también se vio en peligro de los casos de inexistencia de procedimientos de asilo imparciales y efectivos. Otro problema más fue la aplicación no coherente de las normas de la Convención. Por ejemplo, las tasas de reconocimiento como refugiados de los solicitantes de asilo de determinadas nacionalidades siguieron siendo muy diferentes entre unos Estados y otros y dentro de un mismo Estado. En particular, los solicitantes de países como el Iraq, Somalia o Sri Lanka tuvieron perspectivas muy diferentes de reconocimiento dependiendo del lugar en que solicitaran asilo. En el estudio llevado a cabo por el ACNUR en noviembre de 2007 sobre la incorporación a la legislación de determinados Estados miembros de la Unión Europea de la directiva de ésta sobre los requisitos para el reconocimiento del estatuto de refugiados, se indicó que todavía existían diferencias notables en la normativa y en la práctica y que la incorporación a la legislación nacional de los instrumentos en materia el asilo adoptados por la Unión Europea seguía siendo incompleta.

22. La aplicación de políticas de "tercer país seguro", que se basa en la premisa de que los solicitantes de asilo deben solicitar asilo en el primer país seguro al que accedan, también afectó el acceso a procedimientos sustantivos de asilo. Por ejemplo, en la Unión Europea los problemas de armonización de los procedimientos y prácticas de asilo de los Estados miembros, combinados con la aplicación del reglamento "Dublín II" que asigna la responsabilidad entre los Estados miembros respecto a la evaluación sustancial de las solicitudes de asilo, ha significado que los solicitantes de asilo que llegan a la Unión Europea a menudo sean enviados de un Estado miembro a otro. También se puso en cuestión el acuerdo celebrado entre los Estados Unidos de América y el Canadá sobre tercer país seguro, a raíz de una decisión adoptada por la Corte Federal del Canadá, que falló que la aplicación de ese acuerdo violaba, entre otras cosas, el derecho de los refugiados a la vida, la libertad y la seguridad y su derecho a no ser discriminados. Sin embargo, el acuerdo siguió vigente en espera de que se resolviera una apelación presentada.

23. De modo más general, a veces los procedimientos de determinación de la condición de refugiado no tienen la suficiente calidad o no se basan en información oportuna y exacta del país de origen en que también se hayan tenido debidamente en cuenta la edad, género y la diversidad. Cada vez con mayor frecuencia, algunos países resuelven las solicitudes de asilo sobre la base de intereses que no tiene nada que ver con las normas jurídicas internacionales. Esto politiza el proceso, a pesar de que la concesión de asilo se ha establecido como un acto humanitario y no político.

24. En otros países, debido a que los gobiernos no se ocupaban de la determinación de la condición de refugiado (DCR), el ACNUR siguió siendo responsable de esa labor a fin de hacer efectivo el derecho a buscar asilo. Entre 2003 y 2007, el número de solicitudes de asilo presentadas a los Estados (incluidos los Estados en que las decisiones se adoptaban conjuntamente con el ACNUR) se redujo en todo el mundo en el 25%, alcanzando la cifra de 647.000 solicitudes, y esa reducción fue mayor en los países industrializados. En ese mismo período, el número de solicitudes presentadas en los países en que el ACNUR era responsable de la DCR aumentó el 30%, alcanzando la cifra de 80.000 solicitudes, lo que representaba del 12% del total mundial. Ese aumento hizo que la Oficina tuviera que incrementar la provisión de capacitación, recursos y asistencia a sus operaciones de DCR. En el marco de su plan de despliegue de personal, el ACNUR asignó en 2007 a más de 30 expertos a 14 operaciones en

países y emprendió a principios de 2008 un proyecto de comunidad de práctica para la DCR a fin de permitir que los oficiales de DCR del ACNUR en todo el mundo intercambiaran en línea conocimientos, preocupaciones y prácticas idóneas.

25. El ACNUR, sin embargo, siguió defendiendo que los Estados asumieran sus responsabilidades con respecto a la DCR. Entre las iniciativas de fomento de la capacidad para ayudar a los Estados a establecer procedimientos nacionales viables de concesión del asilo se contaron proporcionar asesoramiento sobre elaboración de proyectos de ley, visitar las instalaciones de recepción y detención y proporcionar asesoramiento a los solicitantes de asilo en relación con sus derechos. Se proporcionó capacitación a guardias de fronteras, funcionarios de inmigración, policías, personal de la administración de justicia y jueces con respecto a sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los refugiados y la normativa internacional de derechos humanos y sobre cuestiones tales como comunicación intercultural, sensibilización sobre las cuestiones de género y determinación del interés superior del niño. La Oficina realizó intervenciones ante los tribunales nacionales y regionales en apoyo del desarrollo progresivo del derecho internacional de los refugiados, sobre la base también del desarrollo complementario de la normativa internacional de derechos humanos. En junio de 2007 se estableció un nuevo sitio en Internet de Refworld (<http://www.refworld.org>) y se organizaron seminarios y conferencias juntamente con las organizaciones regionales, las universidades y otros asociados con objeto de promover la sensibilización respecto a los principios de la protección internacional. El proyecto de reforzamiento de la capacidad de protección, con su enfoque multisectorial, de colaboración y participación y de derechos humanos, prosiguió su labor con los interesados en 11 países a fin de mejorar el clima de protección y reforzar la capacidad de protección del Estado y la comunidad.

26. Entre los resultados positivos logrados por los Estados durante el período abarcado por la nota en lo que se refiere al respeto del derecho a buscar asilo se cuenta la iniciación por Mauritania de un procedimiento nacional de asilo y el reconocimiento como refugiados de un primer grupo de 38 solicitantes de asilo. En los Balcanes occidentales, en Europa oriental y en otros lugares, los Estados asumieron mayor responsabilidad en la mejora de su capacidad de adopción de decisiones en la DCR. En Serbia, por ejemplo, en abril de 2008 entró en vigor la Ley de asilo, que establece los procedimientos de asilo en el país. En la Unión Europea, la adopción en diciembre de 2007 del Tratado de Lisboa significó que, en el momento en que entre en vigor se podrá dar cumplimiento a la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, que incluye una garantía del derecho de asilo. Al mismo tiempo, aprovechando los logros de la "iniciativa de control de calidad" destinada a mejorar la adopción de decisiones en el Reino Unido y Austria, el ACNUR adoptó en 2008 una iniciativa interregional análoga en otros siete países de la Unión Europea. En Australia, el Gobierno elegido a finales de 2007 decidió suprimir la "solución del Pacífico", adoptando medidas para cerrar los centros de procesamiento que tenía en Nauru y Papua Nueva Guinea.

IV. EL DERECHO A DISFRUTAR DEL ASILO

27. El artículo 14 de la Declaración no sólo proclama el derecho a buscar asilo sino también el derecho a disfrutar de él. Durante el período abarcado por la nota, ha habido tanto avances como problemas respecto del fortalecimiento del disfrute por los solicitantes de asilo y los refugiados de ese derecho y otros derechos conexos de la normativa internacional de derechos humanos y del derecho internacional de los refugiados.

28. El registro y la expedición de documentos (Convención de 1951, arts. 27 y 28) siguieron siendo los mecanismos fundamentales para asegurar el disfrute del asilo, incluido el acceso a derechos y a servicios y a la reunificación familiar, la determinación de quienes están en situación de riesgo, la cuantificación y evaluación de las necesidades y la aplicación de soluciones. En algunos países, las autoridades dejaron de realizar o interrumpieron la labor de registro y de determinación de la condición de refugiado, lo que dio como resultado una acumulación de solicitudes. Esto produjo un aumento de la detención y el encarcelamiento de extranjeros, incluidos solicitantes de asilo y refugiados, que carecían de un estatuto jurídico debido a que el gobierno no los había registrado ni había establecido su condición jurídica. Sin embargo, en el Ecuador el Gobierno se comprometió en mayo de 2008 a poner en práctica procedimientos mejorados de registro en regiones fronterizas remotas destinados a los colombianos que no habían solicitado asilo. El proceso de registro de la población de desplazados reforzará las respuestas a sus necesidades urgentes y permitirá examinar las solicitudes de asilo de modo colectivo, aplicando la definición de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena. En la Federación de Rusia, las autoridades comenzaron a proporcionar certificados a todos los solicitantes de asilo, asegurando su situación legal mientras se evaluaban sus solicitudes. En Bangladesh, la distribución de tarjetas individuales de identificación y de racionamiento a los refugiados de Myanmar en dos campamentos ha ayudado a determinar las necesidades de protección y a preparar la adopción de soluciones duraderas. De modo más general, a finales de 2007, la herramienta de registro "proGres" del ACNUR había sido utilizada en 57 operaciones en países y en 122 oficinas, permitiendo la emisión de documentos de identidad individuales para muchos más solicitantes de asilo y refugiados. En apoyo de esa iniciativa se proporcionó capacitación a otros 1.400 funcionarios en las nuevas normas, herramientas y procedimientos de registro.

A. El derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona

29. El derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona (Declaración, art. 3) es esencial para el disfrute del asilo. Sin embargo, la inseguridad física ha caracterizado cada vez más numerosas situaciones de desplazamiento. Los casos de campamentos atacados por rebeldes y de reclutamiento forzoso de niños por grupos armados han planteado problemas en varias operaciones, incluida la del Chad. La inseguridad también ha limitado el acceso humanitario del personal del ACNUR, de otras organizaciones de las Naciones Unidas y de las ONG asociadas, exponiéndolo a grandes riesgos. Como ha señalado el Secretario General, en la actualidad el imprescindible acceso humanitario a las poblaciones civiles a menudo "dista de ser seguro, no tiene nada de oportuno y en modo alguno está libre de obstáculos"⁸. Los conductores de vehículos del ACNUR, que a menudo se encuentran en la primera línea en las operaciones de la organización sobre el terreno, están entre quienes corren más riesgos. En 2007, cuatro de ellos resultaron muertos mientras prestaban servicios, dos de ellos en el atentado con bomba contra el edificio de las Naciones Unidas que se cometió en diciembre de 2007 en Argel, en el que perdieron la vida un total de 17 funcionarios de las Naciones Unidas y otros funcionarios.

30. La violencia sexual y basada en el género siguió siendo un problema en muchas situaciones para las personas de que se ocupa en la ACNUR, en particular las mujeres y las niñas. A menudo, muchas de ellas fueron víctimas de violación, asalto, secuestro, asesinato por

⁸ S/2007/643, párr. 33.

motivos de honor, mutilación genital femenina⁹, matrimonio temprano, acoso sexual y otras violaciones del derecho a la vida (Declaración, art. 3), del derecho a no sufrir torturas ni penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (Declaración, art. 5) y del derecho a disponer de un recurso efectivo (Declaración, art. 8). Además de las respuestas dadas a la situación en la República Democrática del Congo que se mencionó anteriormente, el ACNUR participó de modo amplio en la iniciativa interinstitucional "No más violaciones: medidas de las Naciones Unidas para acabar con la violencia sexual en situaciones de conflicto" dirigida a la realización de un esfuerzo coordinado para enfrentarse a ese problema. El apoyo técnico proporcionado durante el período abarcado por la nota incluye la capacitación, junto con los asociados, de los coordinadores y asesores de género de la campaña contra la violencia sexual y basada en el género. El Alto Comisionado consignó financiación adicional en 2007 y 2008 para proyectos destinados a reforzar la prevención de la violencia sexual y basada en el género y la respuesta a esa lacra en más de 15 países, con inclusión de iniciativas para aplicar procedimientos a fin de identificar a las víctimas supervivientes de la violencia sexual y basada en el género y remitirlas a los servicios pertinentes, establecer centros de acogida seguros y proporcionar oportunidades para que pudieran ganarse la vida. En Jordania y en la República Árabe Siria, el ACNUR y sus asociados trabajaron con las refugiadas iraquíes a fin de identificar a mujeres y niñas que corrieran el riesgo de recurrir a estrategias negativas para superar sus problemas, como ofrecer favores sexuales para sobrevivir, y de proporcionar a esas personas en peligro asistencia y, si procedía, reasentamiento de emergencia. En Nepal, donde los estudios habían demostrado que las mujeres y niñas con discapacidad refugiadas eran vulnerables a la violencia y los abusos, incluidos los abusos sexuales, el ACNUR proporcionó capacitación en prevención y respuesta frente a la violencia sexual y basada en el género, mecanismos de presentación de informes, y asesoramiento y servicios jurídicos.

31. El derecho a disfrutar del asilo se vio amenazado en países en que los solicitantes de asilo y los refugiados se enfrentaban a abusos y ataques de raíz xenófoba. Víctimas de una violencia antiextranjera generalizada o dirigida específicamente contra ellos, esas personas se vieron a veces forzadas a trasladarse a otras partes del país e incluso a veces resultaron muertas. Los Estados tiene la responsabilidad de asegurar la igualdad de protección de la ley frente a cualquier discriminación que viole la Declaración Universal de Derechos Humanos (Declaración, art. 7) y a que se imparta una educación que favorezca la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los grupos étnicos y religiosos (Declaración, art. 26.2). En Ucrania, por ejemplo, el ACNUR, la OIM y la sociedad civil cooperaron para responder a los crecientes ataques xenófobos adoptando una "iniciativa por la diversidad", vigilando los incidentes y coordinando las respuestas, inclusive con las autoridades.

B. El derecho a la libertad de circulación

32. Durante el período abarcado por la nota, algunos Estados recurrieron de modo creciente a la detención de solicitantes de asilo y refugiados, incluidos niños. La detención arbitraria, incluido al lado de delincuentes comunes, y/o sin acceso al hábeas corpus o la revisión judicial, es particularmente preocupante y contraria a los derechos a la libertad y a no ser arbitrariamente detenido (Declaración, arts. 3 y 9). A veces los períodos de detención han sido muy prolongados e incluso indefinidos. En algunos casos, los lugares de detención se caracterizaban por un grado

⁹ Declaración interinstitucional sobre la eliminación de la mutilación genital femenina, 2008.

tal de hacinamiento y de falta de ventilación y de carencia de los servicios más básicos o de una nutrición suficiente que la detención en ellos equivalía a un trato inhumano y degradante (Declaración, art. 5). A veces, la detención ha llegado incluso a desembocar en fallecimientos (Declaración, art. 3). Con frecuencia cada vez mayor, en algunos países, los solicitantes de asilo rechazados, en particular, han sido sometidos a detención antes de su expulsión, mientras que otros que no podían ser expulsados por motivos que escapaban a su control acababan viviendo en la indigencia, sin condición jurídica alguna ni acceso a servicios. Como respuesta, el ACNUR y sus asociados han trabajado en numerosos casos para vigilar los lugares de detención, desalentar que se mantuviera detenidos a solicitantes de asilo en prisiones junto con criminales, ayudar en la identificación de solicitantes de asilo integrados en los grupos de migrantes indocumentados, promover el acceso a los servicios de asesoramiento y de atención médica e instar a los Estados a recurrir a la detención de los solicitantes de asilo únicamente de modo excepcional y una vez examinadas a fondo otras soluciones posibles. Por ejemplo, en el Líbano, las intervenciones constantes del ACNUR y las ONG permitieron en febrero de 2008 persuadir a las autoridades para que aceptaran poner en libertad a unos 500 iraquíes detenidos y permitirles, tanto a ellos como a otras personas que también se encontraban ilegalmente en el país, regularizar su situación.

33. El derecho de las personas de que se ocupa el ACNUR a circular libremente y a elegir su residencia (Declaración, art. 13.1) se ha visto restringido de varias formas. A veces, se las obligó a trasladarse a determinadas zonas del país o a permanecer en los campamentos asignados. A ese respecto, el ACNUR ha acogido con satisfacción que Rwanda retirara en abril de 2008 su reserva al artículo 26 de la Convención de 1951 relativo a la libertad de circulación. En numerosos países, la documentación del ACNUR ayudó a que se lograra una mayor libertad en circulación. Sin embargo, los efectos combinados de la corrupción de funcionarios públicos y de la detención y el encarcelamiento abusivos de refugiados y solicitantes de asilo han seguido siendo un problema en diversas situaciones.

C. El derecho a la igualdad de protección de la ley

34. Los solicitantes de asilo, los refugiados y otras personas de que se ocupa el ACNUR que desean acceder a la justicia a menudo han tenido dificultades para lograr el reconocimiento de su personalidad jurídica ante los tribunales, la igualdad de protección de la ley, un recurso efectivo frente a la violación de sus derechos y/o ser oídos públicamente por un tribunal independiente (Declaración, arts. 6 a 8 y 10; Convención de 1951, art. 16). A veces, esas personas se encontraban demasiado lejos de los tribunales nacionales o vieron denegado su acceso a ellos. Las mujeres y niñas desplazadas resultaron discriminadas por los mecanismos tradicionales de justicia de los campamentos. Asimismo, cuando regresaron a sus hogares se encontraron con que el imperio de la ley no había sido restablecido suficientemente. Para enfrentarse a esos problemas, el ACNUR ha trabajado con sus asociados, incluidas las ONG y las universidades, en numerosas operaciones a fin de promover el acceso de las personas de que se ocupa a los tribunales, incluido en los campamentos de refugiados, y contratando a bufetes de abogados y a personal parajurídico para que ayudaran a lograr ese acceso a los tribunales.

D. El derecho al trabajo

35. Las continuas dificultades existentes para asegurar el derecho al trabajo para los solicitantes de asilo y los refugiados (Declaración, art. 23; Convención de 1951, arts. 17 a 19) pusieron de manifiesto la renuencia de muchos Estados a permitir a los extranjeros el acceso al mercado laboral nacional. Sin embargo, el acceso al trabajo es fundamental para la realización de otros derechos humanos y es inherente a la dignidad humana. Puede proteger contra la violencia sexual y basada en el género y es fundamental para lograr la autosuficiencia y soluciones duraderas. Un proyecto iniciado en 2007 sobre la mujer y los medios de vida promovió la autonomía de las mujeres desplazadas financiando programas sostenibles de generación de ingresos. En el marco de ese proyecto se estableció en Marruecos un centro comunitario para mujeres y niños refugiados y se inició en Georgia un programa de realización de artesanías textiles por mujeres refugiadas y de la comunidad local, complementando de ese modo las actividades de prevención y respuesta frente a la violencia sexual y basada en el género realizadas en favor de las mujeres refugiadas.

E. El derecho a un nivel de vida adecuado

36. El derecho a un nivel de vida adecuado que asegure la salud y el bienestar, en especial el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (Declaración, art. 25), está relacionado con numerosos derechos cuyo acceso debe ser otorgado de modo no discriminatorio, incluido en lo relativo al origen nacional, la discapacidad física o mental o el estado de salud (por ejemplo, en lo que atañe al VIH/SIDA). Ese derecho abarca cuestiones determinantes respecto de la salud, como el acceso a agua potable y a un saneamiento adecuado y el acceso a formación e información en relación con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva. Sin embargo, en las zonas urbanas muchos solicitantes de asilo, refugiados y otras personas de que se ocupa el ACNUR no pueden tener acceso a la vivienda, la atención de la salud y otros servicios. En los casos de refugiados internados en campamentos, esto puede provocar graves problemas de salud, como ha sucedido con los 2.700 refugiados palestinos que seguían viviendo en la zona fronteriza entre la República Árabe Siria y el Iraq. Entre las iniciativas que se han adoptado para resolver esos problemas se cuentan las relativas a las poblaciones de refugiados de larga data en dos campamentos de Bangladesh. La reciente apertura gubernamental respecto a esos refugiados permitió al ACNUR empezar a mejorar sus condiciones de vida y su autosuficiencia mediante iniciativas conjuntas con otros organismos y organizaciones. Entre esas iniciativas figuraban construir nuevas viviendas, impartir capacitación y ayudar a los refugiados a abrir pequeños negocios en los campamentos.

37. Por lo que se refiere al VIH/SIDA, los solicitantes de asilo y/o los refugiados en algunos países no han tenido acceso a los servicios de prevención y tratamiento del VIH (ni a servicios gratuitos) o se han enfrentado a la expulsión en caso de descubrirse que eran seropositivos. Entre las iniciativas para enfrentarse a esos problemas se cuentan el proyecto conjunto de exposición de fotografía y vídeo del ACNUR y el Fondo de Población de las Naciones Unidas para ayudar a eliminar el estigma asociado con el VIH/SIDA, en que se muestra cómo la gente que vive con el VIH puede tener una vida normal. Esa exposición, que lleva por título "Una vida positiva", se ha exhibido en los campamentos de refugiados del continente africano.

38. El derecho a una alimentación adecuada (Declaración, art. 25) es fundamental para el disfrute de los demás derechos humanos. Durante el período abarcado por la nota esa cuestión ha sido una fuente de preocupación, sobre todo por los aumentos sin precedentes de los precios de los productos alimentarios, la disminución de las reservas de alimentos y las reducciones conexas en la entrega de asistencia humanitaria en varios casos de poblaciones desplazadas. En respuesta a esa situación, el ACNUR ha proporcionado apoyo al Programa Mundial de Alimentos mediante la obtención de financiación adicional, ha asegurado una distribución adecuada y equitativa de los alimentos y ha mitigado el efecto de la crisis mediante el reforzamiento de la seguridad alimentaria y la autosuficiencia de las personas de que se ocupa.

F. El derecho a la educación

39. El acceso sin discriminación a la educación (Declaración, art. 26; Convención de 1951, art. 22) es un derecho humano fundamental y un medio indispensable de realización de otros derechos. Sin embargo, a veces las escuelas no son seguras, debido a la discriminación, a la intimidación e incluso a los ataques. En muchos lugares, las estudiantes abandonan la escuela debido a que deben realizar tareas domésticas o al matrimonio temprano. Sin embargo, entre los acontecimientos positivos se puede mencionar que, en agosto de 2007, las autoridades de Jordania permitieron a todos los niños iraquíes refugiados matricularse en las escuelas públicas independientemente de su estatuto jurídico. Junto con sus asociados, el ACNUR distribuyó bonos para uniformes y paquetes de material escolar a los niños más desfavorecidos y ayudó al Gobierno a aumentar su capacidad de asimilar esos nuevos alumnos. Mientras tanto, la Iniciativa alemana en honor de Albert Einstein para universitarios refugiados, que ha seguido otorgando becas universitarias a más de 1.000 refugiados, sobre todo africanos, amplió su cobertura a Jordania. En Georgia, las escuelas para refugiados fueron integradas plenamente en el sistema de enseñanza pública en 2008, y los niños refugiados pudieron proseguir su educación en su idioma materno. En los campamentos de refugiados de Nepal se establecieron en un centro para discapacitados clases separadas para los niños con discapacidad física o mental grave, a fin de que pudieran recibir una enseñanza especializada y servicios de fisioterapia, aprender el lenguaje de los signos y llevar a cabo sus juegos.

V. EL DERECHO A UNA NACIONALIDAD

40. El artículo 15 de la Declaración proclama el derecho de toda persona a una nacionalidad y que no se privará a nadie arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad. Ese derecho, sin embargo, sigue siendo únicamente una aspiración para millones de personas, muchas de ellas pertenecientes a minorías o apátridas desde hace años. La labor del ACNUR durante el período abarcado por la nota se centró en la identificación y protección de los apátridas y en la prevención y reducción de la apatridia.

41. La identificación y protección de los apátridas fue compleja ya que en la mayoría de los casos esas personas no están inscritas como tales. Frecuentemente poseen documentos de identidad inadecuados o no poseen ningún documento de esa índole, lo que crea obstáculos prácticos para su disfrute de otros derechos. A principios de 2008, el ACNUR sólo disponía de cifras y estimaciones de inscripción fiables respecto de 3 millones de personas en más de 50 países, aunque el número de apátridas en todo el mundo se estima en más de 12 millones de personas. Muy pocos de los 62 Estados partes en la Convención sobre el Estatuto de los

Apátridas de 1954 han establecido procedimientos oficiales para determinar si una persona es apátrida. México, sin embargo, emitió una circular estableciendo un procedimiento sencillo de determinación de la apatridia, el primero de su clase en América Latina.

42. Con respecto a la prevención de la apatridia, los Estados han comenzado en los últimos años a otorgar la nacionalidad utilizando una combinación del *ius soli* (nacionalidad basada en el nacimiento en el territorio) y el *ius sanguinis* (nacionalidad basada en la ascendencia). Sin embargo, muchos Estados todavía no han establecido salvaguardias para asegurar que todos los niños nacidos en su territorio puedan adquirir la nacionalidad del Estado si el no hacerlo los convierte en apátridas. Sin esas garantías, la apatridia puede heredarse de una generación a otra, a pesar de los fuertes vínculos resultantes de años, e incluso decenios, de residencia en un país. La Convención para reducir los casos de apatridia de 1961, que cuenta actualmente con 34 Estados partes después de la adhesión del Brasil en 2007, y diversos instrumentos regionales de derechos humanos incluyen salvaguardias frente a la apatridia en esas situaciones. Sin embargo, esos instrumentos no han sido ampliamente ratificados, y la legislación de muchos Estados todavía no recoge las salvaguardias pertinentes. Debido sobre todo a la arraigada tradición del *ius soli*, el continente americano ha seguido siendo una región en que es difícil que la apatridia se asuma en el momento de nacer. El ACNUR inició un proyecto de asesoramiento jurídico gratuito en Serbia en mayo de 2008 para las comunidades de romaníes, incluidos los romaníes desplazados desde Kosovo, para apoyar la inscripción de los nacimientos, la emisión de documentos y el acceso a servicios sociales, atención de la salud, educación y empleo, ayudando así a evitar la apatridia.

43. En muchos países, la apatridia se ha debido a que las mujeres no tenían los mismos derechos que los hombres de transmitir su nacionalidad a los hijos, contrariamente a lo dispuesto en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En esos países, cuando nace un hijo de una mujer ciudadana del país y de un padre que no lo es, se puede producir apatridia si el padre es apátrida él mismo o si la legislación del país no le permite transmitir su nacionalidad a los hijos nacidos en el extranjero. Y lo que es más común, el niño puede no ser considerado nacional del país del padre debido a que no fue inscrito en un consulado en el momento de su nacimiento en el extranjero, por ejemplo, debido a que el padre abandonó la familia o a que no podía sufragar los gastos de viaje hasta el consulado. Un examen preliminar de los Estados partes en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer cuya legislación nacional no permitía a los hombres y las mujeres transmitir su nacionalidad a sus hijos sobre la base de la igualdad en el momento en que se aprobó esa Convención en 1979 pone de manifiesto, sin embargo, que la mitad de ellos han reformado su legislación eliminando de ese modo una causa fundamental de la apatridia, al menos en esos países.

44. En 2007, algunos países lograron avances en la reducción de los casos prolongados de apatridia, incluidos los provocados por la sucesión de Estados. El Gobierno de Bangladesh, por ejemplo, comenzó la inscripción de los miembros de las comunidades Bihari que hablan urdu, cuyos derechos como ciudadanos de Bangladesh no habían sido reconocidos después de la separación de lo que ahora es Bangladesh del Pakistán en 1971, con miras a las elecciones que iban a celebrarse y para proporcionarles tarjetas de identidad nacionales. En Turkmenistán, el Gobierno inició, con el apoyo del ACNUR, la inscripción en todo el país de las personas con nacionalidad indeterminada o indocumentadas debido, por lo general, a motivos ligados a la disolución de la Unión Soviética. Se identificó a unas 8.500 personas apátridas o que corrían el

riesgo de convertirse en apátridas, y las autoridades comenzaron a examinar sus casos a los efectos de otorgarles la residencia o la ciudadanía. En la ex República Yugoslava de Macedonia, el ACNUR y sus asociados continuaron ayudando a los residentes apátridas de larga data a solicitar la nacionalidad. Esa iniciativa permitió que 800 personas adquirieran esa nacionalidad en 2007, lo que hizo que el número total de personas naturalizadas desde la aplicación a partir de 2004 de criterios más flexibles a ese respecto llegara a 4.700.

VI. LOS DERECHOS DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS

45. Los desplazados internos han sido una población de la que el ACNUR se ha ocupado con interés creciente durante el período abarcado por la nota, debido a las mayores responsabilidades y compromisos operacionales que ha asumido respecto de las personas desplazadas dentro de su país por conflictos y de otras poblaciones afectadas, sobre la base de la gestión por grupos temáticos.

46. En lo relativo al derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona (Declaración, art. 3), muchos desplazados internos fueron víctimas de conflictos internos, incluido en el Chad, Colombia, el Iraq, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, Sri Lanka y el Sudán. Sus campamentos y asentamientos sufrieron ataques y muchos de ellos (incluidos niños) fueron víctimas de reclutamiento forzado por grupos armados. La violencia sexual y basada en el género continuo siendo un problema particularmente grave. Los trabajadores humanitarios tuvieron muchas dificultades de acceso a las poblaciones de desplazados internos por motivos de seguridad y otros motivos graves. De Colombia al Sudán, los desplazados internos mantenían una existencia precaria en aldeas y ciudades; a menudo no habían sido inscritos, no podían tener acceso a los servicios y se veían obligados a vivir en asentamientos precarios e ilegales.

47. Un enfoque de participación basado en los derechos es parte integrante de las iniciativas del ACNUR para proteger a los desplazados internos, como demuestran las herramientas comunes elaboradas para promover la capacidad de protección en las operaciones destinadas a esas personas. Entre esas herramientas figuran los manuales interinstitucionales *Handbook for the Protection of IDPs* y *Protection of Conflict-induced IDPs: Assessment for Action*. Se da una fuerte primacía a la capacitación, incluyéndose en la actualidad en los programas de enseñanza del ACNUR módulos temáticos sobre responsabilidades y capacidades. Las operaciones destinadas a los desplazados internos siguieron apoyándose en el proyecto interinstitucional para tener capacidad de reserva en materia de protección, el proyecto para hacer frente al aumento de las necesidades de protección y otros proyectos relacionados con el despliegue.

48. Las evaluaciones en tiempo real del ACNUR realizadas a mediados de 2007 relativas a la aplicación de la gestión por grupos temáticos en cinco operaciones indicaron que esa gestión había permitido que se registraran progresos considerables respecto del establecimiento de concepciones comunes entre los asociados en esa iniciativa y de la asignación más eficaz de los recursos sobre la base de las necesidades definidas de modo conjunto. Entre los retos con que hubo que enfrentarse figura la dificultad de encontrar y desplegar rápidamente personal con experiencia capaz de proporcionar iniciativa y dirección estratégica a un grupo diverso de

agentes en operaciones de carácter complejo¹⁰. Sin embargo, la evaluación independiente de la gestión por grupos temáticos llevada a cabo en noviembre de 2007 a instancias del Comité Permanente entre Organismos encontró pruebas de que la gestión por grupos temáticos había dado como resultado algunas mejoras en el sistema en relación con la respuesta humanitaria coordinada. En la evaluación se acoge con reconocimiento el aumento considerable de la presencia sobre el terreno y la capacidad de dirección del ACNUR en determinadas situaciones de desplazados internos.

VII. SOLUCIONES DURADERAS

49. El logro de soluciones duraderas para las personas desplazadas de que se ocupa el ACNUR requiere que los Estados, la Oficina y sus asociados trabajen para restablecer el respeto por la totalidad de sus derechos en virtud de la normativa internacional de derechos humanos. En el caso de los refugiados, eso ha entrañado tradicionalmente la repatriación voluntaria, mediante la cual esas personas ejercían su derecho a regresar al propio país (Declaración, art. 13.2), la integración local o el reasentamiento. En el caso de los desplazados internos, eso ha entrañado el regreso a su lugar de origen, el reasentamiento local en la zona en que se han refugiado o el asentamiento en otro lugar del país, incluido el restablecimiento del respeto de su libertad de circulación y de residencia (Declaración, art. 13.1).

A. Las situaciones de refugiados prolongadas

50. Durante el período abarcado por la nota, la particular atención dada a las situaciones de refugiados prolongadas ayudó a contrarrestar la cada vez menor visibilidad e insuficiente financiación, la dependencia crónica de la asistencia humanitaria de subsistencia, las condiciones de mínimo vital y la frustración y los consiguientes problemas de seguridad, incluida la violencia sexual y basada en el género, que las caracterizan. Las mayores situaciones de refugiados prolongadas eran a finales de 2007 los 3 millones aproximadamente de afganos en la República Islámica del Irán y en Pakistán¹¹, los 336.000 burundianos en la República Unida de Tanzania, los 192.000 somalíes en Kenya; los 162.000 sudaneses en Uganda; los 160.000 eritreos en el Sudán; los 125.000 nacionales de Myanmar en Tailandia; los 113.000 angoleños en la República Democrática del Congo; y los 108.000 bhutaneses en Nepal.

51. El ACNUR trabajó con los gobiernos y sus asociados que se ocupan de esas situaciones a fin de dar a estas soluciones amplias. Para ello se adoptaron enfoques basados en la comunidad, teniendo en cuenta las comunidades anfitrionas y las personas que vivían en las zonas de regreso, promoviendo la inclusión de los refugiados y los repatriados en los programas y prioridades nacionales de desarrollo y, en algunos casos, procediendo al reasentamiento de los refugiados en situación de mayor riesgo, como responsabilidad y como instrumento de reparto de la carga.

¹⁰ Documento del Comité Permanente EC/58/SC/CRP.23, agosto de 2007, párr. 6.

¹¹ La cifra de refugiados en el Pakistán incluye los refugiados reconocidos, los afganos inscritos que viven en las aldeas de refugiados y los afganos inscritos que viven fuera de esas aldeas en situación de refugiados. Estos últimos no reciben ayuda directa del ACNUR, aunque se benefician de su amparo y asistencia para la repatriación voluntaria cuando regresan a su país.

En el Sudán oriental, por ejemplo, las estrategias amplias acordadas con el Gobierno incluyeron iniciativas inmediatas para mejorar las condiciones de vida y los medios para ganarse la vida, así como la verificación e inscripción completas de los refugiados desde principios de 2008. Los datos reunidos y los perfiles y los estudios socioeconómicos previstos se utilizarán para hacer participar a todos los agentes en la elaboración de soluciones plurianuales amplias y duraderas y mejorar la identificación de las personas que corren peligro y la respuesta a su situación (incluido mediante la utilización estratégica del reasentamiento). Esa información se utilizará para proporcionar a los refugiados documentos de identidad individuales, ayudar a asegurar su protección frente a la detención arbitraria y facilitarles el acceso al empleo, y comprobar sus conocimientos y capacitación que puedan ser útiles para su integración local. Las estrategias aplicadas en el sudeste asiático han incluido el reasentamiento en grupo de más de 14.600 personas, en su mayoría originarios de Myanmar refugiados en Tailandia. En abril de 2008 se completó en Nepal un programa amplio de inscripción y de distribución de tarjetas de identificación, a la vez que se aumentó la seguridad en los campamentos y se establecieron procedimientos acelerados para obtener permisos de salida para el reasentamiento de los refugiados.

B. El regreso voluntario

52. El éxito de la repatriación voluntaria de refugiados y del regreso de desplazados internos y su posterior reinserción sostenible dependen del reforzamiento de la protección ofrecida por los derechos humanos en los lugares de origen y del respeto con que se hacen efectivos esos derechos. Durante 2007 fueron repatriados voluntariamente un total de 731.000 refugiados, en comparación con 734.000 en 2006. La mayor repatriación, de unos 374.000 refugiados, tuvo como destino el Afganistán. Sin embargo, la capacidad de ese país para proteger a sus nacionales siguió siendo débil, e incluso empeoró en algunas zonas. La seguridad se deterioró, la capacidad de asimilación siguió siendo escasa y continuaron imponiéndose restricciones a las mujeres y las niñas, amenazando la sostenibilidad de los regresos e incluso provocando nuevos desplazamientos. En esas circunstancias, el ACNUR hizo todo lo posible para apoyar la sostenibilidad de los regresos y conservar espacios de protección para los afganos, en particular en el Pakistán y en la República Islámica del Irán. Otros importantes movimientos de repatriación llevados a cabo en 2007 tuvieron como destino el Sudán (131.000), la República Democrática del Congo (60.000), el Iraq (45.000), Liberia (44.000) y Burundi (40.000). Un nuevo programa de repatriación voluntaria para los refugiados mauritanos en el Senegal, llevado a cabo sobre la base de la firma de un acuerdo tripartito, proporcionó una oportunidad a unos 24.000 refugiados mauritanos de larga data para iniciar su regreso a partir de principios de 2008.

53. Más de 2 millones de desplazados internos que recibían protección y/o asistencia del ACNUR regresaron también a sus lugares de origen en 2007. La mejora de la situación de seguridad en algunas provincias de la República Democrática del Congo permitió el regreso de 1 millón aproximadamente de desplazados internos, aunque la continuación de las luchas en otras zonas obligó a unos 500.000 de ellos a huir, a veces repetidamente. En Uganda, la mejora de la situación de seguridad en algunas zonas septentrionales, las conversaciones de paz en curso entre el Gobierno y los rebeldes del Ejército de Resistencia del Señor, y la mayor libertad de circulación permitieron a unos 580.000 desplazados internos regresar a sus aldeas de origen. Sin embargo, todavía hay más de 1 millón de desplazados internos en cada uno de esos dos países. Otros regresos importantes de desplazados internos se produjeron en el Líbano, Nepal,

Sri Lanka y el Sudán. Sin embargo, las personas que regresaron a veces tuvieron necesidad de una protección y asistencia constantes para reconstruir sus vidas, volver a lograr acceso a servicios, recuperar sus bienes y hacer sostenible su regreso. En Uganda, por ejemplo, las viudas se enfrentaron con dificultades para reclamar sus propiedades, aunque tenían derecho a hacerlo en virtud de las normas consuetudinarias.

54. En febrero de 2008, la Oficina estableció un marco de política y una estrategia de aplicación revisados en relación con su función de apoyo a la repatriación y la reinserción, definiéndose esta última como el establecimiento progresivo de condiciones que permitan a los repatriados y a sus comunidades ejercer sus derechos sociales, económicos, civiles, políticos y culturales y, sobre esa base, disfrutar de una vida pacífica, productiva y digna¹². Esa iniciativa se basaba en iniciativas más amplias de las Naciones Unidas para promover la coherencia en todo el sistema y reforzar el apoyo a los procesos de consolidación de la paz. Con dicha iniciativa, la Oficina trató de fortalecer su colaboración con las misiones integradas de las Naciones Unidas en las operaciones pertinentes, aumentar sus insumos en los procesos integrados de planificación y evaluación, y ampliar su compromiso respecto al imperio de la ley, los derechos humanos y la seguridad (por ejemplo, las actividades relacionadas con las minas y el desarme, la desmovilización y reinserción de los ex combatientes y sus familiares). La iniciativa "Unidos en la acción" proporcionó otras oportunidades para el compromiso estratégico temprano con los agentes del desarrollo y la incorporación de las preocupaciones relacionadas con los desplazamientos en las evaluaciones de las necesidades comunes y los marcos de programación.

C. La integración local

55. Asegurar la integración local de las personas de que se ocupa el ACNUR entraña el pleno disfrute de sus derechos en el lugar de refugio, incluido, en el caso de los refugiados, la naturalización (Convención de 1951, art. 34). En la República Unida de Tanzania, el Gobierno ofreció la naturalización y la integración social y económica a la mayoría de los refugiados burundianos que habían huido en 1972 debido a los conflictos étnicos, habían alcanzado la autosuficiencia desde entonces y deseaban permanecer en el país. Se tiene previsto que 176.000 refugiados se beneficien de ese programa. Como parte de un criterio de encontrar soluciones amplias para ellos, el ACNUR proporcionó apoyo al Gobierno de Burundi promoviendo la repatriación de quienes deseaban regresar. En África occidental, siete Estados miembros de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) participaron en una iniciativa para promocionar la transición de los refugiados de Liberia y Sierra Leona a una condición jurídica alternativa y segura, concedida conjuntamente con un apoyo a la integración. En Nigeria, un acuerdo pluripartidista celebrado entre Liberia, Nigeria, Sierra Leona, la CEDEAO y el ACNUR otorgó derechos de residencia y de trabajo a los refugiados que deseaban hacer la transición y estableció la responsabilidad de las partes. El anuncio hecho por Australia en mayo de 2008 de que iba a eliminar su régimen de visados temporales de protección significó que los refugiados que llegaran a Australia de modo independiente recibirían residencia permanente, sin que se tuviera en cuenta el modo de llegada, y tendrían derecho asimismo a la reunificación familiar y a efectuar viajes.

¹² Documento del Comité Permanente EC/59/SC/CRP.5, febrero de 2008, párr. 4.

56. En América Latina, los programas "ciudades solidarias" y "fronteras solidarias" del Plan de Acción de México consolidaron los avances logrados desde la adopción de ese Plan en 2004. A principios de 2008, las alianzas entre gobiernos municipales habían establecido una red de 25 ciudades solidarias en siete países sobre la base de acuerdos firmados por cada ciudad con el ACNUR. En esos acuerdos se regulaba la incorporación de los refugiados a los programas sociales y su posible integración local. En virtud del programa de fronteras solidarias, el ACNUR y sus asociados iniciaron casi 1.000 proyectos de microcrédito, formación profesional y construcción de viviendas en 350 comunidades fronterizas del Ecuador, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela. A principios de 2008, esos proyectos habían proporcionado beneficios a más de 160.000 personas, incluidas las comunidades anfitrionas, los refugiados y los desplazados internos, muchos de los cuales eran de origen afrocolombiano o indígena. Mientras tanto, en Panamá se hizo evidente la repercusión positiva en la protección de los refugiados de la labor de los órganos de derechos humanos. El ACNUR utilizó las recomendaciones hechas por el Comité de Derechos Humanos para defender la adopción de legislación que permitiera solicitar la residencia permanente a los refugiados que se encontraran en el país desde hacía diez años o más. A ese respecto, en mayo de 2008 se aprobó un decreto que permitió a Panamá comunicar al Comité en esa misma fecha un informe favorable sobre la cuestión.

D. El reasentamiento

57. En 2007, se reforzó el empleo del reasentamiento de refugiados, incluido en situaciones prolongadas, como forma de reparto de la carga y de la responsabilidad, según se señaló anteriormente, pero también como instrumento de protección individual y colectiva. El número de refugiados que presentó solicitudes de reasentamiento al ACNUR en 2007 aumentó considerablemente hasta casi alcanzar 99.000, el 83% más que en 2006. El número de partidas de reasentamiento aumentó el 69% hasta casi alcanzar 50.000. Las iniciativas que permitieron lograr esos aumentos incluyeron procedimientos operativos estándar de referencia para las actividades de reasentamiento, una política perfeccionada contra el fraude y directrices de procedimiento y capacitación para el despliegue del personal de reasentamiento asignado a esa labor en el marco del plan de despliegue para actividades de reasentamiento. La Oficina también adoptó iniciativas particulares para mejorar la identificación de las mujeres y niñas refugiadas en situación de riesgo que necesitaban ser reasentadas, de conformidad con la Conclusión del Comité Ejecutivo N° 105 (2006) y mediante la utilización de los procedimientos reforzados establecidos en la herramienta para la identificación de personas en situación de mayor riesgo. El número de mujeres y niñas en situación de riesgo cuyos casos se remitieron aumentó en 2007 el 72% con respecto a 2006 hasta alcanzar casi 6.000, mientras que las partidas aumentaron el 24% hasta alcanzar casi 2.000. Sin embargo, todavía había más posibilidades de que los países de reasentamiento y los asociados lograrán una salida más rápida de esas mujeres y niñas y sus familias.

58. Diez países han manifestado su interés o disposición a recibir del ACNUR remisiones de casos de reasentamiento. El hermanamiento de proyectos para promover la capacidad de reasentamiento llevado a cabo entre países de reasentamiento tradicionales y nuevos ayudó a lograr esa mejora. Asimismo, el ACNUR firmó un acuerdo tripartito con Rumania y la OIM en mayo de 2008 que permitió la evacuación temporal a Rumania, antes de su reasentamiento en otros lugares, de los refugiados que se enfrentaban al riesgo de la devolución y a otros peligros a su seguridad física. Aunque acogió con satisfacción esos acontecimientos positivos, la Oficina mostró su preocupación por los criterios de selección discriminatorios adoptados por algunos

Estados que habían hecho que se desatendiera a los refugiados que necesitaban reasentamiento, por ejemplo, los procedentes de África (en violación del artículo 2 de la Declaración y del artículo 3 de la Convención de 1951).

VIII. CONCLUSIÓN

59. En la presente nota se ha mostrado como la Declaración Universal de Derechos Humanos proporciona el marco básico para la prestación de asistencia a las personas de que se ocupa el ACNUR a fin de asegurar que disfruten sin discriminación de sus derechos, incluido, en especial, los derechos a buscar asilo y a disfrutar de él, a una nacionalidad y a regresar al propio país. También se han destacado en ella algunos ejemplos de cómo el ACNUR y sus asociados hacen uso de la normativa internacional de derechos humanos y el derecho internacional relativo a los refugiados en formas complementarias a fin de proporcionar asistencia a los Estados para que puedan asegurar los derechos de las personas de que se ocupa la organización, incluido mediante el empleo de un enfoque basado en los derechos, la utilización de las normas internacionales de derechos humanos en sus intervenciones jurídicas y el uso de los órganos y organismos de derechos humanos para reforzar sus iniciativas.

60. Al mostrar los vínculos plurales que existen entre el derecho internacional relativo los refugiados y la normativa internacional de derechos humanos¹³, la nota del presente año apunta claramente hacia el valor que tiene desarrollar esa complementariedad en modos que se refuercen mutuamente. Profundizar en la incorporación de la problemática de los derechos humanos en todos los ámbitos del sistema de las Naciones Unidas, incluido el ACNUR, y reforzar la cooperación entre los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, incluida la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, no pueden sino fortalecer la protección de las personas de que se ocupa el ACNUR. De modo análogo, la integración sistemática de las cuestiones pertinentes para esas personas en la labor de los mecanismos de derechos humanos¹⁴, incluido el Examen Periódico Universal en evolución, confirma la aplicabilidad de ese marco para su protección. También ayuda a aclarar cómo las normas de derechos humanos se aplican en la práctica a categorías específicas de personas en el contexto humanitario y cómo ayudan a reforzar el marco jurídico que sirve de fundamento a la protección de las personas de que se ocupa el ACNUR.

¹³ Véase también la Conclusión del Comité Ejecutivo N° 90 (LII), 2001, párr. k.

¹⁴ Conclusión del Comité Ejecutivo N° 95 (LIV), 2003, párr. l.