

LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO

Desplazamientos humanos en el nuevo milenio



ACNUR
UNHCR

Icaria  editorial

La edición en castellano ha sido posible gracias a la colaboración y financiación de:



Coordinación de la edición castellana: Delegación en España del ACNUR

Título original: The State of the World's Refugees 2006

Traducción del inglés: Joan Soler

Revisión de la traducción: Delegación en España del ACNUR

© Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2006

© De la edición castellana:

Icaria editorial, s.a.

Arc de Sant Cristòfol, 11-23 / 08003 Barcelona

08003 Barcelona

www.icariaeditorial.com

1ª edición: diciembre de 2006

ISBN: 84-7426-910-5

Depósito legal: B-40002-2006

Impreso por: FORMACOLOR, S.A.

*Printed in Spain. Impreso en España.
Prohibida la reproducción total o parcial.*

Equipo Editorial

Director ejecutivo y colaborador

Nada Merheb

Coeditor y colaborador

Sean Loughna

Editor de producción

Suresh Unny

Estadísticos

Tarek Abou Chabake

Bela Hovy

Cartógrafos

Romain Leonarduzzi

Yvon Orand

Ayudantes de investigación

Elena Bovay

Anna Tunkel

Producido por la División de Relaciones Exteriores
del ACNUR, bajo la dirección de **Anne Willem**

Bijleveld

Principales autores colaboradores:

Alexander Betts, B.S. Chimni, Roberta Cohen,
Sarah Collinson, Jeff Crisp, María-Teresa Gil-Bazo,
Iain Hall, Gil Loescher, James Milner,
Anna Schmidt y Elca Stigter.

Agradecimientos

El equipo editorial quiere dar las gracias a todos los que han contribuido a producir este libro. Por sus aportaciones a los recuadros: Sara Baschetti, Stephen Castles, Jubin Goodarzi, David Griffiths, Eva-Lotta Hedman, Mercedes Rose Jakupi, Loren B. Landau, Philippe Leclerc, Salvatore Lombardo, Ewen Macleod, Alejandra Martine-lli, Eric Morris, Kathleen Newland, Gregor Noll, Susin Park, Paul Spiegel, Astri Suhrke, Elizabeth Tan, John Telford y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Por otras actividades de asistencia editorial y apoyo: Ursula Aboubacar, Nadia Abu-Zahra, Geneviève Bador, Hamdi Bukhari, Anita Bundegaard, Beverley Byfield, Sheila Carey, Johan Cels, Nicholas Coussidis, Mohamed Dayri, Bryan Deschamp, Furio De Angelis, Michael Dell'Amico, Eva Demant, Jean-François Durieux, Daniel Endres, Ragnhild Ek, José H. Fischel de Andrade, Madeline Garlick, Ayman Gharaibeh, Hari Gupta, Susan Hopper, Jon Høsæter, Ardi Imseis, Salvatore Ippolito, Françoise Jaccoud, Peter Janssen, Arafat Jamal, Ninette Kelley, Anne Kellner, Anne-Marie Kerrigan-Deriche, Anja Klug, Khalid Koser, Frank Laczko, Brian Lander, Andrew Lawday, Mathijs Le Rutte, Johanna Lewis, Wei-Meng Lim-Kabaa, Karolina Lindholm-Billing, Sajjad Malik, Pablo Mateu, Michael McBride, Jozef Merx, Emmanuelle Metral, Angelika Montillot, Terry Morel, Ruth Mukwana, Naoko Obi, Grainne O'Hara, Margaret Okole, Christian Oxenboll, Wendy Rapoport, Marc Rapoport, José Riera, Sholeh Safavi-Hemami, Jacob Rasmussen, Micheline Saunders-Gallemand, Yasser Saad, Solange Senaize, Bellings Sikanda, Paul Stromberg, Michael C. Tombs, Michèle Vieille, Alan Vernon, Suporn Vongchompoo, Jean-Noël Wetterwald, Steven Wolfson, Simone Wolken, Wendy Zillich y la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA).

Gracias en especial a Rudd Lubbers, antiguo alto comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, por sus orientaciones durante la elaboración de este libro, y a Daniela Lonita por su respaldo editorial.

El equipo editorial también desea mostrar su agradecimiento a los expertos independientes y a los miembros del ACNUR que han participado como asesores.

Expertos independientes:

Yusuf Bangura, coordinador de investigaciones del Instituto de Investigaciones de la ONU para el Desarrollo Social, Ginebra;

Jeff Crisp, director de política e investigación del la Comisión Global sobre Migraciones Internacionales, Ginebra;

Otto Hieronymi, director del Programa de Relaciones Internacionales de la Universidad Webster, Ginebra;

Gil Loescher, investigador agregado del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Oxford, Oxford;

Irene Khan, secretaria general de Amnistía Internacional, Londres;

Kathleen Newland, directora del Instituto de Políticas de Migración, Washington, DC.;

Daniel Warner, director adjunto de relaciones exteriores del Instituto de Graduados en Estudios Internacionales, Ginebra.

Miembros del ACNUR:

Erika Feller, directora del Departamento de Protección Internacional;

Raymond Hall, director de la División de Gestión de Recursos Humanos;

Marjon Kamara, director del Buró para África;

Ron Redmond, responsable de relaciones con los medios de comunicación y del Servicio de Información Pública de la División de Relaciones exteriores;

Judith Kumin, representante regional, Bruselas;

Eric Morris, director y asesor especial, Nueva York.

Índice

Prefacio <i>por el secretario general de las Naciones Unidas</i>	ix
Prólogo <i>por el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados</i>	x
Introducción	1
1 Dinámica actual de los desplazamientos	9
• Principales tendencias	10
• Características de las poblaciones de refugiados	20
• «Movimientos migratorios mixtos», trata y tráfico de personas con fines de explotación	24
• Desastres naturales y medioambientales	27
• Desplazamientos inducidos por el desarrollo	28
• Mirando al futuro	29
1.1 Globalización y migración	12
1.2 Desplazamientos y desastres naturales: el tsunami de 2004	21
1.3 Protección a las víctimas de la trata de personas	23
1.4 Prevención y reducción de la apatridia	26
2 Salvaguarda del asilo	31
• Retos para la protección	33
• Respuestas	48
• Protección a los refugiados y globalización	51
• Mejora del nivel de protección	58
• El camino por adelante	60
2.1 Hacia un sistema de asilo europeo común	34
2.2 Externalización de la protección a los refugiados: tramitación extraterritorial y futuro del régimen de los refugiados	38
2.3 El caso <i>Tampa</i> : intercepción y rescate en el mar	41
2.4 Refugiados urbanos	50
2.5 El Plan Integral de Acción para los Refugiados somalíes	59
3 Aspectos relacionados con la seguridad de los refugiados	63
• Seguridad y protección de los refugiados	64
• Elaboración de respuestas	71
• Estrategias preventivas	82
• Preocupaciones futuras	87
3.1 Violencia sexual y de género	66
3.2 Los Grandes Lagos: inestabilidad regional y desplazamientos de población	68
3.3 Seguridad del personal humanitario	72
3.4 Xenofobia y refugiados	81
3.5 VIH/sida y refugiados	85
4 Respuestas a las emergencias	89
• Perspectiva histórica	89
• Capacidad de preparación	90
• Naturaleza de las respuestas	92
• Avances recientes	97
• Próximos desafíos	101
4.1 Valle de Presevo: evitar otro desastre en los Balcanes	92
4.2 República Democrática del Congo: una crisis olvidada	98
4.3 La perspectiva desde el país de acogida: el caso de Tanzania	102
5 Situaciones de refugiados de larga duración: búsqueda de soluciones prácticas	105
• Naturaleza y alcance del problema	106
• Consecuencias para los derechos humanos	115
• Consecuencias políticas y para la seguridad	117
• Soluciones integrales: lecciones del pasado	119

• Hacia una respuesta más eficaz	120		
5.1 Refugiados palestinos	112		
5.2 Refugiados butaneses en Nepal	116		
5.3 Historia de un refugiado somalí en Dadaab, Kenia.	122		
6 Replanteamiento de soluciones duraderas	129		
• Búsqueda de soluciones duraderas	129		
• Objetivo: ayuda al desarrollo	132		
• Movimientos secundarios	139		
• Reasentamiento	142		
• Hacia un enfoque multilateral	145		
• Orientación futura	150		
6.1 La Iniciativa Zambia y la Estrategia Ugandesa de Autosuficiencia	136		
6.2 Afganistán: una transición compleja	144		
7 Desplazados internos	153		
• ¿Una categoría especial?	155		
• Soberanía: ¿barrera o responsabilidad?	156		
• Aplicación de los Principios Guía	164		
• Disposiciones institucionales: el «enfoque de colaboración»	167		
• Función de los militares	172		
• El camino por delante	174		
7.1 Lecciones de Bosnia-Herzegovina	157		
7.2 Darfur: el reto de proteger a los desplazados internos	162		
7.3 ¿Debería el ACNUR convertirse en una «agencia para los desplazamientos»?	166		
7.4 Desplazamiento interno en Colombia	170		
8 Mirando al futuro	177		
• Preocupaciones clave	178		
• Necesidad de un mayor reparto de responsabilidades	180		
• ACNUR: desafíos futuros	185		
• Una reflexión esencial	188		
Referencias	190		
		Anexos	203
		1 Estados firmantes de la Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados, el Protocolo de 1967, la Convención de la OUA de 1969 sobre Refugiados, las Convenciones de 1954 y 1961 sobre la apatridia; y miembros del Comité Ejecutivo (ExCom) del ACNUR a finales de 2004	205
		2 Población total bajo el amparo del ACNUR a finales de 2004	209
		3 Refugiados por área importante y subregión de asilo de la ONU en 1995-2004 (finales de año)	213
		4 Población de refugiados por país de asilo en 1995-2004 (finales de año)	214
		5 Población de refugiados por origen en 1995-2004 (finales de año)	217
		6 Población de refugiados por origen y territorio/país de asilo a finales de 2004	221
		7 Refugiados por 1.000 habitantes: primeros 40 países a finales de 2004	224
		8 Solicitudes de asilo y admisiones totales en varios países industrializados en 1995-2004	225
		9 Principal origen de los solicitantes de asilo en una selección de países europeos en 1995-2004	227
		10 Países industrializados	228
		11 Principales áreas de la ONU	229
		Índice alfabético de terminología	230
		Mapas	
		2.1 Refugiados y solicitantes de asilo por país de asilo a 1 de enero de 2005	54
		3.1 Región de los Grandes Lagos en junio de 2005	69
		4.1 República Democrática del Congo en junio de 2005	99
		5.1 Principales situaciones de refugiados de larga duración a 1 de enero de 2005	110
		6.1 Repatriación de refugiados afganos	145

7.1	Desplazados internos a 1 de enero de 2005	158	5.1	Principales situaciones de refugiados de larga duración a 1 de enero de 2005	107
7.2	Desplazamiento interno en Darfur en noviembre de 2004	164	5.2	Situaciones de refugiados más prolongadas: principales poblaciones de refugiados palestinos en Oriente Medio	115
8.1	Promedio de refugiados por dólar americano del PIB per cápita en 2000-2004	182	6.1	Principales 10 movimientos de repatriación voluntaria en 2004	131
Gráficos			6.2	Número total de llegadas de refugiados reasentados en países industrializados en 1990-2004	141
0.1	Población total bajo el amparo del ACNUR: por categoría y región a 1 de enero de 2005	4	6.3	Número de llegadas de refugiados reasentados en países industrializados en 1990-2004	141
1.1	Población total bajo el amparo del ACNUR: por región de asilo y categoría a 1 de enero de 2005	10	6.4	Reasentamiento de refugiados. Llegadas en 2004	146
1.2	Población total bajo el amparo del ACNUR en 1995-2004	11	6.5	Número de refugiados y solicitantes de asilo en los 10 principales países donantes y en los 10 principales países de acogida según el ACNUR en 2004	149
1.3	Población inmigrante internacional por área principal en 1960-2000	12	7.1	Número global de refugiados y de desplazados internos en 1990-2004	154
1.4	Principales llegadas de refugiados en 2004	15	7.2	Desplazados internos bajo el amparo del ACNUR en 1995-2004	155
1.5	Principales países de origen de los refugiados a 1 de enero de 2005	16			
1.6	Repatriación de refugiados por región de origen en 1980-2004	18			
2.1	Número de estados firmantes de la Convención de 1951 de la ONU sobre Refugiados y del Protocolo de 1967 en 1950-2005	32			
2.2	Solicitudes de asilo presentadas en países industrializados en 1990-2004	36			
2.3	Solicitudes de asilo presentadas en los cinco principales países receptores europeos en 2000-2004	45			
2.4	Orígenes más comunes de los solicitantes de asilo en los 10 principales países receptores europeos en 2000-2004	45			
3.1	Estimación de personal humanitario fallecido por muerte violenta en 1997-2003	72			
3.2	Ayuda humanitaria en 1971-2003	73			
3.3	Personal humanitario asesinado deliberadamente en 1997-2003 por región	74			
3.4	Personal humanitario fallecido por muerte violenta en 1997-2003; causa de la muerte	75			

Prefacio

por el secretario general de las Naciones Unidas

Para todos aquellos que jamás se han visto desplazados por la fuerza es difícil imaginar qué es ser un refugiado. No obstante, para reaccionar debidamente ante las necesidades de millones de personas desplazadas por el mundo entero, es precisamente esto lo que hemos de hacer. La mayoría de los refugiados son personas corrientes que viven una vida fuera de lo corriente: arrancados de sus casas por el miedo, los conflictos o las persecuciones, han tenido que abandonar empleos, posesiones, sueños, incluso familias, en su lucha por sobrevivir. Siguen constituyendo uno de los grupos más vulnerables de nuestras sociedades. Necesitan ayuda y protección. Y comprensión.

Durante más de cincuenta años, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha estado al frente de los esfuerzos realizados para satisfacer las necesidades de los refugiados. Actualmente, en 115 países, incluidos muchos de los lugares más peligrosos y difíciles del planeta, personal del ACNUR presta asistencia a más de 19 millones de personas desplazadas, la mayoría de las cuales quieren regresar urgentemente a su casa. Corresponde a la comunidad internacional ayudar a hacer realidad esta esperanza o permitir a los refugiados empezar de nuevo en otra parte.

La situación de los refugiados en el mundo es sumamente oportuno a la hora de subrayar el esfuerzo necesario para lograr la rehabilitación de los refugiados. Presenta un estudio detallado de su difícil situación en todo el mundo. Examina los esfuerzos planeados para garantizar la seguridad y los derechos humanos básicos de millones de personas desplazadas. Y sobre todo sitúa la acción humanitaria en su contexto político más amplio al analizar los efectos de la mayor preocupación por la seguridad nacional y del incremento de los flujos migratorios en los solicitantes de asilo, refugiados y desplazados internos en todo el planeta.

En la Cumbre Mundial de 2005, los países miembros de la ONU abordaron directamente las cuestiones de los refugiados. Se comprometieron a su protección y a resolver la apurada situación de las personas desplazadas. Reafirmaron los principios de solidaridad y la idea de compartir la carga en la ayuda a las poblaciones desplazadas y a las comunidades anfitrionas. Aceptaron la responsabilidad, tanto individual como colectiva, de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad. Y respaldaron la creación de una Comisión de Pacificación, la cual —estableciendo las condiciones propicias para el regreso y la reintegración de los refugiados— promete intensificar apreciablemente las respuestas humanitarias a los desplazamientos forzosos.

La situación de los refugiados en el mundo expone la cruda realidad de las necesidades de los refugiados, realidad que ahora ha de encontrar su correspondencia en nuestros compromisos de la Cumbre Mundial. Este libro es de lectura obligatoria para todos aquellos a quienes importa el derecho de todas las personas a vivir en paz, seguras y sin miedo en su propia tierra. También es un homenaje a la desinteresada dedicación de los que trabajan para proteger y rehabilitar a las personas desplazadas. Pero ante todo es un testimonio del indómito coraje de los refugiados, quienes, pese a tenerlo todo en contra, de algún modo encuentran la voluntad de sobrevivir y reconstruir sus vidas.



Kofi A. Annan

Prólogo

por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Los años transcurridos desde la última edición de *La situación de los refugiados en el mundo* han sido testigos de la aparición de una serie de tendencias que han afectado sensiblemente a los refugiados y al asilo. Desde el año 2000, el número de refugiados ha descendido continuamente hasta llegar a apenas algo más de nueve millones a principios de 2005, lo que supone la cifra más baja en casi un cuarto de siglo. Esto se debe en parte al hecho de que, en los últimos cinco años, se han producido menos crisis generadoras de refugiados y varios conflictos han tocado a su fin, lo que ha permitido el regreso de muchos desplazados. Entre los movimientos de repatriación más importantes está el de cuatro millones de afganos a quienes a partir de 2002 se ayudó a volver a su hogar.

En la actualidad, los conflictos entre países son menos frecuentes que los enfrentamientos internos y las guerras civiles, lo que se traduce en menos flujos de refugiados pero también en más desplazamientos internos. Muchas personas que, por lo demás, buscan seguridad en países vecinos se ven con más frecuencia obligadas a permanecer dentro de las fronteras de su país, muy a menudo en condiciones parecidas a las de los refugiados. Dos viejos conflictos civiles en África, los de la República Democrática del Congo y Sudán, dan razón de unos siete millones y medio de desplazados internos en 2005.

Otra tendencia ha sido el menor número de solicitantes de asilo, que a principios de 2005 se hallaba en el nivel más bajo de los últimos años. Aunque en este descenso quizás hayan intervenido muchos factores, una causa evidente son las medidas cada vez más restrictivas que han adoptado ciertos países para restringir el acceso al asilo mientras tratan de controlar las migraciones y salvaguardar su seguridad. En el contexto del creciente impacto de los flujos migratorios combinados, los solicitantes de asilo utilizan a menudo los mismos canales ilícitos que los inmigrantes ilegales, a consecuencia de lo cual se les deniega el acceso al trámite de asilo que los países están obligados a ofrecer de acuerdo con el derecho internacional.

Teniendo en cuenta el impacto cada vez mayor de la globalización y de los flujos migratorios combinados, para mantener el derecho de asilo hay que ser capaz de identificar a los que necesitan protección. En el seno de la opinión pública, ha habido una cierta confusión entre la inmigración ilegal y los problemas de seguridad por un lado y las cuestiones relativas al asilo y los refugiados por otro, lo que revela la importancia de luchar contra la intolerancia y de poner en entredicho la idea de que los refugiados y los solicitantes de asilo son los causantes de la inseguridad y no sus víctimas.

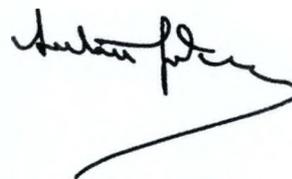
Los últimos años también se han caracterizado por esfuerzos de países, ONG, la ONU y otras organizaciones internacionales para responder a los nuevos desafíos humanitarios. En el ámbito de la protección a los refugiados, el ACNUR ha encabezado varias iniciativas conjuntas con la finalidad de fortalecer diversos aspectos del régimen internacional de protección, desde proporcionar elementos específicos de protección a abordar causas fundamentales de los desplazamientos y desarrollo de políticas sobre cuestiones no planteadas específicamente en la Convención de la ONU sobre Refugiados de 1951. En los últimos años también hemos asistido a esfuerzos renovados por poner fin al ciclo de los refugiados mediante soluciones duraderas, poniendo especial énfasis en llenar el hueco existente entre la ayuda humanitaria y la

ayuda al desarrollo. El desarrollo desempeña un papel decisivo para garantizar que la paz y la recuperación económica puedan arraigar una vez finalizado el conflicto.

El creciente reconocimiento de que las Naciones Unidas en su totalidad debía hallar un modo mejor de proteger y ayudar a las personas desplazadas internamente dio lugar a un paso adelante en septiembre de 2005, cuando el Comité Permanente Interdepartamental atribuyó a diversos organismos responsabilidades en situaciones de desplazamiento interno. Al ACNUR se le encargó liderar la respuesta en las áreas de protección, coordinación y gestión de campamentos, y auxilio de emergencia. Los desplazamientos internos son, en efecto, un asunto en el que se precisan perspectivas flexibles del conjunto de la comunidad internacional, y el ACNUR estará empeñado del todo en este esfuerzo.

Esta edición de *La situación de los refugiados en el mundo* analiza a fondo estas y otras cuestiones importantes. Por medio de análisis críticos, expone una descripción de sucesos cruciales desde 2000 y su impacto en los desplazamientos humanos y el principio de asilo. El libro repasa los retos que afrontan los países cuando reconcilian sus legítimos intereses nacionales con sus legales y humanitarias obligaciones internacionales para con las personas desarraigadas. Por último, evalúa el impacto del complejo y cambiante entorno en el que actúan las organizaciones humanitarias, entre ellas el ACNUR.

Las numerosas dificultades planteadas al asilo y a las respuestas humanitarias nos exigen replantear el enfoque. Nunca antes ha sido tan importante garantizar un diálogo multilateral e incrementar nuestra capacidad de respuesta aumentando las cargas y responsabilidades compartidas.



António Guterres



Introducción¹

El cambio de milenio coincidió con el cincuentenario de la creación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la aprobación de la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados. La Convención establece los principios básicos sobre los que se levanta la protección internacional a los refugiados: *non-refoulement* [no devolución], que recalca que éstos no deben ser devueltos a ningún lugar donde puedan sufrir persecución; e imparcialidad, según la cual se brinda protección a todos ellos sin discriminación alguna. Últimamente, estos principios están siendo sometidos a crecientes amenazas. En un mundo cada vez más hostil al asilo y a los refugiados, se ha puesto en tela de juicio la propia relevancia de la Convención.

Los críticos de la Convención sostienen que está desfasada, que no resulta viable, que está fuera de lugar y que es inflexible. La califican como una complicación en el contexto actual de la «migración mixta». Por su parte, muchos países afirman que la Convención no aborda adecuadamente sus intereses ni las verdaderas necesidades de los refugiados. Además de estas críticas, el sistema de protección a los refugiados debe hacer frente a otros aspectos que pueden llegar a limitar dicha protección, entre los cuales se cuenta el mayor énfasis que ponen ciertos países en los costes económicos de dar asilo, las preocupaciones sobre la seguridad en el marco de la «guerra global contra el terrorismo», los miedos relativos a los complejos movimientos migratorios mixtos, y las políticas de asilo más restrictivas.

Países que en otro tiempo practicaron políticas generosas con los refugiados consideran ahora que los costes del asilo pesan más que los beneficios. Hay que reconocer que resultaba más fácil aceptar refugiados que eran culturalmente semejantes, satisfacían necesidades de mano de obra, llegaban en cantidades manejables y reforzaban objetivos estratégicos e ideológicos. Sin embargo, tras el fin de la Guerra Fría, muchos países pasaron a considerar a los refugiados más como una carga que como una ventaja. Además, desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, la preocupación por la seguridad del Estado ha llegado a dominar el debate sobre las migraciones, eclipsando en ocasiones las necesidades legítimas de protección que tienen los individuos.

Al igual que han revisado sus sistemas de asilo desde una óptica de seguridad, los gobiernos han establecido procedimientos más restrictivos o han modificado sustancialmente sus políticas con una finalidad similar. Muchos países han ampliado los motivos para la de deten-

Refugiados uzbekos en el campo de refugiados situado en las afueras del pueblo kirguís de Barash, junto a la frontera uzbeco-kirguís, en mayo de 2005. Estos refugiados huían de la ofensiva militar producida en Uzbekistán a principios del mismo mes.
(Vyacheslav Oseledko/AFP/Getty Images)

ción y en la actualidad, cuando estudian solicitudes de asilo, se centran mucho más en la detección de riesgos potenciales para la seguridad. En algunos casos, la situación posterior al 11 de septiembre se ha utilizado para incrementar el ámbito de las disposiciones sobre exclusión de la Convención, lo que permite denegar a los refugiados el acceso a los procedimientos de determinación del estatuto. En otros, han sido expulsados. Estos episodios se han producido en un escenario de mayor colaboración entre las autoridades encargadas del asilo y la inmigración y los servicios de inteligencia y la policía.

En la época actual de la globalización, los países están realmente preocupados por la migración «incontrolada». A juicio de los gobiernos que tratan de reducir la inmigración al mínimo, el asilo es una excepción que permite pasar a demasiada gente. El tráfico y la trata de seres humanos complican el panorama de las migraciones; ponerse en manos de traficantes para llegar a un lugar seguro se ha convertido en una clara opción para los solicitantes de asilo, aunque esto tenga un precio que va más allá del coste económico. A criterio de muchos países, si recurre a los servicios de un traficante de personas, un solicitante de asilo compromete seriamente su petición. Esto también origina la imputación de doble criminalidad: los refugiados no sólo no respetan las fronteras nacionales sino que para hacerlo se asocian con bandas criminales. Por tanto, se entiende que sus afirmaciones deben de ser falsas, justificándose así medidas para limitar sus derechos básicos. Los políticos se han hecho eco de este tipo de opiniones aprovechando los sentimientos antiextranjeros agravados tras los atentados del 11 de septiembre. Esta circunstancia ha alimentado actitudes xenófobas en perjuicio de los refugiados y los solicitantes de asilo.

A medida que la preocupación por los costes del asilo, la seguridad del país y la migración «incontrolada» daba origen a una reestructuración de las políticas de asilo, han surgido dos tendencias paralelas. Ambas han tenido un impacto negativo en el acceso al asilo y en el tratamiento de los refugiados y los solicitantes de asilo. La primera es una aplicación excesivamente restrictiva de la Convención y su Protocolo de 1967, lo que ha dado lugar a un incremento de las detenciones y las exclusiones, amén de la falta de los debidos procesos. La segunda es una proliferación de mecanismos alternativos de protección que garantizan menos derechos que los de la Convención. En algunos países se ha producido un alejamiento gradual del enfoque basado en los derechos hacia formas más discrecionales de protección a los refugiados. Estos mecanismos incluyen los conceptos de «país de origen seguro», «alternativa de reubicación interna», «protección efectiva en otra parte» y «tercer país seguro».

Aun reconociendo que los países tienen preocupaciones legítimas en las esferas de la seguridad, la migración incontrolada y los costes de proporcionar asilo, el ACNUR mantiene que los principios básicos de la Convención siguen siendo tan válidos y necesarios como siempre. Afirma asimismo que la Convención tiene una importancia legal, política y ética que trasciende sus términos específicos: legal, en el sentido de que brinda los criterios fundamentales en los que puede fundarse una acción de principios; política, ya que suministra un marco auténticamente universal en el que los países pueden cooperar y compartir la carga derivada de los desplazamientos forzados; y ética, porque es una declaración única de los países firmantes de la Convención y su Protocolo de 1967 sobre el compromiso de defender los derechos de algunas de las personas más vulnerables del mundo.

En un intento de reafirmar el respaldo al marco internacional de los principios de protección y de buscar nuevos enfoques para intensificar dicha protección, en 2001 el ACNUR creó las Consultas Globales sobre Protección Internacional. El proceso tenía como objetivo ayudar a comprender mejor los dilemas relativos a la protección tanto entre los beneficiarios de la pro-

tección internacional como entre sus proveedores. El resultado de las Consultas —que supusieron un proceso de dos años en el que participaron gobiernos, ONG, expertos en temas de refugiados y el ACNUR— fue la Agenda para la Protección, que se centraba en la cooperación multilateral como medio para mejorar la protección de los refugiados y los solicitantes de asilo en todo el mundo.

La Agenda para la Protección también incluye la Declaración de Países Firmantes de la Convención de 1951 relativa al Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, que fue aprobada en la reunión ministerial de diciembre de 2001. Según la Declaración, la Convención sigue siendo la piedra angular del sistema de protección internacional.

Pese a no ser un documento jurídicamente vinculante, la Agenda para la Protección tiene un peso político considerable en la medida que refleja un amplio consenso sobre lo que puede hacerse para alcanzar ciertos objetivos en la protección de los refugiados. Su programa de acción identifica objetivos específicos de protección en el contexto de los movimientos migratorios en un sentido más amplio, las preocupaciones por la seguridad y la búsqueda de soluciones duraderas.

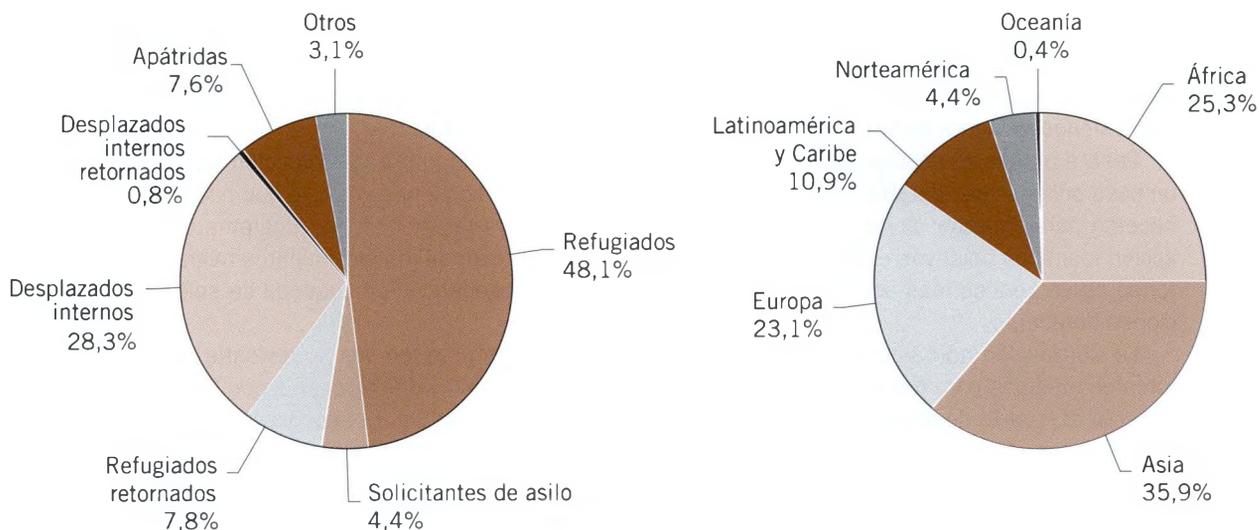
La Convención no basta para lograr estos objetivos. No obstante, en vez de revisarla se tomaron medidas para desarrollarla mediante el diálogo multilateral y disposiciones que favorecieran el reparto de responsabilidades entre países del Norte y del Sur. Esto conllevó discusiones sobre cómo afrontar situaciones de salidas masivas y movimientos secundarios. En algunas de estas discusiones se dio prioridad a una mayor eficacia en la ayuda al desarrollo en las regiones de origen de los afectados; en otras se buscaron compromisos multilaterales para el reasentamiento de los refugiados. Estos esfuerzos se conocen como la iniciativa Convención Plus.

La Agenda para la Protección no aborda todos los problemas que el sistema de protección internacional ha debido afrontar desde el año 2000. Algunos no son nuevos, pero recientes episodios políticos, económicos y sociales los han agravado. Las situaciones de refugiados de larga duración, por ejemplo, han estado recibiendo más atención en parte por la amenaza que representan para la seguridad nacional, regional e internacional. Otro ámbito de preocupación ha sido la reducción del espacio humanitario como consecuencia de ataques violentos contra trabajadores humanitarios y el papel creciente de las fuerzas militares en la distribución de la ayuda humanitaria.

El inicio del nuevo siglo ha asistido a una disminución de los conflictos armados en comparación con la década de 1990. Por consiguiente, ha habido menos flujos de refugiados y de menor dimensión. En los últimos años, la emergencia más grave debida a desplazamientos forzados se ha producido en Darfur (Sudán), donde la violencia ha obligado a cientos de miles de sudaneses a huir al vecino Chad. Pero en Sudán permanecen muchas más personas como desplazados internos. La situación en Darfur y otras similares han hecho que el sistema de protección internacional prestara más atención a mejorar su respuesta en situaciones de desplazamiento interno. Se reconoce que en esta área ha habido fallos de coordinación, delimitación de competencias y responsabilidad.

A este respecto, el ACNUR se ha implicado en campañas para reforzar el Enfoque de Colaboración entre Agencias, que se inició en la década de 1990 para brindar protección a desplazados internos y ayudar a la integración y al desarrollo. Esta propuesta pedía a todos los organismos disponibles que respondieran en la medida de sus recursos y según sus competencias y áreas de especialidad. Para que el Enfoque Colaborador fuera más eficaz, en 2005 el Comité Permanente interagencial asignó el liderazgo en sectores específicos, a diversos

Gráfico 0.1 Población total bajo el amparo del ACNUR: por categoría y región, 1 de enero de 2005



Fuente: ACNUR.

organismos. Debido a su capacidad técnica, se designó al ACNUR como la principal agencia en los sectores de la protección, coordinación de campamentos y gestión y alojamiento de emergencia en los desplazamientos internos debidos a conflictos armados.

La situación de los refugiados en el mundo: desplazamientos humanos en el nuevo milenio expone los desafíos que plantea la protección a los refugiados y evalúa la respuesta de la comunidad internacional. Esta quinta edición ofrece una visión general de episodios clave relacionados con desplazamientos forzados desde 2001 hasta septiembre de 2005. El período abarca el ejercicio de Ruud Lubbers como Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados y el inicio del mandato de António Guterres. Producido por el ACNUR y con aportaciones de otras organizaciones internacionales, ONG y expertos académicos e independientes, el libro se divide en ocho capítulos, centrándose cada uno en un tema concreto. Además del texto general, diversos recuadros en cada capítulo destacan cuestiones específicas.

El capítulo 1 examina la creciente complejidad de los movimientos de población. Brinda asimismo una perspectiva general de la actual dinámica de los desplazamientos forzados en el mundo y de las cifras relativas a los mismos. Las cambiantes causas de los conflictos están ligadas a nuevas pautas de desplazamiento. En un mundo cada vez más interconectado, las migraciones se han vuelto más y más complejas, y se desdibujan las diferencias entre categorías de emigrantes. Los inmigrantes buscan mejores oportunidades económi-

cas, y los refugiados que huyen de conflictos y de abusos de los derechos humanos utilizan cada vez más las mismas rutas y los mismos intermediarios —por ejemplo, los traficantes de personas. Muchos de ellos, en especial las mujeres y los niños, acaban siendo víctimas de las redes de trata. En este capítulo también se tratan los desplazamientos provocados por la degradación medioambiental, las catástrofes naturales y las causadas por el hombre, así como por proyectos y políticas de desarrollo.

El libro pasa a estudiar esfuerzos para fortalecer la protección internacional mediante el incremento de la cooperación entre países. Las Consultas Globales sobre Protección Internacional, la Conferencia Parlamentaria Regional de África y la reunión del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena son algunas iniciativas que han reactivado el sistema de protección internacional. No obstante, tal como se subraya en el capítulo 2, estos acontecimientos han coincidido con preocupaciones de ciertos países que han dado lugar a políticas más restrictivas con un impacto negativo en los solicitantes de asilo y los refugiados. Efectivamente, los países afrontan retos considerables cuando procuran cumplir con sus obligaciones derivadas del derecho internacional con respecto a los refugiados al tiempo que satisfacen sus necesidades de seguridad y mejoran el control de sus fronteras. En este contexto, el capítulo 2 continúa analizando los conceptos de «protección efectiva» y protección regional. También analiza propuestas sobre procesamiento extraterritorial —que, según entienden algunos, están más orientadas a trasladar la carga que a compartirla.

La situación de los refugiados en el mundo se ocupa asimismo de sucesos recientes relacionados con la seguridad de los refugiados. El ACNUR y otras organizaciones han convertido la seguridad física de aquéllos en una prioridad y se han implicado cada vez más en estas cuestiones. Por otro lado, la aparición en los distintos países de nuevas preocupaciones referentes a la seguridad, especialmente desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, ha originado la llamada «seguridización» (extremar las medidas de seguridad) de los procedimientos de asilo. A los refugiados y los solicitantes se les percibe cada vez más como precursores de inseguridad y no como víctimas de ésta. En este marco, se pone de relieve la naturaleza interdependiente de las amenazas a la seguridad en las situaciones de refugiados; y las percepciones clásicas sobre la seguridad referidas exclusivamente a la integridad territorial de un país que se vinculan a nuevos conceptos acerca de la seguridad humana.

En el capítulo 3 se analizan las amenazas a la seguridad afrontadas por los refugiados y se evalúan respuestas a las mismas. Según el derecho internacional, sigue siendo obligación del estado garantizar la protección física de todos los que residen dentro de sus fronteras, refugiados incluidos. En realidad, los países carecen a menudo de la capacidad o de la voluntad política para brindar esa protección. En estos casos, para garantizar el amparo a los refugiados hace falta y se justifica la intervención internacional al nivel político y militar. El capítulo estudia el impacto que las preocupaciones de los países por la seguridad tienen en la seguridad de los refugiados, y aborda asimismo la violencia sexual y de género, la xenofobia y los efectos de los desplazamientos en la estabilidad regional y del país en cuestión.

El sistema de respuesta internacional a las emergencias sigue desarrollándose. Se han producido mejoras en las áreas de planificación, recursos humanos, almacenamiento de provisiones y sistemas de alerta temprana. Pese a ello, la respuesta a la crisis del desplazamiento de Darfur, por ejemplo, fue insuficiente. Esto ilustra las lagunas que sigue habiendo en la eficacia del sistema de respuesta internacional ante las emergencias. El capítulo 4 señala que la efectividad de cualquier respuesta de emergencia está determinada por la voluntad política, los

niveles de financiación y las cuestiones de seguridad. Ciertos hechos recientes, entre ellos un aumento en el número y los tipos de protagonistas humanitarios, las bilaterales ayudas y las limitaciones del espacio humanitario, se han añadido a las dificultades a las que se enfrenta el sector que responde a emergencias.

El capítulo 5 llama la atención sobre el problema de las situaciones de refugiados de larga duración. Actualmente, la mayoría de ellos viven en un exilio prolongado sin perspectivas de solución duradera. Muchos de los conflictos que durante los últimos 20 años han provocado flujos de desplazados continúan sin resolverse. En el capítulo se analizan los factores que contribuyen a la prolongación de estas situaciones y sus repercusiones en los derechos humanos de los refugiados. En algunos casos, las situaciones de refugiados de larga duración han provocado tensión en las relaciones entre los estados anfitriones y los países de origen. Se dice que la presencia prolongada de esta clase de poblaciones ocasiona inestabilidad en los países vecinos y provoca intervención e insurgencia. En los últimos años, el problema de las situaciones de refugiados de larga duración se ha vuelto a incluir en la agenda internacional. En el capítulo se revisan ciertos esfuerzos contemporáneos llevados a cabo para resolver este tipo de situaciones.

La repatriación voluntaria, la integración local en el primer país de asilo o el reasentamiento en un tercer país reflejan el abanico de opciones posibles para la resolución definitiva del «ciclo de los refugiados». A lo largo de los años, ha cambiado la prioridad relativa concedida a cada una de estas soluciones duraderas, y en consecuencia se han aprobado nuevos enfoques para llevarlas a cabo. El capítulo 6 analiza diversos esfuerzos renovados dirigidos a la ayuda al desarrollo, incluyendo los conceptos de Ayuda al Desarrollo para los Refugiados y las cuatro R (Repatriación, Reintegración, Rehabilitación y Reconstrucción), amén del uso estratégico del reasentamiento. Estas iniciativas han desembocado en soluciones duraderas en el marco de un diálogo multilateral por medio del cual el ACNUR ha intentado fortalecer la idea de compartir las cargas y las responsabilidades. La Iniciativa de Zambia y la Estrategia Ugandesa de Autosuficiencia son dos proyectos piloto cuya finalidad es orientar la ayuda al desarrollo hacia el logro de soluciones duraderas para los refugiados al tiempo que se abordan los intereses de los países.

Igual que los refugiados, algunos desplazados internos necesitan protección internacional. Entre ellos se incluyen víctimas de conflictos y violaciones de los derechos humanos que no reciben protección de sus propios gobiernos, por lo que reclaman atención internacional a su difícil situación. El capítulo 7 examina un importante cambio en la opinión internacional sobre los desplazados internos. En la actualidad, se admite comúnmente que las personas necesitadas de ayuda y protección en sus países tienen derecho a reclamar a la comunidad internacional cuando sus gobiernos no cumplan con sus obligaciones o cuando se produzca un desmoronamiento del Estado. En estas circunstancias, la intervención internacional supone un desafío al concepto de soberanía nacional. El capítulo analiza ciertos esfuerzos recientes dirigidos a reforzar la respuesta internacional a crisis de desplazamientos internos.

El capítulo final, el 8, reúne los últimos esfuerzos e iniciativas cuyo objetivo es mejorar la respuesta de la comunidad internacional a crisis de desplazamiento forzoso. Se evalúan logros y se admiten fallos. Se identifican desafíos a la vista. De entre éstos, el primero es garantizar que se cumplen los principios esenciales del derecho internacional, especialmente el de *non-refoulement*. Otro es procurar que la carga se comparte de manera equitativa cuando se abordan las causas fundamentales del desplazamiento forzoso y se respon-

da a éstas. Por último, sugiere que se refuercen los mecanismos de supervisión, de responsabilidad y de asociación del ACNUR, la principal organización en el ámbito de los desplazamientos humanos.



1 Dinámica actual de los desplazamientos

Al comenzar el nuevo siglo, el ACNUR y las demás organizaciones estaban afrontando a duras penas los masivos desplazamientos de población desencadenados por los conflictos étnicos iniciados tras el fin de la Guerra Fría. Ya no se limitaban al cuidado y la protección de los refugiados que habían cruzado fronteras internacionales; ahora se encontraban mucho más implicados en la peligrosa e incierta tarea de intentar ayudar y proteger a los desplazados *dentro* de sus países de origen —por lo general en situaciones de gran agitación política y violencia continuada. Tanto si se daba en los Balcanes, en Iraq o en Ruanda, esta tendencia se vio acelerada por la mayor disposición de las grandes potencias a intervenir en áreas de importancia estratégica para ellas o donde se estuvieran produciendo violaciones flagrantes de los derechos humanos. Las políticas cada vez más restrictivas de los potenciales países de asilo también contribuyeron al cambio.

Estos hechos obligaron al ACNUR y sus organismos afines a reevaluar prioridades y capacidades. En esta tesitura, reanudaron sus esfuerzos para buscar soluciones duraderas a las crisis de desplazamientos mediante vínculos más sólidos entre la ayuda humanitaria de emergencia y las iniciativas a largo plazo en favor de la paz y el desarrollo. Al permanecer la mayoría de las nuevas poblaciones desarraigadas a la fuerza dentro de sus países de origen, se prestó más atención al auxilio y la protección de los desplazados internos.

Ha habido avances en muchos frentes: varios conflictos violentos han concluido y numerosos grupos de refugiados han regresado a casa. Sin embargo, la dinámica de los desplazamientos forzados sigue siendo complicada. Muchas situaciones de larga duración parecen irresolubles. Cada año, centenares de miles de personas siguen sufriendo desarraigo y abusos de los derechos humanos, desplazándose por lo común dentro de los países más pobres e inestables del mundo o entre los mismos. Estas personas a menudo acaban en estados que carecen de la capacidad, la buena voluntad o los recursos para proporcionarles un nivel mínimo de asistencia y protección. Los esfuerzos de los organismos humanitarios para llenar este vacío se ven con frecuencia obstaculizados por circunstancias políticas y de seguridad peligrosas.

Este capítulo destaca las principales tendencias actuales en los desplazamientos forzados. Aunque centramos la atención en los refugiados y los desplazados internos desarraigados a causa de conflictos y abusos de derechos humanos, los desplazamientos forzados no se producen al margen de otros movimientos de población. Millones de personas se ven obligadas a desplazarse dentro de sus países, o a salir de ellos, debido a innumerables factores. Unas huyen de la pobreza y luchan por sobrevivir; otras buscan oportunidades reales, o percibidas como tales, para mejorar su vida lejos de su tierra. En este capítulo también se analiza la difícil situación de otras poblaciones desplazadas, entre ellas las víctimas de la trata de perso-

nas; los involucrados en los movimientos migratorios mixtos; y los desplazados a causa de catástrofes naturales, degradación medioambiental y proyectos de desarrollo.

Gráfico 1.1 Población total bajo el amparo del ACNUR, por región de asilo y categoría, 1 de enero de 2005

Región	Refugiados	Solicitantes de asilo	Refugiados retornados	Otros grupos de interés				Población total de interés
				Desplazados internos bajo el amparo del ACNUR	Desplazados internos Retornados	Apátridas	Otros	
África	3.023.000	207.000	330.000	1.200.000	33.000	120	67.000	4.860.120
Asia	3.471.000	56.000	1.146.000	1.328.000	62.000	724.000	113.000	6.900.000
Europa	2.068.000	270.000	19.000	900.000	51.000	731.000	391.000	4.430.000
Latinoamérica y Caribe	36.000	8.000	90	2.000.000	-	-	26.000	2.070.090
Norteamérica	562.000	291.000	-	-	-	-	-	853.000
Oceania	76.000	6.000	-	-	-	140	-	82.140
Total	9.236.00	838.00	1.495.09	5.428.00	146.00	1.455.26	597.00	19.195.350

Fuentes: gobiernos; ACNUR.

Principales tendencias

En los últimos años, los esfuerzos internacionales para mejorar la ayuda y la protección a los refugiados se han visto respaldados por la suavización de algunas de las graves crisis de desplazados que dominaron la década de 1990. Además, ha habido grandes avances en la resolución de numerosos conflictos de larga duración, lo que ha permitido a muchos refugiados regresar a sus países de origen. Últimamente, la población global de refugiados bajo el amparo del ACNUR ha disminuido, pasando de casi 18 millones en 1992 a apenas algo más de 9 millones en 2004.¹ Esto se debe sobre todo a un descenso en el número de conflictos armados y a diversas repatriaciones a gran escala. No obstante, pese a la reducción del número total de refugiados en todo el mundo, la mayoría de los que siguen siéndolo viven sin ninguna perspectiva de solución duradera para su difícil situación. En 2004, había 33 situaciones de refugiados de larga duración, siendo 5,7 millones los afectados. Estas cifras no incluyen los millones de desplazados palestinos que se hallan bajo el mandato de la Agencia de la ONU para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA) (véase recuadro 5.1).

Desplazamientos provocados por conflictos

El mundo ha asistido a una disminución de los conflictos armados a partir del punto más alto alcanzado a principios de la década de los noventa.² También se ha producido un descenso espectacular en el número de regímenes autocráticos —y con ello una correspondiente reducción de la

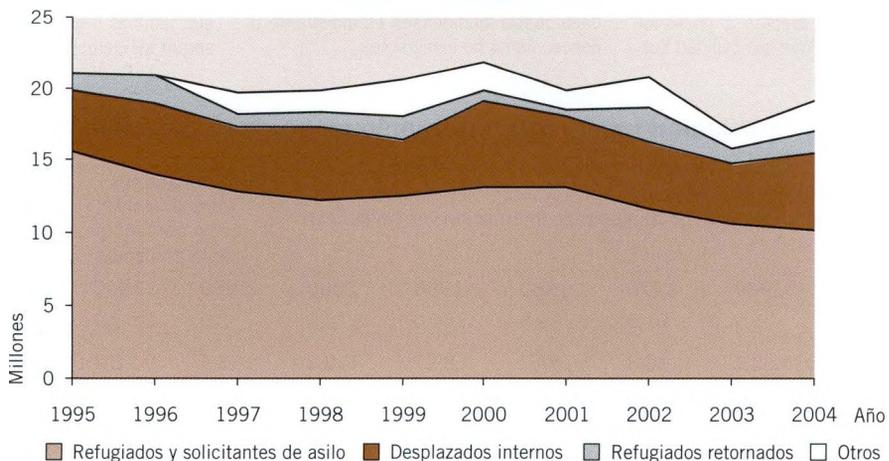
represión y la discriminación política contra las minorías étnicas. El número de guerras «etnonacionales» por la independencia —que dominó la década posterior al fin de la Guerra Fría— se halla en su nivel más bajo desde 1960. Desde 2001, se han solucionado o interrumpido 13 conflictos importantes de autodeterminación, en contraste con la aparición de seis campañas nuevas o renovadas, entre ellas la de Darfur (Sudán). En Aceh (Indonesia), un conflicto prolongado, de baja intensidad, que se había intensificado en los últimos años fue desactivado tras el cese del fuego y las negociaciones que se entablaron después del tsunami de diciembre de 2004.

No obstante, la «guerra global contra el terrorismo» iniciada a partir del 11 de septiembre de 2001 ha introducido una dinámica nueva en una serie de conflictos y crisis de refugiados en todo el mundo, especialmente donde se ha utilizado para intensificar o justificar nuevas ofensivas militares. Ha sido el caso de Aceh, Afganistán, Chechenia (Federación Rusa), Georgia, Iraq, Pakistán y Palestina. Las personas desplazadas por la fuerza a causa de estos conflictos se han encontrado con fronteras cerradas, condiciones de gran hostilidad e inseguridad en el exilio, o regresos apresurados o involuntarios debidos a medidas «antiterroristas» en los países de asilo.

En la actualidad, los conflictos entre países no son tan frecuentes como los enfrentamientos «internos» y las guerras civiles, especialmente en África.³ De todos modos, la implicación extranjera en las guerras civiles ha seguido frustrando esfuerzos por alcanzar la paz y la estabilidad en una serie de áreas —entre ellas la región africana de los Grandes Lagos situada entre la República Democrática del Congo (RDC) y el África occidental. En este caso, los imperativos económicos y la codicia comercial se entrelazan con agravios sociales y políticos, manejado todo por protagonistas políticos, comerciales y militares de dentro y fuera de la región.

En la RDC, por ejemplo, debido al conflicto se militarizó progresivamente la explotación de las riquezas locales. Ciertos grupos militares se valieron de la fuerza para conseguir y mantener el control de minas y otros recursos naturales. Se utilizó a menudo mano de obra forzada y tuvieron lugar desplazamientos de poblaciones por la fuerza. La mayoría de los beneficios de la extracción de minerales han acabado en manos de grupos comerciales, políticos y militares del exterior.⁴

Gráfico 1.2 Población total bajo el amparo del ACNUR, 1995-2004



Nota: En la categoría «Otros» se incluyen Desplazados internos bajo el mandato del ACNUR que han regresado a su lugar de residencia en el transcurso del año, personas apátridas, etc. No disponemos de este tipo de datos para el período 1995-1996. Para definición de categorías, véase anexo 2. Todas las cifras corresponden al 31 de diciembre de cada año. Fuente: ACNUR.

Recuadro 1.1

Globalización y migración

La globalización y las migraciones internacionales van de la mano. Cada vez hay más zonas del mundo que se ven empujadas a establecer vínculos con la economía global, y en el proceso experimentan a menudo enormes agitaciones sociales. Estas convulsiones con frecuencia producen emigraciones, que a su vez pueden provocar importantes cambios tanto en las regiones de origen como en las receptoras. En efecto, una característica fundamental de la globalización son los flujos a gran escala de bienes y servicios, activos financieros, tecnología y personas a través de las fronteras internacionales. Los gobiernos reciben con agrado los flujos económicos —en especial financieros y comerciales—, pero se muestran más ambivalentes con respecto a los movimientos de personas. Las economías ricas tienden a la alfombra de bienvenida al personal muy cualificado, pero suelen cerrar la puerta a los menos cualificados y a los refugiados.

Tendencias clave

El total mundial de inmigrantes internacionales (definidos como las personas que viven fuera de su país de nacimiento durante al menos un año) aumentó de unos 100 millones en 1960 a 175 millones en 2000. Aproximadamente la mitad son mujeres. La mayor parte del incremento ha tenido lugar en el período de globalización rápida iniciado a partir de 1980. Muchos flujos migratorios se producen dentro de las regiones. Los flujos Norte-Norte suelen afectar a personal cualificado, mientras que la movilidad Sur-

Sur la protagonizan generalmente trabajadores que van desde zonas con mucho desempleo a zonas donde abundan los empleos. Pero la emigración del Sur al Norte está aumentando deprisa. En las dos últimas décadas del siglo veinte, el número de inmigrantes en los países desarrollados se ha duplicado con creces: en 1980 eran 48 millones; hacia el año 2000 habían alcanzado ya la cifra de 110. En el mismo período, el número de inmigrantes en los países en desarrollo ha crecido más lentamente: desde 52 a 65 millones (véase gráfico 1.3).

Sólo alrededor del 3% de la población mundial son inmigrantes, pero su concentración en determinadas regiones los coloca a menudo en primer plano del cambio social. Hacia el año 2000, el 63% de los inmigrantes del mundo se encontraban en países desarrollados, donde constituían el 8,7% de la población total. Los demás estaban en países en desarrollo, donde suponían sólo el 1,3% de la población. Según los últimos datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en los Estados Unidos hay 35 millones de inmigrantes que constituyen el 12,3% de la población total. Europa occidental tiene 32 millones (9,7%), Canadá 5,7 (19%) y Australia 4 (23%). Los inmigrantes y sus descendientes parecen preferir las ciudades grandes. En Toronto, por ejemplo, llegan a ser el 44% de la población. La cifra comparable correspondiente a Bruselas es el 29%, mientras que uno de cada cuatro londinenses es inmigrante o descendiente de inmigrantes.

Cómo la globalización determina las migraciones

La globalización ha incrementado las diferencias de renta y de seguridad humana entre el Norte y el Sur. La liberalización económica, la entrada de multinacionales en áreas de economía nacional cerradas y las políticas de ajuste estructural son instrumentos de transformación social. En muchas partes del sur, la industrialización ha menoscabado los modos de producción tradicionales, lo que ha obligado a la gente a desplazarse desde las zonas rurales a las ciudades. Si los trabajadores no encuentran suficiente trabajo en las ciudades, el siguiente paso acaso sea la emigración al extranjero. Las economías débiles y los estados débiles a menudo van a la par, por lo que el empobrecimiento y la emigración hacia el exterior están estrechamente relacionados.

La globalización crea asimismo las condiciones culturales y técnicas para la movilidad. Los medios de comunicación globales difunden imágenes idealizadas de los estilos de vida del Norte en los pueblos más pobres. Las comunicaciones electrónicas permiten un acceso fácil a la información sobre rutas de emigración y oportunidades de trabajo. Los viajes largos son cada vez más baratos y accesibles. En cuanto se establecen, los flujos migratorios generan «redes de migración» en virtud de las cuales los primeros en llegar ayudan a los miembros de sus familias o comunidades que deseen seguir su ejemplo.

Gráfico 1.3 Población inmigrante internacional por área principal, 1960-2000

Área principal	Número de inmigrantes internacionales (millones)					Inmigrantes internacionales como porcentaje de la población		Distribución por área principal (%)	
	1960	1970	1980	1990	2000	1960	2000	1960	2000
Mundo	75,9	81,5	99,8	154,0	174,9	2,5	2,9	100,0	100,0
Países desarrollados	32,1	38,3	47,7	89,7	110,3	3,4	8,7	42,3	63,1
Países en desarrollo	43,8	43,2	52,1	64,3	64,6	2,1	1,3	57,7	36,9

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, *World Economic and Social Survey 2004: International Migration*, Nueva York, Naciones Unidas, 2004, Tabla II.1.

Facilitar las migraciones ha llegado a ser un importante negocio internacional en el que están implicados agentes de viajes, banqueros, abogados y reclutadores. Los gobiernos intentan limitar el aspecto ilegal de la «industria» de la migración: trata y tráfico de personas. Sin embargo, cuantos más gobiernos tratan de controlar sus fronteras, mayores parecen ser los flujos de inmigrantes indocumentados. Los gobiernos siguen centrados en el control de las migraciones nacionales, mientras los afectados siguen la lógica transnacional de los mercados de trabajo globalizados.

Cómo las migraciones determinan la globalización

Las migraciones internacionales son una importante fuerza de cambio. Algunos observadores las consideran un instrumento para reducir la desigualdad global y potenciar el desarrollo. No obstante, las migraciones también pueden tener efectos negativos, como la «fuga de cerebros» en el caso de informáticos, enfermeras o médicos altamente cualificados. Los gobiernos de los países de origen esperan que la emigración estimule el desarrollo gracias al dinero enviado a casa por los emigrantes y la transferencia de conocimientos. Efectivamente, se estima que las remesas globales en 2002 alcanzaron la cifra de 130 mil millones de dólares —bastante más que la ayuda oficial al desarrollo. Buena parte de este dinero va al consumo, aunque también se invierte en salud, educación y actividades productivas. Sin embargo, cuando se trata de la transferencia de conocimientos, los países de origen de los emigrantes no siempre obtienen tanto como les gustaría. Muchos de ellos realizan trabajos poco cualificados y no son capaces de mejorar su formación. Por otro lado, los que consiguen empleos de mayor nivel tienen pocas probabilidades de regresar a su país a menos que éste ofrezca estabilidad, seguridad y crecimiento.

Las migraciones dan lugar a cambios culturales y sociales. En las áreas de origen, los retornados pueden traer consigo ideas nuevas que alteren las prácticas y jerarquías tradicionales. Por su lado, los áreas receptoras están siendo transformadas por una diversidad cultural y religiosa sin precedentes. Las sociedades multiétnicas de Europa, Norteamérica y Oceanía han implantado medidas para

integrar a las poblaciones de inmigrantes y mejorar las relaciones entre grupos. De todos modos, las políticas multiculturales siguen siendo controvertidas, sobre todo considerando las preocupaciones por la seguridad surgidas desde septiembre de 2001. Las políticas sobre inmigración se han vuelto muy restrictivas... aunque no parecen haber servido de mucho para reducirla.

Las migraciones pueden ser un catalizador de cambios políticos en las regiones de origen, con diásporas que respalden movimientos en favor de la democratización. (Las diásporas también pueden proporcionar dinero que alimente conflictos armados.) En los países receptores, ciertos políticos extremistas a menudo presentan a los inmigrantes como una amenaza para el sustento y la identidad cultural de los nativos. Para la extrema derecha, las campañas contra los inmigrantes y los solicitantes de asilo se han convertido en poderosas herramientas movilizadoras.

Hacia la colaboración internacional

Las cuestiones económicas relacionadas con la globalización pertenecen al ámbito de instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio. En cambio, se ha considerado desde hace tiempo que el control de las migraciones es dominio exclusivo de la soberanía nacional. Como consecuencia de ello, la comunidad internacional no ha logrado crear instituciones que garanticen migraciones ordenadas, maximicen las ventajas para el desarrollo que pudieran derivar de aquéllas, y protejan los derechos humanos de los inmigrantes. Aunque ya existen elementos de carácter internacional como las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Convención de la ONU sobre Derechos de los Trabajadores Inmigrantes y Miembros de sus Familias, son relativamente pocos los países que han ratificado estos instrumentos.

Algunos organismos regionales han procurado colaborar en el asunto de las migraciones. La Unión Europea ha hecho más que nadie al introducir la libertad de movimientos para ciudadanos de sus países miembros, y está dando pasos hacia políticas comunes sobre solicitantes de asilo e inmigrantes procedentes de fuera de la

Unión. Ningún otro organismo regional ha ido tan lejos.

Los países de los que salen muchos emigrantes necesitan reducir sus excedentes de mano de obra y maximizar las remesas de dinero. Los países receptores sacan provecho de la mano de obra barata y se muestran reacios a tomar medidas que puedan incrementar sus costes. Para proteger los derechos de los trabajadores inmigrantes, más estados deben poner en práctica las convenciones de la OIT conectándolas en un marco integral. Además, las políticas comunes sobre migraciones han de contemplarse como una parte esencial de la integración regional y ligarse a políticas sobre desarrollo y cooperación internacional.

La cooperación bilateral entre países también puede reportar ventajas; los inmigrantes se podrían beneficiar de la seguridad social y de una mayor protección. Los países generadores de emigrantes podrían sacar provecho de la más fluida transferencia de remesas y de las restricciones aplicadas a agentes y reclutadores. Los receptores podrían conseguir una fuerza de trabajo inmigrante más estable y mejor preparada.

Una decisión importante a este respecto fue la creación, a finales de 2003, de la Comisión Global sobre Migraciones Internacionales. Siguiendo instrucciones del secretario general de la ONU, Kofi Annan, la comisión hizo público su informe en octubre de 2005. Una de sus conclusiones clave es que la comunidad internacional no ha logrado hacer realidad el pleno potencial de las migraciones internacionales ni estar a la altura de sus importantes desafíos. Recomienda asimismo mayor coherencia política en el plano nacional, lo cual a su vez podría traducirse en una colaboración más eficaz en los niveles tanto regional como global. Además de sugerencias específicas sobre diversas cuestiones, el informe establece «principios de acción» para ayudar a los países y otras partes interesadas a elaborar una respuesta más exhaustiva y global ante las migraciones.

Los patrones de movilidad y desplazamiento en estas crisis de larga duración son complejos. En muchas situaciones de inestabilidad grave, entre ellas las de Burundi, Colombia, Sri Lanka o el norte de Uganda, la tendencia dominante es la reiterada dispersión a corto plazo y a corta distancia y no el traslado a campamentos a gran escala. Con frecuencia resulta muy difícil distinguir entre poblaciones desplazadas y no desplazadas, o diferenciar el movimiento como mecanismo de afrontamiento y el movimiento forzoso. Millones de personas que viven en países en conflicto no tienen, o se arriesgan a perder, los niveles mínimos de seguridad, protección y apoyo. Distintos grados de vulnerabilidad y necesidad afectan a comunidades e individuos de diferentes formas, no siendo los desplazados necesariamente los más vulnerables.

En Colombia, diversos grupos armados irregulares han intentado controlar segmentos de la población civil e impedir su huida a zonas seguras para así garantizar el suministro de provisiones y reclutamiento de nuevos miembros. Estas comunidades también proporcionan cobertura a las guerrillas, que de hecho utilizan aquéllas como escudos humanos.⁵ Dentro de Afganistán, las poblaciones que no se han desplazado se han contado entre las más vulnerables, con muchos de sus integrantes demasiado débiles o pobres para escapar.⁶ A finales de 2001, Afganistán tenía un número de «no desplazados» vulnerables dependientes de ayuda (4.150.000) que casi cuadruplicaba al de desplazados internos (1.200.000). En realidad, había más personas no desplazadas vulnerables en el país que refugiados afganos en el extranjero (3.695.000).⁷

Pese a la disminución del número total de conflictos y de los desplazados a través de fronteras internacionales, en los últimos años se han producido nuevos movimientos de refugiados derivados de enfrentamientos de perfil bajo. Entre ellos se incluyen emergencias nuevas, como las de Costa de Marfil y la República Centroafricana, y otras de más larga duración, entre las que se cuentan las de Burundi, Chechenia, la RDC, Birmania, Somalia y el sur del Sudán.

En una serie de países están produciéndose al mismo tiempo nuevos desplazamientos de refugiados y repatriaciones voluntarias a gran escala. Algunos están generando flujos de refugiados mientras reciben otros de manera simultánea. Por ejemplo, en 2004 los nuevos refugiados somalíes que llegaron a Kenia, Tanzania, Yemen y otros países de asilo superaron en número a los 10.300 que retornaron a Somalia. Entretanto, el regreso de 21.000 liberianos desde Costa de Marfil fue compensado por la llegada de casi 87.000 refugiados liberianos nuevos a Costa de Marfil, Ghana, Guinea, y Sierra Leona. Otros 22.200 refugiados tuvieron que trasladarse a Guinea y Liberia debido al conflicto de Costa de Marfil.⁸

Asilo y reasentamiento

Las solicitudes de asilo en los países ricos industrializados han disminuido apreciablemente. Tras los enormes flujos de principios de la década de 1990 debidos a los conflictos en la antigua Yugoslavia y las crisis políticas de Albania, Armenia, Azerbayán, Rumania y otros países del Este, las peticiones de asilo aumentaron de manera más gradual en Europa occidental durante la segunda mitad de los noventa, estabilizándose justo por debajo de los 400.000 en el año 2000.⁹ Aunque en algunos países se han dado pequeños incrementos,¹⁰ desde 2001 la tendencia general ha sido descendente. Los estados miembros de la Unión Europea recibieron casi el 20% menos de solicitudes de asilo en 2004 que en el año anterior, y el 36% menos que en 2001. Actualmente, la mayoría de los países baten un año tras otro su récord mínimo. El número de peticiones presentadas en Alemania en 2004 fue un 30% inferior al de 2003, y en

el Reino Unido tuvo lugar un descenso del 33% en 2004 con respecto al año anterior. Las nuevas solicitudes de asilo bajaron un 26% en Norteamérica y un 28% en Australia y Nueva Zelanda durante el mismo período.¹¹

Gráfico 1.4 Principales llegadas de refugiados en 2004

Origen	Principales países de asilo	
Sudán	Chad	130.000
	Uganda	14.000
	Kenia	2.300
	Otros	240
	Total	146.540
República Democrática del Congo	Burundi	21.000
	Ruanda	11.000
	Zambia	4.300
	Uganda	1.600
	Otros	260
Total	38.160	
Somalia	Yemen	17.000
	Kenia	2.400
	Otros	130
Total	19.530	
Iraq	Rep. Árabe de Siria	12.020
	Total	12.020
Costa de Marfil	Liberia	5.500
	Mali	460
	Otros	10
Total	5.970	
Burundi	Ruanda	2.900
	Rep. Unida de Tanzania	1.100
	Otros	190
Total	4.190	
Liberia	Sierra Leona	2.400
	Costa de Marfil	530
	Guinea	510
	Otros	260
Total	3.700	
Ruanda	Malawi	410
	Otros	140
Total	550	
República Centroafricana	Chad	500
	Total	500
Federación Rusa	Azerbaiyán	470
	Total	470

Nota: Esta tabla se refiere sólo a llegadas a primera vista (*prima facie*).
Fuente: ACNUR.

Gráfico 1.5 Principales países de origen de los refugiados,
1 de enero de 2005

Origen	Principales países de asilo*		Origen	Principales países de asilo*	
Afganistán	Pakistán**	960.000	Palestinos***	Arabia Saudí	240.000
	Rep. Islámica de Irán	953.000		Egipto	70.000
	Alemania	39.000		Iraq	23.000
	Holanda	26.000		Jamahiriya Árabe Libia	8.900
	Reino Unido	23.000		Argelia	4.000
Sudán	Chad	225.000	Vietnam	China	299.000
	Uganda	215.000		Alemania	21.000
	Etiopía	91.000		Estados Unidos	12.000
	Kenia	68.000		Francia	9.100
	Rep. Dem. del Congo	45.000		Suiza	2.200
Burundi	Rep. Unida de Tanzania	444.000	Liberia	Guinea	127.000
	Rep. Dem. del Congo	19.000		Costa de Marfil	70.000
	Ruanda	4.700		Sierra Leona	65.000
	Sudáfrica	2.100		Ghana	41.000
	Canadá	1.900		Estados Unidos	20.000
Rep. Dem. de Congo	Rep. Unida de Tanzania	153.000	Iraq	Rep. Islámica de Irán	93.000
	Zambia	66.000		Alemania	68.000
	Congo	59.000		Holanda	28.000
	Burundi	48.000		Reino Unido	23.000
	Ruanda	45.000		Suecia	22.000
Somalia	Kenia	154.000	Azerbaiyán	Armenia	235.000
	Yemen	64.000		Alemania	9.200
	Reino Unido	37.000		Estados Unidos	2.600
	Estados Unidos	31.000		Holanda	1.600
	Djibouti	17.000		Francia	680

* Esta tabla incluye cálculos aproximados del ACNUR en países industrializados sobre la base de llegadas recientes por reasentamiento y reconocimiento de solicitantes de asilo.

** Las cifras del ACNUR para Pakistán sólo se refieren a refugiados afganos que viven en campamentos. Según un censo gubernamental de 2005, la última estimación disponible, había además 1,9 millones de afganos viviendo en zonas urbanas de Pakistán, algunos de los cuales quizá eran refugiados.

*** Sólo palestinos bajo el mandato del ACNUR.

Fuente: Gobiernos; ACNUR.

La mayoría de los solicitantes de asilo procedían de países afectados por conflictos o por abusos generalizados de los derechos humanos, o por ambos, como Afganistán, China, Colombia, la RDC, Georgia, Haití, Iraq, Nigeria, la Federación Rusa, Serbia y Montenegro, Somalia y Turquía.¹² Entre los factores que influyen en la decisión de los individuos de solicitar asilo en países concretos están los lazos históricos, lingüísticos o culturales existentes entre los estados de origen y destino, las comunidades de inmigrantes ya asentadas en el país receptor y las redes de inmigración.¹³

Las razones exactas de la disminución de peticiones de asilo no están claras. Las políticas restrictivas implantadas por los países de destino desde principios de la década de 1990 son indudablemente un factor importante, si bien es difícil atribuir relaciones causales directas entre políticas y resultados. Ciertas medidas directas previas a la entrada —como sanciones a las empresas de transportes o necesidad de visado— acaso hayan tenido un mayor impacto en el número de peticiones de asilo que medidas indirectas como las políticas de determinación del estatuto del refugiado, los índices de reconocimiento, la detención o la retirada de prestaciones sociales. La situación política y económica en el país de origen seguramente es más importante que las características del país receptor; el movimiento de los solicitantes de asilo parece estar motivado principalmente por la inestabilidad prolongada y el conflicto en las regiones de origen.¹⁴

En consecuencia, un elemento clave de la reciente disminución en las peticiones de asilo en Europa occidental parece ser la ausencia de situaciones de emergencia en las fronteras de la región. Otro elemento es el cambio en la dinámica de algunas de las principales crisis de refugiados, que en otras épocas dieron lugar a grandes flujos de peticionarios de asilo en la región. Los solicitantes de asilo afganos que llegan a Europa descendieron en un 83% entre 2001 y 2004, mientras que entre 2002 y 2004 los iraquíes bajaron un 80%.¹⁵

El reasentamiento de refugiados está mucho más sujeto a los cambios políticos que los flujos de asilo «espontáneos», pues los gobiernos y los organismos humanitarios lo controlan mucho más directamente, tanto en los países de primer asilo como en los de destino final. En los Estados Unidos, por ejemplo, los nuevos controles de seguridad establecidos tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001 ocasionaron una disminución repentina en el número de refugiados reasentados allí en 2002, llegando a 26.800 desde los 65.400 de 2001.¹⁶ No obstante, el empuje posterior que se dió al programa de reasentamiento posibilitó que se duplicara la cifra de admitidos en 2003 y en 2004.¹⁷

Con el telón de fondo de un número cada vez mayor de situaciones de refugiados de larga duración y la creciente resistencia a los flujos de asilo desordenados, en los últimos años hemos asistido a un nuevo interés en el reasentamiento de refugiados. De todos modos, las cifras globales siguen siendo bajas, con sólo unas 55.500 personas admitidas en los diez principales países de reasentamiento en 2003.¹⁸

Desplazados internos y otras «personas bajo el amparo»

En 2004, hubo más de 17,5 millones de personas en la amplia categoría de «personas bajo el amparo» para el ACNUR, entre ellas los desplazados internos, los refugiados retornados y los «apátridas», aparte de los refugiados y los solicitantes de asilo.¹⁹ Esta cifra, aunque por debajo del valor máximo de 27,4 millones alcanzado en 1994,²⁰ sólo engloba una pequeña minoría de los desplazados internos del mundo, pues únicamente se refiere a los que reciben ayuda y protección del ACNUR.

Aunque en 2004 el ACNUR se ocupaba de casi 5,6 millones de desplazados internos, se calcula que el número total de los mismos en todo el mundo es de 25 millones²¹ —más del doble que los refugiados reconocidos (para analizar cuestiones relativas a los desplazados internos, véase el capítulo 7). La preponderancia de los desplazados internos en el seno de poblaciones desarraigadas a causa de la violencia y el abuso de los derechos humanos queda reflejada en la región de Darfur del Sudán, donde los desplazados internos —que en 2004 se creía que eran al menos 1,6 millones— superan con creces en número a los aproximadamente 200.000 sudaneses que huyeron al vecino Chad.²²

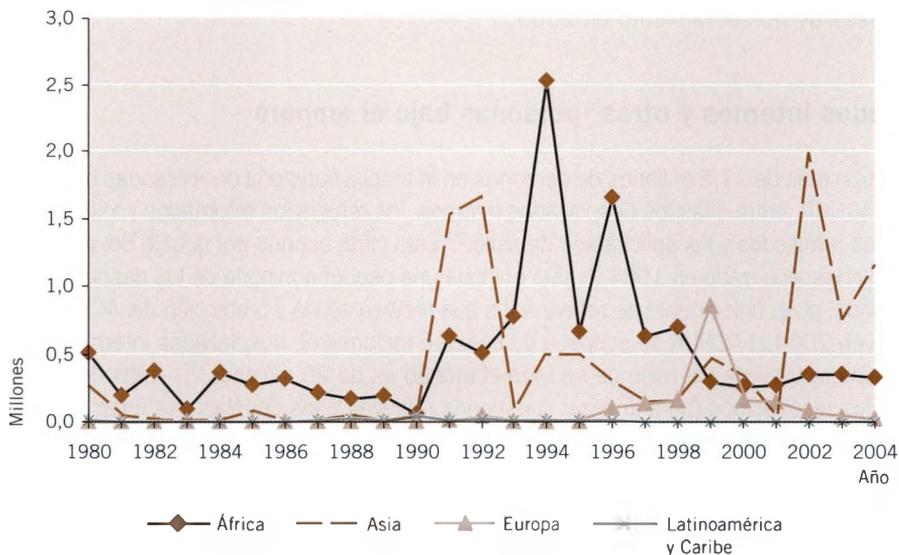
En los últimos años, el número estimado de desplazados internos en todo el mundo ha permanecido más o menos invariable, de tal modo que las cifras de los que han regresado a casa (unos 3 millones en 2004) casi se equiparan a las correspondientes a poblaciones de nuevos desplazados internos.²³

El incremento aparentemente exponencial en el número de desplazados internos a lo largo de las dos últimas décadas —desde algo más de un millón en 1982 hasta al menos 25 millones en la actualidad— se debe a diversos factores. Primero, ha habido un creciente reconocimiento internacional de los desplazados internos como grupo. Segundo, muchos potenciales países de asilo han estado restringiendo la entrada por sus fronteras. Otro factor clave de este aumento es la naturaleza de muchos conflictos internos actuales, en los que la población civil es frecuentemente objetivo de los grupos enfrentados. La mayoría de las guerras de la década pasada —entre ellas las de Bosnia-Herzegovina, Chechenia, Kosovo, Birmania, Ruanda y Sudán— han conllevado el desplazamiento intencionado de poblaciones.

Repatriación

En los últimos cinco años, se ha puesto punto final a diversos conflictos que venían de largo, y en una serie de países ha mejorado la situación de los derechos humanos. Estos cambios han brindado nuevas oportunidades para la reconstrucción de sociedades devastadas por la guerra y han permitido la vuelta de refugiados y otras poblaciones desplazadas. Entre los regresos más importantes de los últimos años se cuenta la repatriación de más de 3,4 millones de refugiados a Afganistán y el retorno de más de un millón de refugiados y desplazados internos a Bosnia-Herzegovina.²⁴

Gráfico 1.6 Repatriación de refugiados por región de origen, 1980-2004



Fuente: ACNUR.

En África, entretanto, las conversaciones entre el gobierno de Sudán y los rebeldes del Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés han propiciado el regreso espontáneo a casa de medio millón de refugiados y desplazados internos en el sur del país.²⁵ Al menos 300.000 refugiados y 4 millones de desplazados internos han vuelto a sus casas en Angola desde la firma del Acuerdo de Paz de Luena en abril de 2002. Y a finales de 2004, más de un cuarto de millón de refugiados ha regresado a Sierra Leona.²⁶ En todo el mundo, más de 5 millones de refugiados retornaron a casa entre 2002 y 2004, entre ellos casi 1,5 millones en 2004.²⁷

El cese de las hostilidades a menudo da lugar a repatriaciones a gran escala de poblaciones desplazadas. De todos modos, las consecuencias para la seguridad son, con frecuencia, de proporciones similares a las planteadas por el éxodo inicial. Los países que se esfuerzan por recuperar el equilibrio inmediatamente después de un conflicto no tienen, en general, la capacidad para absorber grandes poblaciones de retornados. De hecho, los países recién salidos de conflictos armados internos a menudo se caracterizan por profundas divisiones sociales, inestabilidad crónica, infraestructuras destruidas y economías depauperadas. Incluso donde los programas de repatriación a gran escala y otras soluciones duraderas han sido satisfactorios, la situación podría haber dado un vuelco en cualquier momento debido a la inestabilidad política y al estancamiento económico en áreas que han sufrido desplazamientos forzosos masivos. La realidad de la mayoría de los refugiados es un regreso a zonas de persistente inseguridad y pobreza donde las iniciativas de desarrollo a largo plazo son fragmentarias o, en algunos casos, inexistentes.²⁸

Sigue habiendo incertidumbre con respecto a la sostenibilidad de los regresos a gran escala de refugiados y desplazados internos, con lo que el período de repatriación y reintegración a menudo resulta el más difícil y peligroso. Los retornados a veces tienen que enfrentarse a una violencia renovada, abusos de los derechos humanos o pobreza extrema, lo que ocasiona nuevos desplazamientos en busca de seguridad y medios de vida viables. De hecho, la seguridad es un elemento decisivo para el éxito del regreso de refugiados. Es menos probable que existan las necesarias garantías de seguridad y protección cuando el regreso se ve coaccionado o acelerado por factores «de empuje» en el país de asilo más que por el «tirón» de la paz y la seguridad en el país de origen. Éste ha sido el caso de muchos burundianos que volvían desde Tanzania y de muchos afganos que retornaban desde Irán.²⁹

La repatriación es el comienzo de un largo proceso de reintegración que conlleva el restablecimiento de lazos con las comunidades del país y la recuperación de la vida normal y productiva. Es un desafío importante que puede ser tan difícil y traumático como el exilio que los retornados han dejado atrás. Pero si éstos no reciben el respaldo suficiente y no son capaces de reintegrarse, tal vez decidan marcharse otra vez. Esto se ha puesto de manifiesto una y otra vez en ciertas regiones de África occidental, donde la inestabilidad crónica ha entorpecido los esfuerzos de muchos refugiados por reintegrarse.

Por ejemplo, el regreso de refugiados a Sierra Leona desde Guinea en 2000 y desde Liberia en 2001, propiciados por las hostilidades en las zonas donde habían solicitado asilo, se ha asemejado más a una evacuación de emergencia que a un movimiento organizado de repatriación. Además de esto, un informe del ACNUR sobre la repatriación de refugiados de Sierra Leona señala que la débil estructura socioeconómica del país no favorece un proceso de reintegración rápido.³⁰ Más bien cabe esperar que sea un período prolongado, que dependerá mucho de los compromisos a largo plazo entre el gobierno y los países donantes y de la implicación activa de los protagonistas humanitarios y del desarrollo.

En Iraq, muchos refugiados y desplazados internos que volvieron en 2004 sufrieron posteriormente un nuevo desplazamiento interno debido a las limitadas capacidades de absorción local y a que proseguía el conflicto. En África occidental, el ACNUR ha mostrado su preocupación por la sostenibilidad de los regresos a causa de la constante inestabilidad de la región. En Afganistán, los retornados han debido afrontar violencia local, sequía persistente en algunas zonas y falta de empleos, de servicios sociales básicos y de alojamiento. Por lo tanto, muchos se han dirigido a Kabul y otros centros urbanos, donde han considerado que la seguridad y las oportunidades de ganarse de la vida son mayores.³¹

Como reflejo de la importancia del trabajo del ACNUR en la repatriación durante los últimos años, en ocasiones se ha aludido al Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados como el «Alto Comisionado para los Retornados». Reconociendo las dificultades a las que hacen frente los retornados en situaciones posteriores a conflictos, la organización y las demás entidades afines intentan concebir planteamientos ponderados e integrados que hagan duraderos los regresos. Las comunidades arrasadas por la guerra no pueden absorber grandes cantidades de retornados sin mejorar primero su capacidad para satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos. Como tales, las agencias internacionales de desarrollo han de invertir en programas de reconstrucción y reintegración para las comunidades locales en áreas de regreso así como para los refugiados que retornan y los desplazados internos.

Características de las poblaciones de refugiados

Edad y género

Los protagonistas y los donantes humanitarios se están volviendo cada vez más sensibles a las necesidades concretas de asistencia y protección de los distintos grupos que hay en el seno de las poblaciones de desplazados y de la gente que regresa. Actualmente, los programas se centran en las necesidades específicas que, dentro de los refugiados, tienen las mujeres, los niños, los adolescentes y las personas de edad avanzada, amén de determinados grupos sociales o étnicos. Según datos demográficos de 2003 referidos a unos 7,5 millones de personas de interés para el ACNUR, los niños y los adolescentes de menos de 18 años representan casi la mitad de esta cifra, siendo el 13% de los niños menores de cinco años. Esto refleja altos índices de fertilidad y una baja esperanza de vida en numerosos países pobres con altos niveles de desplazamiento forzoso, sobre todo en África.³²

La elevada cifra de jóvenes entre las poblaciones desplazadas tiene importantes repercusiones para la protección. Los niños y los adolescentes desplazados son especialmente vulnerables a las amenazas relacionadas con su seguridad y su bienestar, entre las que se incluyen, la separación de sus familias, explotación sexual, infección por VIH/sida, esclavitud o trabajos forzados, abuso y violencia, reclutamiento forzoso en grupos armados, trata de personas, no acceso a la educación y a la asistencia básica, detención y denegación de acceso al asilo o a los trámites de reunificación familiar. Los menores no acompañados son los que corren mayores riesgos, pues carecen de la protección, el cuidado físico y el respaldo emocional procurado por la familia.³³ Los que van acompañados sólo por uno de los padres o responsable también pueden correr más peligro que los demás niños.

Recuadro 1.2

Desplazamientos y desastres naturales: el tsunami de 2004

La catástrofe del tsunami del 26 de diciembre de 2004 destruyó vidas y comunidades costeras de todo el océano Índico. Al cabo de unos minutos de que se produjo un seísmo submarino —que alcanzó el grado 9,0 en la escala de Richter— frente a la costa occidental de Sumatra (Indonesia), el primer tsunami grande llegó a las orillas cercanas con un efecto devastador. Golpeó con especial dureza entre las ciudades de Banda Aceh y Meulaboh, en la provincia de Aceh. Provocada por el mismo maremoto, una tremenda elevación del lecho marino originó también tsunamis que alcanzaron comunidades costeras de diversas zonas del este de la India, Malasia, las Maldivas, el sudoeste de Birmania, Sri Lanka y Tailandia antes de llegar a la costa de África. Los daños cifrados en pérdida de vidas y bienes materiales fueron enormes: unas 290.000 personas murieron o desaparecieron, y en 12 países del océano Índico hubo más de un millón de desplazados. Una tercera parte de las víctimas eran niños.

La noticia del desastre —a consecuencia del cual unos 5 millones de personas necesitaron ayuda inmediata— dio lugar a una extraordinaria movilización de recursos. Gobiernos, ciudadanos particulares, empresas y ONG de los países afectados y de otros reaccionaron rápidamente con ofrecimientos de dinero, suministros y mano de obra. Parece que sólo la Federación Internacional de la Cruz Roja y las Sociedades de la Media Luna Roja (IFRC, por sus siglas en inglés, *International Federation Red Cross*) recibieron 2,2 mil millones de dólares. Las Naciones Unidas calcularon que se entregaron unos 6,8 mil millones de dólares para ayuda y recuperación por los efectos del tsunami, con 5,8 mil millones procedentes de fuentes gubernamentales y el resto de donaciones particulares y de empresas.

Se aceleró la maquinaria internacional para la coordinación y el reparto de ayuda en emergencias humanitarias complejas. Un informe del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas destacó que 16 organismos de la ONU, 18 equipos de respuesta de la IFRC, más de 160 ONG internacionales y numerosos grupos particulares y de la sociedad civil se implicaron en la distribución de ayuda de emergencia. El gran número de organizaciones involucradas planteó muchísimas

dificultades a la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. En algunas zonas, la mera dimensión de la destrucción suponían dificultades logísticas formidables. En muchos casos, las operaciones de auxilio fueron llevadas a cabo, al menos en parte, por fuerzas militares nacionales o extranjeras con sus propios equipos y medios de transporte. Treinta y cinco fuerzas armadas diferentes participaron en los esfuerzos de socorro, y en Indonesia y Sri Lanka el Centro de Logística Conjunta de la ONU tomó parte en la coordinación y del apoyo militar.

Lógicamente, los esfuerzos de ayuda debían adaptarse a situaciones diferentes en los distintos países afectados, cada uno con sus propias circunstancias políticas y socioeconómicas previas al tsunami. En las Maldivas, donde inicialmente resultó desplazado el 5-10% de la población, la escasa presencia de organizaciones de la ONU o de ONG internacionales en el país antes del tsunami supuso dificultades para los que intentaban movilizar ayuda internacional. En Somalia, donde la máxima destrucción de vidas y propiedades se produjo en Puntland, una región autodeclarada autónoma, la inexistencia de un gobierno central complicó los esfuerzos de auxilio. La importancia de las consideraciones estratégico-militares en algunas de las peores zonas afectadas, en particular Aceh, las provincias del norte y el este de Sri Lanka, y en cierta medida las islas Andaman y Nicobar de la India, añadía otra dimensión a la respuesta de emergencia.

Aunque la ayuda en las catástrofes no forma parte de su mandato, el ACNUR participó en la respuesta de emergencia al tsunami. Las proporciones de la destrucción y el hecho de que muchas de las poblaciones afectadas fueran de interés para la organización influyeron en la decisión. En respuesta a las peticiones del secretario general de la ONU y los Equipos sobre el Terreno de la ONU, el ACNUR se concentró en procurar cobijo y ayuda no alimentaria. En Sri Lanka, la presencia del ACNUR en el país antes del tsunami permitió una intervención humanitaria comparativamente rápida y sostenida —incluyendo esfuerzos centrados en la protección de desplazados internos. En Somalia, donde murieron unas 290 personas y aproximadamente 54.000 resul-

taron desplazadas a causa de la catástrofe, el ACNUR y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos se encargaron ante todo de coordinar la provisión de refugio y ayuda no alimentaria. El Fondo de la ONU para la Infancia y el Programa Mundial de Alimentos se ocuparon de casi toda la ayuda de emergencia restante.

En Aceh, el ACNUR estableció emplazamientos sobre el terreno en la capital de la provincia, Banda Aceh, y otras tres ciudades muy afectadas de la costa occidental. Se retiró de la provincia el 25 de marzo de 2005, fecha en que expiraba oficialmente la fase de emergencia, según había declarado el gobierno de Indonesia. (Desde entonces, el ACNUR ha sido invitado a regresar y ayudar al gobierno indonesio a rehabilitar la provincia, tal como se esbozó en un memorándum de entendimiento firmado en junio de 2005.)

Después del tsunami, se identificaron diversas cuestiones relativas a la protección, entre ellas acceso a la ayuda, realojamiento forzoso, violencia sexual y de género, retorno seguro y voluntario, pérdida de documentación y devolución de la propiedad. La respuesta al tsunami también puso de relieve diversos puntos débiles en los ámbitos de cobijo, agua y saneamiento, y gestión de los campamentos. Ciertos problemas de coordinación entre ONG y organismos de la ONU apuntaron a la necesidad de fortalecer las capacidades locales y regionales.

La protección de poblaciones desplazadas era especialmente urgente en zonas de conflicto prolongado y desplazamientos internos en Aceh, Somalia y Sri Lanka. Además, hubo preocupación por algunas poblaciones afectadas cuyos gobiernos rechazaron ofrecimientos de ayuda internacional, como en el caso de los dalits (antes conocidos como los intocables) de la India o los trabajadores inmigrantes birmanos en Tailandia; se temía que pudieran sufrir discriminación y que sus necesidades de protección corrieran peligro. Resumiendo, la amplia variedad de desafíos en una docena de países a consecuencia del tsunami subrayó la importancia de proteger eficazmente a las poblaciones afectadas y definir las obligaciones de los gobiernos locales y nacionales —como se establece en los Principios Guía de la ONU sobre Desplazamientos Internos.

La inmensa mayoría de los niños refugiados del mundo buscan protección en países pobres. La proporción de niños (menores de 18 años) entre la población de la que se ocupa el ACNUR era del 54% en África y del 46% en Asia, pero sólo del 25% en Europa.³⁴ El bajo número de niños refugiados que llegan a los países industrializados puede deberse en parte a que las migraciones en busca de asilo son selectivas con respecto a la edad,³⁵ entre las que se cuentan los movimientos «secundarios» de solicitantes de asilo desde regiones con refugiados pobres a países ricos.

Los datos demográficos de 2003 indican un cierto equilibrio de género en la mayoría de las regiones que albergan grandes poblaciones desplazadas. Ronda aproximadamente el 50% en la mayor parte del mundo, y sólo disminuye apreciablemente por debajo de este nivel (41%) en Norteamérica, Latinoamérica y el Caribe,³⁶ donde los varones jóvenes solicitantes de asilo constituyen una proporción mayor entre las personas de las que se ocupa el ACNUR. Allá donde, como ocurre en África, la mitad de los refugiados son mujeres, la mitad de las cuales son niñas o adolescentes, aproximadamente una cuarta parte de la población de refugiados se compone de chicas menores de 18 años. Entretanto, más o menos una cuarta parte de los refugiados y de los desplazados internos de todo el mundo son mujeres en edad fértil, y aproximadamente una de cada cinco es probable que quede embarazada.³⁷

Estos datos estadísticos tienen importantes repercusiones en las políticas de protección, pues las mujeres y niñas son los principales objetivos de la violencia y la explotación sexual y de género, por lo que son extraordinariamente vulnerables a riesgos derivados de la trata de seres humanos, la transmisión de VIH/sida y el secuestro. En la RDC, una oleada de infecciones de VIH/sida en la población general, incluidos los desplazados internos, se ha relacionado con una violencia sexual generalizada a cargo de grupos paramilitares y tropas extranjeras.³⁸ Al tener menos acceso a la información y la educación que las personas no desplazadas, muchos de los desplazados internos saben poco sobre cómo se puede contraer o evitar el VIH/sida.³⁹

Campamentos y asentamientos

Las muy variadas circunstancias del exilio para las diferentes poblaciones desplazadas tienen igualmente consecuencias diversas para su acceso a la protección y la ayuda, así como para sus perspectivas de integración local, retorno o reasentamiento. En situaciones de refugiados de larga duración, muchos de los desplazados han permanecido confinados en campos de refugiados, a veces durante décadas. Están marginados en el país de asilo, son incapaces de volver a casa en condiciones seguras, y tampoco pueden albergar la esperanza de reasentarse en otro sitio. En algunas situaciones, los instalados en campamentos carecen de muchos derechos fundamentales —como libertad de movimientos o derecho a trabajar— debido a su exclusión forzosa de la sociedad oficial. A menudo están expuestos a elevados niveles de violencia y abuso de los derechos humanos a causa de la escasa seguridad que hay dentro o alrededor de los campamentos.

Según datos demográficos del ACNUR de 2003, de los 13,1 millones de desplazados de interés para la organización, en torno al 36% se encontraban en campos o centros, el 15% vivía en zonas urbanas, y el 49% estaban o bien dispersos en áreas rurales o bien viviendo en algún tipo desconocido de asentamiento.⁴⁰ En África, casi la mitad de las personas de las que se ocupa el ACNUR se hallan en campamentos, mientras que en Asia son menos de la cuarta parte.

Recuadro 1.3

Protección a las víctimas de la trata de personas

En los últimos años, ha ganado terreno la percepción de la trata de personas como una violación de los derechos humanos más que como una cuestión de seguridad. Esto ha ido acompañado del reconocimiento de que las víctimas de la trata no deben ser consideradas como delincuentes sino como víctimas que precisan protección y asistencia. Junto con la prevención y la persecución de los traficantes, la protección a las víctimas de la trata ha acabado formando parte de un enfoque de tres direcciones sobre la lucha contra este fenómeno en su sentido más amplio. El Protocolo de 2000 de la ONU para Impedir, Eliminar y Castigar el La Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, admite esto e incluye disposiciones para la protección de las víctimas.

Se acepta comúnmente que es muy difícil obtener datos fiables sobre el alcance y la magnitud de la trata de personas. De todos modos, el *Trafficking in Persons Report* [Informe sobre la trata de personas] de 2004 del Departamento de Estado de los EE UU calcula que cada año 600.000 hombres, mujeres y niños son objeto de tráfico a través de fronteras internacionales. Otras estimaciones de organizaciones internacionales y ONG hablan de cifras muy superiores. Los solicitantes de asilo y los refugiados han sido identificados como poblaciones vulnerables a la trata de personas.

Igual que sucede con los solicitantes de asilo y los refugiados, a menudo las víctimas de trata necesitan protección. Muchos afectados temen volver a casa por miedo a ser castigados por los traficantes, están profundamente traumatizados por esta experiencia, y precisan apoyo médico y psicológico. La persecución efectiva de los traficantes depende, por el momento, de la colaboración de las víctimas, aunque si aportan pruebas quizá corran peligro de sufrir represalias. Se insiste cada vez más en que, en aquellos países que carezcan de leyes específicas para proteger a las personas objeto de trata, hay que ofrecer asilo a las víctimas, si bien debemos recalcar que esto sólo debería utilizarse como último recurso.

Durante la pasada década se han desarrollado considerablemente los programas de protección, de modo que actualmente muchos países ofrecen a las

mas visados de estatuto protegido si tienen miedo de regresar a sus casas. La protección a las víctimas de trata requiere que éstas sean identificadas enseguida, y no acusadas automáticamente de ser criminales y/o deportadas. Aunque los sistemas de asilo cuentan con que los solicitantes conocen sus derechos, la mayoría de las personas víctimas de trata no saben que podrían tener derecho a la protección —hecho del que se aprovechan los traficantes. La identificación rápida de las víctimas a cargo de la policía y las autoridades de inmigración es esencial, aunque la semejanza de algunos escenarios de la trata con el tráfico y los empleos ilegales dificultan la tarea. Como consecuencia de ello, muchos países han establecido procesos para cribar mecanismos de derivación y han formado a policías y trabajadores sociales para que sean capaces de detectar posibles casos de trata.

Si bien la acción rápida puede ser decisiva a la hora de procesar a los traficantes, el trauma experimentado puede hacer que las víctimas sean incapaces de evaluar sus propios intereses. Algunos países, como Bélgica, Alemania, Italia y Holanda, ofrecen a las víctimas un breve período de reflexión. Se les procura asistencia médica, alojamiento seguro, asesoramiento jurídico y tiempo para pensar en las opciones a su alcance. Este método suministra un respiro fundamental y en última instancia tal vez mejore la colaboración con las autoridades.

Muchas víctimas de trata desean regresar a su casa enseguida. A las que quieren quedarse, unos pocos países les ofrecen un permiso de residencia permanente. Una excepción es el visado T de los Estados Unidos, que permite a ciertas víctimas quedarse y, transcurridos tres años con el estatuto «T», solicitar la residencia permanente. Sin embargo, existe un límite en el número de visados de este tipo que pueden expedirse cada año. Es más habitual un permiso de residencia por un período corto. Aunque en algunos países este permiso es renovable, por lo general los requisitos para la renovación están ligados a procedimientos penales contra el traficante.

En la mayoría de los países donde se pueden conseguir permisos de residencia, éstos están supeditados a la capa-

cidad y la disposición de la víctima a colaborar con las autoridades; lo cual supone presión para una persona que tiene miedo de volver a su país de origen, pudiendo generar desconfianza entre ésta y las autoridades. Con independencia de si cooperan o no, las víctimas necesitan ayuda médica, psicológica y social. No obstante, muchos de los programas de asistencia disponibles en los países de destino están condicionados a la cooperación con las investigaciones criminales.

Italia facilita un modelo de protección efectiva para las víctimas de trata. Se ofrecen permisos de residencia temporal a todos los afectados, tanto si cooperan como si no. El permiso de seis meses se renueva en el caso de las víctimas que cooperan, las que se considera que corren peligro, y las que asisten a algún programa de educación o las que están trabajando cuando caduca el permiso. Las víctimas pueden acceder a servicios sociales y buscar trabajo, exigiéndoseles que acudan a programas de reintegración y asistencia social dirigidos por organizaciones locales. Es importante señalar que alentar a las víctimas a testificar —más que presionarlas para que lo hagan— no ha afectado negativamente al procesamiento de los traficantes.

Habida cuenta de que en los países de destino hay pocos canales para el asentamiento permanente, a la larga la inmensa mayoría de las víctimas vuelven a sus países. Como consecuencia de ello, los países de origen (en colaboración con ONG y organismos como la Organización Internacional de Migraciones) han empezado a desarrollar programas de apoyo a las víctimas que retornan a su hogar.

Evitar condicionalidad entre planes de protección e investigaciones contra la trata de personas, a la vez que ofrecer asistencia social tanto en el propio país como en los países anfitriones, proporciona a las víctimas una opción real sobre cómo reconstruir su vida. La trata de personas es una forma moderna de esclavitud. La libertad de elegir es, por tanto, un elemento fundamental para la rehabilitación de sus víctimas.

No obstante, estos datos no captan fielmente la situación general de las poblaciones desplazadas, pues excluyen a los desplazados internos que no reciben ayuda del ACNUR así como un número incalculable de refugiados «autoasentados» por todo el mundo. Muchos desplazados internos y refugiados autoasentados están en países en que el gobierno se muestra o indiferente o abiertamente contrario a satisfacer sus necesidades de protección y ayuda. En los últimos años, al menos en 13 países, entre ellos Birmania, Sudán y Zimbabwe, las fuerzas estatales o milicias apoyadas por el gobierno han atacado a desplazados y otras poblaciones civiles.⁴¹

«Movimientos migratorios mixtos», trata y tráfico de personas con fines de explotación

La combinación de pobreza, marginación y desplazamientos por causas políticas es crucial para explicar los elevados niveles de los flujos migratorios mixtos en cualquier parte del mundo. El fenómeno afecta a los trabajadores inmigrantes desarraigados debido a cambios súbitos en las circunstancias políticas o económicas en el país donde trabajan. También incluye a desplazados internos, refugiados y otros inmigrantes forzosos que, tras el desplazamiento inicial, siguen su camino en busca de mejor protección y oportunidades de ganarse la vida en otros países o regiones. Se ha calculado que, en 2005, el número de inmigrantes internacionales fue aproximadamente de 175 millones,⁴² de los cuales los solicitantes de asilo y los refugiados constituyen sólo una pequeña parte. El rápido crecimiento de esta clase de migraciones se ha atribuido a los progresos en las comunicaciones y el transporte debidos a la globalización.

Las pautas migratorias modernas hacen que sea cada vez más difícil distinguir entre los diversos grupos en movimiento. Los flujos de población no son homogéneos, sino que tienen una naturaleza compuesta, mixta. Las causas inmediatas del desplazamiento forzoso pueden identificarse como violaciones graves de los derechos humanos o como conflictos armados. Sin embargo, dichas causas a menudo coinciden parcialmente con la pobreza y la marginación económica, la degradación medioambiental, la presión demográfica o la mala política del gobierno, problemas que acaso también las provoquen o agraven.

Los solicitantes de asilo y los refugiados pueden utilizar las mismas formas de viajar que los inmigrantes indocumentados y recurren a los traficantes —o son explotados por éstos. En algunos casos, puede que los refugiados usen estos canales para abandonar un país de asilo y trasladarse a otro para huir de la inseguridad y la penuria económica. Por otro lado, ciertas personas que no reúnen los requisitos para recibir protección internacional tal vez recurran a la petición de asilo con la esperanza de que se les permita quedarse en el extranjero.

Son numerosos los motivos que subyacen al movimiento secundario de muchas personas desplazadas por la fuerza e inmigrantes «voluntarios», por lo que no es fácil clasificarlos. Por ejemplo, el desplazamiento inicial puede originar posteriormente migraciones o desplazamientos «secundarios» como parte del afrontamiento de los individuos o las familias y de las estrategias por ganarse el sustento. En Afganistán, por ejemplo, complejas pautas transnacionales de desplazamiento han llegado a ser un rasgo esencial de los mecanismos de afrontamiento en un entorno inseguro y violento, con muchas familias tratando de incrementar sus oportunidades económicas mediante la emigración de sus miembros.⁴³

Uno de los apoyos más importantes para muchos refugiados y desplazados internos en crisis prolongadas es el dinero que les llega de familiares que viven en el extranjero. Un reciente informe sobre refugiados liberianos en Ghana señala cómo, con la ayuda cada vez más redu-

cida que reciben del ACNUR, las remesas han resultado ser decisivas para su supervivencia.⁴⁴ En efecto, no deberíamos subestimar la importancia de los envíos de dinero: no sólo sustentan a muchas poblaciones desplazadas sino que también ayudan a muchas comunidades que viven en situaciones de crisis de larga duración —y, por tanto, quizá evitan su desplazamiento.

En Colombia, décadas de conflicto han forzado el desplazamiento de millones de personas, muchas de las cuales se han trasladado desde zonas rurales a áreas urbanas en busca de protección y más oportunidades económicas. Una vez instaladas en las ciudades, quizá sea difícil distinguirlas de las poblaciones pobres urbanas en general.⁴⁵

Los trabajadores inmigrantes pueden volverse vulnerables al desplazamiento forzoso cuando se producen cambios repentinos en las circunstancias políticas o económicas, o cuando están trabajando en la economía sumergida y carecen de estatuto legal o de protección efectiva del estado en el país de residencia. Por ejemplo, la situación de los trabajadores birmanos en Tailandia fue especialmente insegura tras el tsunami de diciembre de 2004. En Costa de Marfil, donde los trabajadores inmigrantes constituyen el 30% de la población, personas de Burkina Faso, Guinea y Malí que formaban parte de las poblaciones de refugiados, se han visto obligadas a desplazarse a causa del reciente conflicto, que ha provocado regresos a gran escala a sus países de origen.⁴⁶

Los más pobres y más marginados son particularmente vulnerables al secuestro, al reclutamiento militar forzoso y a la trata de personas. Esta vulnerabilidad se acentúa en situaciones de desplazamiento y conflicto armado, cuando los afectados han de abandonar su casa, su familia, su comunidad o sus medios de vida.

En la actualidad, tenemos cada vez más pruebas de la trata de personas a gran escala entre continentes y dentro de ellos a cargo de redes criminales organizadas. Los datos dan a entender que este tipo de redes son sumamente diversas y variadas en lo referente a rutas y destinos. Una parte de las mismas tienen lugar dentro de los países —como en el caso de mujeres y niños sacados a la fuerza de las zonas rurales para que se dediquen al trabajo doméstico o la prostitución en los centros urbanos— y otras se producen en la esfera internacional, a través de países y continentes.

Los niños y las mujeres jóvenes resultan tremendamente afectados por la trata internacional de personas, pues gran parte de esta actividad está ligada a la industria del sexo. La trata también está relacionado a menudo con explotación y abuso psicológico y físico grave. Las personas desplazadas son asimismo vulnerables a la trata debido a su pobreza relativa y al alejamiento de su hogar, su familia, su comunidad y sus medios de vida, siendo las mujeres y los niños los que se hallan especialmente en peligro.

Aunque puedan estar implicadas algunas de las mismas redes criminales, el tráfico de inmigrantes y solicitantes de asilo es un fenómeno independiente de la trata de personas. El tráfico de personas tiene que ver sobre todo con permitir a éstas eludir los controles de las fronteras donde la entrada legal sería imposible o cuando menos difícil. Aunque los traficantes proporcionen un servicio clandestino utilizado en ocasiones por inmigrantes tanto forzosos como voluntarios, el tráfico de personas no es una forma de migración forzada *per se*. Actualmente, muchos solicitantes de asilo se valen de redes de traficantes para intentar entrar en países industrializados, pues la implantación de restricciones a los visados y otros controles les impide hacerlo de cualquier otra manera. Aunque muchos lo consiguen, un número desconocido de ellos perecen a causa de las condiciones de inseguridad, como embarcaciones sobrecargadas o no aptas para navegar.

Recuadro 1.4

Prevención y reducción de la apatridia

Las estimaciones sobre el número de apátridas en el mundo oscilan entre 9 y 11 millones. La Convención de la ONU de 1954 sobre el Estatuto de los apátridas es el instrumento internacional que define a una persona apátrida y establece sus derechos y obligaciones. El ACNUR tiene un mandato específico relativo a la prevención y reducción de la apatridia y la protección de esas personas, tal como estipuló la Asamblea General de la ONU en 1974 y 1976. Este mandato se ha visto ampliado por resoluciones de la Asamblea General y del Comité Ejecutivo del ACNUR. En febrero de 1996, la Asamblea General solicitó al ACNUR que promoviera activamente la adhesión a la Convención de 1954 y a la Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia. La Asamblea también dio instrucciones al ACNUR para que ayudara a los países interesados a elaborar leyes sobre la cuestión de la nacionalidad e invitó a todos en general a aprobar leyes que redujeran la condición de apátrida. No obstante, pese a los esfuerzos del ACNUR, sólo 57 países han ratificado la Convención de 1954.

Actividades que contribuyen a resolver la situación de apatridia

En su búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados, el ACNUR ha ayudado a determinar el estatuto de nacionalidad de muchos refugiados apátridas, especialmente en el contexto de programas de repatriación voluntaria o de aplicación de la cláusula de cesación de la condición de refugiado. (En el último caso, se retira el estatuto de refugiado cuando ya no hay ninguna necesidad reconocida de protección internacional.) En algunos grupos de refugiados, como los mauritanos negros o los kurdos feili de Iraq, la privación arbitraria de nacionalidad ha sido la razón principal de que se los haya reconocido como refugiados. La puesta en práctica de programas de reintegración en Mauritania y de repatriación voluntaria en Iraq ha garantizado a los refugiados el derecho a recuperar la nacionalidad tras su regreso.

Más en general, el ACNUR intenta asegurar que, en los acuerdos de repatriación entre países de asilo y países de origen, los niños nacidos en los primeros

sean considerados ciudadanos por los segundos. Estas disposiciones complementan los esfuerzos del ACNUR y los países de asilo para garantizar la inscripción sistemática de nacimientos de niños refugiados. Se ha puesto en práctica un sistema de registro así para las enormes poblaciones de refugiados afganos en Pakistán e Irán. Pero en otras situaciones, incluso cuando han desaparecido las razones que obligaron a los refugiados a huir de su país y está prevista la aplicación de la cláusula de cesación, a los refugiados que han desarrollado vínculos sólidos con el país de asilo se les permite solicitar la ciudadanía y se les ayuda a hacerlo.

Por ejemplo, en 2004 y 2005, Kirguistán y Turkmenistán concedieron la nacionalidad a muchos refugiados apátridas que no habían optado por la repatriación voluntaria a Tayikistán. El gobierno de Kirguistán ha estado concediendo la ciudadanía a refugiados tayicos desde 2000, siendo más de 5.000 los beneficiados. Asimismo, diversos decretos presidenciales promulgados en 2005 otorgaron la ciudadanía de Turkmenistán a 13.245 personas, la mayoría de las cuales eran refugiados apátridas que habían huido de Tayikistán durante la guerra civil de 1992-1997.

Otras situaciones en que aparecen implicados refugiados apátridas no han evolucionado igual de bien. Los musulmanes del noroeste estado de Rakhine (Birmania) que han regresado a casa no han podido adquirir la ciudadanía y siguen siendo apátridas. Del mismo modo, muchos refugiados procedentes de Bután a los que se privó de la ciudadanía languidecen en campamentos en Nepal evitando pocas posibilidades de volver a casa o de recuperar su condición de ciudadanos.

Prevención de la apatridia

Cuando los países se plantean aprobar o revisar leyes sobre ciudadanía —o procedimientos administrativos relativos a la misma—, el ACNUR intenta procurar asesoramiento legal y técnico para ayudar a evitar las situaciones de apatridia. En los últimos cinco años, la organización ha asesorado a numerosos países, especialmente de Europa central y oriental,

pero también a Armenia, Bosnia-Herzegovina, Chipre, la República Democrática del Congo, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Georgia, Iraq, México, Montenegro, Serbia, Timor Leste, Turkmenistán y Vietnam, entre otros.

Además de la Convención de la ONU de 1961 sobre la Reducción de la Condición de Apátrida, hay instrumentos regionales que también contribuyen a la prevención, reducción y eliminación de dicha situación. Uno es la Convención Europea de 1997 sobre Nacionalidad. Existe asimismo un borrador de protocolo para evitar la apatridia en relación con la partición del Estado que debería ser aprobado por el Consejo de Europa y sometido a ratificación a principios de 2006. El protocolo fue redactado en un esfuerzo por evitar la condición de apátrida a través de la partición del Estado, que puede producirse a consecuencia de una transferencia de territorio de un país a otro, unificación de estados, disolución de un Estado, o separación de parte o partes de un territorio.

Si entramos en detalles de los principios generales de la convención, vemos que el borrador de protocolo contiene normas específicas sobre nacionalidad en los casos de partición del Estado. Sus 21 artículos proporcionan orientación práctica sobre cuestiones como las responsabilidades de los países predecesores y sucesores, las reglas de evidencias, la evitación de la condición de apátrida al nacer o las facilidades para que los apátridas obtengan la nacionalidad.

Encontrar soluciones para situaciones de larga duración

En octubre de 2004, partiendo de las conclusiones del primer análisis global sobre la condición de apátrida llevado a cabo por el ACNUR, el Comité Ejecutivo de la organización solicitó a ésta que siguiera brindando apoyo técnico y operativo a los países y que prestara más atención a las situaciones en que estuvieran implicados apátridas de larga duración. Los desafíos que afronta el ACNUR son numerosos, y entre ellos se incluye intentar poner fin a situaciones de apatridia prolongadas en las que millones de personas se hallan sin ciudadanía efectiva. El ACNUR deberá dar prioridad a situaciones en que los apátridas viven en la extrema pobreza,

aunque también tendrá que abordar aquellas en que disfrutaban de casi todos los derechos de los ciudadanos.

Algunas situaciones de apátridas que venían de largo han terminado hace poco gracias a la voluntad política de los países afectados y a la ayuda del ACNUR y ONG nacionales o locales. He aquí unos ejemplos:

En Sri Lanka, 190.000 apátridas obtuvieron la ciudadanía en 2004 en base a la «Ley de Concesión de Ciudadanía a Personas de Origen Indio», aprobada en el Parlamento por unanimidad en octubre de 2003. Esto benefició a personas que durante el dominio colonial británico fueron llevadas desde la India a trabajar en las plantaciones de té y café de Sri Lanka. El ACNUR y las autoridades de Sri Lanka diseñaron una campaña de información para garantizar que los apátridas pudieran solicitar la ciudadanía de una manera justa y transparente, sin largos y complicados trámites administrativos.

En Ucrania, un nuevo marco legal permitió la obtención de la ciudadanía a los previamente deportados tártaros de Crimea y sus descendientes. Entre octubre de 2004 y finales de marzo de 2005, más de 2.800 retornados desde Uzbekistán pudieron adquirir la ciudadanía ucraniana de acuerdo con las disposiciones favorables de una nueva ley. El número de tártaros de Crimea que aún necesitan obtener la ciudadanía ucraniana ha llegado a su mínimo histórico; en la pasada década, centenares de miles pudieron obtenerla.

En 2004, en la antigua República Yugoslava de Macedonia se aprobaron enmiendas a una ley de ciudadanía que permitían a los residentes de largo tiempo regularizar su estatus. El Ministerio del Interior, en colaboración con el ACNUR y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, organizó una campaña para difundir información sobre los procedimientos para que los residentes pudieran regularizar su situación. La campaña incluía reparto de folletos y anuncios en la televisión en las lenguas de las poblaciones albanesa y gitana, pues se consideraba que eran las más susceptibles de volverse apátridas.

En otras zonas del mundo también se han producido avances sobre cuestiones relativas a la condición de apátrida. En Estonia y Letonia, cada año más personas de la numerosa población de residentes permanentes, que se habían vuelto apátridas debido al colapso de la Unión Soviética, solicitan la nacionalización y obtienen la ciudadanía. Además, los niños nacidos de padres apátridas reciben la nacionalidad estonia o letona mediante una simple declaración. En la Federación Rusa, así como en la mayoría de los demás países de la Comunidad de Estados Independientes, la legislación sobre ciudadanía y los tratados bilaterales de doble ciudadanía están afrontando las consecuencias de la disolución de la Unión Soviética. Una excepción: a pesar de numerosas intervenciones en el plano federal y local, no se ha resuelto la situa-

ción de los mesquitos de Krasnodar. La mayor parte de los 17.000 miembros de esta comunidad de Rusia no han conseguido la ciudadanía, y la mayoría de ellos están siendo reasentados en los Estados Unidos.

En la República Democrática del Congo, una nueva ley de ciudadanía promulgada en noviembre de 2004 proporciona la base legal para resolver el estatus de nacionalidad de la población banyarwanda. En diciembre de 2003, Etiopía aprobó una nueva ley de ciudadanía que debería permitir a muchas personas de etnia eritrea que viven en el país recuperar la nacionalidad de la que se les privó a finales de la década de 1990.

Pese a estas mejoras, sigue habiendo muchas situaciones prolongadas de condición de apátrida, lo que se traduce en millones de personas privadas del derecho al voto y con pocos derechos en general. Algunas de estas comunidades son los biharis de Bangladesh; los bidoons de Kuwait, los Emiratos Árabes Unidos, Iraq y Arabia Saudí; algunos kurdos de Siria; y las poblaciones musulmanas de Birmania, especialmente las que residen o son originarias del norteño estado de Rakhine. Tailandia y otros países asiáticos como Brunéi, Camboya, Malasia y Vietnam también albergan poblaciones de nacionalidad indeterminada. Todas están en el registro de casos del ACNUR para los próximos años.

Desastres naturales y medioambientales

En esta amplia categoría se incluyen millones de personas desplazadas directa o indirectamente a causa de degradación ambiental o desastres naturales o provocados por el hombre. Durante la década pasada, el mayor número de víctimas de desastres naturales y los desplazamientos cada vez más numerosos ocasionados por proyectos de desarrollo han agregado millones de personas al total de desplazados forzados en el mundo. Según la Federación Internacional de la Cruz Roja y las Sociedades de la Media Luna Roja, el número total de personas afectadas por catástrofes naturales en la pasada década se ha triplicado hasta alcanzar los 2.000 millones, de modo que el impacto acumulado de los desastres naturales da como resultado un promedio de 211 millones de afectados directamente cada año.⁴⁷ Esto es aproximadamente cinco veces la cifra de personas que, se estima, han sido víctimas de conflictos en la misma década.

Cada vez hay menos dudas de que la reciente escalada en el número de damnificados por desastres se debe más al incremento de la vulnerabilidad a los riesgos que a una mayor frecuencia de los riesgos *per se*. No obstante, se reconoce que el cambio climático puede tener que ver con el aumento del número y la gravedad de los peligros naturales.⁴⁸

En muchas crisis ecológicas y económicas, la movilidad y las migraciones representan estrategias de supervivencia cruciales. Por tanto, quizá sea difícil distinguir entre desplazamiento forzoso inducido por desastre y movilidad ligada a mecanismos de afrontamiento de las personas. A veces, las restricciones a la movilidad constituyen un factor importante en el desarrollo de hambrunas, como se pudo comprobar cuando se cerraron las fronteras de Eritrea con Kenia y Sudán.

Las poblaciones desplazadas y otros inmigrantes son a menudo extraordinariamente vulnerables a los desastres porque sus medios de vida habituales ya han resultado alterados o destruidos, o porque su presencia ha contribuido a la degradación ambiental en las zonas de refugio. Cuando las catástrofes se producen en áreas de conflicto, la destrucción de infraestructuras y la falta de servicios del Estado pueden dificultar gravemente el suministro de socorro y ayuda a la recuperación.

El tsunami de diciembre de 2004 sirvió para ilustrar la interacción de la política y el impacto de las catástrofes naturales. En la provincia indonesia de Aceh, el conflicto, la violencia y una masiva campaña contrainsurgente llevada a cabo por los militares indonesios contra los separatistas rebeldes, habían desplazado a más de 300.000 personas desde 1999. Aproximadamente medio millón más de aceneses —el 12% de la población— resultaron desplazados a causa del tsunami. Los esfuerzos de ayuda se complicaron debido a los fluidos y complejos desplazamientos derivados de la combinación de motivos políticos y la devastación inmediata producida por la gigantesca ola.⁴⁹

Los refugiados que se asientan por cuenta propia y los desplazados internos que viven en zonas urbanas son con frecuencia muy vulnerables al impacto de los desastres naturales; muchos habitan en asentamientos informales e inseguros donde no tienen ningún derecho legal sobre sus casas ni se benefician de ninguna medida de reducción de riesgos. Sin embargo, todos los desplazados a causa de desastres tienen necesidades específicas, entre ellas el acceso a la ayuda, la protección contra la violencia y la recuperación de sus medios de vida. Los Principios Guía de la ONU sobre Desplazamientos Internos sugieren que los desarraigados por catástrofes naturales o provocadas por el hombre tienen derecho a protección y asistencia. De todos modos, esto no es aplicable a los desplazados por políticas y proyectos de desarrollo.

Desplazamientos inducidos por el desarrollo

El Banco Mundial ha calculado que el «desplazamiento y el reasentamiento forzoso inducidos por el desarrollo» (DIDR, *development-induced displacement and resettlement*) —incluyendo ahí los movimientos forzoso de personas que han de trasladarse debido a grandes proyectos para infraestructuras, como embalses, urbanizaciones o canales de irrigación— afectan actualmente a un promedio de 10 millones de personas a año. Se cree que en la India se encuentra el mayor número de personas desplazadas a causa de estos proyectos: al menos 33 millones. Se calcula que por cada embalse grande (de los cuales en la India hay 3.300) han de trasladarse unas 44.000 personas.⁵⁰

Igual que pasa con los desplazamientos provocados por desastres, a menudo hay una conexión con factores políticos, pues los grupos étnicos más pobres y marginados son los más afectados por los trastornos debidos a proyectos de desarrollo. Por ejemplo, en la India, la tribu de

los adivasis representa el 40-50% de las comunidades afectadas por los DIDR, pese a constituir sólo el 8% de la población del país.⁵¹

En la década de los ochenta, una mayor toma de conciencia del problema hizo que el Banco Mundial añadiera a sus préstamos condiciones cuyo fin era garantizar indemnizaciones y reasentamientos apropiados para las comunidades desplazadas.⁵² Aunque en la actualidad los principales donantes generalmente imponen estas condiciones, son difíciles de hacer cumplir,⁵³ y la indemnización a menudo es insuficiente. Debido a ello, para los desplazados el resultado es con frecuencia la desposesión de la tierra y los recursos, la violación de sus derechos humanos y un empeoramiento de su nivel de vida.⁵⁴

Hay muchas más personas desplazadas por proyectos de desarrollo que refugiados. Pero, a diferencia de éstos, los millones de desplazados por culpa del desarrollo no tienen un sistema de protección adecuado. A menudo sufren pobreza permanente y acaban social y políticamente marginados.⁵⁵ Muchos de ellos terminan en barrios bajos urbanos o formando parte de poblaciones flotantes que acaso deriven hacia la migración internacional.⁵⁶

Mirando al futuro

El regreso de millones de refugiados y desplazados internos a su hogar tras años de exilio, la reciente disminución de los flujos a los países industrializados en busca de asilo y el descenso del número total de refugiados en el mundo suponen un cambio en la dinámica de los desplazamientos forzosos. Especialmente si lo comparamos con las crisis masivas de refugiados de la década de los noventa, el cuadro es sin duda positivo para la gran cantidad de personas que actualmente tienen la oportunidad de volver a sus casas y reconstruir sus vidas.

No obstante, la reciente disminución en el número de refugiados no indica un descenso significativo de los desplazamientos forzosos por sí mismos. Aunque se ha avanzado hacia la solución de diversos conflictos importantes en todo el mundo, muchos enfrentamientos de larga duración siguen impidiendo que millones de refugiados vuelvan a sus hogares. Cuando se alcanza, la paz es casi siempre incierta. La violencia y el abuso siguen causando desplazamientos y sufrimiento, y muchos de los afectados son incapaces de buscar o encontrar protección efectiva.

La mayor parte de los desplazamientos forzosos —tanto si se deben a abusos de los derechos humanos, desastres naturales o proyectos de desarrollo, como si aparecen en forma de trata o secuestro de personas— tienen lugar en países pobres y ejercen su máximo impacto en las personas más desvalidas y vulnerables de esas sociedades. En algunos países, poblaciones enteras se ven atrapadas en un ciclo pernicioso de pobreza extrema y violencia en el que el desplazamiento y la movilidad han llegado a formar parte de complejos mecanismos de supervivencia y afrontamiento. Los esfuerzos de los protagonistas humanitarios y de la comunidad internacional en su conjunto para mitigar esta situación han demostrado ser del todo insuficientes.

Los abusos de los derechos humanos, los conflictos y los errores en el desarrollo que obligan a tantos millones de personas a abandonar su hogar siguen siendo un desafío inmenso. Si queremos que los esfuerzos de protección y prevención sean eficaces, es fundamental una mejor comprensión de los factores locales y globales que subyacen a los desplazamientos forzosos y un mayor respeto por los derechos de las poblaciones desarraigadas. También hace falta más cooperación entre los numerosos protagonistas políticos, humanitarios y de desarrollo implicados. En última instancia, el éxito de los esfuerzos globales para reducir la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio dependerá del éxito de la respuesta internacional a la crisis de los desplazamientos forzosos.



2 Salvaguarda del asilo

La noción de asilo es un elemento extraordinariamente constante de la historia humana. En todas las épocas y partes del mundo, sociedades con culturas y sistemas de valores muy diferentes han admitido que tenían la obligación de procurar seguridad y apoyo a los desconocidos en peligro. En el siglo xx, esta antigua norma social se incorporó gradualmente al derecho internacional, lo que culminó en la creación de la Convención de Refugiados de 1951 relacionada con el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. Estos estatutos establecen los derechos y obligaciones de las personas que se han visto obligadas a abandonar su país y que precisan protección internacional debido a «fundado temor a ser perseguidas» por razón de su «raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado u opinión política».

Hacia la segunda mitad de 2005, no menos de 146 de los 191 países miembros de las Naciones Unidas habían suscrito estos instrumentos internacionales, que, según los términos de su mandato, son promovidos y supervisados por el ACNUR. Muchos países han reconocido también sus obligaciones hacia los refugiados al firmar los acuerdos regionales relevantes, entre ellos la Convención de 1969 de la Organización para la Unidad Africana (OUA), que regula los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África, la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados de Latinoamérica y diversos acuerdos europeos (véase recuadro 2.1).

Aunque los principios del asilo estén claramente instaurados en términos normativos, legales e institucionales, su aplicación práctica sigue siendo imperfecta. De hecho, en los últimos años se ha producido en muchas partes del mundo un cierto aumento de la «fatiga del asilo», proceso que ha amenazado, y en muchos casos debilitado, la protección que la Convención de la ONU sobre Refugiados de 1951 pretendía proporcionar a los refugiados y los solicitantes de asilo.

En el caso de los países en vías de desarrollo, donde se encuentran más de las dos terceras partes de los refugiados del mundo, los que se esfuerzan (a menudo en vano) por satisfacer las necesidades de sus propios ciudadanos manifiestan una creciente preocupación sobre la presión que soportan a causa de la prolongada presencia de grandes poblaciones de refugiados. Con unas economías débiles, infraestructuras insuficientes, degradación medioambiental y la pandemia del VIH/sida, muchos de estos países creen que reciben poco apoyo de las naciones más prósperas del mundo en sus esfuerzos por asumir la responsabilidad para con tantos refugiados.

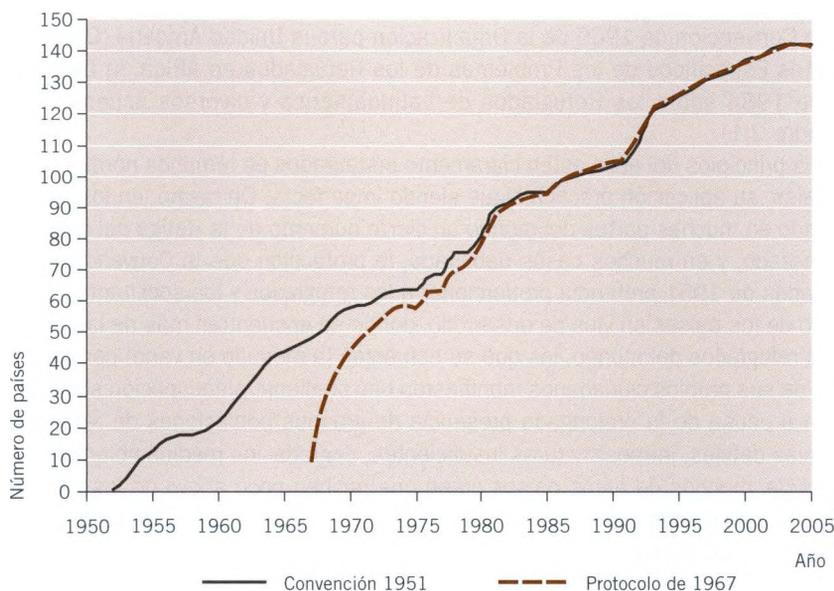
Los gobiernos y las comunidades locales del mundo en vías de desarrollo señalan también que la presencia de refugiados los expone a amenazas contra su seguridad, por ejemplo ataques fronterizos, además de añadir una carga excesiva a sus estructuras administrativas. Por otra parte, ha habido demasiados casos en que ciertos políticos nacionales y locales han intentado movilizar apoyos electorales estimulando sentimientos xenófobos, exagerando el impacto

Solicitantes de asilo en el centro de detención de Pavshyno, cerca de Mukachevo (Ucrania), junto a la frontera con Hungría, Polonia y Rumanía. Los solicitantes de asilo que llegan a Ucrania proceden principalmente de Afganistán, Bangladesh, India, Iraq y la Federación Rusa. (ACNUR/L. Taylor/2004)

negativo de la acogida de refugiados y pasando por alto el hecho de que los refugiados pueden realmente atraer ayuda e inversión internacional a una zona, creando así oportunidades comerciales y empleos nuevos.

En los países industrializados, el desafío planteado a la protección a los refugiados deriva principalmente de la llegada de solicitantes de asilo desde regiones del mundo más pobres. Aunque en los últimos años el número de estos solicitantes ha bajado considerablemente, y pese a que la mayoría de ellos proceden de países afectados por conflictos armados y violencia política, los gobiernos y los electorados del mundo desarrollado tienden a percibir estas nuevas llegadas en clave muy negativa. Se considera que son personas que presentan solicitudes falsas para obtener la condición de refugiado, amenazan la soberanía del estado al entrar en él de manera ilegal y obligan al gobierno a gastar grandes sumas de dinero en asilo y sistemas de ayuda social. Además, se cree comúnmente que estas llegadas ejercen una presión inaceptable sobre recursos escasos, como los puestos de trabajo, la vivienda, la educación y la asistencia sanitaria. Por último, existe la percepción generalizada de que, aunque se rechace la solicitud del Estatuto de refugiado, la mayoría de los solicitantes de asilo permanecerán ilegalmente en el país.

Gráfico 2.1 **Número de estados firmantes de la Convención de 1951 de la ONU sobre Refugiados y del Protocolo de 1967, 1950-2005**



Nota: A 20 de mayo de 2005.
Fuente: ACNUR.

Durante la pasada década, y más específicamente desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, el problema de la «fatiga del asilo» tanto en los países en vías de desarrollo como en los industrializados se ha agravado debido a la preocupa-

ción cada vez mayor de que los ciudadanos extranjeros y las minorías étnicas lleguen a suponer una amenaza potencial para la seguridad nacional y la seguridad pública. Como consecuencia de ello, los solicitantes de asilo y los refugiados han acabado siendo objeto de creciente sospecha pública y de controles cada vez más rigurosos por parte del Estado. En un contexto en el que los gobiernos y los electorados son incapaces de distinguir entre las víctimas de las persecuciones y los autores de la violencia terrorista, existe una necesidad manifiesta de salvaguardar el principio de asilo. En este capítulo se analizan diversas áreas en las que hay que incrementar el apoyo a los refugiados, mientras que en el capítulo 3 se abordan cuestiones relacionadas específicamente con su protección y su seguridad física.

Retos para la protección

Ciertos países han reafirmado sistemáticamente su compromiso con la protección a los refugiados. No obstante, aún quedan varias lagunas, la mayor parte de las cuales derivan de problemas que vienen de lejos, como las violaciones del principio de *non-refoulement* (no devolución), la falta de admisión y acceso a los trámites del asilo, las prácticas de detención que incumplen las normas internacionales, la ausencia de registros y documentación, y las deficiencias en los procedimientos de determinación del estatuto de refugiado.

***Refoulement* y cierre de fronteras**

La parte esencial del sistema de asilo internacional y de protección a los refugiados es el derecho de las personas —cuya vida y libertad corren peligro— a buscar salvaguarda y seguridad en otro país. Este principio respalda la idea del *non-refoulement* (no devolución), que impide que las personas sean devueltas a las fronteras de un país donde quedarían expuestas al riesgo de ser perseguidas por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a algún grupo social u opinión política. En la actualidad, se admite que el principio forma parte del derecho internacional consuetudinario, por lo que se considera vinculante para todos los Estados, incluidos los no signatarios de la Convención de la ONU sobre Refugiados de 1951.

Pese al bien arraigado carácter de este principio, en los últimos años se han producido muchos casos en los que los solicitantes de asilo han sido rechazados en las fronteras o expulsados por la fuerza a países donde su seguridad no estaba garantizada.¹ En 2002, por ejemplo, miles de afganos que huían de los bombardeos en su país se encontraron con que las fronteras de los estados vecinos, que habían albergado a millones de refugiados afganos durante décadas, estaban cerradas.² A la larga, algunos consiguieron cruzar una frontera internacional, sobre todo a Pakistán. Pero otros muchos miles no tuvieron más remedio que quedarse en campamentos instalados en la inestable zona fronteriza.

En 2002, en la región africana de los Grandes Lagos, decenas de miles de refugiados procedentes de la República Democrática del Congo fueron devueltos a su país de origen en condiciones que distaban de ser seguras.³ En 2003, varios centenares de refugiados que habían huido de nuevos enfrentamientos en la provincia indonesia de Aceh fueron expulsados de la vecina Malasia por ser inmigrantes ilegales.⁴ En el mismo año, en Sudamérica se llevaron a cabo diversos intentos para expulsar a refugiados colombianos de países donde habían disfrutado temporalmente de protección.⁵

Recuadro 2.1

Hacia un sistema de asilo europeo común

La primera fase del establecimiento de un sistema de asilo europeo común casi ha terminado. El Tratado de 1997 de Amsterdam creó el marco legal. Prescribió asimismo instrumentos jurídicamente vinculantes para la protección de los refugiados y estableció normas mínimas en varios ámbitos. El objetivo era armonizar los sistemas nacionales de asilo. En 1999, en la reunión del Consejo Europeo celebrada en Tampere, Finlandia, se especificó la agenda política que debía inspirar este proceso legislativo. Los países miembros de la Unión Europea acordaron, al máximo nivel, dar pasos hacia un sistema común de asilo. También confirmaron que el sistema debería basarse en el respeto absoluto al derecho a solicitar asilo y en la aplicación total de la Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados.

Primera fase: instrumentos sobre normas mínimas aprobadas

La fecha límite para la aprobación de los primeros instrumentos jurídicamente vinculantes se fijó para cinco años después de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, período que expiraba a finales de abril de 2004. Esta fecha tope coincidía con la ampliación de la Unión Europea el 1 de mayo de 2005, cuando 10 nuevos países pasaron a ser miembros de la misma. La legislación establece estándares mínimos para un régimen de protección temporal en toda la Unión Europea, condiciones de acogida para los solicitantes de asilo, y criterios de elegibilidad para aquellos a quienes se concede el estatuto de refugiado y otros que necesitan protección internacional. Se ha llegado a un acuerdo político sobre normas

mínimas para los procedimientos que determinen o rechacen el estatuto de refugiado, si bien esto está pendiente de consultas finales con el Parlamento Europeo.

Se han establecido normativas para determinar qué Estado sería el responsable de examinar una solicitud de asilo presentada en un país miembro de la Unión Europea por un ciudadano de un tercer país —la denominada Normativa de Dublín II—, creándose también una base de datos de huellas dactilares. Se ha instituido un Fondo Europeo para Refugiados y otros instrumentos económicos para reforzar las iniciativas y los sistemas de asilo de la Unión. Las leyes sobre migraciones aprobadas en este período también contienen disposiciones que guardan relación con el asilo, incluyendo, entre otras cosas, la directiva sobre reunificación familiar y ciertas medidas de control de las migraciones, como sanciones a los transportistas y actuaciones contra la trata y el tráfico de personas.

En principio, las leyes de asilo europeas se aplican en todos los países miembros de la Unión. No obstante, el Reino Unido e Irlanda sólo han suscrito instrumentos específicos, mientras que Dinamarca se ha desmarcado de todos los mecanismos relacionados con el asilo.

El resultado de la primera fase tiene un poco de todo. Las leyes aprobadas reflejan cierta mejora en la práctica con respecto a la protección de los refugiados, como el reconocimiento de la persecución por agentes no estatales. También conceden estatuto de protección subsidiaria a individuos que no se hallan incluidos en la definición de refugiados de la Convención

de la ONU de 1951 pero sí quedan protegidos contra la expulsión por el derecho internacional humanitario referido a los derechos humanos. Además, las leyes obligan a los países miembros a procurar unas atenciones mínimas a los solicitantes de asilo durante el trámite de determinación, incluidos la asistencia médica, el alojamiento y otras prestaciones.

No obstante, para los países miembros resultaba sumamente difícil ponerse de acuerdo en los procedimientos que debían determinar precisamente quiénes reunían los requisitos para recibir protección internacional y de qué derechos podrían disfrutar. La mayoría de los países miembros pretendían mantener los sistemas de asilo existentes, así como de tener en cuenta los intereses contrapuestos surgidos de la situación posterior al 11 de septiembre de 2001. El resultado a menudo era un acuerdo equivalente a un mínimo común denominador.

En este contexto, el borrador de Directiva sobre Procedimientos de Asilo de la Unión Europea ha recibido duras críticas del Parlamento Europeo, ONG y el ACNUR por quedarse muy por debajo de los criterios internacionales y la buena práctica sobre derechos humanos de los refugiados. De hecho, se han cuestionado su capacidad para crear un marco que pueda dar lugar a un sistema de asilo europeo común.

La Convención de 1951 de la ONU sobre Refugiados y la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales se consideran parte del *acquis* (acervo) al que todos los integrantes de la Unión Europea deben adaptarse. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Restricciones al acceso

En general, el *refoulement* a gran escala y el cierre de fronteras están ligados a países en vías de desarrollo afectados por entradas de refugiados repentinas masivas. Los gobiernos de estos países a menudo no tienen capacidad para establecer formas más perfeccionadas de control sobre la presencia de ciudadanos extranjeros en su territorio. En el mundo industrializado, donde los solicitantes de asilo suelen llegar en pequeños grupos y de forma más esca-

del año 2000, aunque todavía no es jurídicamente vinculante, también consagra el derecho de asilo y la prohibición tanto de la expulsión colectiva de los extranjeros como del *refoulement*.

Segunda fase: el Programa de La Haya

Los elementos de la segunda fase del sistema de asilo europeo común se fijaron en el Consejo de La Haya de noviembre de 2004. El Programa de La Haya, un proyecto para convertir la Unión Europea en una zona de libertad, seguridad y justicia, establece una agenda política para el desarrollo de leyes y políticas de asilo. Reitera asimismo que el sistema común de asilo debería basarse en el respeto absoluto al derecho a solicitarlo.

Para 2007 se espera una evaluación exhaustiva de la Comisión Europea de los instrumentos relacionados con el asilo. Aun así, el modo en que se están utilizando los instrumentos en algunos países miembros ya parece confirmar los temores del ACNUR y otras organizaciones de que los niveles mínimos acordados acaben siendo lo máximo que se vaya a conseguir. Habida cuenta de las amplias y duras críticas recibidas sobre al menos parte de la legislación, los avances futuros quizá dependan de los tribunales, en especial el Tribunal Europeo de Justicia.

Después de que el Consejo de La Haya aprobara la Directiva sobre Reunificación Familiar, en diciembre de 2003 el Parlamento Europeo presentó ante el Tribunal Europeo de Justicia una demanda contra el Consejo, en la cual sostenía que la directiva había violado derechos fundamentales. Cabe la posibilidad de que el Parlamento Europeo haga lo mismo con respecto a otros instrumentos en el futu-

ro. También las instituciones nacionales pueden entablar pleitos y causas ante el tribunal.

El propósito declarado de la segunda fase es el establecimiento de un procedimiento común de asilo y un estatuto homogéneo para todos aquellos a quienes se conceda protección, basado en la aplicación total y completa de la Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados y otros Tratados pertinentes. Los instrumentos de la segunda fase han de ser adoptados en 2010, tras la valoración en 2007 de los instrumentos legales aprobados en la primera. El establecimiento de estructuras adecuadas que impliquen a los servicios nacionales de asilo de los países miembros facilitaría la cooperación. Aunque se pueden conservar los sistemas nacionales, el Programa de La Haya prevé también estudiar la posibilidad de tramitar conjuntamente las solicitudes de asilo dentro de la Unión.

El borrador del Tratado Constitucional para Europa debería procurar las bases legales para el desarrollo del sistema de asilo europeo común. También incluiría la Carta de los Derechos Fundamentales, haciendo que sus normas fueran vinculantes para los países miembros de la Unión. No obstante, está por ver qué sucede con el proyecto de Tratado Constitucional después de que Francia y Holanda lo hayan rechazado.

Cooperación con terceros países

Mientras se dan pasos hacia la formalización del sistema de asilo en la Unión Europea, la colaboración con terceros países sobre cuestiones de asilo y migraciones ha llegado a ser una de las primeras prioridades. El Programa de La Haya

admite la necesidad de que la Unión Europea contribuya, en un clima de responsabilidad compartida, a un sistema de protección internacional más accesible, equitativo y efectivo en asociación con terceros países. En los próximos años, hay que fortalecer los programas de protección regional, el reasentamiento, los criterios de devolución y las políticas de readmisión. Los acuerdos de readmisión, el control de las fronteras marítimas y el desarrollo de capacidades en las regiones de origen y tránsito son prioridades actuales de la Unión en el ámbito del asilo y las migraciones. En este contexto, el Programa de La Haya tiene otro propósito más controvertido: intentar analizar las repercusiones del trámite de solicitudes de asilo presentadas fuera de la Unión Europea.

El interés por la protección en regiones de origen podría traducirse en poner a disposición recursos adicionales para los países que están soportando cargas especialmente pesadas al albergar a refugiados. Además, ha surgido un interés creciente por el reasentamiento como solución duradera y herramienta de protección internacional, lo cual es un hecho positivo si no se considera como un sustituto de la concesión de protección a quienes llegan de forma espontánea. No obstante, habida cuenta de los desafíos que afronta en el desarrollo de su sistema de asilo, Europa deberá poner de manifiesto que su cooperación con terceros países se basa en compartir cargas, no en trasladarlas, que es capaz de establecer un sistema de asilo europeo común conforme a los criterios internacionales y la buena práctica y que está dispuesta a hacerlo.

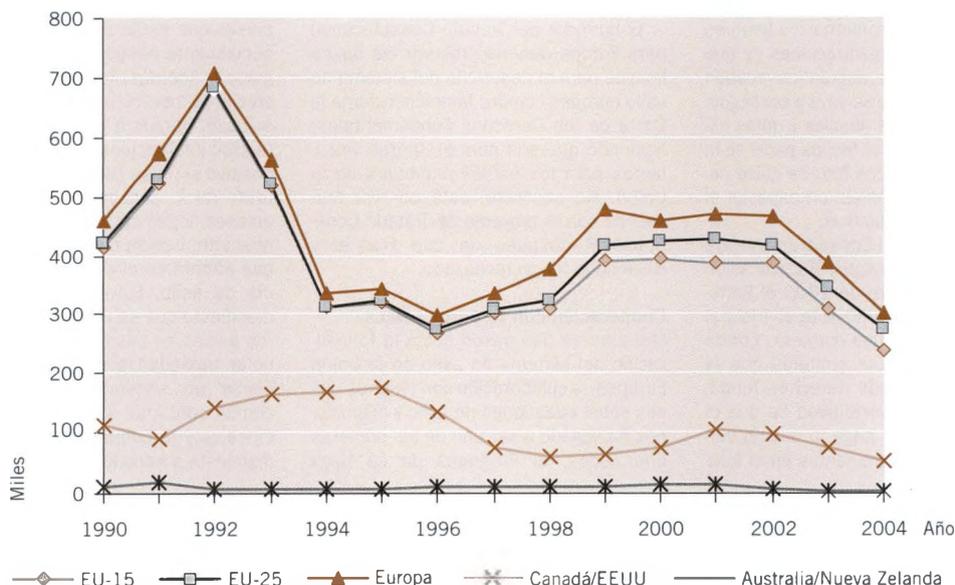
lonada, los Estados tienen una amplia gama de medidas para dificultar o impedir la llegada de personas que buscan protección internacional.

Los requisitos relativos a los pasaportes y visados son un ejemplo clarísimo del asunto en cuestión. Muchos refugiados abandonan su país precipitadamente, sin tener oportunidad de conseguir los documentos que precisan para viajar y entrar en otro. Otros huyen de zonas que se hallan en tal estado de conflicto y agitación que es imposible reunir dichos documentos. Incluso los que disponen de pasaportes en regla con frecuencia son incapaces de conseguir el visado

necesario para entrar en un país de asilo, pues por lo general los visados no se expiden por razones de protección e incluso pueden ser denegados si se cree que el solicitante pretende obtener el asilo tras llegar al país. Por lo tanto, los solicitantes de asilo quizá recurran al uso de documentos falsos o modificados y contraten los servicios de redes profesionales de tráfico de personas para organizar su huida. Resulta significativo que la Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados reconozca la necesidad de este tipo de acciones, declarando que una persona que necesita protección internacional no debe ser castigada por entrar ilegalmente en otro país.⁶

Los requisitos referentes a los pasaportes y los visados no son ni mucho menos el único método empleado para obstaculizar o limitar el acceso de los solicitantes a potenciales países de asilo. Durante las dos décadas pasadas, muchos países han impuesto sanciones a compañías aéreas y otras empresas internacionales que transportan viajeros indebidamente documentados, estrategia que ha obligado a aquéllas a implantar sus propios controles y verificaciones. Diversos países industrializados también han desplegado a sus agentes de inmigración en aeropuertos extranjeros, sobre todo en países en los que se sabe que salen abundantes solicitantes de asilo y emigrantes ilegales.

Gráfico 2.2 Solicitudes de asilo presentadas en países industrializados, 1990-2004



Nota: UE-15 se refiere a los países miembros de la UE antes del 1 de mayo de 2004; UE-25 se refiere a los países miembros de la UE a partir del 1 de mayo de 2004. Europa comprende UE-25, Bulgaria, Islandia, Liechtenstein, Noruega, Rumanía, Suiza y Turquía.

Fuente: Gobiernos; ACNUR.

En sus esfuerzos por identificar y detener a personas que viajan sin los documentos necesarios, los países están ejerciendo su derecho legítimo y soberano a controlar sus fronteras, defender la seguridad nacional y garantizar la protección pública. En una época de terrorismo internacional, es totalmente comprensible que los políticos y la población en general sitúen estas preocupaciones en lugares prioritarios de su agenda.⁷ No obstante, hay que admitir que las medidas utilizadas para proteger la soberanía nacional y la seguridad pueden ser instrumentos muy contundentes, que impidan a las personas necesitadas de protección el acceso al territorio y a los procedimientos de asilo de otro país. En algunos casos, el resultado de estas medidas es que se rechaza la admisión y se expulsa a la gente a un país donde peligra su seguridad, con lo que se viola el principio de *non-refoulement*.

La denegación de acceso a un país potencial de asilo puede producirse también como consecuencia del concepto de «tercer país seguro», en virtud del cual se rechaza la admisión de los solicitantes de asilo al territorio o los procedimientos de asilo de un país si han llegado desde otro considerado seguro o donde podrían haber presentado la solicitud de estatuto de refugiado.⁸ A primera vista, este concepto no parece razonable, pues parece dar prioridad a la disponibilidad de protección frente a la opción de destino del solicitante de asilo. De todos modos, su aplicación práctica plantea graves problemas, sobre todo si al solicitante no se le ha brindado la oportunidad de rebatir la presunción de seguridad en el país desde el que ha llegado, y si este país es incapaz de considerar la solicitud de estatuto de refugiado de forma conforme a los criterios internacionales de protección.

Aunque algunos países establecen excepciones a la aplicación del concepto de tercer país seguro, y no recurren a ésta cuando el solicitante de asilo tiene familiares en el tercer país o cuando la persona afectada es un menor no acompañado, estas excepciones no son la norma. De hecho, algunos países han designado a todos sus vecinos «países seguros» pensando en las solicitudes de asilo. Es decir, se considera que todo solicitante de asilo que llegue por tierra no satisface los requisitos para presentar una solicitud de estatuto de refugiado, siendo probable que lo expulsen inmediatamente y lo devuelvan a la frontera.

En los últimos cinco años, varios gobiernos y políticos de los países desarrollados han sugerido que sería posible impedir que los solicitantes de asilo logaran entrar en el territorio sin negarles al mismo tiempo acceso a los trámites de asilo y, caso de reconocerles la necesidad del mismo, protección internacional. Los medios preferidos para alcanzar estos objetivos se encuentran en la idea de «tramitación extraterritorial», según el cual determinados tipos de solicitantes de asilo son expulsados del territorio del país de llegada y trasladados a centros ubicados en otro país o región a la espera de que se estudie su solicitud de estatuto de refugiado.⁹ En el recuadro 2.2 aparece un análisis más detallado de estas propuestas y sus repercusiones en el asilo y la protección a los refugiados.

Estas políticas y medidas han obligado a muchos solicitantes de asilo a recurrir a traficantes de personas y entrar en un país ilegalmente o con algún pretexto y una vez dentro solicitar asilo. Algunos de los que han entrado ilegalmente se abstienen de solicitar asilo en un intento de evitar la deportación o posibles restricciones que puedan imponérseles y escogen la opción de vivir como trabajadores indocumentados.¹⁰

Recuadro 2.2

Externalización de la protección a los refugiados: tramitación extraterritorial y futuro del régimen de los refugiados

Los países ricos, ¿se disponen a externalizar la protección a los refugiados a países en los que la tramitación sea más sencilla y económica? Algunos observadores dirían que esto ya está pasando con las políticas de desviación del Norte que dejan al Sur con una cuota desproporcionada de la carga de la protección. El reciente debate europeo sobre tramitación de solicitudes de asilo en regiones de origen o tránsito indica que se avecina un cambio radical en el régimen de asilo.

En 2003, los gobiernos de Dinamarca, Holanda y el Reino Unido acometieron un análisis de las políticas de asilo que culminó en una «Nueva Visión de los Refugiados», cuyo principio central era que ciertas clases de solicitantes serían expulsados a centros situados fuera de Europa o a su periferia. Esta iniciativa importó eficazmente la denominada «Solución Pacífica» del gobierno australiano al contexto europeo. La Solución Pacífica suponía el traslado de solicitantes de asilo a terceros países del Pacífico y la tramitación de sus solicitudes.

Las propuestas europeas

El informe del Reino Unido titulado «Nuevos Enfoques Internacionales sobre la Protección y la Tramitación del Asilo», divulgado a principios de 2003, fue el documento fundamental del debate europeo sobre la cuestión. En esencia, constaba de cuatro elementos:

1. La creación de «áreas de protección regionales» (APR) para mejorar la protección en la región. El ACNUR se encargaría de procurar «protección y ayuda humanitaria» a los refugiados y de garantizar la no violación de la prohibición de trato inhumano recogida en el artículo 3 de la Convención Europea sobre Derechos Humanos. Esto significaba proteger a los solicitantes de asilo contra amenazas dentro de las APR así como acabar con ellas.
2. La devolución de los llegados espontáneamente al Reino Unido o países colaboradores a una APR. Esto disuadiría a los «inmigrantes económicos de valerse de las solicitudes de asilo como ruta migratoria a terceros países» y reduciría el número de peticio-

nes en el Reino Unido (siempre y cuando hubiera suficientes APR).

3. Reconocimiento internacional de la necesidad de actuar para reducir los flujos de refugiados auténticos y permitirles regresar a casa. A este respecto, las opciones van desde la ayuda a los países de origen hasta la intervención militar.
4. La suposición de que el principal modo en que los refugiados se trasladarían a un tercer país sería mediante APR, en los que ciertos planes controlados de reasentamiento se añadirían a algunas opciones de movimiento progresivo. «Aunque no todos los refugiados serían aceptados para su reasentamiento, esto permitiría a los países que actualmente aceptan solicitantes de asilo compartir la carga de los refugiados pero de una manera controlada.» A los refugiados que no consiguieran sitio para reasentarse se les ayudaría a integrarse localmente en su región de origen.

En las posteriores deliberaciones en el plano internacional, el Reino Unido introdujo una importante distinción entre las APR en la región de origen y Centros de Tramitación en Tránsito más próximos a las fronteras exteriores de la Unión Europea.

Poco después de que el Reino Unido informara a sus socios sobre esta nueva visión, el ACNUR intentó tomar la iniciativa en el debate en curso al presentar un modelo de tres frentes para abordar la cuestión. Los tres frentes englobarían soluciones en la región, mejoras en los trámites internos del asilo y la tramitación de casos manifiestamente infundados en centros de detención gestionados por la Unión Europea dentro de sus fronteras. Los gobiernos europeos acogieron la idea con poco entusiasmo.

Mientras Dinamarca, Holanda, Italia y España respaldaban la idea sin rodeos, otros estados miembros, como Suecia, Alemania y Francia, se oponían abiertamente. A mediados de 2003, resultó que el Reino Unido no podía recabar suficiente apoyo para una reformulación radical del sistema de protección.

Sin embargo, se pusieron en marcha varios proyectos piloto experimentales

con un componente regional de protección en colaboración con la Unión Europea, países miembros interesados y el ACNUR. En 2004, el gobierno alemán cambió su postura inicial por una ley en esta línea. Tiempo después, en el mismo año, Italia deportó a personas llegadas por mar desde la isla de Lampedusa a Libia, que no es firmante del Convenio de la ONU de 1951 sobre Refugiados. Era como si se estuviera poniendo en práctica una versión dura de la «visión» del gobierno británico, con la iniciativa en manos de Italia. La «externalización» se había apoderado claramente de la imaginación de la Comisión Europea, que decidió esbozar planes para «Programas Regionales de Protección». No obstante, a diferencia del plan del Reino Unido, los programas incluirían la transformación de terceros países en países seguros.

El dilema del alambre de espino

Así pues, ¿cuál es el problema de las «áreas de protección regionales» o de los «centros de tramitación en tránsito»? Básicamente, la necesidad de alambre de espino. Una APR o un centro de procesamiento deben proteger los derechos humanos a un nivel aproximadamente equivalente al de la Unión Europea. Esto sería necesario para convencer a los tribunales europeos de que el traslado a estos centros se hace respetando los derechos humanos y las leyes internacionales. Por tanto, el alambre de espino hace falta para prohibir el paso a la población local del país donde se encuentra en centro. Por otro lado, si una APR o un centro de tramitación ofrece protección de los derechos humanos por debajo del nivel de la Unión Europea, sus potenciales inmigrantes seguirán intentando llegar a la Unión. El alambre de espino hará falta para impedir que salgan.

La tramitación extraterritorial, ¿puede ofrecer una respuesta eficaz al tráfico de seres humanos? No, mientras una tramitación así se base en el uso de la fuerza más que en convencer a los inmigrantes de que los países proponen alternativas mejores que los traficantes de personas. Confinados en un campamento o un centro de tránsito, cabe suponer que los solicitantes intercambiarán el derecho a no ser *refouled* (devueltos) por el privilegio de

un sitio en la cola del reasentamiento. Para algunos, ésta será su única posibilidad de evitar los campamentos y tratar de acceder a la economía sumergida del Norte. Bajo un régimen de campamento, los refugiados y otros inmigrantes estarán al menos tan desesperados como en la actualidad por utilizar los servicios de los traficantes de personas. Podemos asumir con cierta lógica que se trasladarán a países destino en la misma cantidad que antes, aunque acaso absteniéndose de rellenar un formulario de asilo.

Tramitación en los campamentos; las cuestiones legales

La tramitación en los campos plantea problemas prácticos y jurídicos complicados. El más acuciante tiene que ver con la responsabilidad del Estado: ¿En qué Estado recaerá la responsabilidad legal de la tramitación el exterior? ¿Será el país en cuyo territorio se halla el campamento? ¿O el que financia y envía allí a los solicitantes de asilo? ¿O ambos? La respuesta correcta depende de diversos factores y requiere de la existencia de un proyecto original preciso sobre cómo van a funcionar los campamentos de tramitación. De todos modos, lo que sí está claro es esto: según el artículo 1 de la Convención Europea de los Derechos Humanos, los Estados no pueden eludir sus responsabilidades jurídicas por sus acciones en el extranjero.

Pero además, ¿entenderá esto el solicitante de asilo? Si así es, ¿tendrá acceso a un abogado en el campamento? ¿Será el abogado capaz de accionar el mecanismo de los derechos humanos de otro continente? La respuesta a las tres preguntas es: probablemente no. Los gobiernos europeos quizá eludan su res-

ponsabilidad valiéndose de organizaciones internacionales y empresas privadas como socios operativos, en cuyo caso para los medios de comunicación resultará difícil entrar en los campamentos y observar su funcionamiento, con lo que la suerte de sus habitantes desaparecerá de las pantallas de televisión y los periódicos. De hecho, disminuirá considerablemente el control judicial y el grado de conciencia de la gente.

¿Qué grupos de solicitantes de asilo deberían ser llevados a campamentos para la tramitación de su petición? Esta pregunta pone de manifiesto un importante dilema. Para trasladar casi todo la tramitación y buena parte de la labor de protección fuera del territorio de la Unión Europea y frenar las llegadas espontáneas, haría falta que una gran mayoría de éstas fueran candidatas al traslado. No obstante, para cumplir con las obligaciones legales internacionales, las personas destinadas a los campos tendrían que ser investigadas primero con sumo cuidado conforme a sus necesidades de protección, lo que debilitaría los objetivos de volumen, velocidad en la tramitación y efecto disuasorio. O bien el plan no supondrá gran cosa en lo referente al control de las migraciones, o bien violará el derecho internacional al exponer a individuos y grupos a un tratamiento discriminatorio.

¿Qué salvaguardas son pertinentes a la fase de traslado? En primer lugar, antes de mandar a los solicitantes de asilo a un campamento de tramitación en el exterior, será necesario poner en marcha trámites de investigación de antecedentes. En los casos en que se sospeche que el traslado supone una violación de derechos y libertades según la Conven-

ción Europea de Derechos Humanos, es indispensable alguna forma de solución legal.

¿Cuáles son los criterios de protección a aplicar en los campamentos de las tramitaciones? Partiendo del derecho internacional, los factores mínimos de refugio y seguridad física son necesarios pero no suficientes si no se tienen en cuenta las necesidades individuales de las personas reasignadas a estos campamentos. Siempre tiene que haber un elemento de protección legal. En el caso de 2000 de *T.I. contra el Reino Unido* ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el gobierno demandado sostenía que el solicitante estaba seguro en Alemania, entre otras cosas porque el país era firmante de la Convención Europea de Derechos Humanos. Toda violación del artículo 3 por las autoridades alemanas, se afirmaba, podía ser denunciada nuevamente ante los jueces de Estrasburgo. La misma lógica sería aplicable al traslado desde el Reino Unido o cualquier otro país contratante a un campo de tramitación en el exterior. Tiene que haber una solución legal eficaz para evitar las violaciones de los derechos humanos.

Por último, consideremos una situación en que un refugiado de un campamento de tramitación observa que se han agotado las cuotas de reasentamiento, la integración local se ha tornado imposible, y la repatriación voluntaria es inconcebible debido a riesgos persistentes en el país de origen. A este refugiado se lo mantendría recluido indefinidamente, lo que contradice de forma evidente las leyes sobre refugiados internacionales y sobre los derechos humanos.

Intercepción

Las llegadas por mar han llegado a ser habituales en el Caribe, el sur del Pacífico y el Mediterráneo, lo que nos lleva a prestar atención al asunto de la intercepción y el rescate en el mar. La llegada de solicitantes de asilo en embarcaciones plantea la cuestión de las obligaciones de los países con respecto a los refugiados, la libertad de navegación y el control de las fronteras costeras.¹¹

Las intercepción en el mar es una de las actuaciones más directas por medio de la cual los países intentan impedir que los solicitantes de asilo accedan al territorio y a los trámites internos del asilo. Este enfoque adquirió una importancia especial en el segundo semestre del 2001, cuando fueron interceptadas varias embarcaciones llenas de solicitantes de asilo cuando se acercaban a Australia. Un hecho que provocó polémica fue que a los ocupantes de estos barcos no se les permitió desembarcar en territorio australiano sino que, en el marco de la iniciativa de «tramitación extraterritorial» que llegó a conocerse como la Solución Pacífica, fueron trasladados a otros países (Indonesia, Nauru y Papúa Nueva Guinea), donde se estudiaron sus solicitudes de estatuto de refugiado (véase recuadro 2.3).

La intercepción en el mar ha adoptado diversas formas y se ha practicado en varias regiones. Durante el éxodo indochino de las décadas de los setenta y los ochenta, las embarcaciones que transportaban solicitantes de asilo procedentes de Vietnam y Camboya eran apresadas rutinariamente y remolcadas mar adentro por países del sudeste asiático de primer asilo. Durante muchos años, la Guardia Costera de los EEUU ha interceptado barcos que llevaban solicitantes de asilo e inmigrantes ilegales, sobre todo procedentes de Cuba y Haití. Cuando ha sido autorizado, el acceso a los trámites de asilo en los EEUU ha consistido en una breve entrevista a bordo del barco de la Guardia Costera. En defensa de sus actuaciones, los Estados Unidos han manifestado que estas intercepciones no violan el principio de *non-refoulement*, pues consideran que dicho principio sólo debe aplicarse a refugiados que se encuentran dentro del territorio del país, y no a los solicitantes de asilo que están en el mar.

En la región mediterránea, la intercepción y el rescate en el mar ha surgido como respuesta al creciente número de personas que transitan por el norte de África antes de intentar entrar en barco en la Unión Europea. En junio de 2004, por ejemplo, un barco de bandera alemana, el *Cap Anamur*, rescató en el Mediterráneo a un grupo de 37 personas. El incidente involucró a tres países miembros de la Unión: Malta, Italia y Alemania. Cuando abordaron la difícil situación del *Cap Anamur*, Italia y Alemania declararon que, a su juicio, era un deber incuestionable respetar las normas internacionales que imponen la obligación de admitir a trámite una solicitud de asilo en el país de primera llegada (que a su entender era Malta, pues la embarcación había entrado en sus aguas territoriales), sosteniendo también que una derogación de dicha norma dejaría la puerta abierta a todo tipo de abusos.¹² Tras varios días en los que la embarcación no obtuvo permiso para atracar en ningún puerto, y después de la intervención del ACNUR y diversas ONG, finalmente, por razones humanitarias, se permitió al barco dejar salir en Sicilia a sus pasajeros rescatados.¹³

Por lo general, los ocupantes de las embarcaciones interceptadas en el Mediterráneo han sido llevados, para la pertinente tramitación, a un puerto europeo, donde han tenido la oportunidad de presentar una solicitud de asilo. Sin embargo, se ha sabido de barcos que han sido conducidos a aguas internacionales sin ninguna previsión para el desembarco de los pasajeros. Hay que señalar que las medidas de intercepción que niegan el acceso efectivo de los refugiados a la protección internacional, o que acarrear su devolución a países donde su seguridad corre peligro, no se ajustan a las directrices internacionales vigentes y pueden incluso suponer una violación de la Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados.¹⁴

Recuadro 2.3

El caso *Tampa*: intercepción y rescate en el mar

Algunas de las estampas más crudas del último cuarto de siglo han correspondido a refugiados y emigrantes potenciales en grave peligro a bordo de embarcaciones que se iban a pique. Desde las secuelas de la guerra del Vietnam hasta la actualidad, numerosas imágenes de *boat people* (refugiados del mar) han puesto de relieve las desesperadas decisiones que llegan a tomar las personas para escapar de su tierra. Barcos abarrotados y no aptos para navegar, transportando a menudo a grupos mixtos de refugiados y emigrantes, organizados por traficantes de personas sin escrúpulos, han llegado a ser ciertamente frecuentes en el Mediterráneo, el Caribe y el sur del Pacífico.

No se sabe cuántos refugiados del mar han muerto, pero el caso es que miles de ellos han sido rescatados. Frente a los peligrosos viajes emprendidos para conseguir entrar en países costeros reacios, las clásicas tradiciones marítimas de rescate en el mar chocan con la creciente determinación de los Estados a impedir la entrada ilegal en su territorio.

En agosto de 2001, el mercante noruego *Tampa* llevó a cabo un conocido rescate marítimo. Tras zarpas de Perth bajo las órdenes del capitán Arne Rinnan, el carguero de la Compañía Naviera Wallenius Wilhelmsen recibió una llamada de socorro del Centro de Coordinación de Rescates de la Autoridad Australiana de Seguridad Marítima. El *Tampa* cambió de rumbo y fue guiado por un avión australiano de inspección costera hasta llegar a un barco indonesio atestado de pasajeros que se hallaba en grave peligro. El barco estaba rompiéndose en pedruzcos en un mar muy agitado cuando el *Tampa* llegó justo a tiempo de rescatar a los 433 pasajeros. El mercante noruego tenía servicios e instalaciones sólo para 50 personas, incluyendo su tripulación de 27.

El puerto más cercano al lugar del rescate estaba en la isla de Christmas, en territorio australiano, pero el Departamento de Inmigración de Australia no dejó al *Tampa* entrar en sus aguas territoriales. El gobierno estaba decidido a impedir las llegadas ilegales de solicitantes de asilo, por lo que prohibió que los pasajeros del *Tampa* desembarcaran y que el barco siguiera su itinerario previsto. Tras largas y tensas negociaciones —durante las cuales la situación a bordo del *Tampa* alcanzó proporciones de cri-

sis—, un complicado y costoso acuerdo resolvió que los pasajeros serían sacados del barco por la fuerza y dispersados por campamentos de Nauru, un pequeño país próximo. Alrededor de 132 familias y menores no acompañados fueron aceptados por Nueva Zelanda, donde casi todos obtuvieron estatuto de refugiado. A Australia no fue nadie directamente. En este largo proceso, los propietarios y representantes del *Tampa* sufrieron pérdidas considerables.

En la fecha referida, la obligación de prestar ayuda a embarcaciones en apuros estaba codificada por el derecho marítimo internacional, en instrumentos como la Convención de la ONU sobre la Ley del Mar (1982) y la Convención Internacional sobre Búsqueda y Rescate Marítimo (1979). La obligación de ayudar es de aplicación con independencia de la nacionalidad, la condición social o las circunstancias de las personas en dificultades. Según estas normas, los armadores, los capitanes de barco, los países costeros y los países que matriculan barcos (con bandera de conveniencia) tienen responsabilidades con respecto a la búsqueda y el rescate.

La Convención Internacional sobre Búsqueda y Rescate establece que un rescate no ha concluido hasta que la persona salvada es conducida a un lugar seguro, que podría ser el puerto oportuno más cercano, el puerto de origen del barco, un puerto del país de la persona rescatada o cualquiera otra posibilidad de entre muchas. La convención estipula que «una situación de peligro debe ser notificada no sólo a las autoridades consulares y diplomáticas sino también a un órgano internacional competente si quienes se encuentran en dificultades son refugiados o personas desplazadas». El barco no puede ser considerado un «lugar seguro»: de hecho, transportar un número elevado de pasajeros no previstos podría poner en peligro a la tripulación y a los propios pasajeros debido al hacinamiento, a la insuficiente comida y agua, o a tensiones debidas a la proximidad física.

La imposibilidad de desembarcar de manera oportuna a los pasajeros rescatados y devolverlos a puertos de escala programados provocó en la industria marítima fuertes reticencias a participar activamente en misiones de búsqueda y rescate. Por su actuación ética a pesar

de tal falta de incentivos, en 2002 el ACNUR concedió al capitán, la tripulación y el armador del *Tampa* su máxima distinción: el Nansen Refugee Award.

El caso *Tampa* ayudó a centrar la atención internacional en la cuestión de quién tiene la responsabilidad de aceptar solicitantes de asilo rescatados en el mar, decidir sobre las solicitudes y proporcionar un lugar seguro a los que vean confirmada su necesidad de protección internacional. En 2002, la asamblea general de la Organización Marítima Internacional (IMO, por sus siglas en inglés, *International Maritime Organization*) aprobó una resolución que pretendía identificar fallos, anomalías e insuficiencias asociadas al tratamiento de las personas rescatadas en el mar. La IMO solicitaba aportaciones de diversas agencias de la ONU en la búsqueda de un enfoque coordinado del problema.

En consecuencia, en 2004 el Comité de Seguridad Marítima de la IMO aprobó enmiendas pertinentes a la Convención Internacional sobre Seguridad en el Mar y a la Convención Internacional sobre Búsqueda y Rescate marítimo. (Estas enmiendas han de entrar en vigor el 1 de julio de 2006.) En la misma sesión, el comité aprobó las actuales Directrices sobre el Tratamiento de Personas Rescatadas en el Mar. La finalidad de las enmiendas y de las directrices es garantizar que las personas en peligro reciban ayuda —al tiempo que se reducen el mínimo los inconvenientes para los barcos asistentes— y salvaguardar la integridad ininterrumpida de la Convención Internacional sobre Búsqueda y Rescate Marítimo.

Las enmiendas imponen a los gobiernos la obligación de colaborar para asegurar que los capitanes de los barcos que han rescatado personas en el mar son liberados de sus obligaciones facilitando la mínima desviación del rumbo previsto. El gobierno o el grupo responsable de la seguridad y el rescate marítimo de la zona donde se ha recuperado a supervivientes son los responsables de garantizar que se proporciona a éstos un lugar seguro. Por otro lado, las directrices tienen el objetivo de ayudar a los gobiernos y capitanes de barcos a cumplir con sus obligaciones legales y humanitarias con las personas rescatadas en el mar.



Solicitantes de asilo procedentes de varios países, en el Centro de la Cruz Roja de Sangatte, cerca de Calais (Francia), antes de intentar cruzar la frontera con el Reino Unido a través del túnel del Canal de la Mancha. (ACNUR/H. J. Davies/2002)

Acogida y detención

Los refugiados y solicitantes de asilo que consiguen abandonar su país y entrar en otro se encuentran a menudo en una situación muy vulnerable. Es probable que necesiten ayuda material urgente, por ejemplo, agua, comida, cobijo, servicios sanitarios y asistencia médica. En muchas ocasiones su vulnerabilidad se deberá a las experiencias traumáticas por las que han pasado, la separación de sus familiares y amigos, o la llegada a un país con una lengua, una cultura y una burocracia desconocidas. En tales circunstancias, los menores no acompañados, los niños y adolescentes refugiados, las mujeres cabezas de familia y los ancianos y enfermos corren a menudo un riesgo especial de sufrir abusos y privaciones.

En la práctica, las condiciones de acogida experimentadas por los solicitantes de asilo y los refugiados varían mucho y con frecuencia no satisfacen los niveles mínimos. En los últimos cinco años, se han producido casos graves de rechazo en las fronteras o de devolución forzada de refugiados y solicitantes de asilo.¹⁵ En ciertos países en vías de desarrollo, los refugiados suelen llegar a regiones fronterizas del país de asilo alejadas y aisladas, donde los recursos escasean y los organismos gubernamentales, las agencias internacionales y las ONG tienen una presencia limitada, y donde la población local se gana la vida a duras penas. Muy a menudo, los refugiados que atraviesan una frontera para huir del caos de su país se encuentran en zonas donde apenas existe el imperio de la ley y que se caracterizan por elevados niveles de criminalidad, delincuencia, disturbios sociales y violencia política.

Incluso en los países más prósperos, los solicitantes de asilo y los refugiados pueden encontrarse con muchas dificultades a la hora de satisfacer sus necesidades básicas. En

muchas de las naciones industrializadas, la ayuda que reciben del Estado y otros organismos puede estar sujeta a restricciones y se proporcionarse sólo temporalmente. Mientras esperan que se resuelva su estatuto, se les puede impedir el acceso al mercado laboral y, por tanto, se vean obligados a aceptar trabajos ilegales u ocasionales en la economía sumergida, donde serán más vulnerables a la explotación por parte de los empresarios. En los peores casos, para sobrevivir podrían recurrir a actividades ilícitas, más peligrosas, con lo que se expondrán al riesgo de ser detenidos y encarcelados.

El necesario respaldo público a la acogida de solicitantes de asilo ha seguido siendo obstaculizado por la tendencia de ciertos factores en los medios de comunicación y algunos políticos a mezclar las cuestiones de la inmigración ilegal y los refugiados sin importarles demasiado sus imprecisiones.¹⁶ Entre los temas de preocupación se incluye el rechazo inmediato de solicitudes de asilo consideradas manifiestamente infundadas partiendo de criterios muy amplios e interpretaciones excesivamente restrictivas de lo que se entiende por refugiado. Entre estas últimas se cuentan nociones mezquinas y limitadas de lo que significa persecución, quién reúne los requisitos para ser agente de persecución y qué constituye la protección efectiva del Estado. Además, los trámites de apelación suelen ser inadecuados.¹⁷

Una cuestión que preocupa especialmente en el contexto de los criterios de acogida es el de la detención. Aunque el marco legal de la protección a los refugiados no prohíbe a los gobiernos detener a los solicitantes de asilo, en varias conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR se ha reconocido que la detención ha de entenderse como una actuación excepcional, utilizada sólo, por ejemplo, para establecer la identidad de la persona, determinar ciertos aspectos de la solicitud de asilo, o proteger la seguridad nacional y el orden público. La clase de detención y su duración deberían guardar proporción con estos fines y también ser sometidos a revisión judicial o administrativa.

En algunos casos, todos los que entran ilegalmente, incluidos los refugiados y los solicitantes de asilo, son detenidos de forma preceptiva. Los países citan la seguridad nacional y el orden público como justificación de estas detenciones y subrayan la necesidad de estas medidas para establecer la identidad y la nacionalidad y disuadir a otros potenciales solicitantes de asilo.¹⁸

Numerosos países detienen a solicitantes de asilo y a sus hijos en diversos momentos del proceso. Lo más preocupante es que estos solicitantes pueden ser detenidos por llegar sin los documentos de viaje necesarios, y quizá permanezcan arrestados durante todo el trámite. Y mientras en muchos países los solicitantes de asilo e inmigrantes irregulares pueden instalarse en centros especiales de internamiento habilitados a tal fin, en otros son encerrados en prisiones corrientes, junto a delincuentes comunes.

Identificación, inscripción y documentación

Para que el principio de asilo sea efectivo, hay que identificar, inscribir y proporcionar documentación apropiada a las personas que precisan protección. Cada vez más se ha ido admitiendo la necesidad de reforzar la inscripción como instrumento de protección. La inscripción y la documentación adecuadas de los refugiados y solicitantes de asilo son importantes para evaluar y controlar las necesidades de ayuda. También son herramientas de protección significativas, en particular contra el *refoulement* y las detenciones arbitrarias. La inscripción facilita el acceso a derechos básicos y a la reunificación familiar, permite la identificación de los que requieren asistencia especial y respalda la puesta en práctica de soluciones duraderas oportunas.

Allá donde los trámites de inscripción son débiles o ineficaces, las repercusiones prácticas pueden ser graves. Los refugiados no inscritos o indocumentados corren el riesgo de sufrir arresto, detención, *refoulement* o deportación, pueden ver denegada la ayuda material en lo relativo a comida, agua, refugio y asistencia médica, y no beneficiarse de las actuaciones de localización y reunificación familiar que normalmente se establecen tras las ayudas de emergencia a refugiados. También pueden verse perjudicados en lo referente a repatriación voluntaria, integración local y programas de reasentamiento cuyo objetivo es procurar soluciones duraderas a su grave situación. Además, los hijos de los refugiados y de solicitantes de asilo que no pueden inscribir matrimonios y nacimientos se encuentran en la práctica en una situación de apatridia, y por tanto privados de derechos tanto en el país de asilo como en su teórico país de origen.

La falta de documentación oficial sigue dificultando el acceso a los permisos de residencia, la atención médica pública y la asistencia social y abocando a *refoulement*, arrestos y detenciones. En algunos países, los refugiados o bien no reciben ningún documento de identidad o bien el documento que obtienen sirve sólo para cuestiones muy específicas y no siempre es reconocido por la policía, las fuerzas de seguridad y otras instancias gubernamentales. En estas situaciones, la falta de documentación adecuada hace que los refugiados sean más vulnerables a la denegación de alimentos y otras ayudas así como a los abusos, entre los que se cuentan palizas, extorsiones, detenciones y arrestos arbitrarios e intimidación generalizada.

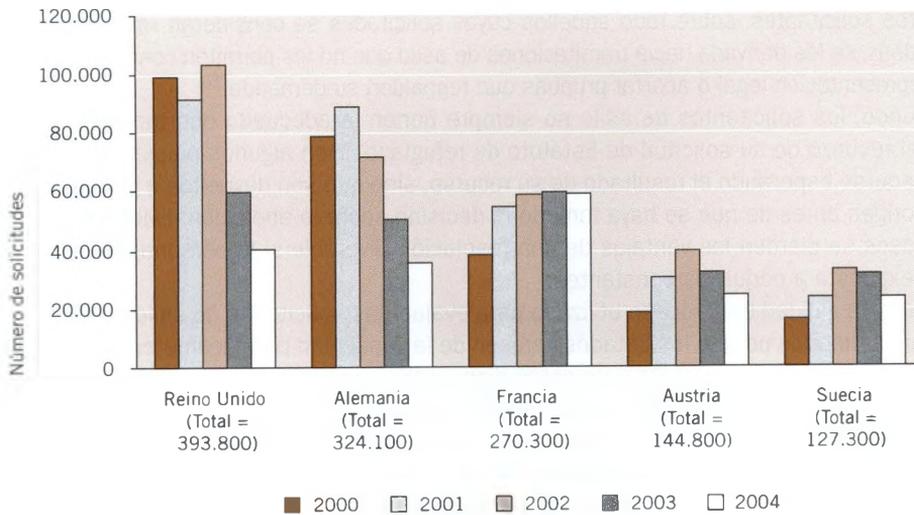
La mayor atención en las inscripciones ha dado lugar a avances positivos. En muchos países, ha estimulado iniciativas para inscribir individualmente a refugiados adultos, elaborar más perfiles demográficos más exhaustivos y a expedir documentos de una manera más sistemática. Algunos de los países participantes son Colombia, Costa de Marfil, Georgia, Ghana, Guinea, Sierra Leona, Tanzania, Uganda, Uzbekistán y Yemen.¹⁹

Determinación del Estatuto

Para beneficiarse de las disposiciones de la Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados, en primer lugar un refugiado ha de ser reconocido como alguien que tiene temor fundado a ser perseguido en su país de origen y que necesita, por tanto, protección internacional. Este proceso de identificación y determinación del Estatuto se produce sobre todo de dos formas. Cuando son muchas las personas procedentes de un país afectado por un conflicto que cruzan una frontera internacional y solicitan asilo en otro país, es habitual que se les identifique como refugiados sobre una base grupal, o a primera vista (*prima facie*). Lo que significa que no hay por qué evaluar la necesidad de protección de cada individuo.

Pero en las situaciones en que los solicitantes de asilo llegan en pequeño número y a lo largo de períodos más prolongados, se exige a éstos que pasen por un proceso de determinación de estatuto de refugiado en el que se evalúa la necesidad de su protección internacional. En ciertos países, estos trámites han alcanzado un grado relativamente elevado de sofisticación, rigor e imparcialidad. Sin embargo, en muchos casos, el proceso se sigue caracterizando por limitaciones y puntos débiles.

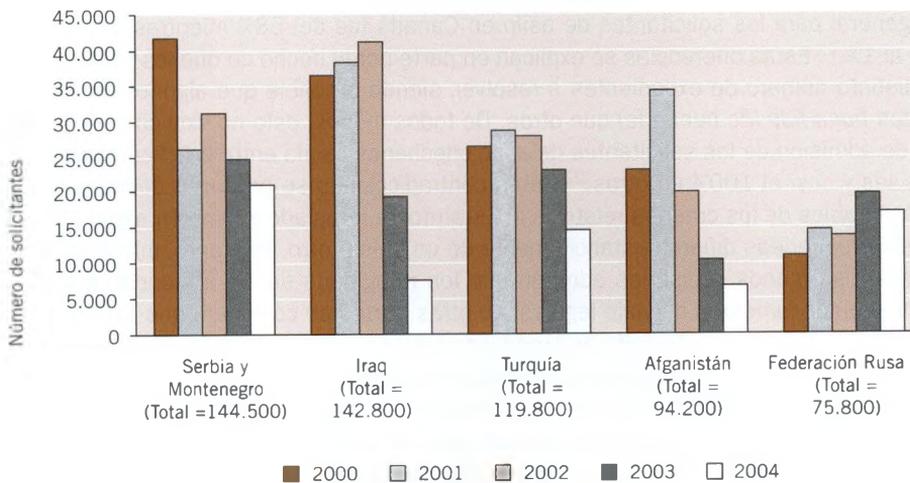
Gráfico 2.3 Solicitudes de asilo presentadas en los cinco principales países receptores europeos, 2000-2004



Nota: La cifra de Francia para 2000 no incluye las solicitudes de menores.

Fuente: Gobiernos.

Gráfico 2.4 Orígenes más comunes de solicitantes de asilo en los 10 principales países receptores europeos, 2000-2004



Nota: Los 10 principales países europeos receptores en 2000-2004 fueron Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza y el Reino Unido.

Fuente: Gobiernos.

En primer lugar, los solicitantes de asilo pueden encontrarse con que a sus peticiones de estatuto de refugiado no se les presta una consideración plena o justa, sobre todo si proceden de un país considerado «seguro» por la autoridades del país donde piden asilo, o han estado de paso por él. A otros solicitantes, sobre todo aquellos cuyas solicitudes se consideran «manifiestamente infundadas», se les derivada hacia tramitaciones de asilo que no les permiten conseguir una apropiada representación legal o aportar pruebas que respalden su demanda.²⁰

Segundo, los solicitantes de asilo no siempre tienen la adecuada oportunidad de apelar contra el rechazo de su solicitud de Estatuto de refugiado. Y en algunos países no se les permite quedarse esperando el resultado de su recurso, sino que son devueltos a terceros países o al de origen antes de que se haya tomado la decisión sobre la apelación. Evidentemente, en estos casos se pierden las ventajas de una resolución favorable si la persona afectada ya ha estado expuesta a perjuicios constantes.

Tercero, la calidad del proceso utilizado para evaluar las solicitudes de asilo no siempre es la idónea, a menudo porque los Estados carecen de la capacidad para acometer esta tarea con eficacia y porque no son capaces o no están dispuestos a invertir en ella recursos suficientes. En muchos países, los jueces están mal pagados, poco preparados y escasamente motivados, y no tienen acceso a información fiable del país de origen, necesaria para valorar una solicitud de asilo con rigor e imparcialidad. Además, en un gran número de países la capacidad limitada del Estado ha provocado considerables retrasos, lo que obliga a los solicitantes de asilo a vivir en condiciones precarias durante meses o años, mientras aguardan la resolución definitiva de su caso. Los Estados de regiones en vías de desarrollo tienen una capacidad especialmente reducida en lo concerniente a la determinación del Estatuto de refugiado. En muchos casos, ceden buena parte de su función (o toda) al ACNUR, el cual tiene dificultades para llevar a cabo un cometido tan intenso en trabajo y tiempo, con los recursos humanos y económicos que tiene a su disposición.

Cuarto, las decisiones sobre el asilo carecen de coherencia, con índices de admisión que varían notablemente de un país de asilo a otro. En 2002, por ejemplo, el índice de reconocimiento general para los solicitantes de asilo en Canadá fue del 58% mientras que en Grecia no llegó al 1%.²¹ Estas diferencias se explican en parte por el hecho de que los países de asilo tienen distinto número de expedientes a resolver, siendo probable que algunos incluyan más solicitudes *bona fide* (de buena fe) que otros. De todos modos, esto no explica por qué el porcentaje de admisión de los solicitantes de asilo chechenos oscila entre prácticamente cero en unos países y casi el 100% en otros.²² Estas contradicciones se producen debido a interpretaciones variables de los criterios relativos al Estatuto de refugiado y también a que el nivel de las pruebas requeridas difiere sustancialmente de un país a otro. Por tanto, mientras en algunos países los órganos decisorios admiten que los refugiados tienen a menudo dificultades para conseguir documentos de viaje legales, en otras partes se considera que el uso de documentos falsos es un indicio de falta de credibilidad del solicitante de asilo.

En los últimos años, ciertos grupos de refugiados, tanto en situaciones de entradas a gran escala como en sistemas de asilo individualizados, han sido singularizados y estigmatizados a causa de su etnia, sus creencias o su nacionalidad.²³ Diversos países de varias regiones discriminaron a los solicitantes de asilo cuando les denegaron el acceso a los trámites legales por ser su país de origen el que es, o porque han llegado a través de ciertos países o pertenecen a determinada minoría.

En algunos países, la imposibilidad de apelación contra una valoración de fondo de una solicitud debilita la credibilidad del procedimiento de determinación de Estatuto de refugiado. Ade-

más, diversas medidas restrictivas han obstaculizado la admisión y, por tanto, el acceso a los trámites de asilo. Sigue habiendo deficiencias en las garantías procedimentales relativas a la determinación del Estatuto de refugiado, particularmente en los trámites acelerados y en el uso del concepto de «tercer país seguro», de modo que restringen el acceso a los procedimientos de asilo y violan el derecho a solicitarlo. La mayor utilización de formas alternativas de protección se produce a costa de la Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados y deja a los solicitantes de asilo en una situación de incertidumbre respecto a la duración y el contenido de la protección concedida.

Derechos restringidos

Los refugiados que han sido reconocidos sobre la base del «*prima facie*» tal vez no se vean obligados a presentar peticiones de asilo individuales, aunque esto no equivale a sugerir que su protección y su bienestar estén garantizados porque hayan sido admitidos en un país de asilo y se les haya permitido permanecer en el mismo. En este capítulo ya se ha hecho referencia a la miseria y privaciones que sufren con frecuencia los refugiados en los países en desarrollo, mientras que en el siguiente se analizan las numerosas amenazas que existen en relación con la seguridad física de tales refugiados. Más allá de estas dificultades, muchos de los desplazados, especialmente los que viven en situación de refugiados de larga duración, se enfrentan a graves limitaciones de los derechos humanos en ámbitos como:

- La libertad de movimientos: a menudo los refugiados están confinados en campamentos u otras áreas designadas al efecto, que sólo pueden abandonar con una autorización especial. Si no acatan estas normas, se arriesgan a recibir multas o incluso a que se dicten sentencias penales contra ellos.
- Derechos civiles y políticos: en muchas situaciones, a los refugiados se les prohíbe participar en actividades políticas, desde celebrar reuniones numerosas a crear sus propias asociaciones y organizaciones.
- Derechos legales: los refugiados en países en vías de desarrollo a menudo carecen de un estatus legal claramente definido, no disfrutan de derechos de residencia a largo plazo, y no tienen perspectivas de conseguir la nacionalización en el país de asilo.
- Derechos socioeconómicos: otro derecho que se niega a muchos refugiados es la capacidad para realizar actividades agrícolas, que les permita ganar un salario y generar ingresos. No tienen acceso a la tierra, no se les permite entrar en el mercado de trabajo, no pueden conseguir préstamos, y las restricciones a su libertad de movimiento les impiden dedicarse al comercio.
- Libertad de elección: los refugiados que viven en campamentos se encuentran a menudo bajo el control de líderes políticos y militares de su comunidad. Esta situación supone otra limitación a su capacidad para ejercer los derechos humanos básicos, entre ellos el de regresar a su país de origen en el momento en que así lo decidan.²⁴

Respuestas

Enfrentados a esta amplia variedad de desafíos, y teniendo en cuenta que éstos son mucho más graves actualmente que en cualquier otra época desde la creación de la Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados, algunos analistas han sugerido que el sistema internacional de protección a los refugiados está quebrantándose y han incluso pronosticado su inminente desaparición.

Una conclusión así sería equivocada por tres motivos. Primero, es un error creer que en algún momento de la historia ha habido una «edad de oro del asilo» en la que los países y otros protagonistas hayan respetado indefectiblemente las ideas de asilo y protección. De hecho, muchos de los problemas de protección —si no todos— que se encuentran ahora los refugiados y los solicitantes de asilo, entre ellos el *refoulement*, el cierre de fronteras, la intercepción en el mar, las detenciones y la restricción de derechos, tienen muchísimos precedentes históricos.

Segundo, aunque sin duda es necesario centrarse en los desafíos existentes con respecto al asilo y la protección a los refugiados, también hace falta reconocer los continuados logros del régimen de protección. Sólo en los últimos cinco años, millones de refugiados y solicitantes de asilo de todo el mundo han podido escapar de gravísimos peligros en su propia tierra, beneficiarse de la protección internacional y hallar una solución duradera a su crítica situación, sea mediante la repatriación voluntaria, la integración local en el país de asilo o el reasentamiento en un tercer país.

Tercero, aunque ciertos gobiernos a veces han respondido a sus preocupaciones económicas, políticas y de seguridad actuando de una manera que ha tenido consecuencias negativas para los refugiados y los solicitantes de asilo, también han admitido la necesidad de una respuesta multilateral a los problemas de aquéllos. Por ello, han reiterado su compromiso con la Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados y han aprobado una agenda que les brinda un conjunto coherente de objetivos, actividades e indicadores de protección.

En 2001, el ACNUR inició las Consultas Globales sobre Protección Internacional. Este proceso evolucionó en torno a tres «rutas», con el propósito general de dar nuevo ímpetu al marco de la protección a los refugiados. La primera ruta pretendía fortalecer el compromiso de los países en cuanto a respetar la centralidad de la Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados y su Protocolo de 1967 en el sistema internacional de protección. La segunda ruta creaba un foro para evaluar los avances en las leyes sobre refugiados y clarificar ideas en litigio mediante discusiones de expertos sobre la interpretación de la Convención y su Protocolo.²⁵ La tercera ruta se estructuraba alrededor de varias cuestiones relativas a las políticas de protección para abordar los retos contemporáneos.²⁶

El compromiso con la protección a los refugiados y la importancia de la Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados y su Protocolo de 1967 se reafirmaron en diciembre de 2001, al final de la primera ruta de las Consultas Globales, mediante la aprobación de la Declaración de Países Signatarios de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 en relación con el Estatuto de Refugiado.²⁷ La Declaración fue un logro importante, no sólo porque era la primera de este tipo en los 50 años de historia de la Convención, sino —lo que es más significativo— porque fue hecha pública en un momento en que algunos gobiernos habían empezado a pensar que la Convención quizá ya no servía para afrontar las realidades actuales. La Declaración reiteró la pertinencia contemporánea de la Convención y subrayó la importancia de las normas legales en que se fundamenta.

Las Consultas Globales intentaron resolver aspectos de interpretación contradictoria y de práctica estatal. El proceso trató de identificar nuevos enfoques que llenarían vacíos en la protección a los refugiados de una forma cooperativa para garantizar que las cargas y las responsabilidades se comparten más equitativamente. Tras las Consultas, y previendo la puesta en marcha de la Declaración de 2001, se aprobó la Agenda para la Protección para orientar la acción del ACNUR, los países, las ONG y otras organizaciones a la hora de favorecer los objetivos de protección en los años venideros.²⁸

La Agenda para la Protección procura un marco para cumplir los compromisos reiterados por los países en la Declaración. Establece seis objetivos interrelacionados y actuaciones detalladas para lograrlos. Los objetivos se centran en cuestiones contempladas de manera insuficiente en la Convención. Entre éstas se incluyen, por ejemplo, la inscripción de los refugiados, la protección de niños y mujeres refugiados, las respuestas de protección en casos de entradas masivas y el aumento de oportunidades para hallar soluciones duraderas.

Desde la finalización de las Consultas Globales y la creación de la Agenda para la Protección, en el plano regional se han realizado nuevos esfuerzos para movilizar apoyos al asilo y a la protección de los refugiados. En 2003, por ejemplo, el ACNUR y la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos²⁹ firmaron un memorándum de acuerdo cuyo propósito era reforzar la cooperación entre las partes a fin de favorecer y proteger más eficazmente los derechos humanos de los refugiados, los solicitantes de asilo, los retornados y otras personas de interés. Otra iniciativa reciente fue la Conferencia Parlamentaria Regional sobre Refugiados en África: Desafíos de la Protección y Soluciones, celebrada en Cotonú (Benin) en junio de 2004. En esta conferencia, a la que asistieron parlamentarios de 26 países africanos, se aprobó una Declaración y un Programa de Acción.³⁰ El Programa tiene como finalidad llevar a la práctica los compromisos contenidos en la Declaración mediante el desarrollo de estrategias y objetivos concretos que respalden a los parlamentos africanos en su esfuerzo por proteger a los refugiados y encontrar soluciones duraderas.

En el contexto latinoamericano, representantes de 18 países de la región se reunieron en México en noviembre de 2002 para conmemorar el 20º aniversario de la aprobación de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados. El encuentro tuvo como resultado la aprobación de la Declaración de México y del Plan de Acción para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en Latinoamérica.³¹ La Declaración reafirma el derecho fundamental a buscar y recibir asilo, la imperecedera validez de los principios y normas contenidas en la Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados y su Protocolo de 1967, y la importancia de utilizar los principios y preceptos de otros instrumentos internacionales de la legislación sobre derechos humanos y cuestiones humanitarias para reforzar la protección internacional. La Declaración también reconoce el carácter no derogatorio del principio de *non-refoulement*, donde se incluye la no expulsión a la frontera, así como el compromiso de los países latinoamericanos de mantener las fronteras abiertas para los que necesiten protección internacional.

El Plan de Acción de México tiene como finalidad abordar los principales retos de protección en la región. Entre éstos se incluyen la creación de sistemas de asilo, el reforzamiento de la capacidad de protección entre gobiernos y ONG, y la difícil situación de los refugiados que se han instalado en centros urbanos y están luchando por ser autosuficientes. El Plan propone proyectos concretos que van desde investigaciones y desarrollo doctrinal en el derecho internacional relativo a los refugiados hasta la creación de capacidad institucional, así como programas sobre soluciones duraderas que favorezcan la autosuficiencia y la integración local de los refugiados.

Recuadro 2.4

Refugiados urbanos

Igual que ha crecido la población urbana del mundo, también ha aumentado el número de refugiados urbanos. Dentro de dos décadas, incluso en el África subsahariana —la región más rural del mundo— más de la mitad de su población vivirá en áreas urbanas. La disminución de los servicios del Estado en las zonas rurales, la supresión de los subsidios a la agricultura y los cambios en las estructuras familiares han favorecido esta tendencia. En cuanto a los refugiados, cada vez son más los que se desplazan a áreas urbanas huyendo de los restrictivos esquemas de los campamentos establecidos por los países de acogida. El porcentaje más alto de población de refugiados que viven en zonas urbanas en comparación con las rurales se encuentra en Europa y Latinoamérica. No obstante, las cifras absolutas de refugiados urbanos en Asia y África los convierten también en un grupo importante de estas regiones. Un número considerable de los mismos se encuentran en países de primer asilo. Por ejemplo, unos dos millones de afganos, muchos de los cuales quizá sean refugiados, viven en ciudades de Pakistán.

Entre los refugiados urbanos se incluyen personas que cambian la ayuda que reciben en los campamentos por la libertad de incorporarse al trabajo urbano y a mercados de consumo. Este patrón es especialmente acusado en el África subsahariana, donde muchos desplazados

internos expulsados de sus tierras a causa de conflictos, persecuciones o hambrunas se trasladan a las ciudades. En Europa, Norteamérica y Australia, la mayoría de los refugiados urbanos (aunque no todos) han sido reasentados tras llegar desde otras partes del mundo y reciben ayuda de organizaciones internacionales, nacionales y privadas.

La presencia de refugiados y desplazados en zonas urbanas plantea importantes problemas de protección, sobre todo cuando aquéllos se autoasientan fuera del ámbito de los programas oficiales. Los refugiados de los campamentos están formalmente desvinculados de muchos de los procesos políticos y socioeconómicos de sus comunidades de acogida, pero los que se hallan en entornos urbanos no tienen más remedio que relacionarse con instituciones, mercados y poblaciones locales. Habida cuenta de las condiciones reinantes en las ciudades (o barrios) donde acostumbran a instalarse, los refugiados comparten muchos desafíos con los ciudadanos: riesgos relativos a la salud pública, violencia urbana y falta de viviendas, escuelas y servicios médicos. Estas dificultades se acentúan a medida que van aumentando los niveles de urbanización e inmigración interna, casi siempre más deprisa que la creación de empleos y las mejoras en las infraestructuras y los servicios de la ciudad.

Los refugiados urbanos —y otras comunidades de inmigrantes— también deben afrontar desafíos relacionados con su condición de extranjeros. Los funcionarios locales y las poblaciones de los países de acogida pueden impedirles el acceso incluso a los servicios a los que tienen legalmente derecho. Cuando los refugiados mantienen lazos religiosos o étnicos con poblaciones locales marginadas o perseguidas, suelen hacer frente a dificultades incluso mayores.

Del acceso limitado de los refugiados a documentos, servicios y puestos de trabajo surgen otras dos preocupaciones relativas a la protección. La primera es crucial para los refugiados urbanos que dependen casi en exclusiva de los servicios sociales existentes, participan en los mercados de trabajo y de la vivienda y están sujetos a los mismos regímenes reguladores que la población autóctona. Aunque los documentos que otorgan el Estatuto de refugiado y el derecho a la residencia de un individuo son fundamentales, éstos no garantizan protección. Mientras los refugiados instalados en campamentos interaccionan ante todo con personal cualificado, los refugiados urbanos dependen de funcionarios públicos que pueden no estar familiarizados con sus documentos, o simplemente no los tengan en cuenta. Además, el pleno acceso a la educación, a la vivienda, al empleo y a los servicios financieros exige a menudo documentos que no

En los últimos cinco años, una de las principales preocupaciones del ACNUR ha sido garantizar que efectivamente se ponen en práctica los compromisos adoptados en la Declaración de Países Firmantes de la Convención de 1951 o su Protocolo de 1967 y su Agenda para la Protección. Se han realizado importantes avances, por ejemplo en el modo en que los refugiados y los solicitantes de asilo son inscritos y reciben documentos que dan fe de su estatus. Estos esfuerzos han ayudado a protegerlos del *refoulement* y las detenciones arbitrarias, han mejorado su acceso a la asistencia y la reunificación familiar, y han contribuido a la búsqueda de soluciones duraderas, especialmente la repatriación voluntaria y el reasentamiento.

Además, se han llevado a cabo diversas iniciativas para satisfacer las necesidades de protección de determinados grupos de refugiados, entre ellos las mujeres, los niños, las víctimas de violencia sexual y de género y los afectados de VIH/sida. Con respecto a los niños refugiados, por ejemplo, el ACNUR ha creado programas de asesoramiento que facilitan a los refugiados más jóvenes un mayor conocimiento de sus derechos, lo que ayudará a protegerlos con-

siempre están al alcance de los refugiados, como títulos profesionales, historias escolares y bancarios, o partidas de nacimiento. Sin éstos, los refugiados urbanos tienen muchas dificultades para acceder a servicios y mercados y son vulnerables a la explotación, los abusos policiales, las detenciones arbitrarias y la deportación. La incapacidad de los refugiados para hablar los idiomas locales limitan todavía más sus opciones y posibilidades para protestar contra el abuso de empresarios, caseros, policía o ciudadanos.

Las dificultades para acceder a los mercados y servicios locales se reflejan en las relaciones de los refugiados urbanos con organizaciones de voluntarios y otras ONG. Aunque de éstas quizá haya más en las áreas urbanas que en asentamientos construidos especialmente, tal vez sean pocas las comprometidas explícitamente con la protección a los refugiados. En muchos casos, las ONG locales y las entidades religiosas dan prioridad a la asistencia a los nacionales o excluyen a los extranjeros (incluidos los refugiados). Incluso donde las organizaciones locales asumen responsabilidades para con los refugiados, pueden carecer de formación especializada para ayudar en las solicitudes de asilo, el seguimiento de casos o la defensa de los desplazados. Además, la tendencia de los refugiados a trasladarse y reasentarse dificulta a menudo los intentos de los agentes

sociales de localizar y asistir a los grupos vulnerables.

Las actitudes predominantes entre los gobiernos de acogida, las agencias internacionales de ayuda/donantes y las poblaciones anfitrionas se suman a las dificultades propias de la protección. Por ejemplo, hay una propensión a tratar con considerable recelo a los que llegan a las ciudades. Esto a menudo deriva de la creencia de que los refugiados urbanos son principalmente «nómadas irregulares» que han renunciado a la protección, por lo general en campamentos rurales, para buscar oportunidades en otra parte. Según cual sea la política nacional, a los que encajen en esta descripción quizá no se les reconozca el derecho al asilo o a la asistencia. En otros casos, las medidas políticas confinan explícitamente a los refugiados en campamentos o permiten asentamientos urbanos sólo bajo condiciones muy estrictas.

En casi todos los casos, los refugiados deben demostrar que tienen derecho a estar en la ciudad. Esto significa también que hacer frente a la hostilidad de los residentes que no distinguen entre refugiados e inmigrantes económicos incómodos, tanto nacionales como internacionales que llegan cada vez más masivamente. En estos contextos, los funcionarios gubernamentales suelen centrarse en regular a los refugiados más que ayudarlos, para impedir que el proceso de

asilo se convierta en una vía más entre los canales normales de inmigración. Incluso los que tienen acreditados formalmente sus derechos como refugiados pueden llegar a ser utilizados demagógicamente para políticos, sindicatos y otros.

Para abordar estos y otros problemas, en diciembre de 1997 el ACNUR presentó una Política sobre Refugiados en Áreas Urbanas, que, aunque suponía un paso importante en la protección de los derechos de los refugiados urbanos, ha sido difícil de llevar a la práctica. Para empezar, la integración (o invisibilidad) *de facto* de los refugiados urbanos ha obstaculizado el desarrollo de programas especializados para ellos. Además, dados los celos mencionados antes, estos programas —que efectivamente existen— son relativamente caros y difíciles de financiar. Comprometerse directamente con gobiernos metropolitanos es un desafío adicional para una organización como el ACNUR que está más familiarizada con negociaciones y defensa a nivel nacional. Al reconocer estas preocupaciones, actualmente el ACNUR está revisando su política hacia los refugiados urbanos conjuntamente con las partes interesadas más significativas.

tra el reclutamiento militar, los trabajos forzados y la explotación sexual. Se ha prestado también una atención considerable a la provisión de educación primaria y secundaria, sobre todo para las chicas refugiadas, quienes por lo general asisten a la escuela en escaso número.

Protección a los refugiados y globalización

Actualmente, los gobiernos y el ACNUR están esforzándose por elaborar respuestas adecuadas y efectivas al desafío del asilo en un mundo que cambia con rapidez. Aunque en la comunidad internacional hay un amplio consenso respecto a la vigencia de la Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados, puesta de manifiesto en el resultado positivo de las Consultas Globales, se reconoce también que en las últimas cinco décadas el mundo ha cambiado apreciablemente. Han aumentado el número de países debido a la descolonización y a la desaparición

del bloque comunista. El proceso de globalización ha creado una cantidad enorme de nueva riqueza, si bien la ha distribuido de una manera muy desigual. Los avances en las comunicaciones y el transporte han dado lugar a niveles inauditos de movilidad humana y facilitan la transferencia instantánea de información y dinero de una parte a otra del mundo. Y también han surgido nuevas y graves amenazas en forma de terrorismo internacional y redes criminales.

Estos progresos han tenido importantes efectos en la dinámica de los desplazamientos humanos y han generado un debate intenso y a veces polarizado sobre cómo se puede proteger efectivamente a los refugiados, los solicitantes de asilo y otras personas desarraigadas al tiempo que se salvaguardan los legítimos intereses de los Estados. En las secciones siguientes se examinan tres de las cuestiones más destacadas de este debate: la relación entre seguridad nacional, asilo y protección a los refugiados; el nexo asilo-migraciones; y el desafío de construir capacidades de protección en los países de asilo.

Seguridad nacional y asilo

Aunque la tendencia a poner en práctica políticas más restrictivas hacia los solicitantes de asilo y los refugiados había comenzado mucho antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001,³² el nuevo clima de mayor preocupación por la seguridad sirvió para legitimar dichas prácticas. También posibilitó una mayor colaboración entre países en materia criminal a riesgo de pasar por alto las necesidades de protección de los refugiados.

En efecto, sólo unos días después del 11 de septiembre, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó una resolución en la que invitaba a los Estados a adoptar medidas apropiadas —conforme a las disposiciones más relevantes de las leyes nacionales e internacionales— antes de conceder el estatuto de refugiado para así asegurarse de que el solicitante de asilo no ha estado involucrado en actos terroristas.³³ También pedía a los países que garantizaran que los implicados en actos terroristas no se aprovechaban de su condición de refugiado, y que las solicitudes de asilo no justificaban el rechazo de solicitudes de extradición de presuntos terroristas.³⁴

Desde entonces, los Estados cada vez han recurrido más a su preocupación por la seguridad para justificar la introducción de leyes y políticas que vulneran el principio de asilo y la protección de los refugiados. En muchas partes del mundo se han endurecido los controles fronterizos al tiempo que se han ampliado las razones para la detención, exclusión, expulsión y extradición de ciudadanos extranjeros. Las consideraciones relativas a la seguridad también han empujado a muchos Estados a limitar el acceso a los trámites de asilo y las oportunidades de reasentamiento. De un modo más general, en sus esfuerzos por reforzar la seguridad nacional y salvaguardar el orden público, los gobiernos han prestado menos atención a los principios del multilateralismo, el debido proceso y los derechos humanos fundamentales —precisamente los principios en que se basa el sistema de protección a los refugiados.³⁵

Persiste la percepción de que el asilo procura una oportuna cobertura a los terroristas y sus partidarios. Aunque esta idea quizá se base en buena medida en los injustos estereotipos que pesan sobre los solicitantes de asilo (sobre todo los que han viajado de forma irregular, los hombres jóvenes, y los que proceden de países relacionados con la violencia política y el extremismo religioso), no debe ser descartada de plano. Los sistemas de asilo no están inmuniza-

dos contra el abuso, y sería ingenuo creer que a los terroristas no se les ha ocurrido pensar cómo aprovecharse de ellos.

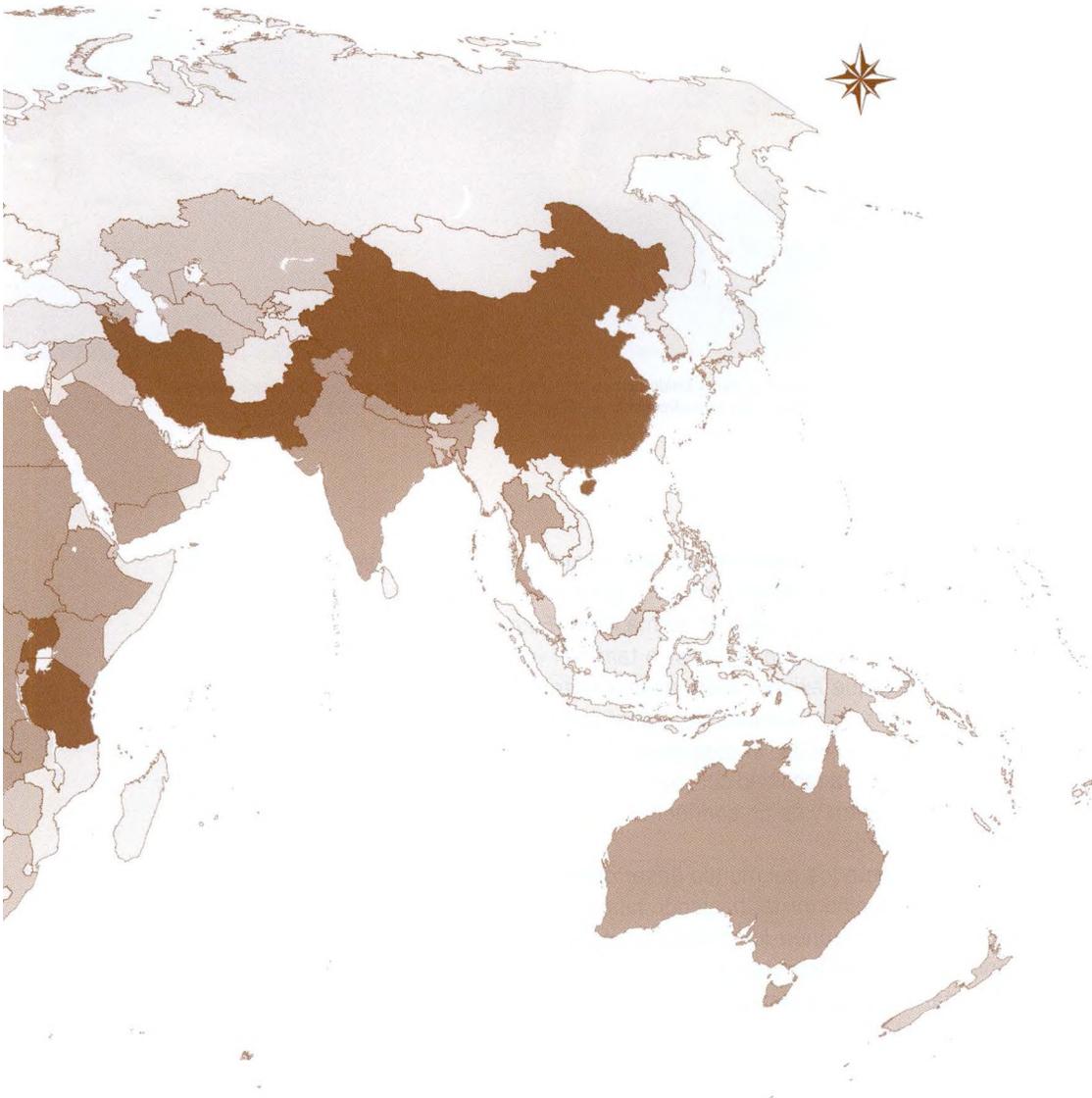
Al mismo tiempo, debemos relativizar la amenaza contra la seguridad que supone el movimiento y la presencia de solicitantes de asilo. Los que solicitan asilo están, por ejemplo, entre los ciudadanos extranjeros más inspeccionados; rutinariamente se les toman las huellas dactilares y se verifican sus antecedentes en bases de datos nacionales e internacionales. Los que despierten alguna sospecha probablemente serán detenidos y seguirán siendo controlados tras ser puestos en libertad. Si un terrorista quiere entrar y quedarse en un país pasando inadvertido, presentar una solicitud de asilo no parece el método más inteligente para alcanzar su objetivo.

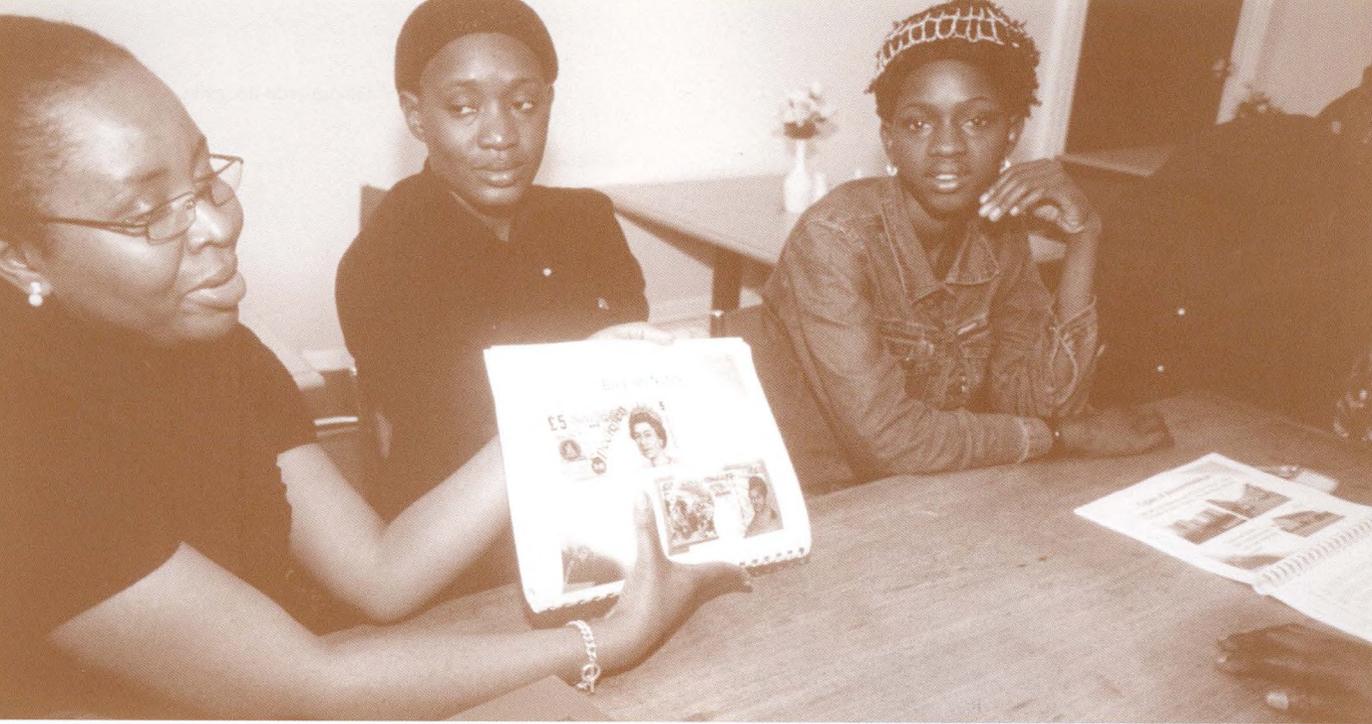
También es esencial señalar que el régimen de protección a los refugiados incorpora ciertos mecanismos sólidos para evitar que los responsables de crímenes graves abusen del asilo. Por ejemplo, el artículo 1F de la Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados prevé que se excluya del Estatuto de refugiado a los culpables de crímenes de guerra, crímenes contra la paz y la humanidad, y crímenes graves no políticos cometidos fuera del país de refugio antes de su admisión.³⁶ Las personas que han participado en acciones contrarias a los objetivos y principios de las Naciones Unidas también serán excluidas de la protección de la Convención. Además, la Convención establece una excepción al principio de *non-refoulement*, la cual permite a los Estados expulsar refugiados de su territorio si existen razones fundadas para considerarlos un peligro para la seguridad nacional o si han sido condenados por algún delito grave y ello constituya un riesgo para el país.

En el actual contexto internacional, el peligro es que los países utilicen la cuestión del terrorismo para legitimar la introducción de políticas y prácticas de asilo restrictivas para los refugiados, proceso que se inició mucho antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001.³⁷ De hecho, según ciertos datos, se invocan cada vez con más frecuencia las cláusulas de exclusión de la Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados, en virtud de las cuales se utilizan pruebas poco rigurosas y no se garantiza suficientemente el debido proceso. Desde luego el terrorismo es una cuestión de vida o muerte, y corresponde a los Estados garantizar que sus ciudadanos disfruten del máximo nivel de paz y seguridad. Pero al mismo tiempo, si las decisiones sobre el destino de los solicitantes de asilo se toman con prisas, se basan en pruebas insuficientes y no se hacen públicas ni se someten a examen judicial, hay un riesgo elevado de que se cometan injusticias a consecuencia de las cuales la vida y la libertad de estos solicitantes de asilo correrán grave peligro.³⁸

El nexó asilo-migraciones

En los últimos años, las cuestiones del asilo y la protección a los refugiados han llegado a estar inseparablemente ligadas al tema de las migraciones internacionales, en especial los movimientos migratorios emprendidos de una manera irregular, indocumentada o clandestina. Este vínculo se manifiesta principalmente de tres maneras. Primero, muchos inmigrantes que buscan trabajo y no necesitan protección internacional presentan solicitudes de asilo en cuanto llegan a un país esperando obtener así el Estatuto de refugiado porque no tienen otro medio legal de entrar y quedarse en el territorio, aunque sólo sea temporalmente. Segundo, los movimientos de población procedentes de un país concreto pueden incluir a personas que tienen verdaderamente derecho al Estatuto de refugiado y otras que no, sobre todo cuando dicho país está afectado simultáneamente por persecuciones, conflictos armados, inestabilidad política y





Estas refugiadas liberianas han sido reubicadas en el Reino Unido como parte de un programa de reasentamiento para familias vulnerables. Aquí una cooperante de Migrant Helpline les está ofreciendo orientación. (ACNUR/H. J. Davies/2004)

bancarrotas económicas. Tercero, muchos refugiados y solicitantes de asilo se ven obligados a desplazarse de un país a otro de manera irregular porque no pueden conseguir el pasaporte, visado o billete que hace falta para viajar de forma legal. Estos fenómenos a menudo reciben en conjunto el nombre de «migraciones mixtas» o también «nexo asilo-migraciones».³⁹

Las nuevas conexiones que existen entre asilo y migraciones derivan de varias dimensiones del proceso de globalización: la creciente disparidad en cuanto al nivel de vida y de seguridad en distintas partes del mundo; el crecimiento del transporte, las comunicaciones y las redes sociales a nivel global y la facilidad con que los capitales y las mercancías pueden actualmente circular de un país a otro y de un continente a otro mientras que la mano de obra se ve sometida a controles estrictos.⁴⁰

Los países, especialmente los del mundo desarrollado, han reaccionado con cierta alarma ante la cuestión de la migración mixta, haciendo hincapié en la proporción relativamente baja de solicitantes de asilo que reúnen los requisitos para obtener el estatuto de refugiado, el gasto de mantenimiento de los trámites de asilo y los sistemas de asistencia social, las dificultades para deportar a los solicitantes de asilo cuyas peticiones han sido rechazadas, y los riesgos para la seguridad ligados al crecimiento de la inmigración irregular y el tráfico de personas.⁴¹

Su principal respuesta a esta situación ha sido introducir una serie de medidas concebidas para dificultar o impedir la llegada de inmigrantes irregulares en general y de solicitantes de asilo en particular, incluyendo los que tienen verdadero derecho al Estatuto de refugiado. Al ejercer su soberanía y su derecho legítimo a controlar sus fronteras y salvaguardar la seguridad nacional, los Estados han hecho que sea cada vez más difícil para las personas «buscar y disfrutar de asilo en otro país», derecho garantizado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El número de solicitantes de asilo registrados en 50 países europeos y no euro-

peos industrializados disminuyó en un 40% desde 2001 a 2004.⁴² Aunque el descenso quizá se deba en parte a la estabilización de la situación en países devastados por la guerra, como Afganistán, la República Democrática del Congo, Liberia y Sierra Leona, parece también que las medidas restrictivas implantadas por los países más prósperos del mundo han tenido el efecto deseado.

El objetivo primordial de la Agenda para la Protección es el de «proteger refugiados en los movimientos migratorios en su sentido más amplio». Si hay que hacer realidad este objetivo, es esencial garantizar que el principio de asilo no resulta debilitado por el esfuerzo de poner freno a la inmigración irregular. En primer lugar, los países deben respetar el artículo 31 de la Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados, según el cual los refugiados no deben ser castigados debido a su entrada o presencia ilegal en un país, «siempre y cuando se presenten sin tardanza ante las autoridades y muestren un motivo justificado que explique su presencia o entrada ilegal». Segundo, los agentes de policía, los guardias fronterizos y los funcionarios de inmigración y asilo deben estar convencidos y preparados para respetar y defender los principios del derecho internacional relativos a los refugiados. Tercero, los países han de establecer procedimientos de determinación de Estatuto justos, rigurosos y eficientes, de modo que los solicitantes de asilo sean informados rápidamente sobre la resolución de su expediente. En situaciones de entradas masivas, facilitar Estatutos de refugiado a primera vista (*prima facie*) ha resultado ser un medio especialmente útil para salvaguardar la protección del asilo y los refugiados. Cuarto, si se trata de preservar la integridad y la credibilidad de los sistemas de asilo, hay que tomar medidas para asegurar la salida de los solicitantes de asilo cuyas solicitudes de Estatuto de refugiado hayan sido rechazadas tras un examen imparcial y detallado. A este respecto, los solicitantes de asilo que hayan visto denegada su petición tienen la obligación especial de respetar la ley y los deseos de las autoridades cuando éstas les pidan que abandonen el país. Quinto, los países industrializados, muchos de los cuales en el futuro tendrán menos población y más envejecida y cuya economía dependerá cada vez más de la mano de obra eventual inmigrante e ilegal, tienen motivos muy claros para crear programas de inmigración regular.

A menos que sean capaces de acceder a los mercados de trabajo del Norte por medios legales, los inmigrantes procedentes del Sur seguirán presentando solicitudes no válidas de Estatuto de refugiado, lo que debilitará aún más la confianza pública en la idea global de asilo. Igualmente, una ampliación de los programas de reasentamiento de refugiados permitiría a más personas necesitadas de protección internacional entrar de una manera ordenada y conseguir permiso de residencia en un país que les ofrece un futuro más prometedor.

Por último, hacen falta actuaciones para abordar la cuestión de los «movimientos progresivos», en virtud de los cuales los refugiados y los solicitantes de asilo entran de una forma irregular procedentes de un país donde ya les habían concedido (o habían tenido la oportunidad de solicitar) asilo, a menudo porque son incapaces de encontrar en dicho país de un nivel suficiente de protección o de nivel de vida y no ven perspectivas de hallar una solución a corto plazo a su crítica situación.⁴³ Como ha demostrado la reciente experiencia de los africanos subsaharianos que se han trasladado a los países del norte de África con la esperanza de poder entrar en la Unión Europea, los implicados en estos desplazamientos han de gastar grandes sumas de dinero por los servicios de traficantes de personas a la vez que se ven obligados a emprender arriesgados viajes en los que su vida y su libertad corren constante peligro. Y ni siquiera entonces tienen garantías de que llegarán a su destino. Es por eso por lo que el ACNUR da tal prioridad al reforzamiento del nivel de protección en los países de asilo.

Mejora del nivel de protección

Las nociones de asilo y protección a los refugiados significan muy poco a menos que las personas forzadas a buscar refugio en otro país puedan llegar a disfrutar en él de un nivel suficiente de seguridad física, jurídica, material y psicológica. Lamentablemente, no es ésta la situación que más abunda. Muchísimos refugiados se ven obligados a vivir en condiciones precarias, recibiendo asistencia insuficiente, incapaces de crear sus propios medios de vida, privados de libertad de movimientos y arriesgándose a la detención, la explotación y la violencia. Desesperados por huir de circunstancias tan duras, y sin posibilidad de desplazarse por medios legales, acaban siendo presa fácil de traficantes y contrabandistas de personas.

El debate en torno a potenciar la capacidad de protección en las regiones de origen de los refugiados, evitando así el movimiento progresivo hacia países industrializados, ha sido eclipsado por sospechas sobre los motivos de los países que intentan legitimar políticas de expulsión forzosa a los países de origen. Fortalecer las capacidades de protección en los países/regiones de origen concuerda con la Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados. La Convención reconoce que la cooperación internacional para la protección de los refugiados es necesaria para paliar las pesadas cargas que soportan ciertos países debido a las concesiones de asilo. También invita a los gobiernos a seguir recibiendo refugiados en su territorio y a actuar en un clima de cooperación internacional para que aquéllos encuentren asilo y posibilidades de reasentamiento.⁴⁴ No obstante, se ha argumentado que ciertas iniciativas recientes sobre protección regional propuestas por algunos países están más orientadas a desplazar la carga que a compartirla.

Para abordar estos problemas, se requieren mayores esfuerzos con el fin de reforzar las capacidades de protección en los países de asilo. Éste es concretamente el caso de los países en vías de desarrollo y de rentas medias, muchos de los cuales han suscrito la Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados y han ayudado a un gran número de éstos, pero en realidad no tienen los medios legales, institucionales y económicos para ofrecerles albergue seguro. Este enfoque fue recogido por una propuesta de 2003 del Reino Unido para el establecimiento de «áreas de protección regionales» en ubicaciones próximas a países que generan cifras considerables de refugiados y solicitantes de asilo.⁴⁵

La propuesta suscitó preocupación entre las ONG y el ACNUR, y en Europa se convirtió en objeto de negociaciones intergubernamentales. En el caso de la tramitación extraterritorial, ha habido muchas críticas respecto a que estas prácticas puedan amenazar la seguridad de los refugiados,⁴⁶ dadas las consecuencias históricas —para los derechos humanos— del precedente de los centros de tramitación en un tercer país y el uso de conceptos como «refugios seguros» y «contención».⁴⁷ Además, estas actuaciones ponen de manifiesto ilegalidades y aspectos poco prácticos (véase recuadro 2.2).

En 2003, la Comisión Europea propuso un enfoque parecido que permitía a las personas disfrutar de protección efectiva lo más rápidamente y cerca de su país que fuera posible, con lo que se evitaba la necesidad de que buscaran esta protección en otra parte.⁴⁸ Después, la Comisión ratificó el papel crucial de los Estados integrantes de la Unión Europea y otros países industrializados en la ayuda a países de primer asilo para establecer estas condiciones.⁴⁹ Sobre esta base, en 2005 la Comisión aprobó un comunicado sobre «programas de protección regional», que conllevaba potenciar la capacidad de protección en áreas de regiones de origen y crear las condiciones en que los refugiados puedan beneficiarse de las soluciones duraderas de la repatriación voluntaria, la integración local o el reasentamiento.⁵⁰

Recuadro 2.5

El Plan Integral de Acción para los Refugiados somalíes

El Plan Integral de Acción (CPA, *Comprehensive Plan of Action*) para los Refugiados somalíes se propone abordar una de las situaciones de refugiados más prolongadas y abandonadas de África. Más de 16 años de conflicto han provocado desplazamientos de población a gran escala. Al principio de la guerra civil de 1988, la oposición interna al dictador somalí Siad Barre originó la huida de unos 400.000 refugiados desde el noroeste de Somalia a Etiopía y Djibouti. Tras el derrocamiento del régimen de Barre en 1991, más de la mitad de la población somalí estaba desplazada. Hacia 2005, pese a la repatriación a Somalia de más de un millón de refugiados que lo habían sido durante los 12 años anteriores (485.000 de ellos con ayuda del ACNUR), quedaban aún unos 350.000 en países vecinos y la diáspora en su sentido más amplio. De los más de 400.000 desplazados de Somalia, muchos son mujeres y niños. Las proporciones alcanzadas por la actual situación humanitaria en el país requieren una respuesta exhaustiva de la comunidad internacional.

Otros dos factores refuerzan la necesidad de un CPA en Somalia. El primero es la relativa estabilidad en determinadas zonas del país. A pesar de los enfrentamientos en curso en las regiones central y meridional, a finales de la década de los noventa se habían creado administraciones temporales en Somailand (1991) y Puntland (1998). El segundo factor es el proceso de paz. En mayo de 2000 se inició en Arta, Djibouti, una nueva ronda de conversaciones entre las facciones somalíes en guerra. En octubre de 2000, se instauró el Gobierno Nacional de Transición con la idea de formar un gobierno nacional a finales de 2003. En octubre de 2004, Abdullahi Yusuf Ahmed fue proclamado presidente del nuevo Gobierno Federal Somalí de Transición.

El CPA de Somalia fue iniciado a mediados de 2004 por el ACNUR en colaboración con las autoridades somalíes, países de acogida regionales, la Comisión Europea, Dinamarca, el Reino Unido y Holanda. Los objetivos del CPA son brindar protección efectiva y una serie de soluciones duraderas a los refugiados y desplazados somalíes. El CPA pretende desarrollar un planteamiento integrado mediante la utilización de las tres solu-

ciones duraderas para el desplazamiento de refugiados: repatriación, integración local y reasentamiento.

El CPA se centra primordialmente en el programa de repatriación en marcha en Somalia desde principios de la década de 1990 para garantizar la sostenibilidad del regreso y la reintegración. Dentro de Somalia, el CPA también intenta identificar soluciones duraderas para los desplazados internos. Con respecto a los países de acogida de la región, pretende explorar y respaldar toda posibilidad de mejorar el acceso de los refugiados a la integración local, que hasta ahora ha sido sumamente limitado. El componente de reasentamiento del CPA, cuyo propósito es trasladar los grupos más vulnerables de somalíes desde países de primer asilo, actualmente tiene escaso alcance, si bien varios países de la Unión Europea con importantes poblaciones de somalíes están mostrando un interés creciente en los planes de reasentamiento. Donde no se pueden aplicar inmediatamente soluciones duraderas, el CPA trata de incrementar las perspectivas de confianza de los refugiados pendientes de un eventual regreso, así como de aumentar la calidad de la protección y la ayuda disponible en Djibouti, Etiopía, Kenia y Yemen.

El Proyecto Preparatorio del CPA, basado en «análisis de las lagunas» y consultas nacionales con gobiernos de la región, ha constituido la base de las negociaciones sobre el CPA. Los trabajos sobre el borrador del CPA están ahora plenamente en marcha y, tras nuevas consultas con el número mayor posible de partes interesadas, el documento final será presentado a la comunidad internacional. Partiendo de los compromisos alcanzados respecto a áreas específicas del programa en esta conferencia, el ACNUR y otras organizaciones desarrollarán y ejecutarán los proyectos a partir de 2006.

El CPA está relacionado con la más amplia Evaluación de Necesidades Conjuntas (JNA, *Joint Needs Assessment*)/ Programa de Desarrollo y Reconstrucción Somalí de la ONU, que está siendo desarrollado y dirigido por el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas y el Banco Mundial a petición de la comunidad internacional y del Gobierno Federal de Transición de Somalia. Tanto la JNA como el

CPA afectan a las mismas partes interesadas: homólogos somalíes, la ONU, ONG, retornados y desplazados internos (DDI). Las prioridades identificadas en las consultas de la JNA con las distintas partes apuntan a muchas de las mismas áreas identificadas por las consultas del CPA y que deben ser abordadas por éste. En consecuencia, los dos procesos se reforzarán mutuamente y estarán estrechamente coordinados. No obstante, el CPA pretende centrarse en programas que serán ejecutables al margen de la dirección que tome el proceso de paz en curso.

Uno de los problemas más apremiantes que afronta el CPA es la continuada inestabilidad política en el centro y el sur de Somalia y el obstáculo que esto supone para la repatriación voluntaria. El Gobierno Federal de Transición, que en junio de 2005 se trasladó de Kenia a Somalia, debe ahora superar sus divisiones internas y crear instituciones estatales viables. El acuerdo sobre el estatuto de Somailand, que reclama su independencia, representa un importante paso para garantizar una paz consolidada.

Igual de importante es la reticencia de la comunidad internacional a proporcionar apoyo financiero y político para establecer en Somalia las bases de un programa humanitario y de desarrollo integral. Un elemento esencial de la paz civil es el desarme y la desmovilización de las innumerables facciones militares engendradas por 16 años de guerra. En este país, las iniciativas políticas externas y el control del proceso de desmovilización son ingredientes necesarios para la seguridad.

El resultado del CPA de Somalia tiene repercusiones internas, regionales y globales. Los continuos desplazamientos de población en el interior del país poseen potencial para desestabilizar el conjunto de la región. Los efectos globales de la permanente inseguridad en Somalia son también visibles en el gran número de somalíes que viven actualmente en Norteamérica y Europa. Lo que en este momento falta —y es una necesidad acuciante— es la voluntad política de la comunidad internacional de crear para Somalia un enfoque integrado que abarque la seguridad, el desarrollo económico y la ayuda humanitaria.

La agenda del ACNUR ha incluido desde hace mucho tiempo intentos de fortalecer la capacidad de los países de asilo en las regiones de origen. Sacando el máximo partido del ímpetu de estas iniciativas, en agosto de 2004 el ACNUR puso en marcha el Proyecto de Reforzamiento de la Capacidad de Protección, que se desarrollaba en tres fases y se centraba en cuatro países: Benin, Burkina Faso, Kenia y Tanzania.⁵¹ Un componente esencial del proyecto era el desarrollo de un Marco para Identificar Desequilibrios en la Capacidad de Protección. Este marco analítico se está utilizando más ampliamente en otros países. Por ejemplo, ha sido adoptado por la Iniciativa sobre Desequilibrios en la Protección en Asia Central y para la Preparación de Análisis de Desequilibrios y Planes de Acción para el Fomento del Asilo en países de la CIS (*Commonwealth of Independent States*, Commonwealth de países independientes). También lo está utilizando el Proyecto Preparatorio para un CPA (plan integral de acción) Somalí.⁵² Ni que decir tiene que los esfuerzos de este tipo tienen pocas probabilidades de resultar eficaces a no ser que reciban apoyo económico de los países más prósperos del mundo y a menos que los países que acogen refugiados pongan en práctica políticas que favorezcan la protección de éstos y sus derechos.

El concepto de «protección en regiones de origen» es potencialmente útil y puede usarse para movilizar el necesario respaldo que facilite a los refugiados mejores condiciones de vida y mayores perspectivas de encontrar soluciones duraderas. Pero no es una panacea. Muchas de las zonas en las que se hallan grandes cantidades de refugiados —norte de Kenia, norte de Uganda, oeste de Tanzania y este de Chad, por poner sólo cuatro ejemplos africanos— se enfrentan a graves problemas económicos, infraestructurales y de seguridad, y no reúnen las condiciones que permitirían proporcionar un alto nivel de protección. Está igualmente claro que una gran proporción de refugiados del mundo serán incapaces de encontrar una solución rápida a su delicada situación dentro de su región de origen, y que continuará produciéndose el movimiento progresivo de los refugiados y los solicitantes de asilo mientras los niveles de vida y de seguridad humana difieran tanto de una parte del mundo a otra.

Teniendo en cuenta que alrededor del 70% de los 9,2 millones de refugiados del mundo se encuentran en los países en desarrollo,⁵³ existe también el riesgo de que el esfuerzo por mejorar la protección en las regiones de origen exija a los países más pobres que asuman la responsabilidad de una proporción incluso mayor de refugiados. Por esta razón, el ACNUR considera esencial que los países industrializados mantengan sistemas de asilo equitativos y eficientes, admitan un mayor número de refugiados por medio de programas de reasentamiento, y den respaldo concreto a las ideas de carga y responsabilidad compartidas, tal como fueron aprobadas en las Consultas Globales sobre Protección Internacional.

El camino por delante

La provisión de protección internacional, así como la aplicación de los principios humanitarios y los derechos humanos en los que se basa, están siendo cada vez más cuestionadas por las realidades políticas, sociales y económicas. Se ponen en entredicho elementos esenciales del Estatuto de refugiado y los derechos y responsabilidades inherentes al mismo. Cada vez hay más solicitantes de asilo descritos no como refugiados que huyen de persecución y tienen derecho a ayuda, sino como inmigrantes ilegales, potenciales terroristas y criminales —o como mínimo «fraudulentos». Las políticas de asilo cada vez están más ligadas a preocupaciones por la seguridad y la necesidad de mejorar el control sobre las migraciones. Por tanto, han acabado alejadas de la política respecto a los refugiados.

Una faceta clave de la globalización es la creciente movilidad de la población del mundo. En respuesta a ello, el control de las migraciones ha devenido un aspecto importante de la política nacional y la cooperación internacional. Esto ha generado una tendencia a criminalizar a los inmigrantes, entre ellos los solicitantes de asilo, al vincularlos a los traficantes y contrabandistas de personas. Las instituciones y los instrumentos legales internacionales creados en un principio para ayudar a los refugiados se están utilizando cada vez más para frenar a la inmigración no deseada. Aunque el control de las fronteras sigue siendo prerrogativa de los Estados, éstos siguen estando obligados a proporcionar seguridad y ayuda básicas a todos aquellos que tengan necesidad de protección internacional. Por tanto, debería ser imperativo no impedir el movimiento, sino más bien equilibrar de manera efectiva las preocupaciones por la seguridad y los intereses políticos de los países por un lado, y las aspiraciones de mejora económica de los inmigrantes por otro, de tal forma que se protejan los intereses de unos y otros.

En este contexto, reforzar la protección sigue siendo un objetivo primordial de la comunidad internacional. Para lograrlo, hay que brindar más apoyo para reforzar la capacidad de protección. Esto debería incluir tramitaciones que aseguren el acceso a evaluaciones adecuadas, justas y eficaces de las necesidades de protección y proporcionar después soluciones duraderas. A su vez, ello requiere más inversión en sistemas nacionales de asilo y una mayor cooperación multilateral de manera que las cargas y las responsabilidades se compartan de manera equitativa.

அகதீழ்க்காம் எல்லைக்கருள்
ஆயுதம் வைத்திருத்தல்கொண்
நவரல்தடை செய்யய்யுட்குள்ளது
நன்றி

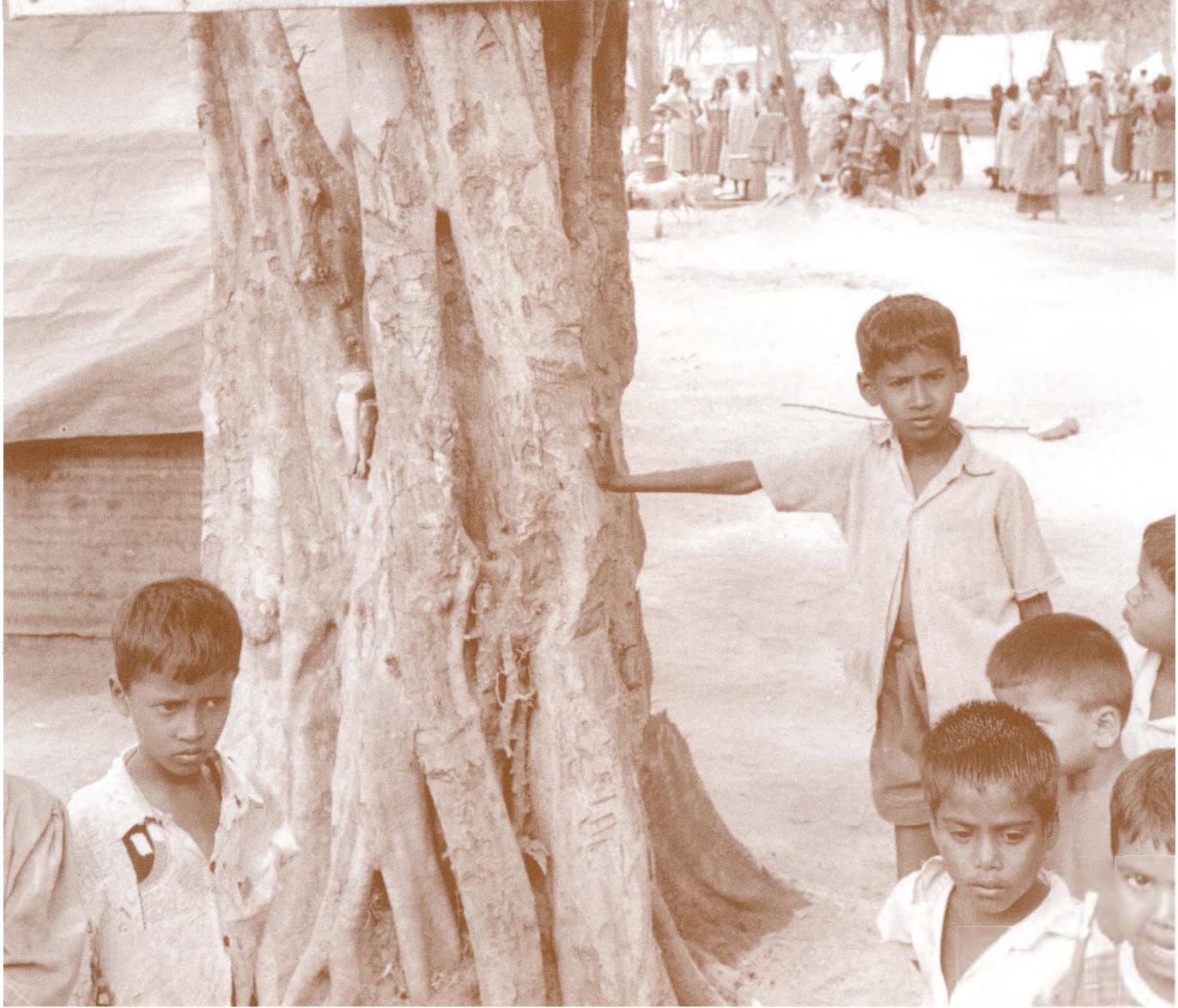


**NO AMMUNITION
BEYOND THIS POINT**



OR INSIDE THIS REFUGEE CAMP.

THANK YOU!



3

Aspectos relacionados con la seguridad de los refugiados

De entre todas las razones que empujan a los refugiados a huir de su tierra, el miedo es la más importante. Puede ser miedo a un ataque físico directo, o a un conflicto donde la violación, la tortura y la limpieza étnica formen parte de la estrategia militar. En sus intentos por escapar, los refugiados quizás hayan de esquivar balas en zona de guerra, sean perseguidos por traficantes de personas, o arriesguen su vida cruzando mares tormentosos en embarcaciones con vías de agua. Aunque sobrevivan a estos peligros y consigan llegar a otro país, pueden encontrarse con que sus miedos siguen acosándoles. Es posible que el conflicto del que intentan huir los haya seguido, de modo que su vida y su dignidad sigan amenazadas.

Garantizar la seguridad física de los refugiados es una de las preocupaciones más apremiantes del ACNUR y las demás organizaciones. La comunidad internacional creó el sistema de protección a los refugiados para ayudar a quienes huyeran de amenazas directas a su vida. Pero precisamente esto ha hecho que dicha protección haya estado siempre profundamente afectada por problemas de seguridad de dimensiones más amplias. Las amenazas a la seguridad —reales y percibidas— no sólo influyen en la disposición de los países a proporcionar asilo, sino que también determinan la calidad del refugio suministrado. En otro nivel, los entornos inseguros debilitan la capacidad del ACNUR y organismos humanitarios afines para ayudar y proteger a los refugiados —y de este modo respetar y defender sus derechos básicos.

En el inicio del siglo XXI se han producido varios avances nuevos relativos a la seguridad de los refugiados. Para empezar, el ACNUR ha llegado a estar mucho más implicado en las cuestiones de seguridad, especialmente cuando afectan a operaciones en curso. Por otro lado, las nuevas preocupaciones de los países con respecto a la seguridad, por ejemplo el terrorismo, ha dado lugar a la «seguridización» de muchas prácticas referentes al asilo. Por último, los asuntos relacionados con la inmigración, el desarrollo y la ayuda han acabado estando más ligados a la seguridad.¹ De hecho, existe la opinión cada vez más generalizada de que la viabilidad del régimen de protección a los refugiados depende de su impacto real y percibido en la seguridad internacional.²

En este capítulo se esboza la importancia de la seguridad en la protección a los refugiados e ilustra la creciente interconexión de los refugiados, el Estado y la seguridad global. Describe

En ciertas áreas de conflicto de Sri Lanka, desde 1990 se han mantenido «centros abiertos de socorro» sustentados por el ACNUR. El carácter civil de estos centros ha sido respetado gracias a un acuerdo informal entre el ACNUR, el gobierno de Sri Lanka y los Tigres Tамиles de Liberación de Eelam. (ACNUR/M. Kobayashi/1999)

asimismo recientes progresos legales y operativos relacionados con la seguridad tanto en el nivel interestatal como sobre el terreno. La parte final del capítulo pone de relieve cómo ciertas medidas preventivas y «blandas» integradas en la ayuda y la protección a los refugiados pueden ayudar a desactivar muchas de las amenazas a la seguridad afrontadas tanto por los refugiados como por sus anfitriones.

Seguridad y protección de los refugiados

Los refugiados siempre han sido un subproducto de la guerra, que todavía es la más directa y claramente identificable amenaza a la seguridad nacional. Dentro del régimen de protección global a los refugiados, la preocupación por la seguridad motiva las actuaciones estatales con los flujos de refugiados y es de capital importancia para las actuaciones del ACNUR. El vínculo entre las preocupaciones nacionales e internacionales por la seguridad y el asilo y la asistencia humanitaria no es nuevo. Puede observarse en informes sobre la aparición de la ayuda organizada a los refugiados en Europa tras la Segunda Guerra Mundial.³ En las décadas de los sesenta y los setenta, especialmente los gobiernos africanos especialmente concedieron una considerable importancia a los problemas de seguridad derivados de los movimientos migratorios.⁴

Consciente de la posibilidad de que los conflictos traspasen las fronteras mediante los flujos de refugiados,⁵ la comunidad internacional siempre ha hecho hincapié en que el asilo ha de ser reconocido como una acción neutral, no política, insertada en un sistema de multilateralismo. Además de esta norma fundamental, la Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados contiene un sistema explícito de equilibrio de poderes que se ocupa de las cuestiones de seguridad de los países.⁶ El sistema sirve para procurar protección a los individuos y desactivar las potenciales tensiones entre Estados.

No obstante, el desafío de integrar los distintos intereses y estrategias de seguridad de las diversas partes del régimen internacional para los refugiados se ha hecho cada vez más complejo. Esto se debe en parte a los problemas derivados de actuar en zonas de guerra y seguir prestando protección a refugiados de forma excesivamente prolongada. Pero también al aumento de la xenofobia y al miedo a los solicitantes de asilo en muchos países, lo cual ha provocado una tendencia a considerarlos no como víctimas sino como causantes de inseguridad. Esta visión ha inspirado medidas de intercepción más agresivas, mayores obstáculos para impedir la entrada y detenciones indiscriminadas, lo cual plantea nuevos riesgos de seguridad para los refugiados. Entretanto, muchos países consideran que su responsabilidad para con los que buscan refugio ha de ser compartida con la comunidad internacional. Aunque algunos entienden que esta práctica es una forma de evadir responsabilidades, también refleja el reconocimiento de que los problemas de seguridad tanto de los países como de los refugiados se resolverían mejor si se garantiza la naturaleza multilateral y humanitaria de la protección a estos últimos.

Seguridad humana: establecimiento de vínculos

Todos los implicados en la protección a refugiados, sean Estados, poblaciones anfitrionas u organizaciones humanitarias, comparten algunas preocupaciones muy claras en materia de seguridad. Sin embargo, pueden diferir mucho en el modo de interpretarlas. Para dar cuenta de estas dife-

rencias, las percepciones clásicas de la seguridad fundadas estrictamente en la integridad territorial del Estado se han unido cada vez más a conceptos nuevos sobre la seguridad humana. Esta nueva forma de pensar ha sido adoptada por muchos miembros de la familia de las Naciones Unidas y se ha incorporado a las agendas de asuntos exteriores de países como Canadá y Japón.⁷

La nueva perspectiva de la seguridad humana subraya la naturaleza interdependiente de las amenazas a la seguridad en las situaciones de refugiados. Reconoce que la seguridad del Estado a largo plazo depende en última instancia de la seguridad procurada por protagonistas no estatales, como los refugiados, y que, a la inversa, la protección a estos últimos acaso sea imposible en situaciones de inseguridad grave y continuada del país.⁸ La nueva óptica sobre la seguridad humana también vincula las preocupaciones por la seguridad de individuos y comunidades a una amplia gama de amenazas, entre las que se incluye la violencia física —sin limitarse a ésta. De hecho, el concepto de protección efectiva ha evolucionado junto con ciertos cambios en la percepción de las diversas dimensiones de la seguridad humana. Por ejemplo, en la actualidad «protección» equivale a la salvaguarda no sólo de la integridad física sino también de la dignidad humana de todos los refugiados.

Seguridad de los refugiados

Las amenazas a la seguridad física de los refugiados tienen orígenes diversos, entre ellos el crimen organizado, fuerzas policiales y militares errantes, combatientes antigubernamentales, poblaciones locales y hasta la propia comunidad de refugiados. La vulnerabilidad de los refugiados aumenta cuando éstos tienen recursos económicos y materiales limitados y sus estructuras familiares y comunitarias han sido destruidas o sufrido tensiones. Las amenazas físicas van desde el robo, la agresión y la violencia doméstica hasta el abuso infantil, la violación y el tráfico de personas. Además, habida cuenta de su vulnerable situación, es más fácil manipular a los refugiados con fines políticos.

La presencia de elementos armados en los flujos y asentamientos de refugiados supone una amenaza fundamental para el carácter civil y humanitario del asilo, lo que provoca graves problemas de seguridad a los refugiados, las comunidades de acogida, las autoridades locales y los cooperantes humanitarios por igual.⁹ La tarea de identificar a combatientes dentro de una entrada masiva se ve dificultada por el gran número de personas implicadas. Además, los integrantes de grupos de milicianos casi nunca se identifican y suelen ocultar sus armas para confundirse con la población civil.

Se sabe que grupos armados desvían ayuda humanitaria quitándosela a los que más la necesitan, robándola directamente o bien quedándosela a modo de «impuesto» voluntario o involuntario. Se ha asociado ambos métodos a la desnutrición que se produce entre los refugiados cuando el aumento de la actividad rebelde exige aportaciones superiores. Los rebeldes también se dedican al reclutamiento forzoso de jóvenes o niños o se valen de los campamentos como lugares para descansar y recuperarse. Muchos de estos problemas se recrudecen cuando los refugiados residen durante períodos largos en países de asilo donde carecen de oportunidades económicas y educativas.

La presencia de elementos armados también puede incrementar el riesgo de ataques de fuerzas enemigas sobre los campamentos. En algunos casos, grupos armados pueden desafiar la puesta en práctica de soluciones duraderas, como la repatriación voluntaria o la integración local. Por ejemplo, tras la crisis de Timor oriental de 1999, las milicias proindonesias

Recuadro 3.1

Violencia sexual y de género

En la guerra se agudizan las injusticias que muchas mujeres sufren en tiempos de paz. En los períodos de conflicto armado aumentan todas las modalidades de violencia, en especial la que se da contra las niñas y las mujeres. Las mujeres obligadas a abandonar su casa se ven con frecuencia atrapadas en un círculo vicioso de abuso, expuestas a la explotación sexual durante toda su experiencia de refugiadas. La violencia sexual y de género va desde el acoso, las agresiones domésticas y la violación hasta la mutilación genital y la privación de comida u otros elementos esenciales a menos que los paguen con sexo.

En la comunidad humanitaria, actualmente se reconoce que el desplazamiento tiene dimensiones de género muy específicas, y que las cuestiones relativas a la protección de las mujeres y las niñas refugiadas difieren en muchos aspectos de las de los hombres. Por ejemplo, además de resultar extraordinariamente afectadas por la violencia sexual y de género, las mujeres a menudo no disfrutan de un acceso igualitario a la ayuda humanitaria y a las oportunidades de asilo.

Cuestiones relativas a la protección

La violencia sexual y de género puede producirse en todas las fases del ciclo del refugiado: en la huida, mientras se permanece en el país de asilo y durante

la repatriación. Por ejemplo, en Darfur (Sudán), donde la guerra civil ha desplazado a más de un millón de personas, la violencia de género ha llegado a ser moneda corriente. En 2004, Amnistía Internacional llevó a cabo entrevistas con centenares de mujeres refugiadas y desplazadas de Darfur que habían sufrido violación, secuestro, esclavitud sexual y tortura. Estando la mayoría de las personas desplazadas todavía atrapadas al otro lado de la frontera, y con el extendido estigma de la violación que empuja a las mujeres a guardar silencio, las entrevistadas suponían sólo una pequeña fracción del número total de víctimas.

Por desgracia, los campamentos quizá no siempre son refugios seguros para las mujeres. Lejos de la seguridad ofrecida por las extensas redes familiares y la comunidad, es posible que para los guardias y los hombres refugiados, las mujeres y las niñas no acompañadas sean presa sexual fácil. Las que son lo bastante afortunadas por haber huido con su familia a menudo observan que las tremendas tensiones de la vida de los refugiados incrementan los índices de violencia doméstica. Los campamentos mal planificados que no toman en cuenta las necesidades de las mujeres y las niñas pueden también exponerlas al abuso; las agresiones son más habituales cuando tienen que viajar sin protección a zonas

alejadas en busca de comida, agua o leña.

Cuando escasean la comida y otras necesidades, las mujeres difícilmente consiguen una parte justa de lo disponible. El Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de las Mujeres (UNIFEM, *United Nations Development Fund for Women*) ha advertido de que las mujeres de los campamentos obtienen menos de todo, desde plástico hasta jabón. Si los hombres son los exclusivos distribuidores de alimentos y material, aumenta mucho la probabilidad de explotación sexual. Lamentablemente, ha habido casos en que trabajadores humanitarios y tropas de paz de las NNUU, precisamente las personas responsables del bienestar y la protección de los refugiados, han abusado de su poder.

Prevención y respuesta

La violencia sexual y de género supone uno de los mayores retos para una organización humanitaria debido a la existencia de grandes obstáculos socioculturales y legales. En los países donde las víctimas de agresión sexual son estigmatizadas, es un crimen del que se habla poco. Las mujeres y las niñas callan a causa de la vergüenza y del profundo miedo a ser rechazadas por su familia y su comunidad. Además, los sistemas tradicionales de justicia no siempre proporcio-

utilizaron violencia y falsas informaciones sobre la situación en el país para intentar impedir que los refugiados de Timor occidental regresaran a casa.¹⁰

El nuevo concepto de seguridad humana también permite tomar conciencia de amenazas a la seguridad física de los refugiados que son distintas de las agresiones directas o de la actividad militar. Entre ellas se cuenta la inseguridad existencial debida a provisiones insuficientes o irregulares a causa de racionamientos u otras restricciones. Estos déficits no sólo son una amenaza para la vida sino que están ligados a un aumento de la violencia doméstica o sexual y otros delitos en situaciones de refugiados de larga duración. En otras circunstancias, los refugiados urbanos, que a menudo carecen de asistencia o de una situación legal segura, pueden ser señalados como posibles responsables de crímenes y abusos por la población autóctona (véase recuadro 2.4).

nan protección a la víctima; a veces los veredictos dan como resultado nuevas violaciones de los derechos humanos. En algunas culturas, una mujer puede verse obligada a casarse con su agresor.

Muchos países de asilo no han incorporado a sus leyes nacionales las disposiciones de los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos —que han ratificado— sobre la protección de las mujeres. Esto, unido a disposiciones tendenciosas con respecto al género en las leyes vigentes, contribuye a reducir al mínimo las posibilidades de las mujeres de recurrir a los tribunales.

Durante toda la década de los noventa, el ACNUR respaldó iniciativas que abordaban la violencia sexual y de género. Publicado en 1991, *Guidelines on the Protection of Refugee Women* [Directrices sobre la protección de las mujeres refugiadas] el ACNUR fue más allá de las ideas convencionales de protección al hacer hincapié en dos aspectos muy importantes: la relación intrínseca entre protección y ayuda, y la idea de que la participación de los refugiados en el proceso de toma de decisiones favorece la protección. Tras las *Guidelines...*, el ACNUR publicó una guía para los responsables de protección encargados de la violencia sexual y de género —lo que aumentó la toma de conciencia sobre el problema— y creó servicios legales y de asesoramiento en dicho ámbito.

En 1993, el Proyecto de las Mujeres Víctimas de la Violencia de Kenia, más adelante incorporadas por el ACNUR a CARE-Kenia, crearon centros de ayuda y asesoramiento que permitían a las mujeres informar y denunciar agresiones sexuales sufridas. Para reducir la vulnerabilidad y la exposición de las mujeres a las agresiones mientras recogían leña, en 1997 el ACNUR y otras organizaciones sobre el terreno desarrollaron el Proyecto Leña, en virtud del cual se distribuía el combustible hasta cubrir el 30% del consumo familiar en los campamentos de Dadaab (Kenia). En Guinea, el gobierno colaboró con el ACNUR y varias ONG en campañas de educación sobre problemas de las mujeres en la comunidad de refugiados. En los campamentos para los burundianos en Tanzania, el ACNUR y otras organizaciones pusieron especial énfasis en la concienciación del problema y en suministrar el adecuado apoyo legal, médico y psicosocial a las víctimas de violencia sexual. También se llevaron a cabo esfuerzos para implicar a más mujeres en actividades relacionadas con la salud y la educación.

Conclusión

Pese a los considerables avances producidos, abordar la violencia sexual y de género ha resultado todo un desafío para la comunidad humanitaria. Aunque durante las dos últimas décadas se han reali-

zado grandes esfuerzos para incluir la violencia sexual y de género en las agendas políticas nacionales e internacionales, aún existen notorias lagunas en la protección de las mujeres contra los abusos. Según el ACNUR, sólo en 2004 se registraron 157 incidentes de violencia sexual y de género en campos de refugiados butaneses de Nepal, 259 en los campamentos de Dadaab de Kenia, y más de 1.200 en campos de Tanzania. Éstos son sólo algunos de los casos en que las mujeres han sido víctimas de agresiones con pocas posibilidades de conseguir ayuda médica, legal o psicológica.

En la actualidad, el ACNUR está trabajando para lograr un enfoque más coordinado con la finalidad de combatir la violencia sexual y de género. Conocido como el enfoque multisectorial, busca el cambio mediante la implicación de todos los protagonistas que procuran servicios a las víctimas de violencia sexual y de género. Este planteamiento admite que estas niñas y mujeres pueden necesitar el apoyo de diversos sectores, entre ellos los servicios médicos y comunitarios, los jueces y la policía. En relación a la violencia contra las mujeres, todos tenemos un papel que desempeñar tanto para evitarla como para reaccionar ante ella.

Estrategias estatales de seguridad dentro y al otro lado de las fronteras

A finales de la década de los noventa, diversas resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU subrayaron la creciente atención de los países en las cuestiones de seguridad planteadas en los movimientos de refugiados. En estas resoluciones, los Estados reconocían que los desplazamientos masivos de población podían constituir una amenaza para la paz y la estabilidad regional e internacional e incluso constituir una estrategia bélica deliberada. Más en concreto, el Consejo de Seguridad relacionaba los desplazamientos de población con amenazas a la paz y la seguridad internacionales y consideraba que éstas justificaban la intervención en Haití, Iraq, Kosovo, Liberia, Ruanda y Somalia.¹¹

Indudablemente, los desplazamientos han contribuido a la inestabilidad endémica de la región africana de los Grandes Lagos. Esta inestabilidad deriva, en cierta medida, de la costumbre —entre los guerreros refugiados— de aliarse con facciones políticas, sean del gobier-

Recuadro 3.2

Los Grandes Lagos: inestabilidad regional y desplazamientos de población

Se calcula que, desde 1998, en el este del Congo han muerto al menos 3,5 millones de personas. Actualmente, mueren mil cada día debido a violencia, hambre o enfermedades. Más de 3 millones de congoleños, burundianos y ruandeses permanecen desplazados en la región. Además, según estimaciones de la ONU, han sido reclutados entre 20.000 y 40.000 niños soldados que han pasado a engrosar las filas de los grupos enfrentados, y más de 40.000 mujeres han sufrido violencia sexual. En términos generales, unas dos terceras partes de la población de la República Democrática del Congo (RDC) sufre desnutrición. Aproximadamente el 70% de los niños del país no van a la escuela.

En torno a las rivalidades entre tutsis, hutus y otros grupos étnicos de la zona, siguen produciéndose desórdenes de los que se han aprovechado los gobiernos de la RDC y sus vecinos para favorecer sus respectivas estrategias. Las porosas fronteras nacionales y los lazos étnicos, culturales e históricos entre los habitantes de la región han convertido el descontento dentro de los países en conflictos entre unos países y otros. Los enfrentamientos han alcanzado una dimensión regional y provocado desplazamientos masivos de población dentro y a través de sus fronteras.

La preocupación por la continua inestabilidad política y los desplazamientos de población en la región ha empujado a diversos protagonistas exteriores a intentar contener o resolver la tragedia política y humanitaria. En 1999, el Consejo de Seguridad de la ONU creó una misión de mantenimiento de la paz (MONUC) en la RDC. El mandato y la magnitud de dicha misión se ampliaron gradualmente, y en

2004 ya era la operación de pacificación de la ONU más grande del mundo. Además, entre 1999 y 2003, los esfuerzos de mediación encabezados por Sudáfrica sirvieron para que países vecinos como Angola, Burundi, Namibia, Ruanda, Uganda y Zimbabwe retiraran sus tropas de la RDC.

Pese a estas medidas iniciales, el ciclo de violencia y desplazamientos en la RDC se intensificó. Los vecinos orientales del país seguían sacando provecho de las divisiones étnicas y utilizaban a los representantes congoleños para perseguir sus objetivos. El grado de los enfrentamientos y los desplazamientos fue especialmente acusado en Ituri, junto a Uganda, donde la MONUC estableció una presencia limitada para controlar la situación. Pero los organismos humanitarios de la región se encontraron con numerosos obstáculos para acceder a las víctimas debido a la inmensidad del territorio, las malas infraestructuras, la impenetrabilidad del bosque ecuatorial donde muchos desplazados habían buscado refugio, y las intimidaciones y la violencia de los grupos armados. Entre 1999 y 2003, sólo en Ituri sufrieron muerte violenta más de 50.000 personas y hubo unos 600.000 desplazados, con 10.000 refugiados que entraron en Uganda. Los desplazamientos de población llegaron a su cifra máxima a mediados de 2003, cuando un total de 3,4 millones de congoleños se habían visto obligados a abandonar su hogar.

En julio de 2003 se produjo un hecho significativo al crearse el Gobierno de Unidad Nacional y de Transición en Kinshasa, que incluía en su seno a las diversas facciones políticas congoleñas. Sudáfrica participó como mediador. Como conse-

cuencia de ello, regresaron a casa centenares de miles de desplazados internos y refugiados. Entretanto, las negociaciones entre el gobierno de Burundi y varios grupos rebeldes dieron sus frutos: un acuerdo de alto el fuego que allanó el terreno para el retorno de miles de refugiados y desplazados internos.

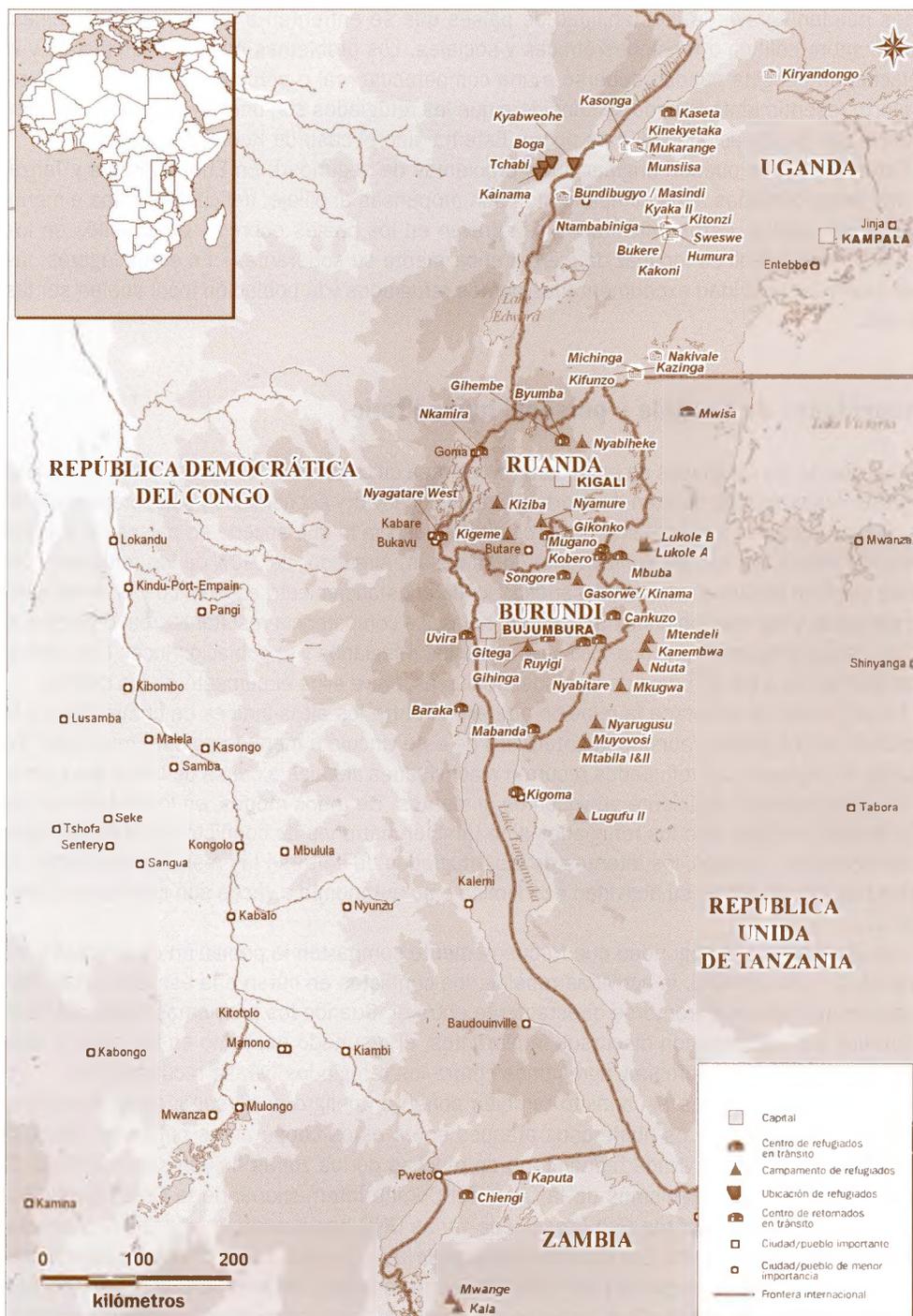
Pero pese a los avances positivos, en el este de la RDC seguía el ciclo de violencia y desplazamientos. En el sur de Kiwu, una sublevación de varias unidades del ejército congoleño en mayo de 2004 obligó a decenas de miles de personas a huir de los combates cruzando a Burundi y Ruanda. Sólo unas semanas después, ya en julio, choques armados en Ituri entre milicias locales provocaron el desplazamiento de 35.000 congoleños. Además, cuando en mayo de 2004 fuerzas ruandesas iniciaron una serie de operaciones en la RDC, al otro lado de la frontera, para perseguir a insurgentes ruandeses hutus, resultaron desplazadas más de 100.000 personas a causa de los enfrentamientos; unas 40.000 acabaron refugiadas en Burundi y Ruanda.

La violencia y los desplazamientos en el este del Congo continúan amenazando la seguridad regional y el bienestar de toda la población de la zona. Se han logrado algunos avances en los frentes político, humanitario y de seguridad, bien es cierto que de una forma gradual. Sacar la región de la espiral de destrucción y desplazamientos forzosos conlleva el desarme de las milicias por los militares congoleños y la MONUC. También hace falta un proceso político que promueva la reconciliación y medidas generosas de ayuda humanitaria e inversión para el desarrollo.

no o de la oposición, del país de acogida y acabar involucrados en sus maniobras internas (véase recuadro 3.2).¹² Aquí y en otras partes, los refugiados han llegado a estar asociados a las estrategias de política exterior de los países, lo que debilita precisamente la idea de carácter no político del asilo.¹³ De hecho, mientras muchos países no tienen los recursos necesarios para identificar y desarmar a los combatientes insertos en los grupos de refugiados, otros alientan activamente a estos elementos armados presentes en su territorio, utilizándolos como baza negociadora en las relaciones con el país de origen.¹⁴

Otra faceta de la interacción entre flujos de refugiados y países está relacionada con la estabilidad y la seguridad interna. Ello se debe a la mayor facilidad para conseguir armas de

Mapa 3.1 Región de los Grandes Lagos, junio de 2005



Las fronteras, los nombres y las denominaciones usados en este mapa no presuponen aprobación oficial o aceptación por las Naciones Unidas. Fuentes de datos geográficos: ACNUR, mapas digitales Global Insight - © Europa Technologies Ltd.

bajo calibre en las zonas de conflicto, así como a potenciales conflictos sobre recursos provocados por la presencia de grandes grupos de refugiados. Los flujos rápidos y masivos de refugiados pueden agravar la inestabilidad de países que se enfrentan a dificultades económicas, incertidumbre política o tensiones étnicas y sociales. Los problemas entre los refugiados y la población de acogida pueden deberse a una competencia real o percibida sobre los recursos o a cierto resentimiento cuando se considera que los refugiados son unos privilegiados en comparación con la población local más pobre. Éste ha sido el caso de Kenia, por ejemplo.

Estas tensiones pueden originar otros problemas de seguridad. En Etiopía, Kenia y Tanzania, las áreas cercanas a los campamentos son propensas al pillaje, del cual se culpa a menudo a los refugiados. Estas dificultades se agravan en los países pobres y en aquellos en los que un gobierno débil es incapaz de ejercer eficazmente su soberanía.¹⁵ En estos lugares, las amenazas a la seguridad experimentadas por los refugiados y la población local suelen ser las mismas.

Comunidades de acogida y personal humanitario

La situación de los refugiados de larga duración plantea dificultades adicionales, sobre todo si las personas desarraigadas carecen de oportunidades educativas y económicas y sus perspectivas de soluciones duraderas son limitadas. Esto es con frecuencia lo que sucede en países de acogida donde los habitantes locales sobreviven a duras penas. Alrededor del 90% de los refugiados del mundo viven en países en vías de desarrollo, donde el estancamiento económico y el desempleo son elevados, y las oportunidades en general, bajas. La competencia resultante, real o percibida, por los escasos recursos provoca fricciones entre los refugiados y la población local. Esta última a menudo acusa a los primeros de diversos problemas, entre ellos el aumento de los delitos.

Es ampliamente aceptada la relación que existe entre los altos índices de criminalidad y la presencia de refugiados, aunque la naturaleza de este vínculo a menudo no esté muy clara. En algunas situaciones, los refugiados recurren a actividades ilegales a causa de la escasez general —o para cubrir su deficiente provisión de alimentos. De todos modos, en los índices de criminalidad no influyen sólo los refugiados sino también patrones de conflicto variables a través de las fronteras. Además, los intentos de los refugiados de saltarse las restricciones sobre su libertad de movimientos, su actividad económica o su autonomía a veces son calificados como delitos.

Las amenazas a la seguridad que frecuentemente comparten la población de acogida y los refugiados —por ejemplo, la actividad rebelde, los conflictos en curso o la escasez— también pueden empujarlos a enfrentarse directamente entre sí. Cuando los problemas existentes son explotados por políticos con discursos intolerantes, el resultado es, tanto en los países ricos como en los pobres, xenofobia y agresiones contra los refugiados (véase recuadro 3.4).

Los entornos proclives al conflicto también ponen en peligro al personal humanitario que ayuda a los refugiados. Los numerosos ataques sobre estos cooperantes ponen en riesgo la viabilidad esencial de la ayuda humanitaria en muchas de las zonas actuales en conflicto. El personal de diversos organismos de la ONU, del Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC, *International Committee of the Red Cross*) y de varias ONG han sufrido intimidaciones, amenazas y secuestros, o han sido asesinados mientras llevaban a cabo sus funciones (véase recuadro 3.3). El Consejo de Seguridad de la ONU ha subrayado que, cuando se presta asistencia a poblaciones de interés, garantizar la seguridad de sus trabajadores es una cuestión capital.¹⁶

No obstante, aunque el personal humanitario en zonas de guerra corra peligro, su presencia también puede evitar ataques sobre los desplazados. Pasó a menudo en los Balcanes y en la región de los Grandes Lagos en la década de los noventa.¹⁷ Los peligros afrontados por el personal humanitario han planteado difíciles interrogantes relativos al papel de las fuerzas militares y otros cuerpos de seguridad en la protección a los refugiados. Más recientemente, en Afganistán e Iraq, la intervención militar y el conflicto político en curso han amenazado con socavar la percepción de neutralidad de los cooperantes, lo que ha tenido repercusiones directas para su seguridad.

Elaboración de respuestas

Algunas de las amenazas a la seguridad esbozadas anteriormente existen desde hace tiempo. No obstante, en los últimos años ha habido más conciencia de la interrelación de las diversas amenazas así como un esfuerzo más coordinado para abordarlas. Considerar la seguridad como una preocupación compartida también supone concebirla como una responsabilidad compartida. Según el derecho internacional, un país está obligado a garantizar la protección física de todos los que residen dentro de sus fronteras —refugiados incluidos—, y es responsabilidad del país de acogida impedir la militarización de las zonas pobladas por refugiados. Al mismo tiempo, la seguridad de estos últimos y de la población local también es una empresa colectiva, tanto para evitar que se produzcan situaciones peligrosas como para detener su escalada.

El principio de responsabilidad compartida —respecto a la seguridad de los refugiados— entre todos los protagonistas bilaterales y multilaterales se incluyó en la Resolución 58 del Comité Ejecutivo del ACNUR de 1987, cuando la atención internacional se centraba en los ataques armados sobre los campamentos de refugiados.¹⁸ En los últimos años, se ha producido una mayor aceptación de este principio tanto en foros internacionales como en la práctica operativa. Esta aceptación también puede entenderse como una respuesta a problemas nuevos como el terrorismo o la violencia de género, los cuales amenazan la seguridad de los refugiados de múltiples maneras. En el peor de los casos, no obstante, puede suponer un desplazamiento de la responsabilidad del Estado hacia actores internacionales.

Ampliación del mandato multilateral

Desde principios de la década de los noventa y las crisis de Bosnia-Herzegovina y Ruanda en concreto, la seguridad ha adquirido más importancia en la asistencia a los refugiados. En las Naciones Unidas, este cambio se reflejó en las resoluciones 1208 (1998) y 1296 (2000) del Consejo de Seguridad, que tratan directamente la seguridad y la neutralidad de los campos de refugiados.¹⁹ Entre otras cosas, estas resoluciones establecen los parámetros legales para autorizar actuaciones bajo la Carta de la ONU, lo cual podría conllevar el despliegue de fuerzas militares internacionales y supervisores encargados de resolver los problemas de inseguridad de los campamentos. Conforme a las ideas ampliadas de seguridad, las resoluciones también tienen como objetivo asociar las actividades humanitarias, políticas y militares.

La seguridad también ha sido objeto de discusiones informales entre gobiernos tras el informe del Secretario General de la ONU Kofi Annan sobre las causas de los conflictos en África y sus otros dos informes sobre la protección de civiles en los conflictos armados.²⁰ Durante este

Recuadro 3.3

Seguridad del personal humanitario

Un informe del período 1985-1998 registró un total de 256 trabajadores humanitarios muertos violentamente en el ejercicio de sus funciones, un promedio de 18 al año. En años posteriores el cómputo ha aumentado, oscilando la media anual entre 22 y 41 muertes violentas a lo largo de un período de siete años. Ello, unido a la amplia cobertura mediática de incidentes dramáticos referidos a la seguridad, ha contribuido a extender la idea de que actualmente el personal humanitario corre más peligro de muerte violenta que antes. Pero, ¿qué significan estas cifras?

¿Ha aumentado el riesgo para la seguridad?

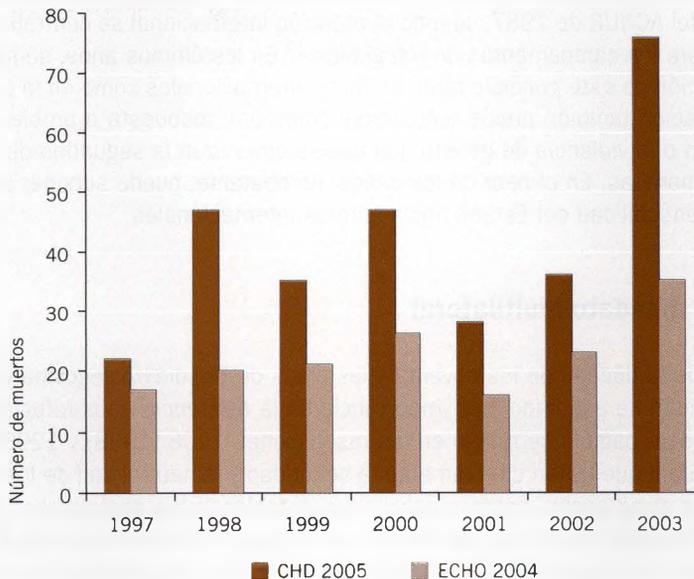
En este ámbito, los datos estadísticos son notoriamente escasos, por lo que es difícil determinar tendencias y evaluar

riesgos. Es revelador que los dos únicos estudios precisos realizados en los últimos años lleguen a conclusiones muy diferentes. En un informe publicado en 2004 por la Oficina Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO, *European Commission's Humanitarian Office*) se contabilizaban 158 muertes violentas entre el personal humanitario en el período 1997-2003: un promedio anual de 22.ⁱⁱ Habida cuenta del enorme crecimiento de las actividades humanitarias —en las pasadas dos décadas, la ayuda humanitaria se ha quintuplicado—, la conclusión obligada es que el riesgo ha descendido de manera apreciable para el trabajador. No obstante, según un informe similar elaborado en 2005 por el Centro para el Diálogo Humanitario (CHD, *Centre for Humanitarian Dialogue*) con sede en Ginebra,

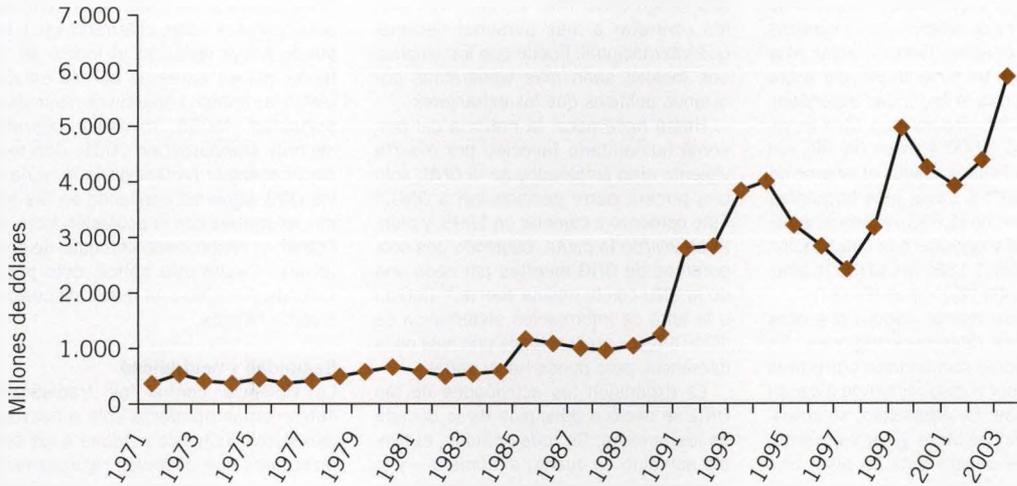
en el mismo período se produjeron casi el doble de muertes violentas, es decir, 291.ⁱⁱⁱ Incluso teniendo en cuenta el mayor número de personal humanitario en todo el mundo, el hecho de que se haya duplicado el índice anual de muertes violentas (o sea, de 18 a 41) con respecto a los años anteriores da a entender que hay un riesgo muy significativo.

Las distintas conclusiones ponen de manifiesto la dificultad de la valoración del problema. No hay datos estadísticos sobre el número de personal humanitario repartido por todo el mundo ni procedimientos informativos comunes a las distintas organizaciones. No todos comparten la definición de lo que constituye violencia contra el personal humanitario. Por ejemplo, ¿debería incluir una escaramuza con un guardia de seguridad o un asalto

Gráfico 3.1 Estimación de personal humanitario fallecido por muerte violenta, 1997-2003



Fuente: Centro para el Diálogo Humanitario (CHD), *No Relief*, Ginebra, 2005; ECHO, *Report on Security of Humanitarian Personnel*, 2004; ambos basados en D. King, «Chronology of Humanitarian Aid Workers Killed in 1997-2003» [Cronología de trabajadores humanitarios fallecidos por muerte violenta en 1997-2003], 15 de enero 2004.

Gráfico 3.2 Ayuda humanitaria, 1971-2003

Fuente: OCDE/DAC (Development Assistance Committee), París. Dólares en valores constantes de 2003.

a un conductor local contratado para un desplazamiento corto? Los analistas pueden aplicar definiciones muy dispares y llegar a conclusiones también muy distintas, como hemos visto antes. No obstante, parece razonable sacar algunas consecuencias:

- *El mayor número de muertes refleja sobre todo el crecimiento de las actividades humanitarias dentro o cerca de las zonas de conflicto.* El aumento más acusado de la ayuda humanitaria se produjo tras la Guerra Fría, cuando el número de guerras civiles y de nuevas posibilidades de acción colectiva conllevó más operaciones de ayuda en los escenarios de conflicto.
- *El riesgo para la seguridad individual del personal humanitario seguramente ha disminuido.* La ayuda humanitaria —y, por tanto, probablemente las operaciones humanitarias así como el número de trabajadores sobre el terreno— ha aumentado más deprisa que la incidencia de muertes violentas entre el personal humanitario, aunque utilicemos las elevadas estimaciones de muertes de los últimos años. Esto está especialmente claro desde finales de la década de los noventa en adelante (salvo en

2003). En los años buenos, el riesgo para la seguridad del personal es muy bajo desde todo punto de vista. Por ejemplo, a principios de este siglo, las Naciones Unidas tenían entre 60.000 y 70.000 empleados en todo el mundo.^{iv} En 2001, según el Secretario General, tres de ellos sufrieron muerte violenta; al año siguiente, la cifra subió hasta seis (sin incluir a tres que fallecieron en un accidente de helicóptero).

- *El riesgo para la seguridad no está reparado de forma equitativa.* Una crisis podría tener un impacto muy importante no sólo en los medios de comunicación y en la opinión pública sino también —dadas las bajas cifras globales— en los datos estadísticos sobre víctimas. Así pues, los sucesos de 2003 interrumpieron bruscamente la relativa estabilidad, incluso la disminución, de las muertes violentas entre los trabajadores humanitarios desde 1997. El bombardeo de las oficinas centrales de la ONU en Bagdad y la violencia en Afganistán representaron aproximadamente la mitad de las muertes de trabajadores humanitarios de aquel año. Una década antes, ciertos episodios acaecidos en dos países —Bosnia-Herzegovina y

Ruanda— hicieron igualmente que en un año (1994) el cómputo de muertes aumentara repentinamente. En conjunto, de todos modos, África es la región donde en los últimos años más cooperantes han sido intencionadamente víctimas de ataques.

Amenazas y objetivos

A la mayoría del personal humanitario fallecido mientras realizaba su labor se le ha dado muerte intencionadamente. Los accidentes (p. ej., de coche o avión), los bombardeos aéreos y las minas terrestres dan razón del resto. Ésta ha sido la pauta desde mediados de la década de los ochenta, pero con una diferencia fundamental: los accidentes de tráfico han bajado espectacularmente desde el 16% de las muertes violentas según un estudio entre los años 1985-1998 hasta sólo el 3% en los últimos años. Evidentemente, ha tenido mucho que ver la mayor conciencia de las organizaciones humanitarias respecto a la seguridad en la carretera.

La mayoría de los incidentes relativos a la seguridad no acaban en muerte. El personal humanitario afronta diversas amenazas, con distintos móviles y acompañadas de diferentes grados de violencia. El

pillaje sigue siendo una importante preocupación, que incluye el robo de bienes y vehículos de la organización, el saqueo de almacenes y el secuestro de convoyes de ayuda. La toma de rehenes, las amenazas de bomba y el acoso también están muy extendidos. En un reciente estudio sobre incidentes contra la seguridad experimentados por cuatro importantes ONG se registraron casi 3.500 sólo en un año, sin incluir los accidentes. Según el informe de 2005 del CHD, los casos más frecuentes fueron los de robo (1.833), violencia genérica no mortal y agresión a la organización o a su personal (1.166), acoso (302), amenazas de bomba (40) y muertes (37).

La violencia mortal adopta distintas formas en las diferentes regiones. En Iraq, el personal humanitario corre más peligro de morir o resultar herido a causa de las bombas. En Afganistán, se arriesga a sufrir emboscadas y ser ejecutado. En Angola, el peligro está en pisar una mina terrestre. Muere más personal local que internacional —los datos de 1997-2003 sugieren que aproximadamente el doble,^v pero hay pocos datos sistemáticos que expliquen por qué. Ya sea quizá porque haya más empleados locales, o

porque están más expuestos, como sucede con los guardias de seguridad o los conductores de vehículos. En zonas de alto riesgo como Iraq, las agencias suelen contratar a más personal nacional que internacional. Puede que los empleados locales sean más vulnerables por razones políticas que los extranjeros.

Hasta hace poco, la mayoría del personal humanitario fallecido por muerte violenta eran empleados de la ONU; sólo una tercera parte pertenecían a ONG.^{vi} Esto comenzó a cambiar en 1999, y pronto se invirtió la pauta, habiendo dos cooperantes de ONG muertos por cada uno de la ONU con la misma suerte.^{vii} Debido a la falta de información sistemática es difícil ofrecer explicaciones precisas de la diferencia, pero puede haber varias.

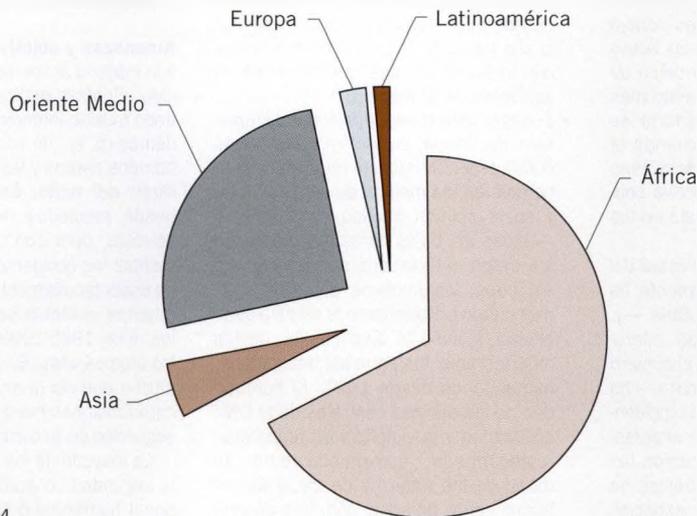
La expansión las actividades de las ONG se inició a principios de la década de los noventa. De todos modos, el simple aumento en cuanto al número —y la incorporación de gente inexperta a las actuaciones sobre el terreno— lo justifica sólo en parte. También son importantes las distintas estrategias respecto a la seguridad. A medida que a principios de la década de los noventa fue empeoran-

do el entorno de la seguridad, las agencias de la ONU trataron de protegerse «dificultando el objetivo» (levantando muros exteriores, utilizando dos vehículos para misiones sobre el terreno, etc.). Ello puede haber reducido el índice de víctimas incluso antes de que se establecieran los criterios operativos mínimos de seguridad (MOSS, *minimum operating security standards*) en 2001. Con todo, para conseguir protección la mayoría de las ONG siguieron confiando en las buenas relaciones con la población local, utilizando el denominado enfoque «de aceptación». Desde otra óptica, esto podría entenderse como una mayor disposición a correr riesgos.

Seguridad y neutralidad

La violencia contra los trabajadores humanitarios no afecta sólo a nuevos e inexpertos. Tampoco perdona a las organizaciones que observan rigurosamente el principio de neutralidad —las oficinas del ICRC de Bagdad fueron bombardeadas. Por contraste, algunas ONG han expresado desde hace mucho tiempo la primacía de la solidaridad sobre la neutralidad estricta —tradición que se

Gráfico 3.3 Personal humanitario asesinado deliberadamente en 1997-2003



Fuente: D. King, 2004.

remonta a la guerra de Biafra de finales de la década de los sesenta—, y no han sido seleccionadas como objetivo por esa razón. Lo que ocurre más bien es que la creciente violencia contra el personal humanitario refleja el cambiante contexto y carácter de la guerra así como una respuesta humanitaria firme y expansiva.

En la década de los noventa, el sistema humanitario internacional no sólo creció sino que empezó a organizar más operaciones en áreas de conflicto. Más organizaciones humanitarias pasaron de asistir a refugiados lejos de las zonas de batalla, sin peligro alguno, a trabajar en los habitualmente cambiantes frentes de conflicto. Entretanto, las milicias y las fuerzas paramilitares atacaban a poblaciones civiles sin respetar los símbolos de la Cruz Roja ni la Media Luna Roja. También fuerzas militares estatales violaban el derecho internacional humanitario.

En las guerras en que los movimientos de población y el suministro de ayuda eran bazas estratégicas, el personal humanitario pasaba a formar parte de la contienda. A medida que la base política de la acción humanitaria se volvía más explícita, se erosionaba la neutralidad

—y la seguridad que se creía que proporcionaría. Buscar protección en las fuerzas militares internacionales, o incluso de las tropas de la ONU encargadas de mantener la paz, como hacían algunos miembros del personal humanitario, subrayaba la tensión entre la necesidad de seguridad y el principio de neutralidad.

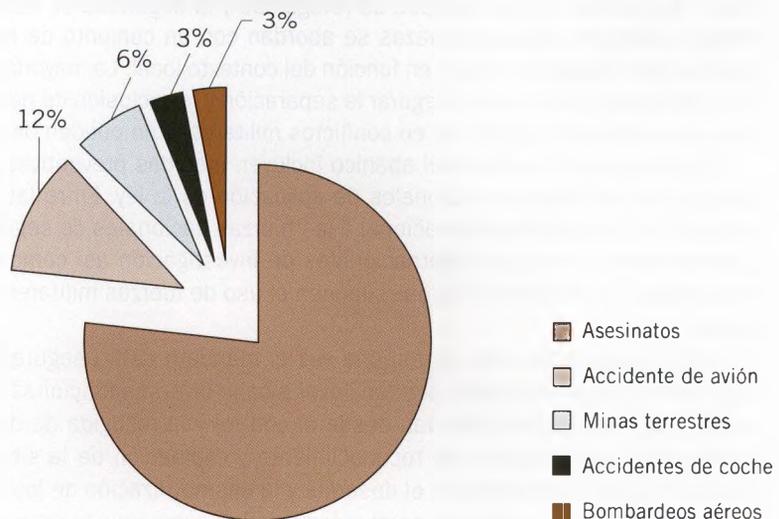
Desde la primera guerra del Golfo (1991), las fuerzas militares han asumido más tareas humanitarias. Fuerzas militares occidentales realizaron funciones logísticas cruciales en la crisis de refugiados de Ruanda de 1994, construyeron campos de refugiados y organizaron suministros de ayuda en la crisis de Kosovo de 1999. Fuerzas de EE UU y la OTAN se han unido explícitamente en operaciones humanitarias, políticas y militares a través de equipos conjuntos de militares y civiles desplegados en zonas inseguras, como en el caso de Afganistán. Esta militarización del espacio humanitario ha reducido la neutralidad percibida de los cooperantes.

La intervención militar occidental que pretende un cambio de régimen ha intensificado el dilema de neutralidad de las organizaciones humanitarias. Si el perso-

nal humanitario entraba tras la estela de intervenciones controvertidas y discutidas, se arriesgaba a ser percibido como partisano aunque sus intenciones fueran exclusivamente humanitarias. Su financiación procedente de los países participantes en la intervención acentuaba esta percepción, con lo que la inseguridad se incrementaba sensiblemente. Sorprende el hecho de que hubiera más personal humanitario asesinado en 2003 —el año del alto número de víctimas en Iraq y Afganistán— que en los tres años anteriores juntos.

Tanto si la acción humanitaria se percibe como para cubrir la inacción política —lo que pasó en Bosnia-Herzegovina—, o como un vendaje para las heridas que deja la acción militar —el caso de Iraq—, la seguridad del personal humanitario corre peligro. Las agencias de cooperación han respondido de diversas maneras: retirando o suspendiendo la ayuda, resguardándose mejor, o buscando protección de los militares. Pero todas las medidas tienen un coste, y algunas suponen un límite para la acción humanitaria.

Gráfico 3.4 Personal humanitario fallecido por muerte violenta en 1997-2003, causa de la muerte



Fuente: D. King, 2004.

proceso, se ha pedido al ACNUR que proporcione asesoramiento, preparación y asistencia técnica a los países de acogida para que así puedan cumplir con sus responsabilidades respecto a los refugiados.

En 1993, el Comité Ejecutivo del ACNUR llegó a la conclusión de que la organización «puede controlar la seguridad personal de los refugiados y solicitantes de asilo y adoptar las medidas adecuadas para evitar o corregir las violaciones». La Resolución 1208 del Consejo de Seguridad también subrayó la necesidad de que los países que acogían refugiados crearan instituciones y procedimientos para poner en práctica las disposiciones de la ley internacional. La resolución pedía insistentemente la ubicación de los campamentos lejos de las fronteras para impedir la implicación de los refugiados en el conflicto del que huían.

Además, en 2002 el Comité Ejecutivo del ACNUR solicitó a la organización que desarrollara mecanismos para garantizar la desmilitarización de los campos de refugiados. La situación de emergencia en Ruanda a mediados de 1990 impulsó esta ampliación de la agenda de seguridad al incluir los problemas de seguridad ligados a las operaciones con refugiados a falta de medidas de protección, fuera del gobierno del país de acogida o de las Naciones Unidas.

«Abanico de posibilidades» y más allá

Estén donde estén los grupos armados o combatientes, garantizar el carácter civil y humanitario del asilo y de las zonas que albergan poblaciones de refugiados conlleva diversas medidas, entre las que se incluye desarmar y desmovilizar a los exiliados armados, impedir la circulación de armas entre los refugiados, proteger a éstos contra ataques e intimidaciones, y apartarlos de los combatientes o criminales de guerra.

La comunidad internacional ha intentado abordar este problema de varias formas, la más destacada de las cuales sería la creación de la denominada «abanico de opciones»,²¹ que representa una herramienta de evaluación/respuesta: describe una serie de respuestas posibles y, en el mejor de los casos, *multilaterales* a las crecientes amenazas contra el carácter civil y humanitario de los campos de refugiados y la seguridad de éstos y del personal humanitario. Después, estas amenazas se abordan con un conjunto de medidas cuya naturaleza oscila entre «blanda» y «dura», en función del contexto local. La mayoría de estas medidas suponen diferentes maneras de asegurar la separación y la exclusión de personas que —sobre todo por su continuada implicación en conflictos militares— no pueden definirse como refugiados.

Las medidas «blandas» del abanico incluyen medidas preventivas y correctivas en cooperación con mecanismos nacionales de aplicación de la ley. Entre las medidas «intermedias» se cuentan el respaldo internacional a las fuerzas nacionales de seguridad y el despliegue de observadores y misiones internacionales de investigación así como fuerzas policiales internacionales. Los métodos «duros» suponen el uso de fuerzas militares internacionales o regionales.

Bajo las medidas más duras, una vez el mandato está asegurado, las fuerzas militares regionales e internacionales pueden llevar a cabo diversas funciones junto a fuerzas militares nacionales. Sus actividades van desde el control y la recogida de datos de los servicios de inteligencia hasta labores de reconocimiento y evaluación de la situación. También pueden involucrarse en la separación, el desarme y la desmovilización de los combatientes; el control de las fronteras; la seguridad en el recinto de los campos; y la preparación de fuerzas militares nacionales.



Cooperantes de la ONU, escoltados por tropas australianas encargadas de mantener la paz, suben a bordo de un helicóptero para evacuar al ciudad fronteriza de Atambua, en Timor occidental (Indonesia), el 7 de septiembre de 2000. Docenas de cooperantes huyeron ese día de Timor occidental después de que una multitud encabezada por bandas armadas proindonesias mataran a tres trabajadores de la ONU y a tres personas de la localidad. (AP Photo/UN/R. Green/2000)

Estas medidas tienen aspectos positivos y negativos. Por un lado, la presencia de fuerzas militares en un campamento de refugiados pone en entredicho su carácter civil y humanitario e incrementa el riesgo de que se convierta en un objetivo militar. Por otro, la presencia de fuerzas militares disciplinadas y bien equipadas en las inmediaciones del campo puede servir para disuadir de ataques y de su militarización.

El despliegue de tropas de la ECOMIL (*Economic Community of West African States Mission in Liberia*, Comunidad económica de países africanos occidentales en Liberia) en agosto de 2003 tuvo un impacto inmediato: redujo los temores relativos a la seguridad en los campamentos de refugiados y desplazados internos en las inmediaciones de Monrovia, capital de Liberia y alrededor de ellos, protegió los campamentos y obligó a las milicias armadas a retirarse. Podría decirse que el despliegue rápido de personal humanitario y de seguridad en las

zonas pobladas por refugiados y en torno a éstas durante la fase inicial de una emergencia humanitaria ayuda a disuadir a grupos armados de infiltrarse entre la población o de amenazar refugiados. Finalmente, las tropas de la ECOMIL fueron sustituidas por agentes de policía civil internacional.

En Nepal, el despliegue en 2003 de una fuerza de seguridad bien equipada en el área circundante de los campamentos de refugiados ha reducido el movimiento nocturno de grupos no identificados y ha impedido agresiones. En Uganda, por otro lado, la ausencia de una fuerza militar plenamente efectiva en el norte del país ha permitido que los rebeldes del Ejército de Resistencia del Señor ataquen asentamientos de refugiados y desplazados internos.

El uso de expertos de la policía civil internacional (CIVPOL, *civilian police*), autorizada por la Carta de la ONU para preparar y ayudar a la policía a garantizar la seguridad de los campos, es una de las formas utilizadas por la comunidad internacional para reforzar la seguridad de los refugiados cuando el país de acogida no es capaz de garantizarla. Pueden desplegarse expertos de la CIVPOL —sin el permiso expreso del país de acogida— como parte de una fuerza multinacional encargada de pacificar y mantener la paz. De todos modos, si el país de acogida no reconoce su mandato, serán menos efectivos. Las Naciones Unidas autorizaron la presencia de esos expertos en Angola, Bosnia-Herzegovina, Camboya, Timor oriental, Haití, Kosovo, Mozambique y Somalia. Los agentes de la CIVPOL estuvieron implicados en esas intervenciones en calidad de consejeros, supervisores e instructores. Más adelante, en Kosovo y Timor oriental, fueron reemplazados por agentes de policía armados con plena capacidad de actuación, incluyendo el derecho a usar las armas de fuego.²²

Paquetes de seguridad

El propósito de la escala de opciones es potenciar la eficacia de las respuestas a las amenazas a la seguridad en las situaciones de refugiados. En la práctica, su aplicación se ha visto limitada, en gran medida, a actuaciones que en líneas generales se sitúan en el extremo «blando» de la escalera. Con frecuencia, debido a que muchos países no tienen la capacidad o la disposición de comprometerse, el ACNUR ha puesto en marcha unos denominados «paquetes de seguridad» previa consulta con los Estados de acogida y algunos donantes bilaterales. En el mejor de los casos, estos programas tienen por objeto construir y mantener la capacidad de un país de acogida para proporcionar seguridad a los refugiados. No obstante, cuando se deterioran las relaciones entre los actores, estas medidas quizá introduzcan problemas de seguridad nuevos.

Durante la crisis de refugiados de Ruanda de mediados de la década de los noventa, el ACNUR contrató un contingente de soldados zaireños para respaldar la seguridad en los campamentos congoleños. Al principio, la medida resultó satisfactoria; más adelante, sin embargo, esas tropas también se vieron envueltas en el conflicto. En Kosovo, el ACNUR expidió directrices para las fuerzas de seguridad cuasi nacionales, y a finales de la década de los noventa se firmaron más acuerdos formales para mejorar la situación de los refugiados partiendo de los citados paquetes, primero con Tanzania y luego con Kenia y Guinea. Estas experiencias allanaron el camino para estrategias parecidas en otros países, entre ellos Ghana, Liberia, Sierra Leona y, más recientemente, Chad.

En líneas generales, el objetivo de los paquetes de seguridad es reducir el nivel de inseguridad y criminalidad en los campos de refugiados y salvaguardar su carácter civil y humanita-

rio. Los paquetes cada vez contienen más referencias específicas a la disminución de la violencia sexual y de género. Y están vinculados al despliegue de agentes de policía con formación específica tanto dentro de los asentamientos de refugiados como en sus inmediaciones, los cuales colaboran con Consejeros internacionales de Seguridad de Campo (FSA, *Field Safety Advisors*). Los FSA también mantienen contacto con autoridades policiales del distrito o regionales sobre todas las cuestiones relativas a la seguridad, supervisan el despliegue de agentes y su cometido, y participan en la preparación de nuevos contingentes. En el mejor de los casos, el acuerdo básico con el gobierno de acogida incluye también compromisos para dar instrucciones tanto a refugiados como a autóctonos sobre las leyes y regulaciones del país así como sobre las leyes internacionales relativas a los refugiados. Los paquetes de seguridad pueden estar ligados a disposiciones para la investigación conjunta de antecedentes y la separación de combatientes armados y refugiados.

En estos paquetes, las responsabilidades de la policía incluyen el desarme de los refugiados antes de ser admitidos en los campamentos; el mantenimiento de controles para evitar la entrada de armas; y la identificación, la detención y el procesamiento de los criminales. Cabe esperar que su presencia juntamente con la del personal humanitario impida la actividad criminal o rebelde además de facilitar el recurso a la ley si se cometen delitos. Entre el personal encargado de imponer el cumplimiento de la ley podemos contar la policía nacional, fuerzas paramilitares y guardias de seguridad. Cuando no existe una presencia tal, los problemas son muy visibles. En Nepal, es muy difícil que la policía o miembros de una fuerza de seguridad conjunta acudan a un campo de refugiados por la noche: el área circundante se considera demasiado insegura.²³ Como la policía es reacia a aparecer, han aumentado los crímenes en los campamentos.

Otro problema es el de la alineación de las prácticas policiales con la protección. En Guinea y en Tanzania se ha visto que, cuando las fuerzas de seguridad están preparadas y conocen los derechos de los refugiados y las cuestiones relativas a la violencia sexual y de género, están más predispuestos a proporcionar seguridad al campamento. Los códigos de conducta de la policía se utilizan para definir el comportamiento apropiado y contribuyen a una mayor responsabilidad dentro de la fuerza.

Con una supervisión y una formación adecuadas, los mecanismos de seguridad que afectan a guardias de los refugiados, patrullas y equipos de vigilancia pueden ser muy eficaces. De todos modos, estos equipos pueden tener éxito en el mantenimiento del orden y la seguridad sólo si sus funciones y responsabilidades están definidas con claridad y tienen buenas relaciones con las autoridades policiales del país de acogida. La participación de los refugiados se ha materializado en un sistema de voluntarios de seguridad (*Sungu-sungus*) de Tanzania, en equipos de vigilancia de la comunidad de Liberia, y en un sistema de vigilancia de barrio en Ghana.²⁴

En Zambia, que alberga a refugiados angoleños y congoleños, gracias a programas de vigilancia de barrio ha bajado el índice de criminalidad, se ha identificado a elementos armados y ha habido mejoras en la distribución de la ayuda. En Sierra Leona, la cooperación activa de los vigilantes de refugiados liberianos con la policía local ha mejorado la seguridad de los campos. En conjunto, los mecanismos de seguridad de los refugiados funcionan eficazmente cuando complementan o completan el sistema general de aplicación de la ley en el país de acogida. Pero si no se supervisan como es debido, tanto estas iniciativas de atribución de autoridad a los refugiados como la introducción de policía externa pueden dar origen a una justicia parapolicial y al acoso de los refugiados con menos poder.

En este contexto, hay que prestar atención a los criterios en virtud de los cuales se debe determinar qué actividades perjudican al carácter civil y humanitario de los campamentos a fin

de evitar detenciones o castigos arbitrarios. Por último, este tipo de programas no pueden tener éxito sin coordinación continua, intercambio de información y control de la ejecución.

Definición de obligaciones y fortalecimiento de la legalidad

A causa de la habitual diferencia de intereses de los numerosos actores implicados en la seguridad de los refugiados, a fin de que las políticas sean efectivas, la declaración de intenciones es esencial. De hecho, constituyen una herramienta fundamental para definir obligaciones y responsabilidades y para dar carácter oficial a los compromisos de todas las partes. En general, estas declaraciones van seguidas de acuerdos que perfilan los derechos y responsabilidades de unos y otros. También proporcionan un medio en virtud del cual los organismos internacionales pueden definir el alcance de su apoyo a un país de acogida. Ese apoyo puede incluir aspectos financieros y de desarrollo, así como disposiciones para formación, talleres de protección, el pago de asignaciones y la donación de vehículos y equipos de comunicación. Las declaraciones también reafirman la responsabilidad del país de acogida en la defensa de los máximos intereses de la población de refugiados.

Cuando la financiación es sobre todo internacional, los paquetes de seguridad ayudan a reconocer y reducir la carga que soporta el gobierno del Estado de acogida. No obstante, los fondos internacionales también pueden crear dependencia en el país de acogida, generando en ocasiones expectativas poco realistas. Además, en algunos paquetes de seguridad se han identificado lagunas legales y operativas en el tratamiento de combatientes separados y la gestión de instalaciones.

Finalmente, el mantenimiento del orden por sí solo no procura seguridad efectiva, y además se ha ampliado el abanico de cuestiones ligadas a los paquetes de seguridad. Actualmente, el ACNUR contribuye a la reforma del sector legal y las prisiones en diversos países. Las medidas del extremo blando de la escala se utilizan cada vez más para abordar asuntos cotidianos de protección a la integridad física relacionados con el crimen, la violencia de baja intensidad y el acoso, sobre todo a las mujeres. Al mismo tiempo, el ACNUR se está centrando menos en cuestiones como la exclusión a los que se considera sin derecho a la protección o la separación de combatientes. Esto se debe en parte a las dificultades políticas y prácticas asociadas a los procesos de exclusión y separación, pero también refleja una mayor conciencia de la amplia variedad de amenazas a la seguridad que afectan a los refugiados y la población local. Esta toma de conciencia aumentó tras las revelaciones de explotación y violencia sexual contra mujeres y niños refugiados en África oriental y occidental. Estas revelaciones hicieron dolorosamente evidente que un paquete de seguridad ha de complementarse con protección y trabajos comunitarios.

El despliegue de fuerzas de seguridad y policiales mal pagadas e indisciplinadas puede exacerbar los problemas de inseguridad, abuso sexual, y saqueo de material de ayuda. Por tanto, no puede incrementarse la capacidad del Estado para salvaguardar la seguridad de los refugiados sin reformar a fondo el sistema policial y judicial y promulgar las leyes apropiadas. El sistema judicial tiene principalmente dos papeles: continuar y concluir el trabajo de la policía y comprobar potenciales fallos o abusos, abordando los problemas que puedan surgir. La justicia brinda un árbitro imparcial en contextos que a menudo tienen una gran carga emocional y política. Hay más probabilidades de que tanto los refugiados como la población local crean que se hace justicia si tienen acceso a un sistema judicial justo e imparcial.

Recuadro 3.4

Xenofobia y refugiados

A veces, las comunidades de acogida observan a los refugiados con recelo y desconfianza. La población local percibe a los refugiados como una amenaza para su prosperidad económica, su estabilidad social y su identidad cultural. Incluso cuando la población local da la bienvenida a los refugiados, su compasión puede decaer si aquéllos aumentan la presión sobre la vivienda, los servicios sociales y el medio ambiente, o si se quedan más tiempo del previsto. Estas condiciones pueden devenir en caldo de cultivo para la aparición de xenofobia y la intolerancia. Además, es posible que la situación empeore por culpa de ciertos medios de comunicación irresponsables y la manipulación del asunto de los refugiados por políticos interesados.

En los últimos años, en ciertos países la situación se ha deteriorado. Se ha producido un aumento de los ataques violentos sobre los refugiados a la vez que son víctimas de la retórica de políticos que los utilizan como cabezas de turco, acusándoles de males sociales y de problemas económicos. Esta tendencia se vio reforzada tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, sobre todo en Occidente, donde los refugiados procedentes de países musulmanes eran vulnerables a la xenofobia y la discriminación. En la Unión Europea, que está realizando esfuerzos para armonizar políticas de asilo, los informes de los medios de comunicación y los debates públicos a menudo desdibujan la distinción entre cuestiones como el asilo, la inmigración económica y el terrorismo.

Estos hechos empujaron al ACNUR a confeccionar una lista de diez áreas de «máximo interés». Entre ellas estaba la amenaza de un aumento de la xenofobia y el racismo, y la posibilidad de que los gobiernos promulgaran leyes que discriminaran a los refugiados por razones religiosas, étnicas, nacionales o políticas. A finales de 2001, el ACNUR manifestó una profunda preocupación por la xenofobia y la discriminación hacia los musulmanes, e instó a «gobiernos y políticos a que evitaren caer en la trampa de establecer vínculos injustificados entre refugiados y terrorismo». También dejó sentado que «los refugiados son las verdaderas víctimas del terrorismo y la persecución, no

sus causantes». El Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos se hizo eco de similares preocupaciones, subrayando la necesidad de combatir la xenofobia y previniendo contra el debilitamiento del sistema internacional de protección a los refugiados.

Incluso en países que tradicionalmente han recibido bien a los refugiados, un cambio en las condiciones políticas, económicas o sociales puede dar origen a la aparición de xenofobia. El caso de Costa de Marfil es un triste ejemplo. Hasta 2002, era uno de los países más estables de África occidental, destacando por su saludable economía, su diversidad étnica y religiosa y su hospitalidad para con los 70.000 refugiados de Liberia que acogía. Los liberianos, llegados en 1989, habían sido bien recibidos y, en vez de verse obligados a permanecer en campamentos, habían obtenido permiso para establecerse en pueblos de las provincias occidentales. Además, tenían acceso al trabajo, a la educación y a la asistencia sanitaria y disfrutaban de libertad para desplazarse por el país.

Pero las cosas cambiaron en septiembre de 2002, cuando un intento de golpe de Estado contra el presidente Laurent Gbagbo provocó una guerra civil a gran escala que afectó gravemente a las provincias occidentales. Las sospechas de que ciertos países extranjeros, entre ellos Liberia, estaban involucrados en el intento de golpe generó entre los costarricense un sentimiento antiextranjero. Algunos periódicos y políticos añadieron más leña al fuego al acusar a los refugiados de ayudar a los rebeldes. El ACNUR trató de garantizar la seguridad de 43.000 refugiados liberianos realojándolos lejos de las zonas de conflicto y reasentando a los más vulnerables en terceros países. Muchos refugiados fueron víctimas de tortura, reclutamiento forzoso, o murieron a manos de los rebeldes o de las fuerzas gubernamentales. Pese a alcanzarse un posterior acuerdo de paz entre el gobierno y los sublevados, la situación sigue siendo frágil, y actualmente los refugiados liberianos en Costa de Marfil viven en condiciones precarias.

Al otro lado del océano Atlántico, dos décadas de conflicto entre el gobierno

colombiano y los grupos rebeldes han desembocado en la peor situación humanitaria del hemisferio occidental. Unos tres millones de colombianos son desplazados internos, mientras que hasta 700.000 han huido a las vecinas Venezuela, Ecuador, Panamá y Costa Rica. En los últimos años, diversos problemas políticos y económicos unidos a los destabilizadores efectos indirectos del malestar en Colombia han dado lugar a xenofobia en esos países. La implicación de las guerrillas colombianas en la violencia, los secuestros y el tráfico de drogas en las regiones fronterizas no ha ayudado en nada.

El ACNUR ha buscado una estrategia regional para fortalecer la protección y la asistencia a los refugiados y solicitantes de asilo colombianos y contrarrestar la xenofobia. Ha intentado estimular la toma de conciencia pública respecto a la difícil situación de los refugiados mediante cuñas radiofónicas, exposiciones fotográficas y programas educativos.

La lucha contra la xenofobia tiene carácter global. Aun así, la comunidad internacional ha dado pasos sustanciales en la dirección adecuada. En 2001, la Declaración final y el Programa de Acción aprobados por la Conferencia Mundial patrocinada por la ONU contra el Racismo y la Xenofobia contenía 15 párrafos referidos a los refugiados, en los que se hablaba de causas fundamentales, respeto y trato equitativo, soluciones duraderas, responsabilidad compartida y defensa de la Convención de la ONU sobre Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Además, en 2003, la Organización de Estados Americanos, en su reunión general en Santiago, aprobó una resolución en la que pedía a los países miembros que crearan mecanismos nacionales para proteger a los refugiados y solicitantes de asilo y combatir la xenofobia y el racismo. De todos modos, la discriminación de los refugiados sólo cesará cuando los políticos alienten actitudes positivas hacia la diversidad y los desplazados.

Más allá de la formación y el apoyo material, en algunos casos la accesibilidad a la justicia ha mejorado gracias a la creación de tribunales móviles que se reúnen periódicamente en un campamento, o a la construcción de nuevos tribunales cerca de las áreas pobladas por refugiados. En este sentido, hace falta garantizar que los refugiados conozcan sus derechos y los canales apropiados a los que recurrir cuando esos derechos hayan sido violados. También han de conocer sus obligaciones para con las leyes del país de acogida y abstenerse de realizar acciones que puedan poner en peligro la seguridad y la neutralidad de su campo o asentamiento.

Estrategias preventivas

Para la comunidad internacional y los países anfitriones, el desafío consiste en comprender las distintas formas en que la asistencia y las medidas políticas pueden por sí mismas ayudar a reducir las amenazas a la seguridad. Entender esas conexiones ha llegado a ser un paso importante en la búsqueda de protección para los refugiados.

A menudo, separar los militantes de la población general de refugiados no es tan importante como abordar las causas esenciales de la implicación de aquéllos en crímenes, violencia y actividades militares o subversivas. Según algunos, habría que hacer más esfuerzos para garantizar la buena administración de los campos y procurar protección física general a sus habitantes. Para ello hacen falta enfoques cada vez más integrales de las medidas de seguridad así como estrategias para un amplio abanico de situaciones que comprometan a protagonistas clave en cada fase del esfuerzo humanitario.²⁵

Canales de información

Una de las estrategias más eficaces para reducir las amenazas a la seguridad de los refugiados es la difusión efectiva de información fidedigna. La información fiable es la base de un sistema eficiente de evaluación y avisos rápidos que mejore la seguridad al garantizar que se toman medidas de asistencia adecuadas en el lugar y el momento oportunos.

Tanto en un país como en el plano regional, los avisos rápidos de emergencias inminentes pueden proporcionar una idea de la composición y las necesidades de los grupos de refugiados. Las evaluaciones rápidas de la situación general ayudarán a calibrar necesidades relativos al tamaño y la ubicación de campamentos, asentamientos e instalaciones temporales y otros centros de asistencia. Esto permitirá a los actores locales e internacionales prepararse para conflictos o riesgos potenciales. En el mejor de los casos, impide que surjan problemas de seguridad en vez de abordarlos una vez ya hayan aparecido. La evaluación rápida de la seguridad en el valle de Presevo (Kosovo), por ejemplo, ayudó a evitar un brote de violencia en la zona (véase recuadro 4.1).

Tan importantes como la protección de los refugiados son las misiones específicas de evaluación y reconocimiento concebidas para proporcionar una valoración detallada de la situación en cuanto a la seguridad, determinar el alcance de la infiltración de elementos armados y aconsejar medidas adecuadas. Por ejemplo, un plan de seguridad documentaría los mejores medios para distinguir elementos armados o combatientes de verdaderos refugiados, identificar conflictos o motivos de queja en la población de refugiados o entre éstos y grupos locales, e indi-

car, entre otras cosas, la ubicación de minas terrestres o material de guerra sin detonar en las cercanías de los asentamientos.

Para la ayuda y la protección de los refugiados, es crucial también la creación de canales de información objetiva y eficaz así como de mecanismos de denuncias y reclamaciones. Con frecuencia, los asentamientos son un caldo de cultivo de rumores e informaciones falsas. Por tanto, es vital que haya canales de información creíbles para brindar a los refugiados la información precisa requerida para desactivar tensiones. Las discusiones regulares y no polémicas entre las autoridades de los campos, las organizaciones humanitarias y los representantes de las comunidades de refugiados y del país de acogida permitirían expresar en voz alta las quejas y crear un foro para el diálogo constructivo.

Mantener abiertos los canales de información es una prioridad si se quiere que resulten satisfactorios los programas para abordar la violencia sexual y de género. Es necesario ser conscientes de que se debe crear un entorno en el que las mujeres y los niños vulnerables puedan manifestar sus preocupaciones sin miedo al castigo ni al estigma social.

Los componentes básicos principales de las estrategias preventivas de seguridad son las relaciones de confianza. Ésta depende no sólo de procedimientos transparentes sino también del acceso fácil y directo al personal humanitario y de protección, lo cual facilita a los refugiados la denuncia de temores e incidentes. Ello procura a su vez un reflejo más preciso del grado de la seguridad existente y refuerza la comprensión y el respeto a las obligaciones y responsabilidades mutuas según la ley.

Otra dimensión de la información es su fuerza transformadora y educativa. Esto es aplicable a los esfuerzos por informar fielmente a las poblaciones locales sobre la difícil situación de los que llegan a su país, lo que ayuda a combatir los prejuicios y la xenofobia. En muchas situaciones de refugiados, los programas de educación para la paz ayudan de forma decisiva a ayudar a resolver conflictos a todos los niveles. Estas iniciativas a menudo requieren que los gobiernos y el personal humanitario por igual reconozcan la importancia de la autoexpresión de los refugiados y les desafían a distinguir entre actividad política ilícita y la necesaria y legítima manifestación de las inquietudes humanas. Los esfuerzos cuya finalidad es comprometer a los refugiados en procesos de paz en su país de origen pueden servir para evitar enfrentamientos armados al facilitar el encauzamiento de las quejas pacíficamente restableciendo relaciones constructivas entre su antiguo hogar y el territorio de exilio.

Legislación nacional

Todos los países que han aceptado a los instrumentos internacionales relativos a la protección y la ayuda a los refugiados tienen la obligación de aprobar leyes nacionales consistentes con dichos instrumentos. Si un país no acepta a esos instrumentos, puede aún disponer de leyes que respalden la protección de los refugiados y formalicen así la norma de costumbre internacional del *non-refoulement*.

Cuando la legislación nacional pasa por alto los derechos de los refugiados, limita la capacidad de éstos para ser autónomos. Por ejemplo, las restrictivas leyes de Kenia y Tanzania les prohíben abandonar los campamentos; como consecuencia de ello, la mayoría de los refugiados de estos países dependen totalmente de la ayuda internacional. Además de suponer una importante carga económica para la comunidad internacional, esta dependencia contribuye a

crear en los campos un clima de ociosidad y apatía que puede empujar a algunos al crimen o a la actividad militar.

En los países más ricos existen los mismos peligros. En ellos, las políticas gubernamentales que ponen en riesgo el principio del *non-refoulement* o recurren con frecuencia a la detención de solicitantes de asilo, conllevan nuevos peligros para la seguridad de los refugiados.²⁶ De hecho, debido a los crecientes temores al terrorismo internacional, muchos países han aprobado leyes restrictivas que impiden a los verdaderos refugiados alcanzar la seguridad. Esto los obliga a recurrir a traficantes de personas y asumir aún más riesgos para lograr protección. Las detenciones indiscriminadas suponen una amenaza directa a la seguridad de los individuos y confina a los verdaderos refugiados a la clandestinidad, debido a lo cual la gente los vincula con los delincuentes comunes, lo que incrementa los prejuicios y las reacciones xenófobas. Éste es sólo un ejemplo del modo en que la política nacional respecto a los refugiados puede provocar conflictos entre éstos y las poblaciones locales.

Dicho en términos sencillos, para enfrentarse a la cuestión de los refugiados, los gobiernos tienen dos opciones: una, limitar el contacto entre ellos y la comunidad local; otro, intensificar el conocimiento mutuo y, por tanto, ayudar a crear mecanismos comunes de control. En cuanto a eso, los esfuerzos de algunos gobiernos para restringir los movimientos de los refugiados no parecen haber tenido el deseado efecto de reducir las tensiones con la población local, sino más bien todo lo contrario. Comunidades locales de Kenia y Uganda han dirigido su hostilidad a refugiados sudaneses. En el primer país, la mayoría de los sudaneses pertenecen a un grupo étnico que tiene un historial de enfrentamientos con el pueblo turkana de robos de ganado. En el segundo, la población local ha tenido tradicionalmente aversión a la tribu sudanesa de los acholi.

En cambio, en algunas zonas de Pakistán el gobierno ha puesto en marcha satisfactoriamente diversos planes extraoficiales de cooperación comunitaria para reforzar las relaciones entre los refugiados acampados y las comunidades circundantes. En Sierra Leona, donde normalmente la población ha observado a los refugiados con recelo, la separación de elementos armados y la canalización de recursos hacia las comunidades locales ha desactivado esas tensiones.

Campos de refugiados

Los campamentos pueden ser un sistema oportuno para encauzar y distribuir ayuda humanitaria a grupos numerosos de refugiados. Al mismo tiempo, son lugares poco naturales, cerrados, que pueden volver a sus habitantes vulnerables a la manipulación y la explotación, peligro que aumenta si la situación se prolonga.²⁷ Si el establecimiento de un nuevo asentamiento no se puede evitar, es esencial la planificación para garantizar que su tamaño, diseño y organización permitan el mantenimiento de la seguridad, sobre todo para los grupos más débiles, como las mujeres cabeza de familia, las mujeres solas, los niños no acompañados y los ancianos.

El tamaño y la ubicación pueden tener su importancia. En Kenia, el enorme campamento de Kakuma, con 90.000 refugiados, y los tres de Dadaab (Dagahaley, Ifo y Hagadera), con más de 35.000 cada uno, son bastante difíciles de gestionar en lo relativo a la distribución de ayuda y la vigilancia.²⁸ Para mitigar algunos de los efectos adversos de los campos, se aconseja que su población no supere la cifra de 20.000 y que cada persona disponga al menos de 45 metros cuadrados.²⁹ Además, el acceso adecuado a servicios básicos como agua, letrinas, puntos de

Recuadro 3.5

VIH/SIDA y refugiados

Aunque no debemos equiparar la condición de refugiado con un mayor riesgo de contraer VIH, las características del entorno de los refugiados puede incrementar la vulnerabilidad de las personas —en especial las mujeres, los adolescentes y los niños— a la enfermedad. El VIH/sida se propaga más deprisa si hay pobreza, desorden e inestabilidad social, condiciones que a menudo dan origen o acompañan al desplazamiento forzoso.

La relación entre el respeto y la protección de los derechos humanos y la eficacia de los programas relativos al VIH/sida es clara. Los refugiados no buscan asesoramiento sobre el VIH, pruebas, tratamiento y atención sin la confidencialidad del diagnóstico, discriminación, *refoulement*, restricciones a la libertad de movimientos u otras consecuencias negativas. Por esos motivos, un componente fundamental de la protección a los refugiados es la creación de un entorno legal y ético que proteja los derechos humanos de las víctimas de VIH/sida. Con este objetivo, en junio de 2004, el ACNUR se convirtió en el décimo copatrocinador de UNAIDS (ONU-SIDA), ayudando así a ampliar y fortalecer la respuesta de la ONU a la epidemia global. Desde entonces, el ACNUR ha colaborado con otras organizaciones para recomendar la inclusión de las cuestiones de los refugiados en los planes, propuestas y políticas de los países acerca del VIH/sida.

Entre los ejemplos de esta colaboración se cuentan los siguientes:

- Nigeria: el ACNUR recibió fondos de UNAIDS para un proyecto de prevención del VIH/sida en Oru Camp.
- Pakistán: el ACNUR y otros patrocinadores aportaron fondos para respaldar un programa nacional sobre el VIH/sida de tres años de duración.
- Indonesia: UNAIDS apoyó la formación sobre prevención de VIH/sida entre solicitantes de asilo.
- Yemen: se realizó una misión conjunta UNAIDS-ACNUR para evaluar la incidencia de VIH/sida entre los refugiados presentes en el país.
- Iniciativa sobre el sida en los Grandes Lagos: la secretaria de UNAIDS, el Banco Mundial y gobiernos de la región han cooperado ampliamente en esta innovadora e importante iniciativa subregional.
- Iniciativa Mano River Union (MRU) sobre el sida: el ACNUR ha aumentado la colaboración con la secretaria de UNAIDS, el UNFP (Fondo de población de la ONU), el Banco Africano de Desarrollo y los gobiernos incluidos en la MRU.

Dados los movimientos de las poblaciones desplazadas, el ACNUR propone un enfoque subregional que vincula los países de asilo y de origen. Estas iniciativas identifican dos puntos clave. El pri-

mero es que los refugiados y otras poblaciones migratorias establecen interacciones frecuentes, y a veces prolongadas, con las comunidades autóctonas circundantes. Este contacto regular conlleva para ambos grupos un mayor riesgo de contraer y transmitir el VIH. El segundo es la movilidad intrínseca de esas poblaciones. Los desplazamientos frecuentes de los refugiados y otras poblaciones migratorias a menudo hacen que sea difícil procurarles los servicios requeridos respecto al VIH. La elaboración de planes regionales o subregionales ayudará a garantizar que los refugiados, retornados y otras poblaciones migratorias encuentren servicios de asistencia en sus desplazamientos, lo que reducirá potencialmente el riesgo de transmisión del VIH entre la población del país de acogida.

Los planes regionales y subregionales sobre el VIH/sida ofrecen servicios a personas que, de lo contrario, probablemente no recibirían ninguna asistencia regular. Asimismo permiten que se siga tratando a las poblaciones más móviles, como los refugiados y los del sector de transportes. También se han posibilitado intervenciones más integrales, como la terapia antirretroviral. La capacidad para brindar y mantener esta cura se ha vuelto cada vez más importante para alcanzar el objetivo de proporcionar acceso al tratamiento del VIH/sida a todos los que lo necesitan.

distribución y servicios educativos, al igual que una iluminación nocturna apropiada, pueden contribuir a incrementar la seguridad. Ubicar o trasladar los campos de refugiados a una distancia considerable de las fronteras nacionales o áreas donde impera el desorden ayuda a mejorar la seguridad. Sin embargo, esto sólo se puede hacer con la aprobación del gobierno del Estado de acogida. En 2003, el gobierno de Guinea aceptó el traslado de refugiados desde el sur al centro del país a fin de reducir la amenaza que suponían los combatientes infiltrados en los asentamientos.³⁰ En Panamá y Chad, el realojamiento ha servido para que disminuyeran las preocupaciones por la seguridad entre los refugiados colombianos y sudaneses, respectivamente.³¹ No obstante, a menudo los gobiernos de acogida son reacios, por razones políticas, a permitir el traslado o el establecimiento de campamentos en lugares alejados de las fronteras. Quizá temen que, cuanto más lejos estén los refugiados de la zona fronteriza, más difícil sea mandarlos luego de regreso a casa.

En algunos contextos, la resistencia al traslado puede provenir de los propios refugiados. Quizá éstos compartan rasgos étnicos, lingüísticos, religiosos o culturales con las comunidades locales más próximas a la frontera, con lo que la asimilación y la cohabitación resultan más fáciles. De hecho, ubicar campos en zonas donde se pueda promover un sentido de comunidad es beneficioso tanto para las poblaciones locales como para los refugiados. Deben elaborarse cuidadosamente estos elementos de equilibrio al tomar estas decisiones y consultarlo con los refugiados.

Mejora de las relaciones entre refugiados y la población local

La competencia real o percibida por recursos escasos seguramente generará desconfianza e intolerancia y a veces agresividad manifiesta. En este sentido, la protección efectiva a los refugiados debe abordar la relación entre éstos y las comunidades de acogida: lo mejor sería que armonizara las necesidades y los derechos de ambas poblaciones en el mayor grado posible. En los países en desarrollo, esto significa reducir al mínimo las disparidades en los niveles de vida de unos y otros. Las mejoras en la infraestructura del agua, las condiciones de salubridad, la salud y las carreteras han de beneficiar al conjunto de la comunidad local si no se desea que los refugiados sean percibidos como un grupo privilegiado y, por tanto, generen resentimiento. Las estrategias de comunicación deben ligar la ayuda material a la coexistencia y el respeto a los derechos humanos mientras los programas de información pública instruyen a la población acerca de los recién llegados.³² Hay que ayudar a las autoridades locales a comunicarse con representantes de los refugiados para favorecer la confianza entre las comunidades y disponer de un mecanismo de mediación en caso de conflicto.

La elaboración de programas para elevar la conciencia ecológica en poblaciones numerosas de refugiados puede contribuir a estimular la economía local y minimizar el impacto de aquéllos en el entorno, reduciendo así conflictos potenciales con la población local. Ciertos programas para recoger la leña de fuentes sostenibles o comprarla a contratistas locales y luego suministrarla a los campamentos pueden ayudar a disuadir a los refugiados de buscarla por su cuenta, lo que también reducirá los conflictos con la comunidad local.

Atribución de autoridad a los refugiados

A la larga, la capacidad de la persona para actuar por sí misma es crucial para la seguridad humana,³³ pues potencia la credibilidad de la información y permite a las personas desarrollar su potencial como individuos y volver a establecerse o reintegrarse en comunidades pacíficas con un funcionamiento normal. Por lo tanto, la participación de los refugiados en la planificación material y la gestión de un campamento es tan esencial como su implicación en los mecanismos que regulan la asistencia y la protección. Esto es aplicable a la unidad más pequeña de organización humana, la familia, dispositivo vital para la tranquilidad y la estabilidad en los campos de refugiados. La responsabilidad parental incrementa la protección y la disciplina de niños y jóvenes. Además, aumenta la seguridad de mujeres y niños frente al abuso sexual e impide el reclutamiento de jóvenes para fines militares.

En este contexto, las opciones educativas y los programas de formación no sólo proporcionan oportunidades para el futuro sino que también evitan el reclutamiento de jóvenes por parte

de grupos armados o subversivos. En situaciones de refugiados de larga duración, la educación primaria y secundaria, la formación profesional y los programas generadores de rentas ayudan a los refugiados a ser económicamente autosuficientes y recuperar su autoestima. Por lo general, se considera que estas iniciativas tienen un impacto positivo en la seguridad tanto a corto como a largo plazo.

Preocupaciones futuras

El mandato del ACNUR consiste en hacer respetar los derechos humanos de las personas que carecen de protección estatal. Esto ha sido una constante desde 1950, cuando se creó la organización. No obstante, los desafíos que se ha encontrado a la hora de abordar estos principios básicos han ido cambiando con el tiempo, y las experiencias pasadas han brindado lecciones para el futuro. El régimen de protección a los refugiados no se estableció para afrontar las causas fundamentales del conflicto que los generó, pero en todo caso la naturaleza de la tarea protectora garantizará que las cuestiones de seguridad siempre sean parte integrante de ésta.

En la actualidad, la seguridad tiene dimensiones múltiples e interdependientes. Ciertas ideas más amplias sobre la seguridad humana reconocen la importancia de los agentes no estatales y redefinen como pertinentes a la misma un abanico de intervenciones. Tener conciencia de estas dimensiones es fundamental para abordar las cuestiones de seguridad incluidas en la ayuda a los refugiados. No obstante, esto conlleva el riesgo de evaluar los problemas de aquéllos exclusivamente a través del prisma de la seguridad.

También es importante recordar que no siempre resulta posible integrar las muchas dimensiones de la seguridad en una sola respuesta. Casi todas las estrategias subrayan la necesidad de que el país de acogida cumpla con su obligación de proteger a los refugiados dentro de su territorio. Si un país de acogida no está dispuesto o no es capaz de hacerlo, la experiencia de las Naciones Unidas sugiere que entonces puede considerarse la opción de una respuesta de carácter internacional. Los paquetes de seguridad, aunque reducen algunas amenazas, a menudo pretenden hacer demasiadas cosas a la vez. Y a la larga, no son capaces de reaccionar ante los problemas de militarización de los campos o los conflictos fronterizos. Son situaciones que no se pueden resolver sólo mediante respuestas humanitarias, sino que requieren intervenciones a nivel político.



4

Respuestas a las emergencias

Si nos guiamos por el pasado, cada 16 meses cabe esperar en el mundo una emergencia importante que suponga desplazamientos humanos, y una masiva cada dos años. En los últimos 15 años ha habido siete de las segundas, cada una de las cuales ha provocado el desplazamiento de más de 1,5 millones de personas.¹ Desde la guerra del Golfo de 1991, el sistema internacional de respuesta a las emergencias, en el que el ACNUR desempeña un papel importante, se ha consolidado en las áreas de planificación, recursos humanos, reservas de suministros y sistemas de alerta rápida. Pero pese a tantos esfuerzos, su eficacia ha sido desigual.

Entre las explicaciones de este resultado irregular se cuentan las reticencias de la comunidad internacional a actuar con firmeza para desactivar los conflictos, así como los déficits de financiación, la inseguridad en las áreas de las operaciones y la inaccesibilidad de algunos de los necesitados a la asistencia. La situación se ha complicado también debido a un incremento del número de actores políticos y humanitarios implicados en la ayuda de emergencia, la tendencia a la «bilateralización» de dicha ayuda y una reducción del espacio humanitario neutral en el cual el personal humanitario actúa sin peligro. En este capítulo examinamos cómo estos desafíos han alentado la revisión y la reformulación de políticas que mejoren en el futuro las respuestas urgentes.

Perspectiva histórica

La creación del ACNUR en 1951 coincidió con el comienzo de la Guerra Fría. Al principio, el escenario de operaciones más importante para la organización fue Europa occidental, adonde llegaban refugiados que huían de los regímenes comunistas. En las etapas iniciales, el trabajo del ACNUR se limitaba a cuestiones legales, es decir, ayudaba a los gobiernos a aprobar leyes y procedimientos para poner en práctica la Convención de la ONU sobre Refugiados de 1951. Su primer gran desafío fue responder, en 1956, al éxodo de unos 200.000 refugiados de Hungría tras la represión soviética del levantamiento popular.²

Durante la década de los sesenta, a medida que la descolonización de África adquiría impulso, el ACNUR se convirtió en una organización para los refugiados con mandato global. El proceso empezó cuando asistió a los argelinos que escapaban de la guerra de la independencia

Refugiados de Darfur, Sudán, llegando a asentamientos cercanos a la frontera con Chad.
(UNHCR/B. Heger/2004)

de su país en busca de refugio en los vecinos Túnez y Marruecos y ayudó a repatriarlos una vez terminado el conflicto. La crisis argelina supuso la primera implicación del ACNUR en África. Posteriormente, el ACNUR se expuso a numerosos desafíos y peligros al proporcionar asistencia y protección a los refugiados ruandeses en la región de los Grandes Lagos de África. En 1969, aproximadamente dos terceras partes de los fondos de su programa global se estaban gastando en países africanos.³

Durante las décadas de los setenta y los ochenta, la descolonización y los conflictos civiles posteriores a las declaraciones de independencia se extendieron por buena parte de África y Asia. La crisis de 1971 de Bangladesh supuso la primera participación a gran escala del ACNUR en el sur de Asia. Como en muchas ocasiones a partir de entonces, el secretario general de la ONU acudió al ACNUR para que desempeñara el papel central del conjunto de la operación de ayuda. Con 10 millones de refugiados, en la crisis de Bangladesh se produjo el mayor desplazamiento humano de la segunda mitad del siglo veinte. Este período también se caracterizó por la implicación de las superpotencias de la Guerra Fría en guerras internas —el Cuerno de África, Latinoamérica y Asia—, que provocaron grandes flujos de refugiados. El ACNUR creció rápidamente a medida que trataba de responder a emergencias en tres continentes.⁴

En la década de los noventa, surgieron nuevos conflictos de diferente naturaleza que comportaron cambios en la percepción de los refugiados. Concretamente los países occidentales comenzaron a considerarlos como una carga y concentraron sus esfuerzos en contenerlos en su región de origen. Por consiguiente, el ACNUR se implicó más en situaciones de conflicto armado en curso, lo que exigió una mayor cooperación con las fuerzas militares. Esto quedó de manifiesto en la importante operación realizada por el ACNUR cuando los kurdos huían del norte de Iraq al final de la primera guerra del Golfo, en 1991. Aquel mismo año se inició otra destacada operación de emergencia a largo plazo, cuando la violenta desmembración de la antigua Yugoslavia dio lugar a la mayor crisis de refugiados en Europa desde la Segunda Guerra Mundial.

Entre otras crisis de la década de los noventa caracterizadas por desplazamientos humanos a gran escala se incluyen la de los Grandes Lagos, la de África occidental, la del sudeste de Asia y la del Cuerno de África. Pero a medida que fue menguando el interés de los principales donantes, muchas zonas de crisis prácticamente desaparecieron de los mapas políticos y de los medios de comunicación internacionales; a principios del siglo veintiuno, siguen latentes varias situaciones olvidadas de refugiados.⁵ Especialmente en África, las principales potencias eran reacias a implicarse a menos que estuvieran en juego sus intereses estratégicos.

Desde 2000, diversas emergencias nuevas o agravadas han planteado notables exigencias a los organismos humanitarios: por ejemplo, en Afganistán, Iraq, Sudán y los países afectados por el tsunami en diciembre de 2004.

Capacidad de preparación

Durante la década pasada, la comunidad internacional se ha dedicado más a prepararse para emergencias a fin de mejorar el nivel de su respuesta a las crisis. El examen de conciencia ha formado parte de este proceso. Según la evaluación interagencial de 1996 sobre la respuesta humanitaria en Ruanda, las organizaciones de ayuda carecían de definiciones de trabajo sistemáticas sobre medidas de preparación y planificación de contingencias. El informe señalaba también que era importante concebir la preparación con un criterio amplio para que incluyera

la ubicación anticipada de personal logístico y técnico clave así como de equipos de comunicaciones y cartografía adecuados.⁶

Se han hecho algunos progresos, lo que se refleja en un mayor número de profesionales con conocimientos sobre respuestas de emergencia. Se han establecido procedimientos eficaces y sencillos así como directrices y criterios claros. Se han almacenado suministros de emergencia, con acuerdos de compra inmediata y mecanismos de distribución que pueden activarse inmediatamente para garantizar un despliegue rápido. Este posicionamiento previo se produce en los niveles internacional y regional, aunque el segundo suele tener reservas más limitadas.⁷ El ACNUR posee sus almacenes internacionales en Copenhague y Abu Dabi así como algunos regionales en África para atender a 500.000 personas. En caso de emergencia, los artículos requeridos pueden ser trasladados por avión en 48 horas.⁸

En una emergencia que afecte a medio millón de personas, el ACNUR puede desplegar entre 60 y 125 personas, según sean las capacidades y necesidades de los gobiernos, las comunidades locales y las organizaciones afines.⁹ Lo ideal es que estos equipos tengan los conocimientos técnicos, la experiencia, las destrezas lingüísticas y el equilibrio entre hombres y mujeres necesario y puedan movilizarse en 72 horas.¹⁰ Esta mayor capacidad quedó de manifiesto en la rápida respuesta al tsunami de 2004. No obstante, los retrasos en la reacción ante la crisis de la región de Darfur (Sudán) y la entrada de refugiados en el vecino Chad ha demostrado que sigue habiendo lagunas.¹¹

Los mecanismos de alerta rápida y los procesos de planificación de contingencias procuran preparación para situaciones específicas en los niveles nacional y regional. El proceso de planificación de contingencias prevé diferentes escenarios partiendo de posibles acontecimientos políticos y patrones potenciales de desplazamiento. A continuación, éstos se combinan con cálculos aproximados de necesidades técnicas, de personal y de financiación, y una delimitación de las responsabilidades de las diferentes agencias. Se especifican líneas de autoridad y comunicación para asegurar una coordinación fluida. En el pasado, los instrumentos de alerta rápida han fallado porque se basaban en el escenario más probable y no en el más grave posible.

Aun siendo de crucial importancia, el mantenimiento de un nivel elevado de preparación requiere desviar recursos de las actividades en curso. Esto puede ser especialmente gravoso cuando las organizaciones afrontan carencias de financiación y en el horizonte no se avistan emergencias importantes que justifiquen esta desviación de recursos. Aflora una y otra vez el dilema de decidir si éstos han de ser asignados a mecanismos de respuestas de emergencia o a funciones regulares. Se comprobó en la emergencia de Kosovo, cuando ciertos recortes del presupuesto tuvieron un efecto negativo en la capacidad de actuación del ACNUR.¹²

Lo ideal sería que la alerta rápida generara intervenciones que mitigaran los conflictos y atajaran las violaciones de los derechos humanos. Durante la década de los noventa, junto a sus operaciones humanitarias, el ACNUR desempeñó un papel cada vez más importante en negociaciones políticas internacionales y ejerció cierta influencia en algunos países.¹³ Desde 2000, el grupo operativo de alerta rápida del Comité Permanente Interagencial (IASC, *Inter-Agency Standing Committee*) ha estado en primera fila a la hora de seguir de cerca los acontecimientos políticos que podrían requerir intervenciones de alto nivel.

El gobierno del país afectado por una emergencia tiene la responsabilidad y autoridad principal para coordinar y dirigir la ayuda internacional. Tal como se puso de relieve en la respuesta al tsunami asiático, la comunidad internacional no siempre observa el principio de subsidiariedad —en virtud del cual las instituciones multilaterales de ciertas dimensiones no asumen tareas que puedan ser realizadas debidamente por organizaciones locales o regionales—

Recuadro 4.1

Valle de Presevo: evitar otro desastre en los Balcanes

A finales de 2000, los enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad yugoslavas y el Ejército de Liberación de Presevo, Medvedja y Bujanovac (UCPMB) en el sur de Serbia obligaron a miles de habitantes albaneses de la zona a trasladarse al vecino Kosovo. Aunque entonces el número de desplazados era relativamente pequeño y el conflicto se limitaba a una franja de cinco kilómetros de ancho entre Serbia y Kosovo, las esperanzas por alcanzar la paz y la estabilidad en la región pendían de un hilo. También estaba el peligro de que el conflicto que estallaba en el sur de Serbia tuviera repercusiones graves para los serbios que permanecían en Kosovo.

En junio de 1999, tras el cese de los bombardeos de la OTAN y el regreso a Kosovo de centenares de miles de refugiados de etnia albanesa desde países vecinos, comenzaron las represalias contra la población serbia de la provincia. Muchos civiles serbios fueron obligados a abandonar su casa. Los valientes que se quedaron no podían moverse libremente y tenían que estar constantemente protegidos por la OTAN. Más o menos en el mismo periodo, fuerzas de seguridad yugoslavas implicadas en crímenes de guerra en Kosovo se red desplegaron en los municipios predominantemente alba-

neses de Presevo, Medvedja y Bijanovic, lo que la comunidad internacional conoce como valle de Presevo.

Un acuerdo entre las fuerzas de seguridad yugoslavas y la OTAN dio lugar al establecimiento de una «zona parachoques» de cinco kilómetros de ancho entre Kosovo y el sur de Serbia cuya finalidad era impedir choques accidentales entre los dos ejércitos. La creación de la Zona de Seguridad Terrestre, tal como se la conocía, junto con el despliegue de las fuerzas de seguridad yugoslavas prepararon el terreno para el estallido final de violencia en el área.

En otoño de 2000, las represalias en Kosovo habían empezado a disminuir aunque distaban de haber concluido. El ACNUR estaba trabajando con la OTAN y la Misión de la ONU en Kosovo para «establecer las condiciones» que permitieran el regreso de los serbios. Se iniciaron negociaciones con los dirigentes políticos albaneses para animarles a reconocer el derecho de los serbios a volver a su casa. En Belgrado también había un gobierno nuevo, más moderado, al frente del cual estaba el presidente yugoslavo Vojislav Kostunica.

Fue en esta atmósfera de cautela pero también de esperanza cuando comenzaron en el sur de Serbia los enfrentamien-

tos armados entre el UCPMB y las fuerzas de seguridad yugoslavas que realizaban operaciones contra insurgentes. El ACNUR respondió de inmediato a la entrada de albaneses en Kosovo y puso en marcha una planificación de contingencias para desplazamientos futuros. Preocupado por las posibles consecuencias para la población serbia de Kosovo, el enviado especial del ACNUR en la región llevó a cabo varias misiones de evaluación en el sur de Serbia en busca de medios para desactivar el conflicto.

Los albaneses del valle de Presevo temían a las fuerzas yugoslavas de Kosovo que actuaban en la zona, a las que acusaban de intimidación, acoso, ocupación de viviendas y destrucción de propiedades. También había un historial de discriminaciones contra las personas de etnia albanesa del valle de Presevo, lo que agravaba la situación y en su momento había provocado el crecimiento del UCPMB. La principal preocupación era la poca representatividad de las fuerzas policiales locales —la mayoría de los policías albaneses habían sido despedidos por el régimen anterior—, aunque había también otros problemas relacionados con la educación, el empleo y los medios de comunicación. Como los albaneses también están infrarepresentados en el

durante las etapas iniciales del esfuerzo humanitario.¹⁴ Se espera que las organizaciones humanitarias internacionales satisfagan las necesidades básicas cuando los gobiernos no puedan hacerlo —o no quieran por razones políticas.¹⁵ Esto exige esfuerzos por reforzar la preparación de organizaciones regionales y subregionales, que también pueden actuar como parte de un sistema efectivo de alerta rápida.¹⁶

Naturaleza de las respuestas

Un problema bastante común en las emergencias es la falta de un mecanismo formal para que la comunidad humanitaria ponga en marcha una respuesta oportuna y significativa. En Darfur, por ejemplo, donde la violencia ha asesinado o desplazado en una escala masiva, la respuesta humanitaria fue calificada de deficiente. Dos de las razones de esta respuesta insuficiente fueron la inaccesibilidad de Darfur y la poca disposición de algunos gobiernos a criticar al gobierno sudanés

gobierno, afirmaron ser incapaces de resolver sus quejas a través de las estructuras políticas adecuadas.

El enviado especial del ACNUR redactó una lista de medidas generadoras de confianza para abordar esas quejas y desactivar la situación. Las presentó al presidente Kostunica y al viceprimer ministro serbio, Nebojsa Covic, designado por Belgrado como principal interlocutor en la crisis. También subrayó la importancia de poner fin a las hostilidades lo antes posible, dadas las negativas consecuencias para la población serbia de Kosovo y las perspectivas de regreso de los que habían tenido que huir. Los pasos que seguirían y que a la larga desembocarían en un acuerdo de paz se llevaron a cabo gracias a los esfuerzos conjuntos de una notable red de participantes, entre ellos las Naciones Unidas, la OTAN, organizaciones intergubernamentales y regionales, y gobiernos afectados.

A principios de 2001, el enviado especial del secretario general para los Balcanes, Carl Bildt, advirtió de que la crisis era la «amenaza más grave para la estabilidad de los Balcanes». Entretanto, el Alto Comisionado para los Refugiados escribió sendas cartas al secretario general de la OTAN, lord Robertson, y al secretario general del Consejo de la

Unión Europea, Javier Solana, en las que solicitaba ayuda internacional para impedir que el conflicto entrara en una espiral desbocada. También pidió a la UE que enviara expertos a la región y comprometió a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa para que creara una policía multiétnica para el sur de Serbia. El ACNUR también se estableció a tiempo completo en el valle de Presevo y animó a otros organismos de la ONU y ONG a hacer lo propio.

De vuelta en Belgrado, el viceprimer ministro Covic empezó a trabajar en un plan que incorporaría las medidas generadoras de confianza propuestas por el enviado especial. Entre éstas se incluía la integración de las personas de etnia albanesa en las estructuras sociales, gubernamentales y políticas del sur de Serbia, así como una desmilitarización gradual de la Zona de Seguridad Terrestre. El plan de Covic también comprendía una amnistía para los combatientes albaneses. Mientras tanto, la OTAN envió a un representante para facilitar conversaciones directas entre Covic y el UCPMB.

En la primavera de 2001, las dos partes llegaron a un acuerdo de desmilitarización. El ACNUR propuso que ésta comenzara en Lucane, un pequeño pueblo del municipio de Bujanovac, que había

sido ocupado parcialmente por fuerzas yugoslavas. El 17 de mayo, el ACNUR y representantes de la OTAN, expertos de la UE, el viceprimer ministro Covic y el comandante del UCPMB asistieron al desarme del movimiento rebelde y a la retirada histórica de las fuerzas yugoslavas del pueblo. El proceso se repitió en los demás pueblos hasta que el área entera quedó desmilitarizada y se llegó a un cese total de las hostilidades.

En el ámbito humanitario, el ACNUR y otras organizaciones de la ONU y ONG empezaron a poner en marcha programas que incluían reparación de viviendas y otras formas de ayuda para incrementar la confianza de la población. Los esfuerzos conjuntos de todos esos protagonistas allanaron el terreno para el regreso de unos 15.000 desplazados a su casa. Cuando en la primavera y el verano de 2001, se iniciaron los enfrentamientos en la vecina antigua República Yugoslava de Macedonia, se reunieron los mismos protagonistas para resolver el conflicto, con lo que evitaron otro desastre potencial en los Balcanes. Estas experiencias ponen de manifiesto que las asociaciones eficaces y las medidas preventivas funcionan cuando la comunidad internacional demuestra tener voluntad política y moviliza los recursos necesarios.

para no arriesgar el proceso de paz en el sur del país. No obstante, la generalizada indignación pública y la amplia cobertura por los medios de comunicación parecen haber tenido un gran impacto: los gobiernos han modificado su postura y los donantes han aumentado los fondos para ayudar a los desplazados internos de Darfur y a los refugiados del vecino Chad.

Non-refoulement

El *non-refoulement* es un principio capital del derecho internacional. Estipula que los países no rechacen, devuelvan o expulsen personas a territorios donde sufrirían persecución y violencia.¹⁷ En el contexto de la emergencia, lo más importante es que los países dejen entrar a los solicitantes de asilo. En los últimos años, muchos Estados se han mostrado reacios a permitir a los solicitantes de asilo cruzar sus fronteras. Debido al endurecimiento de las políticas de asilo, se ha debilitado el principio de *non-refoulement*. Por ejemplo, en 2001 Pakistán no per-

mitió una nueva entrada de refugiados afganos en su territorio. El gobierno consideraba que la comunidad internacional no había suministrado la suficiente asistencia para hacer frente a los millones de refugiados que habían afluído al país desde el final de la Guerra Fría.¹⁸

En la fase inicial de una respuesta de emergencia, la principal actuación se centra en los esfuerzos para permitir el libre paso de refugiados. En 1999, en la situación de emergencia de Kosovo, los programas de evacuación y traslado humanitario llevaron refugiados a 28 países de fuera de la región, con lo que se repartió la carga de manera equitativa.¹⁹ Estos programas trataban de mitigar la presión sobre Macedonia y animar a seguir aceptando refugiados procedentes del vecino Kosovo. En la resolución de esta crisis, fue de gran ayuda que los medios de comunicación dieran relieve al éxodo, que la comunidad internacional estuviera dispuesta a actuar con decisión, y que los países desarrollados cercanos a la región asumieran su correspondiente parte de la carga de los refugiados.

Logística humanitaria

La logística une la preparación para la emergencia y la respuesta, aunque en los procesos de toma de decisiones de alto nivel su función suele ser menospreciada.²⁰ La rapidez de la respuesta a una emergencia depende de la capacidad para conseguir y transportar suministros al lugar donde sean necesarios. Diversas evaluaciones han puesto de relieve lagunas en estos procedimientos, lo que ha conllevado riesgo para la vida de los desplazados.²¹ Las alteraciones en el flujo de productos y mercancías pueden deberse a falta de fondos, a niveles elevados de inseguridad y acceso limitado, o a competencia entre organizaciones por obtener los mismos artículos de ayuda al mismo tiempo. En la respuesta a las infraestructuras dañadas por el tsunami de 2004, las demoras en las aduanas y la gran demanda de transporte provocaron congestión en aeropuertos y carreteras. La donación de material no solicitado fue un problema añadido a las líneas de abastecimiento ya sobrecargadas.²²

La logística humanitaria también debe ocuparse del despliegue oportuno del personal apropiado. El esfuerzo logístico requerido para llevar a los trabajadores a un área de emergencia es inmenso: los preparativos para el transporte, los visados, el alojamiento y otros servicios deben hacerse a tiempo.²³ Dado el complejo e inseguro entorno de trabajo, a menudo se produce una gran rotación de personal, lo que se traduce en frecuentes cambios de responsabilidades, inanición, memoria institucional limitada y esfuerzos de coordinación fragmentados.²⁴ Los equipos de ayuda con frecuencia han de instalarse en lugares alejados, donde para crear sistemas básicos de administración y comunicación quizá se precise mucho tiempo, lo que afecta a la seguridad y la coordinación efectiva.²⁵

Se requieren niveles elevados de capacidad y coordinación no sólo para la logística de las respuestas de emergencia sino también para gestionar eficazmente el avance inexorable de la población desplazada. En algunos casos, quizás haya que trasladar a los desplazados desde zonas de conflicto a áreas seguras. Para que estas actuaciones sean un éxito, hace falta un número suficiente de vehículos grandes y provisiones de combustible, comida, agua, servicios sanitarios y tiendas de campaña.²⁶ Esto es lo que sucedió en Chad, donde en 2003-2004 más de 150.000 refugiados sudaneses fueron realojados en ocho campamentos recién creados en circunstancias difíciles, habida cuenta del tamaño de la población y del hostil entorno desértico. Este reasentamiento lejos de la zona fronteriza garantizó un cierto grado de protección contra incursiones de combatientes procedentes de Darfur.²⁷



*Devastación en Banda Aceh, Indonesia, tras el tsunami del 26 de diciembre de 2004.
(UNHCR/J. Austin/2005)*

El nexo protección-asistencia

Las respuestas a las emergencias han de apoyarse en una evaluación clara de las necesidades y no en las disponibilidades o previsiones de financiación, pero no siempre pasa esto.²⁸ Cuando sea posible, se han de efectuar valoraciones y establecer parámetros para determinar áreas prioritarias de respuesta. No obstante, hay que señalar que, en muchas ocasiones, el enorme número de casos y la extrema inseguridad impiden llevar a cabo evaluaciones fiables de las necesidades. Como consecuencia de ello, la calidad general de esos análisis ha sido baja.²⁹

Las respuestas de emergencia tienden a poner más énfasis en la ayuda que en la protección. Especialmente en las entradas masivas, se presta más atención a las necesidades inmediatas de comida y salud. Esto se debe en parte a que éstas son fáciles de identificar. A veces, sin embargo, si el personal encargado es inexperto, no sabe identificar las necesidades de pro-

tección. Por ese motivo, en algunas situaciones, la seguridad y los derechos humanos se mantienen al margen de la ayuda.³⁰ Las necesidades de protección también pueden quedarse sin resolver si los responsables de las mismas no formulan una estrategia adecuada en las críticas fases tempranas de una emergencia.

En la década de los noventa, el ACNUR estableció una «escala de opciones» para proporcionar seguridad a las poblaciones desplazadas. El primer paso consiste con los desplazados. El segundo es procurar alternativas a medio plazo, como formación y apoyo para consolidar su capacidad de asegurar el cumplimiento de la ley o el despliegue de expertos policiales o civiles internacionales. La parte superior de la escala corresponde a las misiones internacionales de mantenimiento de la paz, donde se incluyen planes regionales como los de Afganistán, la República Democrática del Congo y Liberia. Debido a las restricciones personales, la segunda opción no ha despertado mucho interés. De todos modos, en Darfur se ha desplegado personal de la Unión Africana para brindar protección y seguridad a lo largo de itinerarios habituales de los desplazados y en sus campamentos.³¹

Con el tiempo, las Naciones Unidas y las ONG han dado pasos para recoger la gran variedad de actividades de ayuda en el marco global de los derechos humanos. Los derechos culturales y socioeconómicos han sido de particular importancia para procurar un patrón de calidad de vida a los desplazados. Ahí incluimos el derecho a una vivienda adecuada, comida, y servicios sanitarios y educativos. De este modo, las víctimas de los conflictos son «demandantes de derechos» y no objetos de caridad, con lo que se contribuye a preservar su dignidad.³²

En realidad, el discurso humanitario ha pasado de percibir a las personas desplazadas como víctimas pasivas y dependientes de la ayuda a considerar que están al cargo de su propia vida. Incluso en las circunstancias personales más duras los desplazados intentan salir adelante.³³ Así pues, ha recibido más atención la necesidad de un enfoque orientado al desarrollo personal del refugiado en las etapas iniciales de la respuesta humanitaria. Esto supone que los desplazados se impliquen en decisiones que afectan a su vida. De esta forma, la ayuda humanitaria puede apoyar su modo de solucionar los problemas, fortalecer los puntos fuertes y dar formación cuando sea necesario para promover su autosuficiencia a largo plazo.

Género y edad

En las situaciones de emergencia, tienden a agravarse las desigualdades preexistentes y los grupos vulnerables suelen estar más en peligro. Entre las principales amenazas que sufren las mujeres durante una emergencia se cuenta la violencia sexual y de género, el tráfico de personas y una mayor exposición al VIH/sida. Desde la década de los noventa, los derechos y las necesidades de las mujeres desplazadas están recibiendo cada vez más atención, y la sensibilidad ante las cuestiones de la edad y el género se ha incorporado a las directrices y los programas actuales de respuestas a emergencias. Esto incluye brindar a las mujeres desplazadas documentos de identidad o de inscripción para facilitarles libertad de movimientos.

El criterio del género como elemento central se ha aplicado incluso a la distribución de comida: se reparten las provisiones antes a las mujeres que a los hombres para garantizar una distribución más equitativa en las familias. Las preocupaciones por las cuestiones del género también se vuelven importantes cuando se plantea el diseño y la disposición del campamento. Si de noche no hay luz en las zonas utilizadas por las mujeres, o falta material para cerrar

las vías de entrada, quizá se eleve el riesgo de sufrir ataques. Se llevan a cabo importantes esfuerzos para implicar a las mujeres en el proceso de toma de decisiones e impedir y responder a la violencia de género.

Un creciente número de organizaciones colocan en sus programas el género como elemento central, pero los resultados siguen siendo desiguales. Aunque ha habido avances en la sensibilización del personal humanitario ante las cuestiones de género, es difícil contratar a suficientes mujeres, sobre todo en el ámbito nacional. Además, a menudo se considera que la prevención de la violencia de género y la respuesta a la misma son un asunto culturalmente delicado pues tiene que ver en parte con violaciones que se producen en el ámbito privado.³⁴ Esto explica las dudas o la negativa de algunos gobiernos de acogida a abordar estos problemas.

En los escenarios de emergencia, los niños, sobre todo los que no van acompañados, presentan necesidades de protección especiales. Con frecuencia, los menores desplazados corren un riesgo mayor de sufrir desnutrición, enfermedades, peligro físico, trauma emocional, trata de personas, explotación y abuso.³⁵ En este campo se han hecho considerables progresos, especialmente durante la década de los noventa, y desde 1998 las cuestiones relativas a los niños se han incorporado progresivamente a las agendas de paz y seguridad internacionales.³⁶ No obstante, sigue habiendo lagunas importantes en la protección infantil, debido en parte a que, entre los trabajadores comunitarios, no hay suficiente conciencia de las amenazas sufridas por los niños y de sus necesidades de protección.³⁷ Las funciones y responsabilidades de los organismos que trabajan con niños no siempre están definidas con claridad, y a veces se aprecian desajustes y solapamientos en sus actividades. No se da suficiente prioridad a las necesidades de los niños, en especial cuando los fondos son escasos o las nuevas llegadas desbordan las capacidades de ayuda existentes.

Avances recientes

Ciertos cambios producidos en el sector humanitario en la década de los noventa, como la bilateralización de la ayuda, la financiación irregular, un mayor número de operaciones en zonas de conflicto y una proliferación de protagonistas, han tenido un impacto significativo en el carácter de la respuesta humanitaria. Aunque el solapamiento entre las agendas política y humanitaria siempre ha influido en las respuestas de auxilio, un cambio hacia un mayor intervencionismo unilateral en algunos países ha llevado a una mayor sincronización de los objetivos políticos, militares y humanitarios.³⁸ En algunos casos, las decisiones sobre respuestas de emergencia han sido impulsadas por los medios de comunicación y la opinión pública.

Financiación

En el período posterior a la Guerra Fría se produjo entre los principales donantes una importante reestructuración de los presupuestos de ayuda, debido en parte a las exigencias de una mayor transparencia con respecto a los gastos públicos. Por lo general, la respuesta internacional de emergencia ha correspondido en exclusiva a las grandes organizaciones occidentales y a las Naciones Unidas. En algunos países occidentales, ciertos intentos de lograr una mayor coherencia entre la actuación política y la humanitaria ha dado origen a considerables

Recuadro 4.2

República Democrática del Congo: una crisis olvidada

La República Democrática del Congo (RDC) es un ejemplo de crisis compleja y prolongada, caracterizada por el desmoronamiento del Estado, niveles altos de violencia y abusos a los derechos humanos, muchos actores de ayuda internacional, financiación limitada y falta de voluntad política para cambiar ese estado de cosas. La proliferación de armas, el bandalismo omnipresente y el crimen han agravado la situación, sobre todo en la parte oriental de este país inmenso y étnicamente diverso. La crisis humanitaria de la RDC ha sido calificada como una de las más graves del mundo, y con frecuencia se le aplica el adjetivo de «olvidada».

Las reivindicaciones étnicas y los intereses económicos, especialmente en las zonas ricas en recursos naturales, han provocado un conflicto interétnico que también implica a otros actores internacionales. En 1997, el presidente Mobutu Sese Seko fue derrocado por Laurent Kabila con ayuda de Ruanda y Uganda. Después se levantaron contra Kabila rebeldes que tomaron el control de aproximadamente un tercio del país en el este. Kabila recibió apoyo de tropas de Angola y Zimbabwe, mientras Burundi, Ruanda y Uganda ayudaban a los rebeldes. En 1999, un alto el fuego firmado en Lusaka permitió a las Naciones Unidas establecer una misión de paz (MONUC) en el país. Sin embargo, el alto el fuego era reiteradamente violado por todos los firmantes, con lo que la violencia siguió sobre todo en el este y el norte.

En enero de 2001, fue asesinado Laurent Kabila, a quien sucedió su hijo, Joseph Kabila, lo que anunció nuevas esperanzas de alcanzar la paz y la estabilidad. El joven Kabila estaba dispuesto a poner en práctica las disposiciones de los Acuerdos de Paz de Lusaka de 1999. A tal fin, adoptó una serie de audaces medidas económicas y retiró las tropas del frente. En 2002, los grupos en guerra de la RDC y los gobiernos de la RDC, Ruanda y Uganda firmaron un acuerdo de paz. El Acuerdo de Sun City de 2002 faci-

litó la creación en julio de 2003 de un gobierno de transición con todos los grupos representados que reunificaba oficialmente el país.

En 2003, ciertos vacíos de poder debidos a la retirada de tropas en Kivu Norte y Kivu Sur y en el distrito de Ituri —rico en minerales— provocaron la reanudación de la violencia. En Ituri, gran parte de los enfrentamientos tenían una dimensión étnica, produciéndose concretamente entre los ganaderos hema y los agricultores lendu. En diferentes épocas, ambos habían sido apoyados por Uganda. La violencia sólo terminó cuando intervinieron tropas francesas. Desde 1999 y como consecuencia de los combates en Ituri, han muerto decenas de miles de personas y ha habido más de 500.000 desplazados.

Los interminables años de enfrentamientos y conflictos han tenido consecuencias dramáticas para la población civil. La pobreza, acentuada por el conflicto, ha incrementado sobremanera la vulnerabilidad de la gente. El desmoronamiento de las infraestructuras estatales de la salud y otros servicios, la inflación y los altos niveles de desempleo han agravado aún más los efectos negativos de la situación. Los combates han originado niveles atroces de hambre, enfermedades y muerte, así como innumerables abusos a los derechos humanos. Muchos miles de mujeres y hombres, chicas y chicos, han sido víctimas de violencia sexual y de género, lo que ha acrecentado el impacto humano de un conflicto que desde 1998 ha ocasionado la muerte de más de 3,8 millones de civiles. En 2005, había en el país más de 1,5 millones de desplazados internos y más de 400.000 refugiados, lo que multiplicaba las presiones sobre los recursos disponibles.

Durante varios años, la comunidad internacional prestó muy poca atención a la RDC. Los fondos para afrontar la crisis seguían siendo escasos en comparación con asuntos de mayor relieve como los de Afganistán e Iraq. En 2001, con la espe-

ranza de que el liderazgo de Joseph Kabila marcará el inicio de una época de pacificación, aumentó la confianza internacional. Así, mientras en 2000 el Llamamiento Consolidado fue sólo del 32%, en los años siguientes creció pasando del 67% en 2001 a más del 72% en 2004. Pero los esfuerzos de la comunidad internacional no han sido suficientes para ayudar al país a abordar sus desafíos políticos.

Bajo el liderazgo de Joseph Kabila, el país se ha abierto a la comunidad humanitaria. En septiembre de 2005, la MONUC disponía de más de 16.000 policías y militares con autorización para el uso de la fuerza. No obstante, pese a la mayor seguridad debido al despliegue de la MONUC, el acceso humanitario ha seguido siendo fragmentario a causa de la constante violencia, que a menudo ha provocado la evacuación de los cooperantes y la suspensión de los programas de ayuda. Además, las mismas dimensiones del país y las malas infraestructuras —a veces inexistentes— siguen planteando dificultades operativas y logísticas.

En 2005, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 1592, que ampliaba el mandato de la MONUC y declaraba explícitamente que su principal objetivo era la consecución de la paz. Se ha avanzado algo en la dirección del desarme de las diversas milicias y la puesta en marcha del Acuerdo de Sun City. Aun así, en 2005 la continua inseguridad en el este estuvo estrechamente relacionada con el impasse político en Kinshasa. El gobierno aún parece ser más un conglomerado de distintas facciones que una entidad coherente. Se aplazaron las elecciones previstas para el verano de 2005, y siguen pendientes la creación de servicios integrados de seguridad nacional y la promulgación de una constitución y una nueva ley electoral. Además del apoyo ininterrumpido de la comunidad internacional, una solución a largo plazo para la RDC requerirá estabilidad en los países vecinos y en el conjunto de la región.

Mapa 4.1 República Democrática del Congo, junio de 2005



Las fronteras, los nombres y las denominaciones usados en este mapa no presuponen aprobación oficial o aceptación por las Naciones Unidas.
 Fuentes de datos geográficos: ACNUR, mapas digitales Global Insight - © 1998 Europa Technologies Ltd.

cambios en las estrategias humanitarias.³⁹ De hecho, en algunos casos la asistencia se ha utilizado más como instrumento de la política del Estado que para respaldar la prevención y la resolución de conflictos.⁴⁰

Como consecuencia del vínculo entre agendas humanitarias y políticas de los países, desde comienzos de la década de los noventa los presupuestos totales de ayuda han aumentado — si bien la parte disponible para las agencias multilaterales ha descendido. Las demandas de una mayor responsabilidad y la refundición de las agendas humanitaria y política han empujado a algunos donantes a utilizar los fondos de ayuda para favorecer su propia notoriedad, principalmente sobre el terreno. En efecto, comúnmente se cree que la tendencia de muchos donantes a trabajar fuera del sistema de la ONU en la crisis de Kosovo ha tenido un impacto negativo en las instituciones humanitarias multilaterales.⁴¹

Entretanto, ciertas disparidades en la financiación han puesto seriamente en entredicho la imparcialidad internacional. Los presupuestos de ayuda se han multiplicado donde se superponen los intereses estratégicos y humanitarios, como sucede en Afganistán e Iraq, mientras que en otras áreas de crisis se han reducido. Por ejemplo, en la emergencia de Kosovo de 1999 la calidad y cantidad de la ayuda distribuida superó en mucho a la suministrada a los refugiados de muchos países africanos.⁴² El impacto de los intereses de Estado en la respuesta humanitaria también se pone de manifiesto en el caso de Iraq, en el que se aprobó una petición de fondos cuando había otras crisis igual de urgentes —o más— y financiadas de manera insuficiente.⁴³

Además de la planificación de contingencias, la preparación y las evaluaciones de necesidades conjuntas, el principal mecanismo para lograr una respuesta multilateral coordinada es el Procedimiento de Llamamientos Consolidados de la ONU (*CAP, Consolidated Appeal Process*). Los llamamientos consolidados están sistemáticamente infradotados por mucho que los donantes declaren su compromiso con el proceso. En 2004, sólo se recibió realmente el 60% de la ayuda humanitaria solicitada por el CAP.⁴⁴ Además, la elevada proporción de fondos con fines especiales impide la asignación de recursos en función de las necesidades. Esto obliga al ACNUR y otros organismos de la ONU a replantear continuamente las prioridades respecto a las actividades propuestas, ateniéndose a sus respectivos mandatos, lo que de vez en cuando genera competencia entre organizaciones o la incrementa.⁴⁵

Por su parte, a los donantes les preocupa enormemente la eficacia de las respuestas y la falta de aprendizaje institucional, lo que comporta a su vez mayor exigencia de responsabilidades. Esto se ha traducido en más estudios de evaluación así como en numerosos manuales y directrices sobre la buena práctica.⁴⁶ Algunas de estas evaluaciones han adoptado un enfoque participativo, incluyendo consultas con refugiados y personal humanitario en diferentes fases del proceso.⁴⁷ En última instancia, sin embargo, lo que debe impulsar la agenda de la responsabilidad son los principios humanitarios y las necesidades de los desplazados y no los intereses de los donantes.⁴⁸

Papel de los militares

El papel cada vez más importante de las fuerzas militares en las emergencias humanitarias ha sido recibido parcialmente como una bendición. En muchas emergencias, estas fuerzas han resultado ser decisivas para llevar la ayuda a áreas inseguras y de difícil acceso. Los militares suelen ser gente experta, organizada y bien equipada. En la crisis de Kosovo, asumieron la

tarea crucial de construir refugios para un gran número de desplazados. Tras el tsunami de 2004, fuerzas militares internacionales y locales fueron elogiadas por su participación en la ayuda a los afectados por la catástrofe.

El rigor en la coordinación de los mandos militares puede facilitar una respuesta rápida que va dejando paso poco a poco a otra de carácter más consensual dirigida por el gobierno de acogida y los actores humanitarios. Las actuaciones conjuntas con los militares pueden ser de importancia crucial para garantizar la seguridad y el acceso directo a las poblaciones afectadas, así como para aislar a combatientes y otros elementos que supongan una amenaza. Estas operaciones se llevan a cabo cada vez más en Estados fallidos (o en proceso de debilitamiento) que experimentan niveles elevados de inseguridad.

Pero el vínculo entre las organizaciones humanitarias y las fuerzas militares ha hecho que la neutralidad de las primeras se diluyera en contextos politizándose inseguros. El personal humanitario ha estado padeciendo más violencia e intimidaciones. Entre julio de 2003 y julio de 2004, sufrieron muerte violenta al menos 100 integrantes del personal civil de las Naciones Unidas y diversas ONG.⁴⁹ Esta violencia a menudo provoca la suspensión de las operaciones y la evacuación de los cooperantes, lo que interrumpe el imprescindible flujo de la ayuda. Como la presencia de organismos humanitarios suele ofrecer a la población civil un cierto grado de seguridad, los ataques sobre el personal humanitario han reducido, por tanto, el nivel básico de protección.⁵⁰

Próximos desafíos

Aunque cada emergencia es única y plantea un conjunto nuevo de desafíos, una preparación sólida para estas situaciones puede facilitar una respuesta rápida y efectiva que salve vidas. Asignar la responsabilidad de sectores específicos a organizaciones concretas es una forma de garantizar un enfoque más eficaz. Además, muchas veces se ha puesto de manifiesto la importancia esencial de funciones de apoyo como la logística, la administración y las telecomunicaciones, por lo que habría que dotar a éstas de una financiación suficiente.

Es posible ampliar el espacio humanitario adoptando medidas concretas para proteger mejor al personal. La asociación de misiones civiles y pacificadoras de la ONU, así como con organizaciones regionales, podrían facilitar una respuesta regional a la protección de los desplazados. Entretanto, las repercusiones del uso de personal militar deben evaluarse caso por caso para calibrar mejor su impacto en la neutralidad humanitaria.

Trabajar en asociación con países potencialmente afectados trasciende la coordinación entre agencias y los memorandos de acuerdos. Las Naciones Unidas, las ONG y los donantes tienen un papel cuando los países no pueden o no logran asumir una responsabilidad humanitaria primordial. Como mínimo, supondría que los organismos internacionales de ayuda trabajaran estrechamente para proporcionar fondos, asistencia técnica y, si así fuera solicitado, liderazgo a países afectados por desplazamientos derivados de conflictos.

Por último, si aumenta la hostilidad hacia los inmigrantes y los refugiados, a muchos gobiernos la política de contención les resulta atractiva. Por tanto, será preciso hacer un esfuerzo por recordar a los países sus responsabilidades respecto a la Convención de la ONU para Refugiados de 1951 a fin de garantizar que no se cierran las fronteras.

Recuadro 4.1

La perspectiva desde el país de acogida: el caso de Tanzania

A finales de 2004, Tanzania acogía a más de 400.000 refugiados diseminados por 11 campos de refugiados del oeste del país y aproximadamente unos 200.000 en asentamientos situados en las áreas de Mishamo, Ulyankulu y Katumba. La mayoría de los refugiados de Tanzania son burundianos y congoleños. Como país africano destacado en la aceptación de desplazados, Tanzania es un actor clave en el régimen global de los refugiados. Desde la independencia, ha recibido personas procedentes de más de nueve países y ha sido un país muy elogiado por su hospitalidad con los recién llegados, quienes, hasta las emergencias de la década de los noventa, eran acogidos según un criterio de asentamientos rurales que sirvió de modelo a todo el continente. No obstante, debido a las presiones políticas y materiales surgidas de esas emergencias, el criterio del asentamiento fue sustituido por un modelo de campamentos y repatriación que ha continuado vigente hasta hoy. Más de una década después, los legados políticos, económicos y operativos/organizativos de este período siguen contando mucho en todos los aspectos de la política tanzana relativa a los refugiados.

La inestabilidad de los programas se repite pese a que no hay flujos de entrada rápidos ni a gran escala. El movimiento ininterrumpido de refugiados que entran y salen se topa con una capacidad o

una disposición muy fluctuante tanto del país de acogida como de los actores internacionales para responder a los desafíos simultáneos de las nuevas llegadas y la presencia más a largo plazo de los refugiados. El gobierno de Tanzania cree que los esfuerzos concertados para encontrar una solución al problema deberían centrarse en abordar las razones que han originado el desplazamiento. Con este fin, respaldó las iniciativas de paz en la República Democrática del Congo (RDC) y Burundi, esfuerzos que culminaron en la firma del Acuerdo de Paz de Arusha en 2002, el cual sentó las bases del gobierno de transición de Burundi y allanó el camino para la repatriación de los refugiados burundianos, bien que a una escala limitada. Ciertos cambios políticos en Tanzania, sobre todo la descentralización y una mayor liberalización, se suman a una situación en que los imperativos políticos, humanitarios y económicos se consideran a menudo contrapuestos.

Políticas de seguridad y mejora en las relaciones regionales

En los primeros años de la década, la creciente tensión entre Burundi y Tanzania bajó significativamente gracias a diversas iniciativas diplomáticas, entre ellas una misión del Comité Ejecutivo de la ONU para Asuntos Humanitarios en Tanzania y la creación en 1999 del denominado «paquete de seguridad». Este pro-

grama financia una policía tanzana especial y hasta tres consejeros de seguridad de la ONU para reforzar la ley y el orden, incrementar la protección de los refugiados y las comunidades locales y mantener el carácter civil y humanitario de los campamentos. Por su cuenta, los militares tanzanos han aumentado su presencia a lo largo de la frontera. Otra innovación, basada en experiencias en Latinoamérica, se propuso implicar a representantes de los refugiados en las negociaciones de paz de Burundi, pero tuvo escaso éxito.

Aunque fue posible, por tanto, atenuar las preocupaciones más apremiantes respecto a la seguridad internacional, surgieron problemas nuevos, entre ellos dificultades derivadas de una creciente «segurización (extremar las medidas de seguridad)» de las cuestiones relativas a los refugiados en Tanzania, donde la política se percibe casi exclusivamente a través del prisma del crimen y de la imposición del cumplimiento de la ley. La reacción del gobierno ante los incidentes de seguridad consistió en restringir los movimientos y las actividades económicas de los refugiados. El programa también se ocupaba de asuntos como la explotación sexual y la violencia de género. El paquete de seguridad es, en última instancia, una medida temporal que no puede sustituir a la policía, el poder judicial y las autoridades de inmigración en el impor-

tante papel de garantizar la seguridad y la protección efectiva de los refugiados a nivel de distrito.

Necesidades básicas y criterios mínimos

En el pasado, la veteranía del programa de los refugiados en Tanzania convirtió el país en un lugar donde explorar métodos innovadores. Más recientemente, no obstante, los continuos recortes presupuestarios y las reiteradas interrupciones en el suministro de alimentos han fomentado una sensación de inestabilidad. Aunque los refugiados siguen disfrutando de un buen nivel de acceso a educación primaria, asistencia médica, agua y servicios sanitarios, ha habido escasez de comida y de algunos artículos no comestibles. Esto, unido a las restricciones a la libertad de movimientos y la falta de suficiente tierra de cultivo y de empleo, significa que persisten los desafíos operativos básicos y que no ha sido posible ir mucho más allá de la fase inmediata posterior a la emergencia. En el marco del Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad de Protección, del que Tanzania es uno de los cuatro países piloto, el gobierno ha acordado celebrar consultas sobre la viabilidad de introducir la aparcería o actividades agroforestales para incrementar la autonomía de los refugiados.

Para hacer frente a esta situación, se ha reactivado la coordinación de donan-

tes, los cuales participan actualmente en la misión anual de evaluación conjunta WFP (Programa Mundial de Alimentos, *World Food Program*)-ACNUR. Igualmente, una agrupación de ONG locales y nacionales ha redoblado sus esfuerzos por alcanzar soluciones mutuamente beneficiosas tanto para los refugiados como para las poblaciones locales así como para resolver las preocupaciones del gobierno. Recientemente, el grupo ha financiado y publicado un estudio sobre el impacto de los refugiados en el país.

Cambio y continuidad en la política

Aunque Tanzania apoya la Agenda para la Protección, también ha insistido en que se revise la Convención de la ONU sobre Refugiados de 1951, para que los «refugios seguros» de los países de origen puedan reemplazar la necesidad de asilo. En 2003, el gobierno promulgó su primer decreto sobre política nacional relativa a los refugiados, según el cual los solicitantes de asilo son admitidos en el país durante un año, período en el que deben llevarse a cabo las actuaciones necesarias para crear zonas seguras en los países de origen. La política entorpece mucho la integración local.

El marco político y legislativo de Tanzania con respecto a los refugiados no concuerda plenamente con las disposiciones de la Convención de 1951 sobre Refugiados. Procura tan sólo asilo temporal, limi-

ta los movimientos de los refugiados y no contempla la revisión judicial si la solicitud de asilo es rechazada. El gobierno ha señalado que está en pleno proceso de reconsideración de estas medidas. En un intento de mejorar la acogida de refugiados y los procedimientos de determinación de estatuto y evitar el *refoulement*, en 2005 se crearon comités ad hoc para entrevistar a los recién llegados de Burundi y la RDC. Los casos rechazados serían remitidos al Comité de Idoneidad Nacional, encargado de la determinación del citado estatuto. De todos modos, la puesta en práctica varía de un distrito a otro, y además han surgido problemas sobre si seguir dando validez al Estatuto de refugiado a primera vista (*prima facie*) en el país.

A menudo se interpreta que los refugiados son una carga para Tanzania. El gobierno suele decir que la acogida no ha reportado ningún beneficio tangible, sino sólo la disminución de sus limitados recursos. A su juicio, las diferencias en la calidad de la protección a los refugiados en el país se deben a incumplimientos en la responsabilidad compartida y a esfuerzos insuficientes para abordar las causas fundamentales de los desplazamientos.



5

Situaciones de refugiados de larga duración: búsqueda de soluciones prácticas

La mayoría de los refugiados actuales han vivido exiliados durante mucho tiempo, confinados en campamentos o padeciendo una existencia precaria en áreas urbanas de países en vías de desarrollo. La mayor parte permanecen en una especie de limbo y a menudo dependen de otros para hallar soluciones a su difícil situación. Su problemática es similar al de las decenas de miles de refugiados que, en las décadas de los cincuenta y los sesenta, quedaron atrapados en campos de Europa occidental. El Alto Comisionado para los Refugiados de entonces, Gerrit van Heuven Goedhart, denominó esos campamentos «puntos negros en el mapa de Europa» que deberían «quemar en la conciencia de los privilegiados que viven en mejores condiciones». ¹ Si persistía la situación, decía, los problemas de los refugiados se agravarían y su oficina se limitaría «simplemente a administrar la miseria humana». ² Finalmente, el problema de las personas desplazadas en Europa se resolvió 20 años después de terminada la Segunda Guerra Mundial; sin embargo, no parece que las crisis actuales de larga duración se vayan a solucionar en un futuro inmediato.

Desde principios de la década de los noventa, la comunidad internacional se ha centrado en gran medida en las emergencias de refugiados. Ha destinado ayuda humanitaria a poblaciones afectadas por guerras y apoyado programas de repatriación a gran escala en áreas especialmente conflictivas como los Balcanes, la región africana de los Grandes Lagos y, más recientemente, Darfur (Sudán) y Chad. Aun así, más del 60% de los refugiados de la actualidad se encuentran atrapados en situaciones alejadas de la atención internacional. Caracterizadas a menudo por largos períodos de exilio —que para algunos grupos se han alargado durante décadas—, estas situaciones se producen en casi todos los continentes en emplazamientos que incluyen campamentos, asentamientos rurales y centros urbanos. La inmensa mayoría se ubican en las regiones más pobres e inestables del mundo, y son a menudo el resultado de la negligencia de los actores regionales e internacionales.

Refugiados karen de Birmania en el campo Tham Hin, provincia de Ratchaburi (Tailandia). Muchos de los refugiados de la etnia Karen de este campo abandonaron su país en 1997. (UNHCR/K. Singahseni/1997)

Los refugiados atrapados en estas situaciones olvidadas sufren con frecuencia considerables restricciones en sus derechos. Al mismo tiempo, su presencia crea problemas políticos y de seguridad entre los gobiernos de acogida y otros países de la región. Como tales, las situaciones de refugiados de larga duración suponen un desafío importante tanto para los derechos humanos como para la seguridad. «Entre las consecuencias de que haya tantos seres humanos en una situación estacionaria», sostiene el ACNUR, «se incluyen vidas desperdiciadas, recursos despilfarrados y más amenazas a la seguridad».³ Tomados por separado, cada uno de estos desafíos conlleva una preocupación creciente. Tomados en conjunto —y dada la interacción entre seguridad, derechos humanos y desarrollo—, se vuelve más evidente la importancia de las situaciones prolongadas de refugiados.

Pese a la gravedad del problema, las situaciones de refugiados de larga duración aún no figuran de manera destacada en las agendas políticas internacionales. En esta situación de vacío, organizaciones humanitarias como el ACNUR intentan ocuparse de estas poblaciones olvidadas y mitigar los efectos negativos de un exilio prolongado. De todos modos, estos esfuerzos no bastan. En el pasado, crisis parecidas en Europa, el sudeste de Asia y Latinoamérica se resolvieron mediante planes exhaustivos de acción que implicaron tanto a agencias humanitarias como a agentes políticos, del desarrollo y de la seguridad. Hoy también es preciso un enfoque integrado de este tipo.

Naturaleza y alcance del problema

Posiblemente, la dificultad de definir las situaciones de refugiados de larga duración ha frustrado esfuerzos para formular respuestas políticas efectivas, con lo que es claramente necesario un conocimiento detallado del alcance y la importancia generales del problema. El ACNUR define una situación de refugiados prolongada como «aquella en la que los refugiados se encuentran en un estado de espera, duradero e insoluble. Quizá su vida no corra peligro, pero sus derechos fundamentales y sus necesidades económicas, sociales y psicológicas esenciales siguen sin ser satisfechas tras años de exilio. En esta situación, un refugiado a menudo es incapaz de liberarse de la dependencia forzosa de la ayuda exterior».⁴

Al identificar las principales situaciones de refugiados de larga duración en el mundo en 2004, el ACNUR se basó en aquellas poblaciones de refugiados de 25.000 personas o más que han estado exiliadas 5 o más años en países en vías de desarrollo».⁵ El estudio excluía a los refugiados palestinos, que se hallan bajo el mandato de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA, *UN Relief and Works Agency*) y representan la situación de refugiados más antigua y de mayores dimensiones del mundo.

La definición anterior describe con precisión la situación de muchos refugiados en situaciones prolongadas. Lo que no refleja es que muchos de ellos están activamente comprometidos en buscarse un futuro por sí mismos, sea mediante labores militares o políticas en su país de origen, sea mediante la emigración hacia Occidente. Además, los datos de África y Asia evidencian que, aunque las cifras de población de una determinada situación de refugiados prolongada pueden ser relativamente estables a lo largo del tiempo, la composición de la población cambia a menudo.

Por tanto, una definición de situación de refugiados de larga duración debe incluir no sólo los aspectos humanitarios del fenómeno sino también los políticos y estratégicos. Además, la

Gráfico 5.1 Principales situaciones de refugiados de larga duración,
1 de enero de 2005

Países de asilo	Origen	 finales de 2004
Argelia	Sáhara Occidental	165.000
Armenia	Azerbaián	235.000
Burundi	Rep. Dem. del Congo	48.000
Camerún	Chad	39.000
China	Vietnam	299.000
Congo	Rep. Dem. del Congo	59.000
Costa de Marfil	Liberia	70.000
Rep. Dem. del Congo	Angola	98.000
Rep. Dem. del Congo	Sudán	45.000
Egipto	Territorios palestinos ocupados	70.000
Etiopía	Sudán	90.000
Guinea	Liberia	127.000
India	China	94.000
India	Sri Lanka	57.000
Rep. Islámica de Irán	Afganistán	953.000
Rep. Islámica de Irán	Iraq	93.000
Kenia	Somalia	154.000
Kenia	Sudán	68.000
Nepal	Bután	105.000
Pakistán	Afganistán*	960.000
Ruanda	Rep. Dem. del Congo	45.000
Arabia Saudí	Territorios palestinos ocupados	240.000
Serbia y Montenegro	Bosnia-Herzegovina	95.000
Serbia y Montenegro	Croacia	180.000
Sudán	Eritrea	111.000
Tailandia	Birmania	121.000
Uganda	Sudán	215.000
Rep. Unida de Tanzania	Burundi	444.000
Rep. Unida de Tanzania	Rep. Dem. del Congo	153.000
Uzbekistán	Tayiquistán	39.000
Yemen	Somalia	64.000
Zambia	Angola	89.000
Zambia	Rep. Dem. del Congo	66.000

Nota: Esta tabla recoge situaciones en que el número de refugiados de un cierto país de origen y un determinado país de asilo ha sido de 25.000 o más durante al menos cinco años consecutivos. No se incluyen los países industrializados. Los datos no abarcan los refugiados palestinos bajo el mandato de la Agencia de Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA).

* Cálculo aproximado del ACNUR.

Fuente: ACNUR.

definición ha de reconocer que todos —países de origen, países de acogida y comunidad internacional— están implicados en las causas de dichas situaciones.

En las situaciones prolongadas, las poblaciones de refugiados han ido más allá de la fase de emergencia —en que el centro de atención es la ayuda y la protección para salvar vidas—, pero no cabe esperar soluciones duraderas en el futuro inmediato. Estas poblaciones están generalmente, aunque no forzosamente, concentradas en un área geográfica específica pudiendo ubicarse en campamentos o zonas urbanas. La naturaleza de una situación de larga duración resultará de las condiciones en el país de origen de los refugiados, de las respuestas y las condiciones en el país de acogida, y del grado de compromiso de la comunidad internacional. Además, tal como indica la experiencia de los refugiados sudaneses diseminados por ocho países africanos, miembros del mismo grupo desplazado experimentarán situaciones distintas en diferentes países de acogida.

Desde un punto de vista político, identificar una situación de refugiados de larga duración es una cuestión de percepción. Si se considera que una población desplazada ha existido durante un período considerable de tiempo sin perspectivas de solución, podemos calificar la situación de prolongada. De hecho, es importante que la medida en bruto de 25.000 refugiados exiliados durante cinco años no se use para excluir a otros grupos. Por ejemplo, de los rohingya que huyeron desde Birmania a Bangladesh hace 12 años, aún quedan 20.000. Asimismo, hay 19.000 burundianos en la República Democrática del Congo, 16.000 somalíes en Etiopía, 19.000 mauritanos en Senegal, 15.000 etíopes en Sudán y 19.000 ruandeses en Uganda.

Por lo común, los refugiados urbanos de estancia prolongada no se incluyen en la idea de refugiados de larga duración. No obstante, decenas de miles de ellos viven clandestinamente en áreas urbanas, evitando el contacto con las autoridades y privados de estatus legal. En esta situación se encuentran casi 40.000 congoleños en Burundi, más de 36.000 somalíes en Yemen y unos 15.000 sudaneses en Egipto. Casi 10.000 refugiados urbanos afganos viven en la India, y más de 5.000 liberianos permanecen en Costa de Marfil. Sólo son algunos casos. Además, repartidos por todo Oriente Medio hay centenares de miles de refugiados palestinos.

Tendencias en las situaciones de refugiados de larga duración

Las situaciones de refugiados crónicas y estancadas constituyen un reto cada vez mayor para la comunidad internacional. En la pasada década, su número total ha aumentado de manera espectacular, y los países de acogida y las regiones de origen sienten sus efectos más intensamente. Es significativo que, en la actualidad, estas situaciones de larga duración dan cuenta de casi toda la población de refugiados del mundo.

Durante la década de los noventa, regresaron a casa diversos grupos de refugiados de larga duración que habían tenido que desplazarse debido a conflictos ligados a la Guerra Fría en el mundo en vías de desarrollo. En el sur de África, fueron repatriados muchos mozambiqueños, namibios, etcétera. En Indochina, volvieron a casa camboyanos exiliados en Tailandia, mientras que grupos de vietnamitas y laos eran reasentados en terceros países. Con el fin de los conflictos armados en Centroamérica, la inmensa mayoría de los desplazados nicaragüenses, guatemaltecos y salvadoreños regresaron a su país.

De todos modos, en 1993 subsistían 27 situaciones de refugiados de larga duración que afectaban a una población total de 7,9 millones de personas. De hecho, en cuanto se repa-

triaban viejas poblaciones de refugiados, nuevos conflictos entre países se traducían en flujos masivos de desplazados. En la década de los noventa, los conflictos armados y el desmoronamiento del Estado en Somalia, la región africana de los Grandes Lagos, Liberia y Sierra Leona generaron millones de refugiados. Unos cuantos millones más tuvieron que huir a causa de conflictos civiles y étnicos en Iraq, los Balcanes, el Cáucaso y Asia central. A medida que a principios de la década de los noventa crecía con rapidez la población global de refugiados, surgía la necesidad acuciante de responder a afluencias masivas simultáneas en numerosas regiones del mundo.

Más de una década después, muchos de estos conflictos y situaciones siguen pendientes de solución. De hecho, actualmente el número de situaciones de refugiados de larga duración es mayor que al final de la Guerra Fría. En 2004, había 33, con una población total de más de 5,5 millones (véase gráfico 5.1). Aunque en la actualidad hay menos refugiados en situaciones prolongadas, el número de estas situaciones ha aumentado muchísimo. Además, los refugiados están pasando en el exilio períodos más largos. Se calcula que «el promedio de situaciones importantes de refugiados, de larga duración o no, ha crecido de 9 años en 1993 a 17 a finales de 2003».⁶

En 1993, el 48% de los 16,3 millones de refugiados en el mundo estaban atrapados en situaciones de larga duración. A finales de 2004, la cifra de refugiados había bajado a 9,2 millones —si bien más del 61% se encontraban en situaciones prolongadas. Y, tal como se ilustra en el mapa 5.1, éstas se ubican en algunas de las regiones más inestables del mundo.

África oriental y occidental, el sur de Asia, el sudeste de Asia, el Cáucaso, Asia central y Oriente Medio están plagados de situaciones de refugiados de larga duración. Donde hay más es en el África subsahariana, 17, con 1,9 millones de refugiados. Los países que albergan los grupos más numerosos son Guinea, Kenia, Tanzania, Uganda y Zambia. Por contraste, el área geográfica que abarca Asia central, el sudoeste de Asia, el norte de África y Oriente Medio acoge sólo 8 situaciones importantes de larga duración, aunque de todos modos dan razón de 2,5 millones de refugiados: a finales de 2004, la aplastante mayoría —unos 2 millones— eran los afganos de Pakistán e Irán. En Asia (China, Tailandia, India y Nepal) se dan cinco de esas situaciones con unos 676.000 refugiados. Europa afronta tres grandes situaciones de refugiados de larga duración que afectan a 510.000 personas, sobre todo en los Balcanes y Armenia.

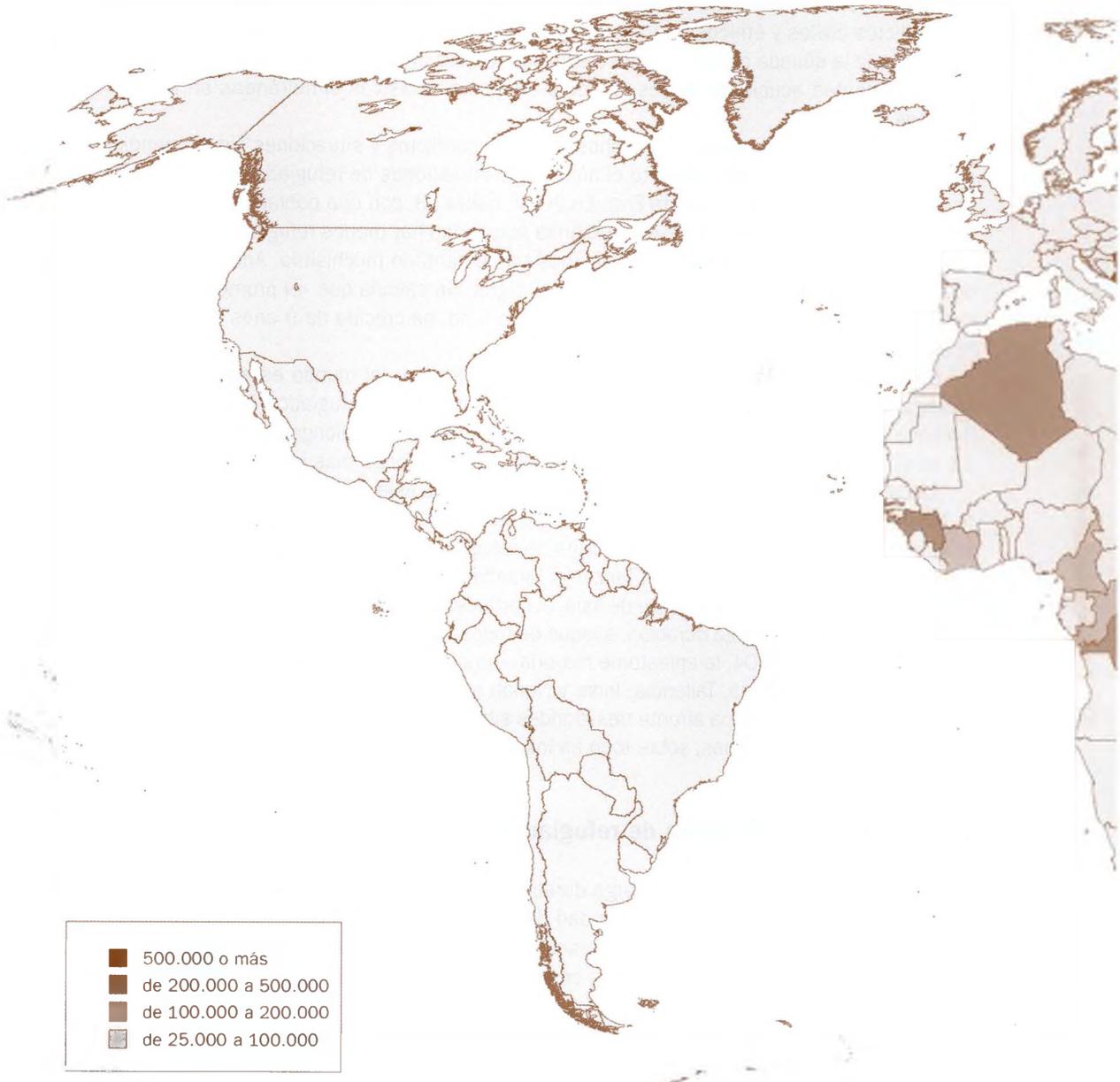
Causas de las situaciones de refugiados de larga duración

Las poblaciones de refugiados de larga duración tienen su origen precisamente en los países cuya inestabilidad reside en la inseguridad crónica regional. La mayoría de los refugiados de esas regiones —sean somalíes, sudaneses, burundianos, liberianos, iraquíes, afganos o birmanos— proceden de países donde los conflictos y las persecuciones han persistido durante años.

Aunque cada vez se admite más que los responsables políticos deben prestar más atención a estos países de origen, también está claro que resolver las situaciones de los refugiados ha de ser un elemento esencial de cualquier solución para los conflictos regionales que vienen de lejos. Es fundamental reconocer que las situaciones de refugiados crónicas y no resueltas tienen causas políticas, por lo que requieren algo más que soluciones humanitarias.

Mapa 5.1

**Principales situaciones de refugiados* de larga duración,
1 de enero de 2005**

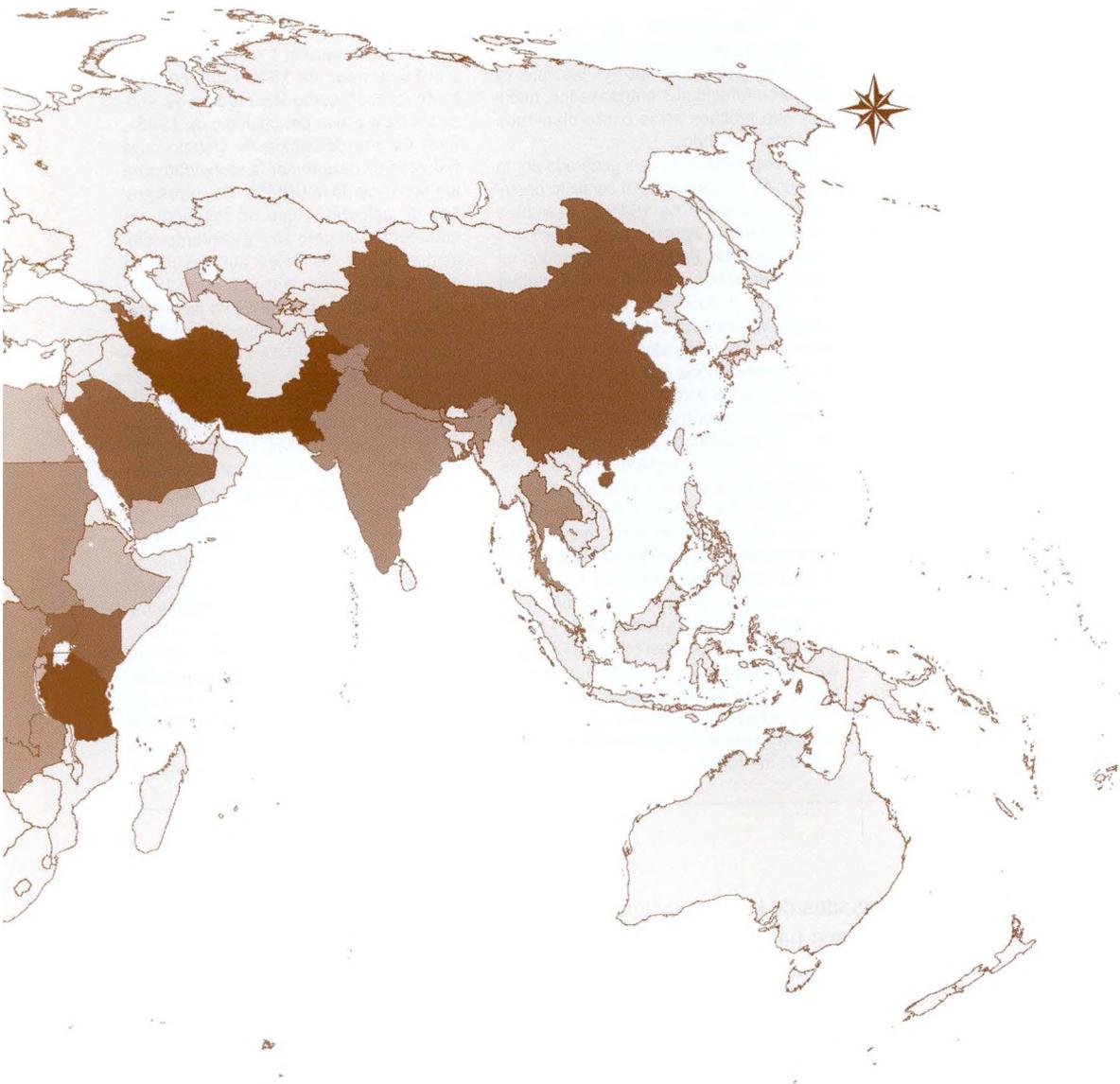


* Situaciones de refugiados cuyo número asciende a 25 000 personas o más de un determinado origen, y que han perdurado durante cinco años consecutivos o más.

No se incluyen los países industrializados. Los datos se refieren tanto a los refugiados que reciben ayuda del ACNUR como a los que no la reciben. No se incluyen los afganos de zonas urbanas.

Las fronteras, los nombres y las denominaciones usados en este mapa no presuponen aprobación oficial o aceptación por las Naciones Unidas.

Fuentes de los datos geográficos: ACNUR, mapas digitales Global Insight - © 1998 Europa Technologies Ltd.



Recuadro 5.1

Refugiados palestinos

El más importante y prolongado de todos los problemas de refugiados del mundo es, con diferencia, el de los palestinos, cuyos orígenes se remontan a 57 años atrás. La Resolución 181 de la Asamblea General de la ONU de noviembre de 1947, que recomendaba la partición de Palestina, desencadenó enfrentamientos armados entre árabes y judíos. El conflicto, que duró desde noviembre de 1947 hasta julio de 1949, provocó la expulsión o la huida de unas 750.000-900.000 personas de Palestina, árabes la inmensa mayoría. La posterior Resolución 194 de la Asamblea General de diciembre de 1948, según la cual «a los refugiados que deseen regresar a su casa y vivir en paz con sus vecinos se les debe permitir hacerlo lo antes posible, y asimismo, a los que decidan no volver hay que indemnizarlos por sus propiedades o por pérdida o daños en éstas», jamás fue llevada a la práctica. Israel se negó a posibilitar la repatriación de los refugiados árabes, cuyos pueblos habían sido destruidos en su mayor parte.

Se produjeron más desplazamientos de palestinos tras la guerra árabe-israelí de 1967 y también después de la invasión israelí del Líbano de 1982. Israel ha construido un muro entre su territorio y la Cisjordania ocupada, lo que está creando una «nueva generación de refugiados palestinos», opina John Dugard, relator especial de la ONU sobre la situación de

los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados por Israel desde 1967. En la actualidad, hay más de 4,2 millones de palestinos diseminados por zonas de Oriente Medio en las que ya buscaron refugio sus antepasados, mientras que muchos otros están dispersos por todo el mundo.

En respuesta a la crisis generada por la resolución de partición y el conflicto posterior, en diciembre de 1949 la Asamblea General creó la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA), cuyo cometido era «llevar a cabo en colaboración con gobiernos locales... programas de auxilio directo» a los refugiados de Palestina. La Asamblea reconocía que «hace falta ayuda constante a los palestinos para evitar condiciones de miseria y penuria y favorecer la paz y la estabilidad» sin perjuicio de los derechos de los refugiados, tal como se recoge en la Resolución 194. Ello procuraba a la UNRWA un amplio mandato humanitario. Con el tiempo, este mandato ha evolucionado para centrarse en cuatro programas principales: educación, salud, servicios sociales y de ayuda, y microfinanzas. La agencia actúa en tres países —Jordania, Líbano y Siria— así como en Cisjordania y la franja de Gaza. A falta de una resolución justa y duradera sobre el problema de los refugiados palestinos, la Asamblea General ha renovado repetidamente el mandato de la UNRWA.

Para la UNRWA, un «refugiado palestino es toda persona cuyo lugar habitual de residencia fuera Palestina en el período comprendido entre el 1 de junio de 1946 y el 15 de mayo de 1948 y que perdiera tanto la casa como los medios de subsistencia a causa del conflicto de 1948». Ésta es una definición de trabajo cuya finalidad es determinar la idoneidad para los servicios de la UNRWA. Hay otros grupos de palestinos que no responden a esta definición pero son igualmente refugiados, como los miles que resultaron desplazados a raíz de la guerra de 1967.

El mandato de la UNRWA no se extiende a la mayoría de los refugiados palestinos en virtud del párrafo 7 (c) del Estatuto de la organización, que excluye a las personas que siguen recibiendo protección y ayuda de otros órganos o agencias de las Naciones Unidas. Una disposición semejante excluye a estos refugiados del marco de la Convención de la ONU sobre Refugiados de 1951, cuyo artículo 1D establece que «no se aplica a las personas que actualmente están recibiendo protección y ayuda de órganos y agencias de la ONU diferentes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados». Como los refugiados han de estar presentes en el área de operaciones de la UNRWA para beneficiarse de su asistencia, los palestinos apátridas que viven fuera de la zona no reciben la ayuda. Por tanto, según lo establecido por

Las situaciones de refugiados de larga duración son producto de la acción y la inacción políticas, tanto en el país de origen (la persecución y la violencia que provocaron la huida) como en el de asilo.⁷ Estas situaciones son el resultado de las condiciones reinantes en el país de origen, las respuestas políticas del de acogida y el insuficiente compromiso de los donantes. Se producen cuando los agentes de paz y seguridad no abordan los conflictos o las violaciones de derechos humanos en el país de origen y los gobiernos donantes no ayudan al de acogida. No abordar la situación en el país de origen significa que los refugiados no pueden regresar a casa; las reticencias a ayudar al país de acogida refuerzan la percepción de los refugiados como una carga y un problema de seguridad, lo que desemboca en la creación de campamentos y la ausencia de soluciones de carácter local. Entonces son las organizaciones humanitarias las que cargan con la responsabilidad.

Por ejemplo, la presencia prolongada de somalíes en el este y el Cuerno de África se debe a la fallida intervención en Somalia a principios de la década de los noventa y a la incapacidad

la citada convención, tienen derecho a asistencia y protección del ACNUR. Por ello existe un «vacío de protección» que afecta a los refugiados palestinos no registrados por la UNRWA pero que viven en su zona de operaciones. En la mayoría de los casos, no reciben ayuda o protección ni del ACNUR ni de la UNRWA.

Salvo algunos integrantes del personal internacional, las 26.000 personas que constituyen la mano de obra de la UNRWA provienen casi exclusivamente de la comunidad de refugiados palestinos. A causa del prolongado carácter del problema de los refugiados palestinos, los esfuerzos de la agencia por proporcionar educación y asistencia sanitaria han sido fundamentales para desarrollar todo el potencial humano de los refugiados. De hecho, la educación es el más importante de los programas de la UNRWA, representando aproximadamente el 54% de su Presupuesto de Fondos Generales de 2005. La agencia realiza un esfuerzo especial para mantener la paridad de géneros en la educación primaria y secundaria.

El programa de salud de la UNRWA representaba aproximadamente el 18% de su Presupuesto de Fondos Generales de 2005. Entre otros servicios, proporciona atención primaria centrada en las necesidades de las mujeres y los niños. También ha sido decisivo para mejorar la salud ambiental. Alrededor del 10% del presupuesto de la UNRWA de 2005 correspon-

dió a su programa de Auxilio y Servicios Sociales, que se propone aliviar la pobreza y el hambre y promueve esfuerzos de carácter comunitario que favorezcan la igualdad de género. Otro programa clave es el de los Casos de Dificultad Especial, que suministra ayuda material y económica directa a familias sin ningún hombre adulto con ingresos ni otros medios de financiación. Requieren esta asistencia en torno al 6% de los refugiados.

Por último, el programa de Microcréditos y Microempresas, creado en 1991, ofrece créditos para crear empleos y proporciona préstamos a empresas ya existentes y nuevas. Ha desarrollado también productos crediticios para mejorar las condiciones económicas y sociales de los microempresarios, los pequeños negocios, las mujeres empobrecidas y las familias de clase trabajadora.

Desde 2000, los programas de la UNRWA en los territorios ocupados también han intentado proteger a los refugiados vulnerables de los peores efectos de la ocupación y el conflicto en curso. Entre estos efectos se incluyen la muerte y las lesiones, con más de 3.700 palestinos muertos violentamente y 29.000 heridos; la destrucción generalizada de propiedades—tanto viviendas como tierras de cultivo— e infraestructuras; y la paralización de la economía a causa del complejo sistema de controles y accesos restringidos creados por Israel. Esto último

también vuelve más difícil y costosa la distribución de ayuda humanitaria.

Los esfuerzos de la UNRWA por mitigar los efectos socioeconómicos de la situación han incluido la creación de empleos de emergencia, en virtud de lo cual la agencia financia y dirige proyectos de trabajo temporal para intentar paliar la crisis socioeconómica. Entre enero y marzo de 2005, la UNRWA ofreció 6.449 contratos de empleo temporal directos. La ayuda de emergencia de la agencia a familias necesitadas de dinero y comida ha contribuido a la seguridad económica y alimentaria, especialmente en el caso de muerte o lesiones del principal sostén de la familia o si la casa ha sido destruida. La agencia también ayuda a las familias sin hogar arreglando o reconstruyendo refugios mediante subvenciones en metálico y proyectos de autoayuda. Entre septiembre de 2000 y junio de 2005, la UNRWA reconstruyó 775 módulos para 831 familias en la franja de Gaza.

La ayuda y la asistencia humanitaria que proporciona la UNRWA a los refugiados palestinos nunca será suficiente. Pero hará falta mientras no se aborden las cuestiones de la condición de apatridia, la ocupación militar prolongada, la marginación económica y la vulnerabilidad que caracterizan la crisis de los refugiados palestinos.

de la comunidad internacional para ayudar a reconstruir un país hundido. A consecuencia de ello, centenares de miles de refugiados somalíes han estado exiliados en la región durante más de una década. Ante las políticas cada vez más restrictivas de los países de acogida, las agencias humanitarias se han debido responsabilizar de la ayuda y la atención a los refugiados.

El fracaso de la comunidad internacional y los actores regionales en la consolidación de la paz puede generar un resurgimiento de los conflictos y los desplazamientos, lo que conduciría a la reaparición de situaciones de refugiados de larga duración. Por ejemplo, el regreso de liberianos desde países vecinos de África occidental tras las elecciones de 1997 en Liberia no era sostenible. Una reanudación del conflicto a finales de 1999 y principios de 2000 dio lugar no sólo a la suspensión de la repatriación de refugiados liberianos procedentes de Guinea, Costa de Marfil y otros países de la región, sino que también originó un masivo éxodo de nuevos refugiados. Tras la marcha al exilio del hombre fuerte liberiano Charles Taylor en 2003, se produjo un renovado énfasis en el regreso de los cientos de miles de refugiados liberianos que hay en

la región. Aunque la repatriación facilitada a gran escala comenzó a finales de 2004, parece que no se aprendieron las lecciones de finales de la década de los noventa. El apoyo de los donantes a la desmovilización y la reintegración de los combatientes liberianos ha sido limitada, y hay un temor creciente de que surjan nuevos conflictos a medida que los antiguos combatientes sean otra vez reclutados en facciones rivales.

Tal como ilustran estos ejemplos, las causas principales de las situaciones de refugiados de larga duración son la incapacidad de comprometer a los países de origen y la no consolidación de los acuerdos de paz. Estos casos también ponen de manifiesto cómo hay que reforzar los programas humanitarios con medidas políticas y de seguridad si lo que queremos es que aporten soluciones duraderas para los refugiados. La asistencia a los refugiados de larga duración no sustituye a la acción estratégica y política sostenida. En un sentido más general, la comunidad internacional no puede esperar que los actores humanitarios resuelvan situaciones de larga duración sin el compromiso ininterrumpido de las organizaciones de paz, seguridad y desarrollo.

El menguante apoyo de los donantes a las poblaciones de refugiados de cierta antigüedad en los países de acogida también ha contribuido al aumento de las situaciones crónicas. Una disminución acusada en las aportaciones económicas a estos grupos tiene repercusiones en la seguridad, pues los refugiados y las poblaciones locales empiezan a competir por recursos escasos. La falta de apoyo de los donantes también ha reforzado la imagen de los refugiados como una carga para los países de acogida, según los cuales ahora los desplazados generan una presión añadida en el entorno, los servicios, las infraestructuras y la economía local. Al estar la comunidad internacional menos dispuesta a compartir la carga, los países receptores son reacios a buscar soluciones locales a estas situaciones prolongadas.

Esta tendencia surgió a mediados de la década de los noventa, cuando el ACNUR tuvo en su presupuesto déficits de decenas de millones de dólares. Estos déficits se dejaron sentir con más intensidad en África, donde durante la década de los noventa bajaron las aportaciones tanto a la asistencia al desarrollo como a los programas humanitarios. Más preocupante es la propensión de los gobiernos donantes a entregar cantidades desproporcionadas de ayuda a unos pocos casos pero que están bajo los focos de los medios y apenas unas migajas a casos de refugiados menos conocidos.⁸ Debido al menor compromiso con las poblaciones de refugiados prolongadas, o a la fatiga de los donantes, muchos países de acogida se han quedado con menos recursos con los que abordar las necesidades de los recién llegados y responder a la mayor presión sobre los servicios y entornos locales. Según el ACNUR, a finales de 2004 el 71% de los solicitantes de asilo, refugiados, etcétera, de interés para la organización estaban acogidos en países en vías de desarrollo.⁹ Habida cuenta de que estos países dependen mucho de la ayuda oficial al desarrollo para satisfacer las necesidades de sus propios ciudadanos, la carga adicional de grandes poblaciones de refugiados adquiere aún más importancia. Estas preocupaciones resultan agravadas por las presiones de la democratización impuesta externamente, la liberalización económica y el incremento de las expectativas locales.

Gráfico 5.2 Situaciones de refugiados más prolongadas: principales poblaciones de refugiados palestinos en Oriente Medio

País / Área	Número de refugiados palestinos
Gaza	962.000
Jordania	953.000
Cisjordania	688.000
Siria	425.000
Líbano	401.000
Arabia Saudí*	240.000
Egipto*	70.000
Iraq*	23.000

Fuentes: UNWRA a 31 de marzo de 2005; * ACNUR a 1 de enero de 2005.
Esta tabla incluye sólo poblaciones de refugiados palestinos de 10.000 o más.

Consecuencias para los derechos humanos

Un creciente número de países de acogida responden a las situaciones de refugiados de larga duración manteniendo a éstos en campamentos aislados e inseguros, por lo general en regiones fronterizas y muy desvinculados del régimen gobernante. Ahora muchos gobiernos de acogida exigen que la inmensa mayoría de los refugiados vivan en campos designados y establecen restricciones sobre quienes quieran abandonarlos para buscar trabajo o educación. Esta tendencia, denominada recientemente «almacenamiento» de refugiados, tiene importantes repercusiones económicas y para los derechos humanos.¹⁰

Tal como puso de relieve el Comité de los EEUU para los Refugiados e Inmigrantes, los niveles de violencia sexual y física en los campamentos sigue siendo motivo de gran preocupación. Según el ACNUR, «en estas situaciones, la mayoría de los refugiados viven en campamentos donde prevalecen la ociosidad, la desesperación y, en algunos casos, incluso la violencia. Las mujeres y los niños, que constituyen la mayor parte de la comunidad de refugiados, son a menudo los más vulnerables, las víctimas más probables de la explotación y el abuso».¹¹

El hecho de que ciertas poblaciones de refugiados vivan mucho tiempo en campos ha desembocado en la violación de varios derechos recogidos en la Convención de la ONU de 1951, entre ellos la libertad de movimientos y el derecho a buscar empleo remunerado. Las restricciones sobre el empleo y el derecho a cruzar los límites del campamento niegan a los refugiados de larga duración la libertad de llevar una existencia normal y llegar a ser miembros productivos en su nueva sociedad. A menudo los gobiernos de acogida no reconocen los certificados y diplomas profesionales al tiempo que se reducen los servicios educativos, sanitarios, etcétera. Ante estas restricciones, los refugiados se tornan dependientes de la ayuda al nivel

Recuadro 5.2

Refugiados butaneses en Nepal

Desde 1990, aproximadamente 103.000 butaneses lhotshampas han estado confinados en varios campos de refugiados del sudeste de Nepal. Esta situación de refugiados de larga duración constituye una fuente de tensiones regionales entre Nepal, Bután y la India. Si se deja sin resolver, puede sentar un peligroso precedente en una región plagada de conflictos étnicos e internos.

Los lhotshampas descienden de nepalíes que en el siglo XIX se trasladaron a las tierras bajas meridionales de Bután. En su gran mayoría, los lhotshampas hindúes no se integraron en la mayoría druk budista de Bután. Con todo, a partir de la Ley de Nacionalidad de Bután de 1958 se les permitió ocupar puestos en el gobierno y disfrutar de la ciudadanía butanesa. Sin embargo, en la década de los ochenta, el rey de Bután y la mayoría druk gobernante empezaron a mostrar inquietud por el rápido crecimiento de la población lhotshampa. Según el censo de 1988, el 48% de los habitantes de Bután eran budistas; el 45%, nepalíes; y el 7%, «otros». Ante la llegada a Bután de inmigrantes nepalíes y el elevado índice de natalidad de los lhotshampas, los druks empezaron a temer que ese cambio demográfico amenazara sus privilegios y la cultura budista tradicional.

Durante la década de los ochenta, las autoridades butanesas aprobaron una serie de medidas políticas étnico-nacionalistas. En 1985, el gobierno estableció nuevos requisitos de idoneidad para obtener la ciudadanía butanesa, los cuales, en la práctica, privaban a muchas personas de etnia nepalí de su nacionalidad y sus derechos civiles. Además, el gobierno implantó medidas para hacer respetar estrictamente el código de indumentaria de los druk y prohibió el uso de la lengua nepalí en los planes de estudio. Hacían falta autorizaciones especiales para ser admitido en la escuela o vender productos de cultivos comerciales.

Cuando, a finales de la década de los ochenta, la minoría lhotshampa del sur de Bután comenzó a organizarse políticamente para combatir esas leyes restrictivas, las autoridades declararon subversivas e ilegales sus actividades. Algunos lhotshampas pasaron a ser activistas del Partido del Pueblo Butanés, que reclamaba la democratización del país. En 1990 estallaron protestas a gran escala que se tradujeron en violentos enfrentamientos con la policía y el ejército y en detenciones masivas.

Las autoridades incrementaron sus acciones intimidatorias sobre los lhotshampas del sur de Bután destruyeron sus propiedades y detuvieron y torturaron arbi-

trariamente a sus activistas. Antes de proceder a su expulsión del país, se obligaba a la gente a firmar «certificados de emigración voluntaria». En diciembre de 1990, las autoridades anunciaron que los lhotshampas que no pudieran demostrar que residían en el país desde antes de 1958 tenían que marcharse. Por lo tanto, decenas de miles de lhotshampas se convirtieron en apátridas y huyeron a Nepal y al Estado indio de Bengala occidental.

Desde principios de la década de 1990, más de 100.000 lhotshampas han estado confinados en diversos campos de refugiados del sudeste de Nepal. Los gobiernos donantes han gastado aproximadamente 20 millones de dólares anuales en programas de asistencia y protección. Los niños reciben educación hasta la secundaria, y los dirigentes lhotshampa adoptan un papel activo en la gestión de los campos. No obstante, pese al nivel relativamente alto de estos últimos, el prolongado exilio provoca en los refugiados una frustración considerable, especialmente marcada entre los jóvenes, que constituyen la proporción más elevada de la población de refugiados y para quienes el futuro depara pocas oportunidades de educación y empleo. Al mantenerse el exilio de larga duración, han aumentado los índices de suicidio a la par que la violen-

de subsistencia, o incluso por debajo del mismo, y su vida está marcada por la pobreza, la frustración y el potencial sin explotar.

El ACNUR ha señalado que, si los refugiados dependen demasiado tiempo de la ayuda externa, «ello también supone un despilfarro de valiosísimos recursos de los países de acogida, los donantes y los refugiados»,¹² mientras «los fondos limitados y el menguante compromiso de los donantes conducen a soluciones muy provisionales».¹³ Añade también que dedicar dinero a atención y ayuda «es un gasto recurrente, no una inversión de futuro».¹⁴ Los refugiados de los campamentos no pueden contribuir al desarrollo regional ni a la construcción del país.¹⁵ En los casos en que se ha permitido a los refugiados participar en la economía regional, éstos han ejercido «un impacto positivo en la economía [local] al contribuir a la producción agrícola, procurando una mano de obra barata e incrementando los ingresos de los vendedores locales por la comercialización de productos alimenticios esenciales».¹⁶ Si se les prohíbe trabajar fuera de los campos, los refugiados no pueden hacer esas aportaciones.

cia doméstica, el alcoholismo y el tráfico de mujeres y niños.

Hay muy poca integración de los refugiados con la población local. Los lhotshampa procuran mano de obra barata, especialmente en la construcción, y han hecho que aumente la cantidad de mercancías en los mercados locales. La población local también se beneficia del acceso a la asistencia médica en los campamentos de los lhotshampa. Aun así, hay quejas de que los refugiados compiten por puestos de trabajo y provocan una disminución de los salarios y una reducción de los precios en los mercados al vender sus raciones de comida, y que contribuyen asimismo al aumento de los delitos y la prostitución.

Sigue siendo difícil de alcanzar la solución a esta situación de larga duración en Nepal. Desde 1993, ha habido más de una docena de reuniones de alto nivel entre los gobiernos de Bután y Nepal para intentar resolver la crisis. En diciembre de 2001, ambos bandos finalmente acordaron iniciar un proceso conjunto de verificación de nacionalidad y comenzaron a trabajar en un campo de refugiados. Sin embargo, el proceso ha estado plagado de problemas y ha sido criticado duramente por los observadores por no satisfacer los criterios internacionales. El proceso de verificación excluía al ACNUR e

implicaba sólo a representantes de los gobiernos de Bután y Nepal.

Más del 70% de los residentes en el único campamento verificado hasta la fecha fueron clasificados como emigrantes voluntarios porque habían firmado formularios de emigración voluntaria al salir de Bután. Sin embargo, la mayoría de ellos afirman que fueron obligados a firmar esos formularios antes de marcharse. En algunos casos, miembros de la misma familia fueron encuadrados en categorías distintas, con el riesgo de quedar separados en caso de una eventual repatriación. Algunos refugiados que eran menores en Bután y carecían de documentos de identidad antes de huir fueron clasificados como no butaneses por mucho que sus padres sí tuvieran documentos. El gobierno de Bután impidió al ACNUR acceder a áreas de regreso potencial.

En 2003, el ACNUR anunció que alentaría y fomentaría la integración local en Nepal como solución preferida por los lhotshampas y respaldaría iniciativas de reasentamiento en los casos vulnerables. También retiraría paulatinamente la ayuda y la asistencia en los campamentos y estimularía la atención personalizada en espera de soluciones duraderas.

No obstante, a partir de mediados de 2005 empezaron a aparecer dudas sobre

el grado de eficacia que tendría esta política. El gobierno de Nepal se oponía a la integración local, y prefería dedicar sus esfuerzos a la repatriación final de los refugiados a Bután. Se muestran asimismo contrarios al plan la mayoría de los dirigentes de refugiados de Nepal: éstos también consideran que la repatriación es la única solución duradera. Según ciertos observadores internacionales, en especial de organizaciones defensoras de los derechos humanos, la actitud de Bután hacia los lhotshampas se puede definir como limpieza étnica. Y creen que aceptar estas actuaciones estatales sentaría un peligroso precedente para la región y podría desembocar en la expulsión de minorías de otros países del sur de Asia.

Recientemente, el ACNUR ha comenzado a favorecer el reasentamiento de las categorías más vulnerables de los campamentos. Lo preferible sería un paquete de soluciones integrales en el que se pusieran en práctica simultáneamente varias opciones. De todos modos, la falta de avances en la repatriación y la integración local no debe bloquear la posibilidad del reasentamiento, aunque éste sólo beneficie a un número de personas relativamente pequeño.

Consecuencias políticas y para la seguridad

Una de las consecuencias políticas más significativas de las situaciones de refugiados prolongadas es la tensión que a menudo crean en las relaciones diplomáticas entre el país de acogida y el de origen. La presencia prolongada de refugiados burundianos en Tanzania, unida a las acusaciones de que en los campamentos tenían su base rebeldes antigubernamentales, dio lugar en 2000-2002 a la ruptura de relaciones entre los dos vecinos africanos, incluido el bombardeo al territorio tanzano por el ejército burundiano. La presencia de refugiados birmanos en la frontera con Tailandia ha sido una fuente continua de tensiones entre los gobiernos de Bangkok y Rangún. De un modo similar, la dificultad de alcanzar una solución a la complicada situación de los refugiados butaneses en Nepal ha generado muchos conflictos regionales, que han involucrado no sólo a los países de acogida y de origen sino también a potencias regionales como la India (véase recuadro 5.2).

Las situaciones de refugiados de larga duración son decisivas para que prosigan los conflictos y la inestabilidad. Además, entorpecen la paz y debilitan el desarrollo económico.¹⁷ La presencia prolongada de poblaciones numerosas de refugiados ha generado conflictos al provocar inestabilidad en países vecinos, desencadenar intervenciones, y a veces alentar a ciertos elementos armados de los campos a organizar sublevaciones o crear movimientos de resistencia o terroristas. La militarización de los campos de refugiados conlleva problemas de seguridad para el país de origen, el país de acogida y la comunidad internacional. En algunos de los campamentos que albergan a poblaciones de refugiados de larga duración se produce tráfico de armas, de drogas, de mujeres y niños, así como reclutamiento de niños-soldados y mercenarios.

En cuanto a la seguridad, las crisis prolongadas de refugiados no sólo plantean problemas directos sino que también tienen consecuencias indirectas. Entre los refugiados y la población local a menudo surgen tensiones debido a la creencia de que los primeros reciben un trato preferente. Éste es precisamente el caso cuando la gente autóctona tiene dificultades para acceder a servicios de salud, educación, etcétera, mientras los refugiados de los campos disfrutan de ellos sin problemas. No obstante, a medida que disminuye el apoyo de los donantes a los refugiados instalados en campos, la competencia entre aquéllos y la población autóctona por recursos escasos crea inseguridad. Del mismo modo, las reducciones en la ayuda a los campamentos puede llevar a algunos refugiados a recurrir a la delincuencia, la prostitución y el robo.

Las situaciones prolongadas de refugiados son fuentes de inestabilidad igual de peligrosas que otras amenazas más convencionales a la seguridad. El estallido del conflicto, y el posterior genocidio en la región de los Grandes Lagos de África central a principios de la década de los noventa sirven para poner de manifiesto qué puede pasar si no se encuentran soluciones para las poblaciones crónicas de refugiados. Los tutsis que huyeron de Ruanda entre 1959 y 1962 y sus descendientes engrosaron las filas del Frente Patriótico Ruandés que en octubre de 1990 invadió Ruanda desde Uganda. Muchos de esos refugiados habían estado viviendo en la región durante más de tres décadas. Tras las matanzas, se admitió de manera generalizada que la incapacidad de la comunidad internacional de hallar una solución duradera para los refugiados ruandeses de la década de los sesenta había sido un factor clave de los episodios causantes del genocidio de 1994. Según el ACNUR, «el fracaso a la hora de abordar los problemas de los refugiados ruandeses en la década de los sesenta contribuyó sustancialmente a la violenta hecatombe de la década de 1990».¹⁸ Pero transcurrida más de una década desde la masacre, parece que no hemos aprendido la lección: siguen sin resolverse docenas de situaciones de refugiados de larga duración en condiciones muy inestables y propensas al conflicto.

Entretanto, muchos países de acogida, especialmente africanos, creen que las poblaciones de refugiados de larga duración constituyen un problema de seguridad análogo a la extensión de los conflictos y a la proliferación de armas. De hecho, los países de acogida cada vez están menos dispuestos a considerar que los refugiados son víctimas de persecuciones y conflictos; los perciben más bien como una fuente potencial de inestabilidad regional.

La naturaleza de los países menos desarrollados y su ubicación frecuentemente periférica en el sistema internacional los vuelve en especial vulnerables a las conmociones externas.¹⁹ Dada la dinámica regional de muchos conflictos de África y Asia y la incapacidad de países de esas regiones para aislarse de la extensión del conflicto, la presencia prolongada de refugiados acaba siendo un problema político de importancia creciente.

Soluciones integrales: lecciones del pasado

La respuesta contemporánea a las situaciones de refugiados de larga duración está en marcado contraste con la reacción internacional ante algunas de las principales crisis de refugiados de la Guerra Fría. Entonces, los intereses geopolíticos empujaron a Occidente a comprometerse en esas crisis y su resolución. Este compromiso se tradujo en planes exhaustivos de acción que se inspiraban en las tres soluciones duraderas de repatriación, integración local y reasentamiento en terceros países. Era esencial un enfoque así para resolver la situación de los desplazados en Europa mucho después de terminada la Segunda Guerra Mundial así como de millones de refugiados indochinos y centroamericanos en la década de los ochenta. Cuando actualmente nos ocupamos de las crisis de refugiados prolongadas es importante recordar que, gracias a conocer las características concretas de cada situación y a considerar las necesidades de todos los países afectados, la comunidad internacional solucionó satisfactoriamente numerosas situaciones en el pasado medio siglo.

Hacia finales de la década de los cincuenta, personas conscientes y preocupadas dirigieron su atención a la crítica situación de decenas de miles de personas desplazadas en Europa tras la Segunda Guerra Mundial y que aún tenían necesidad de soluciones a largo plazo. Los llamamientos realizados por defensores de los refugiados, ONG y el ACNUR dieron como resultado que las Naciones Unidas declararan 1959 el «Año de los Refugiados del Mundo» y que se iniciara una respuesta exhaustiva para los que permanecían en campamentos y sus inmediaciones.²⁰ Tras la petición del ACNUR a los gobiernos para que proporcionaran fondos y cuotas de reasentamiento, el problema de los refugiados de larga duración quedó resuelto a mediados de la década de los sesenta.

La respuesta a los refugiados europeos tuvo su origen en la preocupación humanitaria por las personas que habían quedado atrás después de que sucesivas misiones de selección hubieran escogido los jóvenes sanos que satisfacían criterios rígidos de reasentamiento.²¹ Ilustra también el potencial de un esfuerzo integral de reasentamiento para abordar las necesidades de los casos prolongados y abandonados. Este programa es un precedente a menudo olvidado del estudio de soluciones duraderas y de las necesidades de protección de los refugiados para quienes no son opciones viables ni la integración local ni la repatriación.

La respuesta internacional a las crisis de los refugiados indochinos en el sudeste asiático es otro ejemplo importante de solución integral. Se produjo como reacción ante una protesta generalizada sobre las espantosas condiciones afrontadas por miles de *boat people* (refugiados del mar) que huían de Vietnam y refugiados de Camboya y Laos. Tras diversas medidas inesperadas tomadas por países de la región para negar refugio impidiendo la entrada de solicitantes de asilo, en julio de 1979 una serie de países preocupados por el problema se reunieron en Ginebra en una conferencia sobre refugiados indochinos.²² Los países occidentales acordaron incrementar espectacularmente el número de refugiados por reasentar. A cambio, se acordó también que los *boat people* serían reconocidos como refugiados a primera vista (*prima facie*), que se impedirían las partidas ilegales y que se crearían centros regionales de tramitación. El resultado fue un *quid pro quo* al que se daba carácter oficial: reasentamiento en países occidentales a cambio de garantías de primer asilo en la región.

Los resultados inmediatos fueron positivos. Pero en 1988, atraídos por las perspectivas de reasentamiento, los solicitantes de asilo aumentaron bruscamente. Las nuevas llegadas consistían en una mezcla de refugiados e inmigrantes económicos, con lo que estaba claro que no se podría lograr una solución satisfactoria sin la colaboración de un amplio abanico de acto-

res. En junio de 1989 se celebró una segunda conferencia que concluyó con la aprobación del Plan Integral de Acción (CPA) para los Refugiados indochinos.

El CPA contenía cinco mecanismos mediante los cuales los países de origen, los de primer asilo y los de reasentamiento cooperaban para solucionar la crisis de los refugiados del sudeste asiático. Era un Programa de Partidas Ordenadas que evitaba salidas clandestinas; garantizaba asilo temporal en países de la región, la determinación individual del Estatuto de refugiado y el reasentamiento en terceros países de los reconocidos como tales; y facilitaba el regreso a los solicitantes cuya petición se denegaba.²³ Pese a diversas críticas,²⁴ en general el CPA alcanzó sus objetivos de reducir el número de salidas clandestinas, controlando el flujo de inmigrantes y buscando soluciones duraderas extrarregionales para los reconocidos como refugiados.

A diferencia del CPA, que identificaba el reasentamiento como la principal solución duradera, la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), celebrada también en 1989, puso el máximo énfasis en el regreso y la reintegración.²⁵ Tras los acuerdos de paz que pusieron fin a más de una década de conflictos en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, CIREFCA fue parte integrante del objetivo más amplio de consolidar la paz en la región. Mediante una serie de iniciativas de desarrollo para el regreso de refugiados, proyectos de creación de capacidades a cargo de Estados y ONG, y la integración de refugiados y retornados en estrategias nacionales y regionales de desarrollo, CIREFCA elaboró una solución exhaustiva adecuada a las prioridades de la región.

Estos tres ejemplos ponen de manifiesto cómo las soluciones integrales podían responder a los desafíos planteados por las situaciones de refugiados prolongadas. Aunque cada enfoque utilizaba diferentes combinaciones de las tres soluciones duraderas, los tres compartían el rasgo de los esfuerzos concertados realizados por una amplia variedad de actores para abordar crisis concretas de refugiados. Esta lección se pone de relieve en la Agenda del ACNUR para la Protección, que subraya la necesidad de «más coherencia en la integración de la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento, siempre que sea factible, en una perspectiva de conjunto». Además, un enfoque así debe ponerse en práctica «en estrecha colaboración con los países de origen, los países de acogida, el ACNUR y sus socios humanitarios y ligados al desarrollo, en especial las ONG, así como de los refugiados».²⁶

Hacia una respuesta más eficaz

Como se centraba en las emergencias de refugiados, durante la década de los noventa la comunidad internacional pasó por alto en gran medida el problema de formular respuestas globales a las situaciones de refugiados de larga duración. Aunque se han hecho considerables progresos y ha aumentado el interés por cada una de las tres soluciones duraderas, tal como se esboza en el próximo capítulo, se ha prestado poca atención a su carácter complementario de crisis de refugiados que vienen de lejos. A excepción de unos cuantos estudios clave a principios de la década de los ochenta, el problema de las situaciones de refugiados de larga duración tampoco logró atraer la atención de la comunidad investigadora.²⁷

Avances en el seno del ACNUR

En 2000 y 2001, el problema de las situaciones de refugiados prolongadas volvió a la agenda de investigaciones y políticas internacionales. Respaldo por un renovado interés de los donantes por la cuestión, el ACNUR encargó una serie de estudios para comprender mejor la dinámica y las repercusiones de los problemas contemporáneos de los refugiados a largo plazo, entre ellos los de los sudaneses en Kenia,²⁸ los sierraleoneses en Guinea,²⁹ y los liberianos en Costa de Marfil³⁰ y Ghana.³¹ Se publicó un resumen de sus conclusiones en un documento de trabajo del ACNUR.³²

Estos estudios contribuyeron a conseguir una definición de trabajo de las situaciones de refugiados prolongadas y un mayor conocimiento de sus causas, sus consecuencias y los elementos necesarios para una solución. Concretamente, los estudios aclararon mucho la distinción entre un enfoque de «necesidades básicas» y otro de «criterios mínimos» respecto a las poblaciones de refugiados a largo plazo, y pusieron de relieve las posibles ventajas derivadas de potenciar las propias estrategias de afrontamiento de los refugiados. No obstante, se señalaba, «podría inducir a error sugerir que existe una solución fácil o rápida para el problema de las situaciones de refugiados de larga duración en África».³³

Fue en el contexto de estos estudios cuando, en octubre de 2001, el Comité Ejecutivo del ACNUR abordó la cuestión de las situaciones de refugiados prolongadas en África. Los participantes admitieron que estas situaciones «crean graves dificultades al país de acogida, a la comunidad internacional y a los propios refugiados».³⁴ Al mismo tiempo, el ACNUR recalcó su deseo de «mejorar las respuestas formulando una estrategia exhaustiva y coherente para encarar las situaciones de refugiados de larga duración».³⁵

Al cabo de tres meses, en diciembre de 2001, en una reunión ministerial celebrada en Ginebra tuvieron lugar discusiones más centradas en la cuestión de los refugiados de larga duración en África. Las deliberaciones reseñaron la necesidad de situar el problema en un contexto histórico y político, abordar las causas fundamentales de los movimientos de refugiados y respaldar la creación de capacidades nacionales, así como en la importancia de mantener el compromiso de los donantes para resolver problemas crónicos de los refugiados.³⁶

El Informe del Comité Permanente de 2004 es el documento político más exhaustivo del ACNUR sobre las situaciones de refugiados de larga duración e incluye diversas innovaciones importantes.³⁷ Aunque subraya que el ACNUR no es un actor político, el informe sostiene que la organización debe ser consciente del marco político en que desarrolla su trabajo. El estudio expone también varias opciones para responder a problemas de refugiados de larga duración, entre ellas la necesidad de centrarse en el bienestar a corto plazo de los refugiados y la importancia de asociar una amplia coalición de agentes en la búsqueda de soluciones.

La elaboración de respuestas más sistemáticas y estructuradas para los problemas de los refugiados de larga duración ha sido también uno de los objetivos planteados en la iniciativa Convención Plus del ACNUR. Se ha hecho un esfuerzo por identificar los cometidos que la organización y otros agentes no gubernamentales tendrían que asumir y las lecciones que deberían extraer de las experiencias pasadas para desarrollar un enfoque más sistemático de las soluciones de conjunto.³⁸

Se han llevado a cabo esfuerzos por aplicar estos avances conceptuales a dos de las situaciones más complejas y prolongadas del mundo: los afganos en el sudoeste de Asia y los somalíes en el este y el Cuerno de África. Cabe esperar que, mediante proyectos piloto para abordar estas dos situaciones, «se identifiquen los puntos fuertes y débiles de los marcos y

Recuadro 5.3

Historia de un refugiado somalí en Dadaab, Kenia

En África hay más de 2 millones de personas atrapadas en situaciones de larga duración. Una de ellas es un estudiante somalí llamado Abass Hassan Mohamed.

Abass es el segundo de seis hermanos. Su familia y unas 300.000 personas más huyeron a Kenia en medio de la violenta implosión de Somalia en 1991-1992. Cuando abandonó su casa tenía sólo diez años. Sobre su primera época en el campo de refugiados habla poco, pero recuerda que éste estaba lleno de polvo, era violento, y en él cada día moría gente.

Durante 1992, se dispararon los índices de mortandad y desnutrición entre la población refugiada, mientras las incursiones fronterizas de grupos de somalíes representaban una importante amenaza para la seguridad de los refugiados y los cooperantes. En algunos campos, el índice de desnutrición alcanzó el 54%. El de víctimas mortales llegó a ser de 100 diarias por 100.000 personas, cinco veces más de lo normal. Al mismo tiempo, ataques casi diarios de bandidos somalíes, conocidos como *shifas*, provocaron un número alarmante de asesinatos y violaciones.

Trece años después, Abass aún vive en uno de los tres campamentos de refugiados que hay todavía cerca de Dadaab, en el nordeste de Kenia, sólo a 80 kilómetros de la frontera con Somalia. Los campos albergan otros 135.000 refugiados, aproximadamente. La experiencia de Abass en Dadaab pone de relieve las penurias sufridas por los que quedaron atrapados en situaciones olvidadas —aunque también revela el coraje individual de los refugiados, su potencial humano, y la palpable diferencia que se observa cuando se halla una solución para su difícil situación.

En febrero de 2004, Abass recibió las notas de sus exámenes nacionales de secundaria. Junto con alumnos de todo el país, se examinó de temas tan diversos como inglés, química, comercio y swahili, lengua muy hablada en el este de África. Los resultados fueron espléndidos. Fue el primero del nordeste de Kenia y el octavo del conjunto del país.

Aunque no alardea de ello, para lograr estas buenisimas notas Abass tuvo que superar muchas circunstancias adver-

sas. De los 44 alumnos de su clase, sólo aprobaron 32. Un día normal estaba lleno de actividades, como fútbol, el club de debates y el grupo ecológico, pero también de tareas más duras, como permanecer bajo un sol abrasador, a 45°, durante horas, esperando recibir las raciones de comida quincenales de la familia. Intentaba hacer sus deberes por la noche, a la luz de la única lámpara de queroseno de la casa, pero muchas veces su familia no podía comprar combustible.

Abass aprendió a sobrevivir en uno de los campamentos más violentos de África, donde casi cada día había violaciones, asesinatos y robos a mano armada. Los campos de Dadaab llevan años asolados por la inseguridad física y material. Durante más de una década, los refugiados de estos campos no han disfrutado de estatus legal, lo que ha agravado la dificultad de encontrar una solución duradera. Además, se les exige que no se muevan de donde están, por lo que dependen totalmente de la ayuda internacional. Esta ayuda está disminuyendo: los habitantes de los campos reciben sólo el 80% de sus necesidades de comida y tienen un acceso restringido al agua. La mitad de los refugios del campo se hallan en estado ruinoso.

Mientras crecía como refugiado en Dadaab, Abass se enfrentaba a desafíos tremendos. No obstante, estaba resuelto a no dejar que esas dificultades entorpecieran su camino. Durante los largos años que pasó en el campo, intentó concebir su situación como temporal y pensar en el día en que sería capaz de salir y empezar una nueva vida. Abass sueña con estudiar medicina. En una comunidad con un solo médico por cada 135.000 personas, cree que es la mejor manera de ayudar a su gente.

Una vez más, Abass ha superado las circunstancias adversas y ha dado otro paso adelante para realizar su sueño. En agosto de 2005, partió de Dadaab en dirección a los Estados Unidos, donde se matriculará en la Universidad de Princeton gracias a una beca.

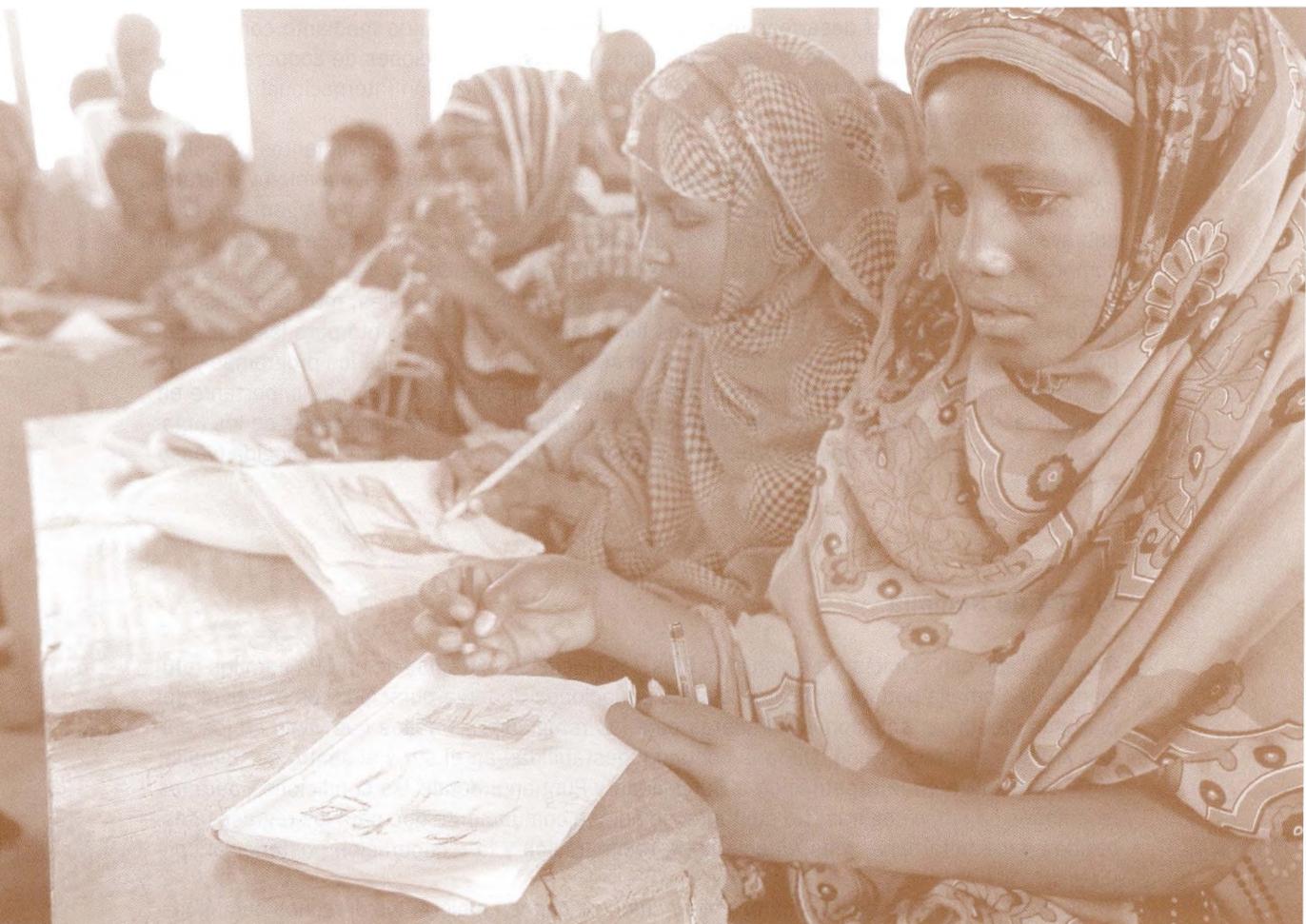
Abass es uno de los pocos refugiados somalíes de Dadaab que ha encontrado la solución a una situación, por lo demás, prolongada. Deja atrás una familia y una

comunidad cuyo futuro es mucho más incierto. Habida cuenta de la inseguridad reinante en el sur y el centro de Somalia, región de origen de muchos de los refugiados de Dadaab, no hay perspectivas de repatriación en el futuro inmediato. Dada su situación de ilegalidad y la política del gobierno de Kenia, no pueden ganarse la vida por sí mismos en el ámbito local —no digamos ya integrarse. Por último, en los últimos años ha habido poquísimas oportunidades de reasentamiento para personas de etnia somalí de los campos de Dadaab.

Debido a la falta de soluciones, unos 135.000 refugiados de los campamentos de Dadaab viven simplemente a la espera. Abass es uno de los pocos afortunados que será capaz de empezar de nuevo. El resto pueden hacer poco más que esperar, intentar sobrevivir gracias a una ayuda internacional cada vez menor, y cifrar sus esperanzas en que la comunidad internacional resuelva su situación.

Hay algunas señales esperanzadoras. Tras la puesta en marcha de una serie de programas por el ACNUR y sus socios a finales de la década de los noventa, se ha observado una espectacular disminución de los índices de crímenes violentos en los campos. Desde un valor máximo de más de 300 incidentes que incluían violaciones, asesinatos y robos a mano armada en 1998, los casos de delitos graves bajaron a sólo 36 en 2003. También ha habido algunos avances positivos, bien que provisionales, en la reinstauración de un gobierno central en Somalia. Finalmente, se ha apreciado una cierta reactivación del interés de los donantes por elaborar una respuesta global a la situación de los refugiados somalíes en el conjunto de la región.

De todos modos, estos hechos positivos son sólo un paso inicial. La historia de Abass pone de manifiesto los inauditos desafíos a los que los refugiados se enfrentan en situaciones prolongadas, su capacidad y aptitudes, y su deseo de desempeñar un papel activo en la reconstrucción de su vida. Con el apoyo sostenido de la comunidad internacional, aún están a tiempo de hacer realidad sus sueños.



Refugiados somlies en la escuela El Nino, en uno de los campos de Dadaab (Kenia). Ha habido refugiados somlies viviendo en estos campos desde 1991, cuando fueron construidos. (UNHCR/B. Press/julio 1999)

se hagan los ajustes necesarios» antes de su aplicación a otras situaciones de refugiados de larga duración.³⁹

Iniciativa «Afganistán plus»

Creada en 2003, el objetivo de esta iniciativa es construir un marco integral para gestionar los movimientos de población de la región. Concretamente, el ACNUR pretende llegar a un acuerdo sobre cuestiones políticas clave, como la repatriación, la reintegración, las migraciones, la

ayuda, la protección y el desarrollo institucional. Y espera conseguirlo mediante consultas y colaboración con gobiernos de la región, donantes clave y organizaciones de cooperación técnica como la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Internacional de Migraciones, así como de un amplio abanico de grupos de la sociedad civil.

Estos enfoques se han basado en la idea de que actualmente los movimientos de población de entrada y salida de Afganistán son de carácter principalmente económico y migratorio, por lo que requieren respuestas administrativas diferentes. La iniciativa Afganistán Plus subraya la importancia de sensibilizar a los donantes respecto a la urgencia de un apoyo y un compromiso internacional constantes, sobre todo en programas dentro de Afganistán. La propuesta también tiene como finalidad lograr, entre los actores regionales, más consenso en torno a la necesidad de nuevos mecanismos bilaterales y regionales tanto para las migraciones como para las repatriaciones. Por último, el ACNUR ha subrayado que los programas y los fondos de cooperación para el desarrollo deberían desempeñar un papel más importante en la ayuda a la reintegración dentro de Afganistán y en la mejora de las condiciones de los afganos que llevan mucho tiempo fuera del país y también de sus comunidades de acogida (véase recuadro 6.2).

El CPA de Somalia

Como sucede con la iniciativa Afganistán Plus, las lecciones extraídas de un CPA para los refugiados de Somalia podrían aplicarse a otras situaciones de larga duración. Los objetivos del plan son identificar soluciones duraderas para los refugiados somalíes que viven en los países anfitriones de la región. Dada la continua inestabilidad en el sur y el centro de Somalia, el CPA se centra en la repatriación a Somaliland y Puntland, donde las condiciones para los retornados son más seguras. No obstante, se admite comúnmente que para los regresos sostenidos hace falta poner más énfasis en la reintegración y la recuperación posterior al conflicto.

El segundo objetivo del CPA es examinar cómo se pueden mejorar los derechos humanos y las condiciones económicas de los refugiados somalíes en países de acogida como Kenia, Etiopía, Yemen o Djibouti. Expertos locales de la región determinarán las lagunas en protección y ayuda que el CPA debe abordar. Teniendo en cuenta las desalentadoras perspectivas para una paz sostenible en Somalia, ocuparse de los fallos de asistencia y protección en países de asilo de la región satisfecería las necesidades a corto y medio plazo de los refugiados (véase recuadro 2.4).

Limitaciones

El CPA para los refugiados somalíes y la iniciativa Afganistán Plus son esfuerzos loables para intentar comprometer a la comunidad internacional. De todos modos, no relacionan adecuadamente los factores humanitarios con las cuestiones económicas, políticas y de seguridad subyacentes. Resolver el problema de los refugiados somalíes de larga duración requiere el restablecimiento de la estabilidad en el sur y el centro de Somalia. Asimismo, una solución

para los refugiados afganos exige el compromiso ininterrumpido de los agentes de desarrollo en la reconstrucción de Afganistán.

De pasados CPA, como los de Indochina y Centroamérica, extraemos la lección de que los esfuerzos humanitarios han de estar estrechamente ligados a iniciativas políticas, diplomáticas y de desarrollo. Los CPA del pasado también requerían la implicación activa de países de origen viables y estables para que no se repitieran los conflictos internos y los problemas de los refugiados. Por último, los CPA eficaces se basaban en iniciativas políticas externas que precedieron y pusieron los cimientos de los programas humanitarios y de desarrollo. Sin un respaldo político fuerte y unas negociaciones de paz que lleguen a buen puerto hay pocas probabilidades de resolver crisis de refugiados prolongadas como las de los afganos y los somalíes.

La necesidad de un enfoque integrado

Es importante reconocer que los actores humanitarios no pueden abordar por su cuenta las dimensiones políticas de las situaciones de refugiados de larga duración. Si por un lado es fundamental que las organizaciones de protección a los refugiados sean sensibles a las preocupaciones de los gobiernos de acogida por la seguridad, las actuaciones de las agencias humanitarias no generarán soluciones verdaderamente globales si no tienen el apoyo del Consejo de Seguridad de la ONU y de organizaciones para el desarrollo. Mientras las discusiones sobre las situaciones prolongadas se den exclusivamente dentro de la comunidad humanitaria y no impliquen también a comunidades relacionadas con la paz, la seguridad y el desarrollo, tendrán un impacto limitado.

Pese a la necesidad de un enfoque polifacético, la respuesta de conjunto de los responsables políticos sigue estando compartimentada. Por lo general, las cuestiones referentes a la seguridad, el desarrollo y la acción humanitaria se tratan en foros distintos, cada uno de ellos con sus propias disposiciones institucionales y sus planteamientos políticos independientes. Casi no hay integración estratégica de propuestas y apenas existe coordinación efectiva sobre el terreno. Ni las Naciones Unidas ni la comunidad de donantes han integrado de manera aceptable la solución de los problemas recurrentes de los refugiados con el fomento del desarrollo económico y político, la resolución de conflictos, y una paz y una seguridad sostenibles. La implicación internacional en el levantamiento del país, la reconstrucción y la rehabilitación de regiones devastadas por la guerra es todavía poco sistemática y está infradotada. Las soluciones coherentes de conjunto deben superar estas divisiones.

Un enfoque así ha de enraizarse en un conocimiento de la relación entre migraciones forzadas y seguridad desde el final de la Guerra Fría y las preocupaciones de los países del Tercer Mundo por la seguridad. La naturaleza de las situaciones de refugiados de larga duración en el mundo en desarrollo ha cambiado. Durante la Guerra Fría, estos problemas se abordaban porque interesaba a las superpotencias, principalmente los Estados Unidos. En los últimos años, sin embargo, el menor compromiso de los donantes combinado con un nuevo concepto de vulnerabilidad en los países de acogida ha dado origen a un entorno diferente en el que las soluciones requieren buenas dosis de habilidad. En este sentido, es importante recalcar que la tarea no consiste simplemente en reproducir soluciones pasadas, sino en crear otras nuevas que se inspiren en las lecciones del pasado pero que sean apropiadas al nuevo entorno.

En primer lugar, desde el sector de *paz y seguridad* es necesario un compromiso sostenido no sólo del Consejo de Seguridad de la ONU y del Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (DPKO, *Department of Peacekeeping Operations*) sino también de la Unión Africana, la Comunidad Económica de Países de África occidental, la Asociación del sur de Asia para la Cooperación Regional, la Asociación de Naciones del Sudeste asiático y los ministerios de Defensa y Asuntos Exteriores de los Estados. Luego vienen los actores *del desarrollo*. Desde el Programa de Desarrollo de la ONU, el Banco Mundial y ONG internacionales hasta organismos nacionales de desarrollo, todos deben desempeñar un papel importante en el conjunto de etapas de una solución global. Por último, las *agencias humanitarias* como el ACNUR, la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios y las ONG han de llevar a la práctica su experiencia y sus habilidades concretas.

Estos tres grupos de agentes deberían implicarse en un conjunto conexo de actividades a corto, medio y largo plazo para formar el CPA. Entre estas actividades habría que incluir un análisis completo de la situación y los intereses de las diversas partes. Este análisis debería constituir la base de los planes de acción afines para los tres grupos, que la comunidad internacional tendría que respaldar plenamente.

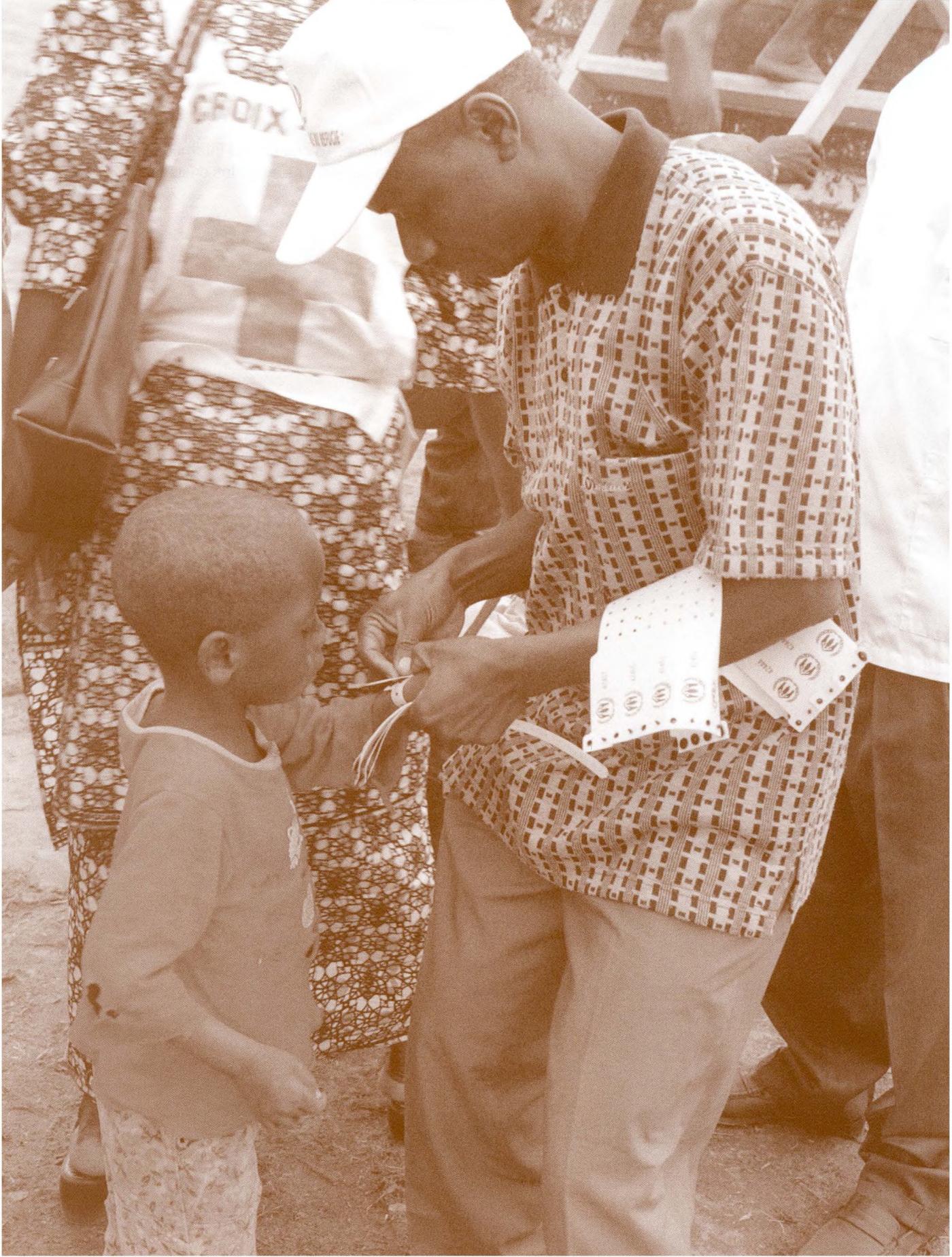
A corto plazo, el CPA debería centrarse en la estabilización de la situación actual, la apertura del diálogo entre interesados clave, y actividades generadoras de confianza en el país de origen y en los de acogida. A continuación debería haber una fase de consolidación centrada en la finalización del conflicto, la rehabilitación de las zonas pobladas por refugiados y la elaboración de las diversas soluciones duraderas. Una vez hecho este trabajo preliminar, puede ponerse en práctica el CPA. Éste conduciría a una paz permanente en el país de origen, la ejecución de estrategias de desarrollo a largo plazo, y la consecución de una solución integral mediante el uso complementario de las tres medidas duraderas.

En el pasado se ha explorado un planteamiento integrado así para abordar las situaciones de los refugiados. De hecho, el ACNUR, el DPKO y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas tienen experiencia en trabajar juntos. Aunque en ocasiones se ha puesto en entredicho la eficacia de estas asociaciones, es importante analizar por qué unas han tenido más éxito que otras. En términos más generales, es importante reconocer que una solución no puede ser realmente global sin el continuo compromiso de los tres tipos de actores.

Acometer las situaciones de refugiados de larga duración de una manera más coherente y exhaustiva es una vía para que las Naciones Unidas en su conjunto demuestren su importancia y su utilidad. La decisión de la Asamblea General de la ONU en la Cumbre Mundial de 2005 de crear una Comisión de Pacificación es un paso en esa dirección.⁴⁰ El principal objetivo de la comisión es reunir todas las partes pertinentes de dentro y fuera de las Naciones Unidas para afrontar las necesidades de un país en situación difícil. La comisión debe mejorar la planificación para la recuperación sostenida después de la guerra así como la coordinación de las numerosas actividades posteriores al conflicto.

No obstante, el éxito de un enfoque integrado como éste dependerá totalmente del compromiso de la comunidad internacional. Las soluciones globales son el mejor modo de abordar las preocupaciones de los países occidentales, satisfacer las necesidades de los refugiados y responder a las inquietudes de los países de primer asilo. A largo plazo, los gobiernos deben plantearse cómo el comercio, las políticas de ayuda y desarrollo y las preocupaciones estratégicas y diplomáticas han de centrarse no sólo en hacer frente a los flujos de refugiados sino también en evitarlos. Finalmente, hay que admitir que el planteamiento más humano, eficaz y

rentable respecto a las situaciones de refugiados es su prevención. La comunidad internacional debe darse cuenta de que ocuparse hoy de los países con problemas es evitar las crisis de refugiados de mañana.



6

Replanteamiento de soluciones duraderas

Como dijo el anterior Alto Comisionado Ruud Lubbers en 2001, es inaceptable que los refugiados pasen años de su vida recluidos en áreas especiales.¹ Sin embargo, la incapacidad para hallar soluciones duraderas para ellos origina precisamente ese tipo de situaciones prolongadas que degradan a los desplazados. Al no poder regresar a su tierra, instalarse permanentemente en el país de primer asilo o trasladarse a un tercer país, muchos refugiados acaban confinados indefinidamente en campamentos o áreas temporales, a menudo ubicadas en zonas fronterizas inestables.² Según la Convención de la ONU para Refugiados de 1951, estas condiciones restrictivas constituyen una conculcación de derechos así como un desaprovechamiento de talento humano.³ Además, la ociosidad, la dependencia de la ayuda, un legado de conflictos y un débil imperio de la ley —todo ello propio de las situaciones de refugiados de larga duración— pueden dar pie a nuevos ciclos de violencia que amenacen a la seguridad humana.⁴ Con más de 6 millones de refugiados abandonados en «una especie de limbo crónico e insoluble» a finales de 2004, es imprescindible intensificar la búsqueda de soluciones duraderas.⁵

Tres soluciones duraderas —repatriación voluntaria, integración local en el país de primer asilo o reasentamiento en un tercer país— son las opciones disponibles para la resolución definitiva del «ciclo de los refugiados». Se considera que las tres son duraderas porque prometen poner fin al sufrimiento de los refugiados, a su necesidad de protección internacional y a su dependencia de la ayuda humanitaria.⁶ La búsqueda de soluciones duraderas ha sido un elemento fundamental del mandato del ACNUR desde el principio. Según los estatutos de la organización, el Alto Comisionado debe «buscar soluciones definitivas al problema de los refugiados ayudando a los gobiernos... a facilitar su repatriación voluntaria o su asimilación en nuevas comunidades nacionales».⁷ No obstante, el papel de las tres soluciones duraderas y la prioridad relativa otorgada a cada una ha cambiado con el tiempo.

Búsqueda de soluciones duraderas

Durante la Guerra Fría y las luchas de liberación nacional de las décadas de los sesenta y los setenta, a los que habían huido de regímenes comunistas y de la opresión colonial se les concedió el estatuto de refugiado al suponer que la repatriación no era una alternativa válida. Por

Preparación para la repatriación voluntaria de refugiados a Angola desde el campo de Divuma, en la República Democrática del Congo. (UNHCR/S. Hopper/2003)

lo general, se consideraba que el reasentamiento y la integración local eran las soluciones duraderas más viables y estratégicamente deseables. Con la desaparición del comunismo y el colonialismo, no obstante, la repatriación se volvió una opción más realista y atractiva para los países. Además, desde la década de los ochenta, el aumento de las migraciones desde los países pobres a los ricos y la creciente vinculación de los refugiados a los inmigrantes que huyen de la pobreza se han sumado a la reticencia de las naciones ricas a ofrecer reasentamiento.⁸ En cuanto a los países del Sur, tras la democratización y los ajustes económicos muchos de ellos se han mostrado menos dispuestos a respaldar la integración local. Esto contrasta con la situación en las décadas de los sesenta y los setenta, cuando en África, por ejemplo, a los refugiados locales se les permitía un alto grado de integración local *de facto*.⁹

Por consiguiente, ahora se entiende a menudo que la repatriación es la solución duradera más conveniente —siempre y cuando el regreso sea realmente voluntario y sostenible. La década de los noventa llegó a ser la de la repatriación: entre 1991 y 1996 volvieron a casa más de 9 millones de refugiados. De todos modos, los regresos llevados a término bajo presión de los gobiernos de acogida —en especial el de 1996 de los refugiados ruandeses acogidos en Zaire (ahora República Democrática del Congo, o RDC) y Tanzania— han planteado problemas nuevos sobre el grado de voluntariedad y el papel de la coacción en el «regreso impuesto».¹⁰ Además, podría decirse que las repatriaciones prematuras a las repúblicas de la antigua Yugoslavia y Afganistán a principios de la década del año 2000 han renovado el debate sobre la reintegración sostenible y su relación con la reconstrucción posterior al conflicto.

El reconocimiento, por un lado, de que la repatriación voluntaria no siempre es posible y, por otro, de que vivir indefinidamente en un campo es inaceptable ha dado lugar a una profunda revisión de las tres soluciones duraderas y del modo en que se relacionan entre sí. La necesidad de evitar la degradación humana y de salvaguardar al mismo tiempo la voluntariedad ha alentado la elaboración de nuevos métodos y enfoques.

En el período abarcado por este libro se ha producido la culminación de un ciclo de reflexión en el ACNUR sobre el uso de soluciones duraderas, con iniciativas nuevas revitalizando el debate. Las Consultas Globales sobre Protección Internacional con países, profesores universitarios, ONG y refugiados dieron como resultado la publicación de una Agenda para la Protección que ponía el acento en la necesidad de intensificar la búsqueda de soluciones duraderas. Para promover estas aspiraciones, el ACNUR y países afines publicaron un Marco de Soluciones Duraderas para Refugiados y Personas de Interés (en lo sucesivo conocido como Marco de Soluciones Duraderas), que desarrollaba las «cuatro R» —Repatriación, Reintegración, Rehabilitación y Reconstrucción— como proceso para llenar el vacío entre ayuda y desarrollo, y ponía de relieve asimismo los dos conceptos interrelacionados de Asistencia a los Refugiados para el Desarrollo y Desarrollo a través de la Integración Local.

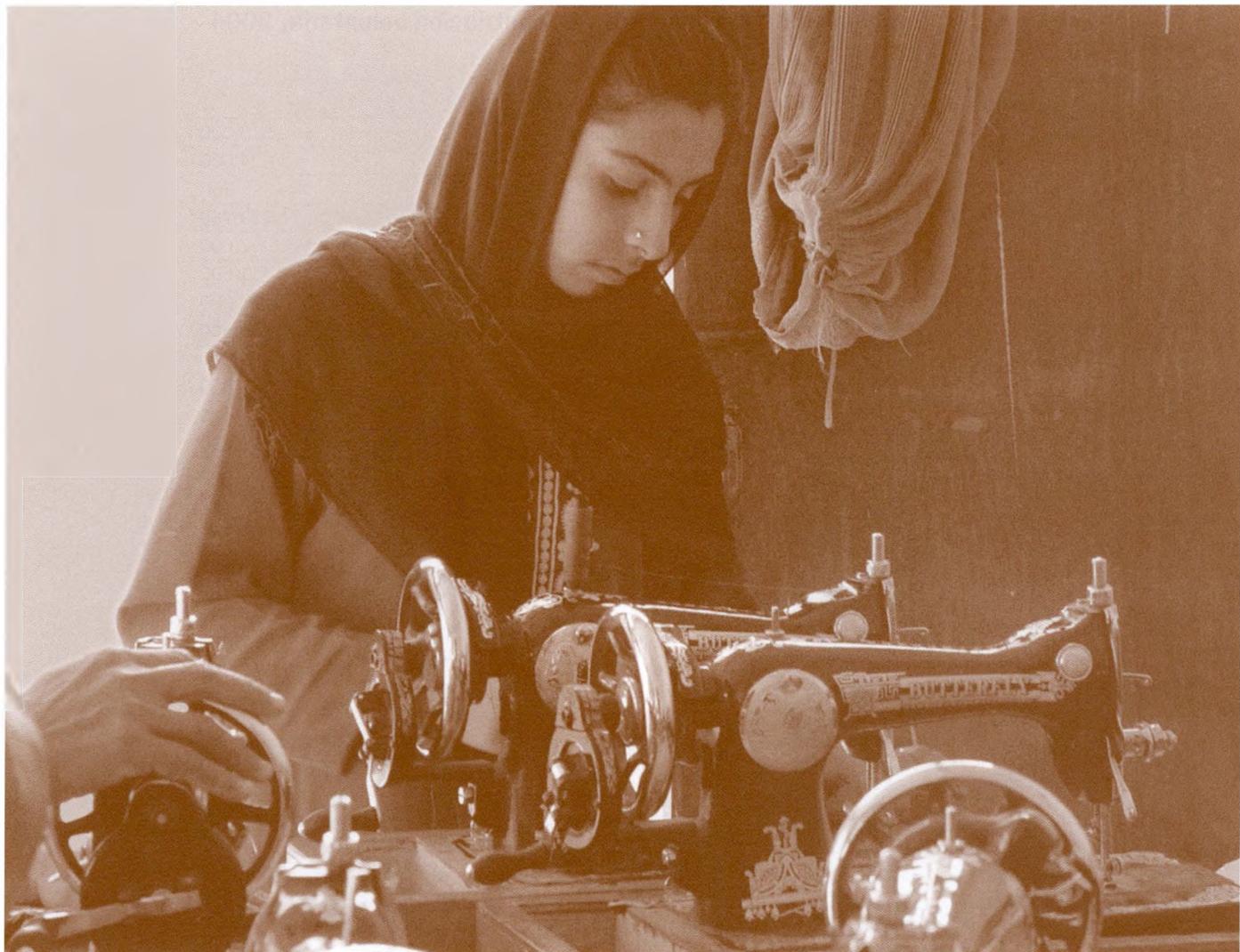
En consecuencia, las soluciones duraderas se situaron en el contexto de un diálogo multilateral, que denominamos iniciativa Convención Plus. Esto dio origen principalmente a un convenio entre diversos países de acogida y de reasentamiento sobre la base de un Marco Multilateral de Acuerdos sobre Reasentamiento. En vista de estas innovaciones, el presente capítulo explica nuevos enfoques del ACNUR sobre soluciones duraderas en tres áreas: primero, la selección de la ayuda al desarrollo como objetivo; segundo, los movimientos migratorios; y tercero, el reasentamiento. Finaliza analizando el contexto multilateral y político en el que el ACNUR ha intentado facilitar la cooperación internacional para facilitar las soluciones duraderas.

Gráfico 6.1 Principales 10 movimientos de repatriación voluntaria, 2004

A (País de origen)	DESDE (Principales países de asilo)	
Afganistán	Rep. Islámica de Irán	515.000
	Pakistán	424.000
	Otros	760
	Total	939.760
Iraq	Rep. Islámica de Irán	57.000
	Líbano	1.500
	Otros	135.000
	Total	193.500
Burundi	República Unida de Tanzania	89.000
	Rep. Dem. del Congo	880
	Otros	400
	Total	90.280
Angola	Zambia	47.000
	Rep. Dem. del Congo	34.000
	Namibia	8.800
	Otros	850
	Total	90.650
Liberia	Guinea	22.000
	Costa de Marfil	17.000
	Sierra Leona	15.000
	Ghana	1.900
	Otros	910
	Total	56.810
Sierra Leona	Liberia	13.000
	Guinea	12.000
	Otros	690
	Total	25.690
Somalia	Etiopía	9.500
	Djibouti	8.500
	Otros	110
	Total	18.110
Ruanda	Rep. Dem. del Congo	11.000
	Uganda	2.600
	Otros	740
	Total	14.340
Rep. Dem. del Congo	Burundi	11.000
	Rep. Centroafricana	2.000
	Otros	670
	Total	13.670
Sri Lanka	India	9.900
	Otros	110
	Total	10.010

Nota: las cifras se basan en informes de los países de origen y de asilo.

Fuente: ACNUR.



Refugiada en un taller de costura en Jalalabad, Afganistán.(UNHCR/M. Shinohara/2004)

Objetivo: ayuda al desarrollo

Por lo general, la asistencia humanitaria y el desarrollo se han considerado áreas diferenciadas al gobierno nacional y global. No obstante, el vacío entre programas de ayuda a refugiados y retornados y los esfuerzos a largo plazo referentes al desarrollo es un obstáculo en el camino tanto de la repatriación sostenible como del fomento de la integración local. En este contexto, tomando como inspiración las ideas de la Agenda para la Protección, el Marco de Soluciones Duraderas se ha revelado como medio de integrar mejor a los refugiados en la planificación del desarrollo.¹¹ Tiene dos objetivos explícitos. El primero, favorecer la carga comparti-

da a nivel internacional para crear protección a los refugiados y capacidad de acogida en los países en desarrollo; el segundo, mejorar el acceso a soluciones duraderas. Para alcanzar estos objetivos, expone una serie de conceptos relacionados con la selección de la ayuda al desarrollo como objetivo. Éstos se concentran en dos ámbitos: los países de origen y los países de asilo ubicados en regiones de origen. En ambos casos, es primordial el principio de que los proyectos son propiedad del gobierno.

Países de origen

En referencia a los países de origen, el concepto de las cuatro R de repatriación, reintegración, rehabilitación y reconstrucción se centra en mejorar la sostenibilidad de la repatriación. Y lo hace fomentando las capacidades y asociaciones institucionales necesarias para garantizar la transición fluida desde la ayuda de emergencia al desarrollo a largo plazo. Su premisa es que la repatriación ha de suponer algo más que el traslado de refugiados al otro lado de la frontera: más bien ha de procurar la creación de un entorno propicio para el regreso sostenible. A fin de llevar esta tarea eficazmente se deben favorecer vínculos entre un amplio abanico de actores gubernamentales y del desarrollo. Tal como estableció el Comité Ejecutivo del ACNUR en 2004, es crucial garantizar que los retornados disfruten de los niveles adecuados de seguridad, servicios sociales y oportunidades económicas.¹² La idea de abordar el vacío entre la ayuda y el desarrollo se fundamenta en las asociaciones entre el ACNUR, el Banco Mundial, la UNICEF, el WFP, la OIT y el UNDP (*United Nations Development Programme*, Programa de la ONU para el Desarrollo). También coincide con el enfoque de la UE que relaciona ayuda, reconstrucción y desarrollo.¹³

En la actualidad, el concepto de las cuatro R no es nada polémico. Simplemente combina la noción de repatriación voluntaria con la idea de reconstrucción posterior al conflicto. Esta última ha formado parte del discurso dominante sobre el desarrollo desde finales de la década de los noventa. Los países de origen casi nunca se oponen al regreso, mientras que los de asilo sostienen de forma entusiasta que es la solución duradera ideal. Por su parte, los países donantes a menudo tienen intereses económicos y políticos específicos en la reconstrucción. Como consecuencia de ello, las principales organizaciones para el desarrollo ya disponen de mecanismos que se centran en la reconstrucción posterior al conflicto. Casi todo el mundo se muestra receptivo ante la idea; el desafío es construir un marco de colaboración institucional que asegure su aplicación sin problemas.

Se ha avanzado considerablemente en la creación de un marco colaborador de este tipo que engloba a diversas agencias de la ONU. Además, en varias discusiones entre el ACNUR y el Banco Mundial se han estudiado solapamientos entre las cuatro R y los programas del Banco para situaciones posteriores a conflictos y países con pocos ingresos. Debido a la colaboración entre organizaciones y el compromiso de donantes, ha sido posible aplicar las cuatro R en Afganistán, Sierra Leona y Sri Lanka. En cada caso, el equipo nacional de la ONU ha encabezado un proceso de planificación integrada en relación con el regreso.¹⁴

El caso de Liberia pone de manifiesto como las cuatro R pueden mejorar las perspectivas de una repatriación sostenible. Tras el fin de la guerra civil de 14 años y el exilio del antiguo dictador Charles Taylor en 2003, el ACNUR comenzó a organizar el regreso de unos 320.000 refugiados desde países vecinos. En octubre de 2004 se inició la aplicación de acuerdos tripartitos entre el ACNUR, el gobierno de transición de Liberia y los países de acogida. Se espe-

ra que hasta 2007 funcione un plan de actuaciones para el regreso y la reintegración. Para facilitar la reintegración se están poniendo en marcha más de 30 proyectos comunitarios en las provincias de Bong, Grand, Gedeh, Montserrado y Nimba. Debido al grado de destrucción alcanzado durante el conflicto, los proyectos tienen como objetivo reconstruir las infraestructuras locales, el suministro de agua, las escuelas y los servicios sanitarios. Para garantizar la propiedad local y nacional de los proyectos, los retornados y las comunidades receptoras participan en el proceso de planificación. Además, las propuestas se presentan a comités de desarrollo de distrito y se incorporan a estrategias nacionales de transición.

El caso liberiano pone de manifiesto la medida en que, en su búsqueda de soluciones duraderas, el ACNUR recurre, para su ejecución, a diversos socios, entre ellas las ONG, un ejemplo de las cuales es la Fundación Medioambiental para África, que ha estado organizando talleres sobre rehabilitación ambiental.¹⁵ La reintegración en Liberia también se ha inspirado en otra innovación relacionada con las cuatro R: el concepto de Desarme, Desmovilización, Rehabilitación y Reintegración: creado por el Departamento de Operaciones Pacificadoras de la ONU como programa para ex combatientes, pretende facilitar la transición desde el conflicto a la paz de una manera propicia para el regreso sostenible. Esto es especialmente importante en África occidental, donde un gran número de refugiados y desplazados internos eran combatientes o niños soldados.

Países de acogida

Aunque el confinamiento de refugiados en campos y asentamientos cerrados durante mucho tiempo supone una grave limitación de sus derechos, es importante identificar también las preocupaciones de los países de acogida, los cuales necesitan apoyo para superar los obstáculos económicos y políticos que les impiden hallar alternativas a dicho confinamiento. Es preciso ayudar y alentar a estos países a que concedan a los refugiados más libertad de movimientos, acceso a los servicios sociales y el derecho a ganarse el sustento. En este contexto, los dos conceptos clave expuestos en el Marco de Soluciones Duraderas son la Ayuda al Desarrollo para los Refugiados y el Desarrollo mediante la Integración Local. Ambos reconocen que los refugiados no tienen por qué ser percibidos inevitablemente como una carga sino que, en las circunstancias adecuadas, podrían ser agentes de desarrollo.

El concepto de Ayuda al Desarrollo para los Refugiados contempla la ayuda adicional al desarrollo de países que albergan a un gran número de refugiados, el fomento de una mayor calidad de vida y de autonomía para los que están a la espera de soluciones duraderas, y también un mejor nivel de vida para las comunidades de acogida. En otras palabras, se trata de habilitar las capacidades productivas y la autonomía de los refugiados amén de respaldar el desarrollo del país de acogida y de la comunidad local. El concepto es parecido al de Desarrollo mediante la Integración Local. No obstante, este último se refiere a situaciones en las que el país de acogida procura oportunidades para la integración gradual de los refugiados. En este caso, la ayuda adicional al desarrollo facilitaría a éstos autonomía económica, integración sociocultural y acceso a derechos legales, lo que culminaría en la ciudadanía.¹⁶

En contraste con los principios en que se basan las cuatro R, sobre lo cual el consenso ha sido relativamente fácil, las deliberaciones sobre las dos últimas ideas han avanzado más despacio. Aunque se acepta de manera generalizada que la repatriación es la solución duradera más aconsejable, es probable que los países de acogida opongan resistencia a la integración

local. Por lo común, a los países de acogida les preocupan mucho las repercusiones económicas, políticas, medioambientales y de seguridad que habría si se permitiera libertad de movimientos más allá del campamento.¹⁷ Favorecer las condiciones en que pueden solucionarse estas inquietudes, reduciendo al mismo tiempo el confinamiento de refugiados en campos, depende de la cooperación internacional y la coordinación entre organizaciones.

La Ayuda al Desarrollo para los Refugiados fomenta la autosuficiencia a través de la interacción local y la provisión de servicios a los refugiados. Aunque no concede necesariamente a éstos la ciudadanía plena, sí les permite libertad de movimientos y acceso a la tierra o al empleo; proporciona educación, viviendas e instalaciones sanitarias; y crea oportunidades para formar redes sociales que trascienden la comunidad inmediata. A la larga puede favorecer la repatriación al dotar a los refugiados de las destrezas y la autonomía que les harán falta para volver a su país. Éste fue el caso de los refugiados angoleños de Zambia, cuya contribución a la economía fue ampliamente reconocida. Aunque tenían derecho a desplazarse libremente y a ganarse la vida trabajando tierras proporcionadas por el Estado, muchos regresaron a su casa en cuanto mejoró la situación.¹⁸

Tanto la Ayuda al Desarrollo para los Refugiados como el Desarrollo mediante la Integración Local se basan en los intentos del ACNUR en la década de los ochenta por promover la integración local con la ayuda al desarrollo como herramienta para compartir cargas. Se promovieron asociaciones entre el ACNUR y agencias del desarrollo como el UNDP para ayudar a países africanos que albergan a grandes poblaciones de refugiados en sus áreas rurales.¹⁹ La relación entre el desarrollo y la integración local también se basa en la experiencia del ACNUR en México en la década de 1990, cuando un programa de desarrollo rural de varios años apoyó la integración de refugiados guatemaltecos en los estados de Campeche y Quintana Roo. Eran solicitudes únicas, pero actualmente el ACNUR está intentando poner en marcha un amplio marco de colaboración en todo el sistema de la ONU.

El Desarrollo mediante la Integración Local es parte de la Iniciativa Zambia, que respalda la política de integración de los refugiados angoleños elaborada por el gobierno de acogida (véase recuadro 6.1).²⁰ En Serbia y Montenegro, el ACNUR ha colaborado con el gobierno y otras agencias afines para proporcionar viviendas, facilidades para los microcréditos y formación profesional a refugiados instalados en el ámbito local cuyo desplazamiento se debió al conflicto de los Balcanes.²¹ La Ayuda al Desarrollo para los Refugiados se ha aplicado señaladamente a la Estrategia de Autonomía de Uganda (véase recuadro 6.1).²² Estos casos han servido para poner de manifiesto las grandes posibilidades de tomar como objetivo la ayuda al desarrollo centrando la atención en los países de acogida.

Todas estas iniciativas intentan fundamentarse en las actividades actuales de países y organizaciones. Por ejemplo, Dinamarca tiene su propia estrategia para fomentar la Ayuda al Desarrollo para los Refugiados. Ha accedido a ayudar a refugiados sudaneses del norte de Uganda para contribuir a la estrategia de autonomía del país de acogida. Japón, como parte de la iniciativa denominada Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana, ha aceptado procurar ayuda al desarrollo para estimular la autonomía de los refugiados somalíes en Etiopía.²³ Entretanto, en 2004 apareció Ecuador como un posible receptor de Ayuda al Desarrollo para Refugiados: la Misión de Evaluación de la ONU en la Región Fronteriza del Norte de Ecuador recomendó incluir a los refugiados colombianos en los planes de desarrollo para el norte del país.

Recuadro 5.2

La Iniciativa Zambia y la Estrategia Ugandesa de Autosuficiencia

La Iniciativa Zambia y la Estrategia Ugandesa de Autosuficiencia ejemplifican la posibilidad de integrar refugiados en planes de desarrollo nacional. También ponen de manifiesto que no es inevitable que los refugiados sean percibidos como cargas a ser confinadas en campamentos o asentamientos cerrados. Bien al contrario, los casos de Zambia y Uganda subrayan el posible papel de los refugiados como agentes activos del desarrollo que contribuyen a la economía y la sociedad del país de acogida. La Iniciativa Zambia representa el más destacado caso de puesta en práctica de Desarrollo mediante Integración Local, mientras que la Estrategia Ugandesa de Autosuficiencia muestra cómo puede crearse una autosuficiencia provisional antes de la repatriación.

La Iniciativa Zambia

Debido a la larga duración de la guerra civil de Angola, en la Provincia Occidental de Zambia ha habido refugiados angoleños durante más de 30 años. Las autoridades locales han proporcionado rutinariamente entre 6 y 12 acres de tierra fértil que los refugiados han podido cultivar. Esto ha permitido a la mayoría de los refugiados de, por ejemplo, los asentamientos de Mayukwayukwa y Meheba ser autosuficientes y poner fin a su dependencia de las raciones del Programa Mundial de Alimentos. También han sido capaces de vender sus productos en ciudades próxi-

mas e incluso en la lejana Lusaka gracias a salvoconductos de 30-60 días expedidos por las autoridades. Así pues, las poblaciones de refugiados han vivido muchos años junto a la población local. La importancia de sus aportaciones a la comunidad local se ha puesto de relieve en el hundimiento de la producción de alimentos en el oeste de Zambia tras la repatriación de 220.000 angoleños en 2002.

En junio de 2001, una oficina conjunta del ACNUR y las Naciones Unidas para una misión de Servicios para Proyectos en la Provincia occidental de Zambia exploró la posibilidad de abordar las necesidades de la población de acogida y de los refugiados del área. Tras discusiones con donantes importantes, organizaciones afines y partes interesadas, aconsejó un enfoque integrado del desarrollo socioeconómico y de infraestructuras en las zonas de acogida que se basaría en propuestas ya en marcha en la provincia. Además de ayudar a las comunidades de acogida, un planteamiento así tendría más probabilidades de contribuir a reforzar el entorno y la seguridad de los refugiados. El ACNUR ha coordinado y controlado la idea desde el principio, en 2002.

La iniciativa se apoya en dos pilares: reducción de la pobreza, con prioridad para la agricultura, la salud, la educación y las infraestructuras; y atribución de poderes a los refugiados y reforzamiento

de su integración local para una solución duradera. Cada tres meses se revisarían los progresos. El plan pretendía acometer la presión sobre los recursos locales y el déficit de alimentos que se ha producido desde 2002 para permitir a la provincia seguir acogiendo e integrando refugiados mientras la población local sacaría un provecho. La actuación se ha centrado en comunidades a pequeña escala, consistiendo en proyectos de desarrollo de diversa naturaleza, como pozos, silos para almacenar comida, instalaciones sanitarias y planes de crédito rural.

Mediante la Iniciativa Zambia, los refugiados se han integrado en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno y su estrategia de reducción de la pobreza. La operación ha atraído recursos gracias a la idea de financiación flexible, la cual permite a los donantes contribuir con arreglo a sus propios presupuestos y prioridades. Las principales aportaciones han llegado desde Dinamarca, Suecia, Japón, los Estados Unidos y la Unión Europea. Ascenden a más de 14 millones de dólares y benefician a unas 456.000 personas, entre ellas 150.000 refugiados.

Estrategia Ugandesa de Autosuficiencia

Uganda ha estado acogiendo refugiados desde la década de los cuarenta. Pese a no haber aprobado formalmente leyes para refugiados, desde las primeras llegadas de éstos ha estado sobre el terre-

Tendencias de los donantes

El principal obstáculo para promover la aplicación generalizada de la Ayuda al Desarrollo para los Refugiados ha sido la reticencia de los países donantes a procurar más recursos. Por su parte, muchos países de acogida del sur tienen miedo de que la ayuda destinada a ellos se desvíe hacia los refugiados. El debate se ha polarizado un poco, con los países de acogida temiendo que las iniciativas destinadas a proporcionar Ayuda al Desarrollo para los Refugiados sean un intento de transferir recursos a las regiones de origen. En 2004, el Comité Ejecutivo del ACNUR llegó a la conclusión de que la ayuda a las poblaciones de refugiados y comunidades locales para favorecer la autonomía era un elemento de un marco para compartir las responsabilidades, que, según el comité, se podría crear en el contexto de una respuesta internacional, especialmente a situaciones de refugiados de larga duración.²⁴

no una policía de ámbito local. Se calcula que el gobierno ha puesto más de 3.300 kilómetros cuadrados de tierra a disposición de los refugiados sobre la base de «su derecho a usarla durante el tiempo que estén exiliados».

El gobierno ha intentado favorecer la autonomía y la integración local al permitir a los refugiados obtener sus propias cosechas en las pequeñas parcelas de tierra suministradas. Desde la llegada de casi 200.000 sudaneses a finales de la década de los ochenta, en el noroeste de la región del Nilo ha habido grandes cantidades de tierra disponible. Comparando con los refugiados confinados en campos, muchos de los que viven en los asentamientos han alcanzado un grado relativamente elevado de libertad de movimientos y autosuficiencia alimentaria. Por ejemplo, los refugiados del asentamiento de Kiryandongo, en el nordeste de Uganda, lograron ser autosuficientes en 1995, lo que permitió retirar paulatinamente la distribución de comida.

Tras reconocer el papel que los refugiados pueden desempeñar en el desarrollo de sus comunidades y de las poblaciones de acogida, en 1998 el gobierno de Uganda y el ACNUR crearon la Estrategia de Autonomía. Centrada en los distritos de Adjumani, Arua y Moyo, en la región del Nilo occidental, su finalidad era mejorar el nivel de vida de todas las personas —incluidos los refugiados— de la

zona. Los principales objetivos del proyecto eran dotar de la capacidad a los refugiados y a los autóctonos para mantenerse por sí mismos, e integrar los servicios de los primeros con los de los segundos. La estrategia para 1999-2003 planeaba suprimir progresivamente toda la ayuda alimentaria en 2001. Se pronosticó que en 2003 los refugiados serían capaces de cultivar o comprar su propia comida, tener acceso y pagar los servicios básicos, así como mantener comunidades económicamente independientes.

La revisión a medio plazo del proyecto, en 2004, reveló el impacto positivo de la iniciativa y sus limitaciones. El examen hizo notar que se había producido un aumento de la producción de alimentos tanto en las comunidades de refugiados como en las poblaciones locales. En ciertas áreas de Adjumani, como Mogula, donde la tierra es muy fértil, los informes indicaban que se había alcanzado hasta un 90% de autosuficiencia, con lo que se pudo eliminar poco a poco la distribución alimentaria en diversos asentamientos. La autosuficiencia también ha incrementado la variedad de alimentos disponibles. Entretanto, la integración de niños refugiados en la iniciativa denominada Enseñanza Primaria Universal de Uganda intensificó la cohesión social y la interacción de los refugiados con las comunidades de acogida. En el campamento de Rhino, en Arua, se habilitaron instalacio-

nes para facilitar la formación de jóvenes en carpintería o albañilería. El estudio también señalaba las mejoras en asistencia médica y calidad del agua.

De todos modos, pese a esos logros, queda claro que la previsión de que los refugiados serían autónomos en un plazo de cuatro años era demasiado ambiciosa. En ciertas áreas, debido al reducido tamaño de las parcelas de tierra o la mala calidad del suelo algunos refugiados han seguido dependiendo de las raciones de comida. Éste es concretamente el caso de Arua, donde la gente se ha establecido sobre todo en la zona de la cuenca del Nilo, donde el régimen de lluvias es irregular y la tierra pobre. En los distritos de Adjumani y Moyo, el agotamiento del suelo y los malos métodos de cultivo han producido los mismos resultados.

Las lecciones extraídas del proyecto podrían aplicarse a la transición en curso desde la autonomía hasta la Ayuda al Desarrollo para los Refugiados. Siguiendo su estrategia para auxiliar a los refugiados en su región de origen, el gobierno danés ha tenido un papel destacado en el programa. Por tanto, se prevé que el ACNUR tendrá la función de facilitar la ayuda más que coordinarla activamente. Por su parte, el gobierno ugandés ha respondido a la revisión a medio plazo procurando incluir en el proceso actual un conjunto más amplio de interesados y socios vinculados al desarrollo.

La incapacidad de los países donantes para suministrar nuevos recursos es atribuible en parte a la separación de las cuestiones del desarrollo y de los refugiados en el plano gubernamental. Así pues, una tarea clave del ACNUR ha sido movilizar compromisos de donantes para respaldar el Marco de Soluciones Duraderas y alentar una mayor coordinación entre los departamentos del gobierno nacional. A tal fin, a esto, han surgido diversas ideas bilaterales y multilaterales de donantes que consideran a los refugiados en un contexto de desarrollo. Por ejemplo, la atención que el Banco Mundial presta a la reconstrucción posterior al conflicto es especialmente conveniente para las cuatro R. Mientras tanto, fondos de la Unión Europea para la cooperación sobre asuntos relativos a las migraciones han respaldado el Proyecto de Refuerzo de la Capacidad de Protección del ACNUR.²⁵

Los compromisos de los países con los Objetivos de Desarrollo para el Milenio —de las Naciones Unidas— son también relevantes en la búsqueda de soluciones duraderas, habida

cuenta de que los niveles de desarrollo humano de los refugiados a menudo son inferiores a los de los no refugiados. Objetivos para el milenio como la erradicación de la pobreza extrema, el acceso universal a la enseñanza primaria, la igualdad de género y la disminución de la mortalidad infantil guardan una estrecha relación con la necesidad de concentrar recursos en los refugiados.²⁶

En la Cumbre de 2002 de Financiación del Desarrollo celebrada en Monterrey, diversos países y organizaciones internacionales se comprometieron a incrementar la cooperación económica y técnica para el desarrollo. Concretamente, se reiteró el papel central de la ayuda oficial al desarrollo (ODA, *official development assistance*) a los países con menos capacidad para atraer inversiones privadas directas. También se señaló la necesidad de seleccionar la ayuda como objetivo de un modo más eficaz; se aspiraba asimismo a arrancar el compromiso de los países industrializados de dar al menos el 0,7% del PIB a la ODA.²⁷ En 2005, la Cumbre de la Declaración del Milenio y las discusiones del G-8 sobre el Plan África del primer ministro británico Tony Blair sobre comercio, ayuda y condonación de la deuda pusieron de relieve oportunidades para movilizar recursos. Tras la Cumbre de Gleneagles, los países del G-8 prometieron aumentar la ayuda global a los países en desarrollo en 50 mil millones de dólares anuales, lo que duplicaba la ayuda a África de 25 mil millones anuales hasta 2010. En relación con esto, favorecer las capacidades productivas de los refugiados y situar las cuestiones de seguridad en el contexto de los desplazamientos podría acabar siendo un medio sumamente eficaz para obtener una mayor ayuda al desarrollo.

Colaboración entre agencias

El proceso de revisión de 2004 del ACNUR subrayaba los crecientes vínculos entre paz, seguridad, desarrollo y ayuda humanitaria.²⁸ Dada esta compleja interconexión, el ACNUR no puede hacerlo todo solo. No obstante, tiene un papel importante en el apoyo y la coordinación. Al poner en práctica los objetivos del Marco de Soluciones Duraderas, el ACNUR no está pretendiendo convertirse en una organización para el desarrollo, sino que busca más bien actuar como catalizador, creando un marco de colaboración en virtud del cual otros actores puedan ayudar mejor a los desplazados.

En este contexto, el ACNUR ha fomentado diversas asociaciones entre agencias. Lo más significativo es que se ha incorporado al Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG, *United Nations Development Group*). Creado por el secretario general de la ONU, Kofi Annan, en 1997, el grupo se propone mejorar la eficacia de las actividades de desarrollo en cada país. En 2004, aprobó una Guía sobre Soluciones Duraderas para Personas Desplazadas que señala la necesidad de que los equipos nacionales de la ONU se planteen la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados.²⁹ El ACNUR colabora con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, ante todo en relación con la asistencia al desarrollo en las situaciones posteriores a los conflictos, y con el Banco Mundial. En este último caso, defiende una inclusión más sistemática de los desplazamientos de población en las estrategias del Banco sobre la reducción de la pobreza.³⁰ Estas iniciativas insisten en la importancia de dar prioridad a las necesidades de los desplazados en todo el sistema de la ONU, especialmente en un contexto de desarrollo.

Movimientos secundarios

Como el asilo ya no puede estar dissociado de las cuestiones más generales de las migraciones, el ACNUR debe afrontar el denominado nexo asilo-migraciones. En el contexto del creciente interés de los países industrializados por las migraciones controladas y la aparición de las políticas de exclusión y disuasión, el ACNUR se enfrenta al desafío de proteger refugiados *bona fide* (de buena fe) en el conjunto más amplio de los movimientos migratorios. Irónicamente, los debates actuales sobre el control de las migraciones podría ofrecer nuevas oportunidades en la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados.

Un aliciente para el compromiso

Concretamente varios países de la UE han comenzado a defender la idea de que el sistema actual de asilo de llegadas espontáneas no satisface las necesidades de los refugiados más vulnerables. La mayoría de éstos, al parecer, permanecen en su región de origen sin los medios para recurrir a los traficantes de personas para alcanzar el Norte rico. No está muy claro el vínculo entre la llegada espontánea de refugiados a los países ricos y la inexistencia de soluciones duraderas en los pobres. De todos modos, ciertos datos estadísticos sobre los orígenes de los solicitantes de asilo en los países industrializados dan a entender que una gran parte de ellos huyen de situaciones de refugiados de larga duración en países de acogida de la región de origen. De hecho, un estudio del Foro Suizo sobre Migraciones sobre los continuos movimientos secundarios de los refugiados somalíes revela que muchos de ellos no desean abandonar la región de primer asilo, pero que los problemas de protección, la falta de servicios públicos y el confinamiento en los campos les obliga a hacerlo.³¹ Ello ha dado lugar a que se discuta cada vez más sobre las causas de los continuos movimientos secundarios. Se han planteado cuestiones, por ejemplo, acerca de las circunstancias bajo las cuales sería legítimo iniciar un movimiento secundario desde el país de primer asilo de la región.

Reforzamiento de las capacidades de protección en las regiones de origen

La restricción de derechos de los refugiados y la demora en el logro de soluciones duraderas provocan frustración y tensión entre ellos y en la comunidad anfitriona. En estas situaciones, los refugiados, especialmente las mujeres y los niños, se vuelven más vulnerables a diversas formas de explotación como la trata y el reclutamiento forzoso, y que a largo plazo desarrollen una dependencia de la ayuda humanitaria. A menudo el resultado es la marginación y el aislamiento, lo cual puede traducirse en un aumento de los movimientos irregulares e incluso en problemas de seguridad y estabilidad para el país de acogida y otros países de la región.

La mejor manera en que puede satisfacerse el interés de los países por resolver el problema del movimiento secundario inexorable es brindando protección efectiva en las regiones de origen. Partiendo de la premisa de que los países del Norte ansían reducir la necesidad de movimiento inexorable, la iniciativa Convención Plus lo vincula con la necesidad de resolver las causas esenciales de tal movimiento mediante la cooperación internacional.³² Reconoce asimismo que muchos movimientos secundarios se deben a la falta de estatus legal seguro, la no disponibilidad de soluciones duraderas a largo plazo, y la inexistencia de oportunidades edu-

cativas o laborales. Solucionar el problema de los movimientos secundarios, se alega, requerirá un marco de colaboración para fortalecer la protección en los países de primer asilo.³³

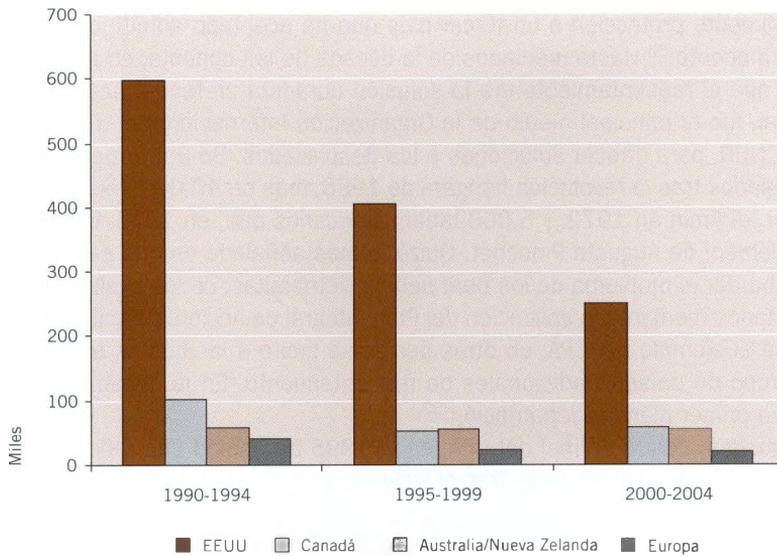
Entre los donantes, la Unión Europea y Holanda han tomado la iniciativa en el intento de mejorar capacidades de protección en las regiones de origen. Cabe señalar que el presupuesto para 2004-2008 de la UE para cooperación exterior sobre cuestiones de migración ha aumentado hasta 250 millones de euros. En 2004, una pequeña parte de éste fue asignado al Proyecto de Reforzamiento de la Capacidad de Protección del ACNUR. Este plan de un año se centra en Kenia y Tanzania como países con situaciones de refugiados prolongadas, y en Benin y Burkina Faso como países de reasentamiento emergentes.³⁴

Inmigración laboral: ¿una solución duradera?

En el debate político de los países industrializados, generalmente se contempla el asilo en el contexto más amplio de la inmigración. Por tanto, el nexo asilo-migraciones cada vez se percibe más como un flujo en gran medida desagregado en el que los solicitantes de asilo llevan el estigma de la falsedad. Lo que esta idea pasa por alto es que los inmigrantes pueden ser personas productivas y emprendedoras. La aportación que pueden hacer, sean refugiados o no, dependerá de su integración en una sociedad de acogida. A este respecto, la Declaración de La Haya sobre el Futuro de la Política para con los Refugiados e Inmigrantes, culminación de una iniciativa que coordinaba las opiniones de más 500 personas implicadas e interesadas en dichas cuestiones, establecía 21 principios para potenciar la agenda sobre refugiados y migraciones. La declaración señalaba concretamente la necesidad de reconocer que la inmigración controlada podía interesar a todos.³⁵

Muchos países industrializados que actualmente están gastando inmensos recursos en excluir y disuadir a los solicitantes de asilo afrontarán en el futuro escasez de mano de obra a medida que aumente la esperanza de vida y disminuya el índice de natalidad. Esta paradoja puede proporcionar una clave para mejorar el acceso a soluciones duraderas no sólo en el contexto del Norte sino también desde la perspectiva de promover soluciones en el Sur. Por ejemplo, el ACNUR ha comenzado a explorar la posibilidad de que se concedan visados temporales de inmigración laboral a refugiados afganos de Pakistán e Irán. Un planteamiento así subraya la necesidad de examinar en detalle las repercusiones del nexo asilo-migraciones en la búsqueda de soluciones duraderas.

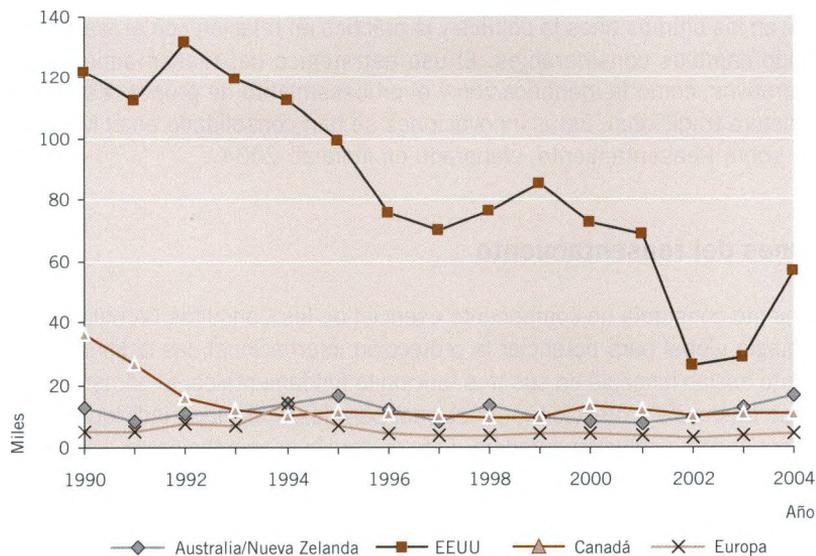
Gráfico 6.2 Número total de llegadas de refugiados reasentados en países industrializados, 1990-2004



Nota: aquí Europa se refiere a Dinamarca, Finlandia, Islandia, Irlanda, Holanda, Noruega, Suecia y el Reino Unido.

Fuente: Gobiernos.

Gráfico 6.3 Número de llegadas de refugiados reasentados en países industrializados, 1990-2004



Nota: aquí Europa se refiere a Dinamarca, Finlandia, Islandia, Irlanda, Holanda, Noruega, Suecia y el Reino Unido.

Fuente: Gobiernos.

Reasentamiento

Podemos definir el reasentamiento como el traslado de refugiados desde un país en el que han buscado inicialmente protección a un tercer país que ha aceptado admitirlos con estatus de residencia permanente.³⁶ Hasta mediados de la década de los ochenta, en general los países consideraban que el reasentamiento era la solución duradera preferida. Acabada la Segunda Guerra Mundial, fue el principal medio de la Organización Internacional de Refugiados, y más adelante el ACNUR, para ofrecer soluciones a los desplazados. Se utilizó para reubicar a casi 200.000 refugiados tras la revolución húngara de 1956, más de 40.000 personas expulsadas de Uganda por Idi Amin en 1972, y 5.000 latinoamericanos que, en 1973, se enfrentaban en Chile al *refoulement* de Augusto Pinochet. Quizá lo más señalado es que se usó el reasentamiento para abordar el problema de los *boat people* vietnamitas, de los cuales casi 2 millones fueron reasentados mediante la aplicación del Plan Integral de Acción (CPA) para Indochina. No obstante, pese al ejemplo del CPA, en otras partes se limitó a las cuotas a menudo insatisfechas de un grupo de países tradicionales de reasentamiento. En la década de los noventa, había pasado a primer plano la repatriación.³²

De todos modos, desde el final del CPA, en el 1995 ha habido una reflexión y una reevaluación del papel del reasentamiento. Tras el Informe de Evaluación del ACNUR sobre Actividades de Reasentamiento, de 1994, el mismo año se constituyó el Grupo de Trabajo sobre el Reasentamiento, y poco después empezaron las Consultas Anuales Tripartitas (ATC, *Annual Tripartite Consultations*) del ACNUR, que se han convertido en un foro en el que países comprometidos con la reubicación de desplazados, ONG y el ACNUR comparten información y desarrollan estrategias conjuntas para acometer necesidades ligadas a la cuestión. Junto a las ATC, el Grupo de Trabajo comenzó a reevaluar la función del reasentamiento y favorecer la aparición de nuevos países que reubicaran refugiados y el aumento de cuotas. Debido a ello, la cuota global creció hasta casi 100.000 en 2001. Entre los nuevos países se cuentan Argentina, Benín, Brasil, Burkina Faso, Chile, Islandia, Irlanda, España y el Reino Unido.

Por tanto, en los últimos años la política y la práctica en relación con el reasentamiento han experimentado cambios considerables. El uso estratégico del reasentamiento y de nuevos métodos operativos, como la identificación y el procesamiento de grupos, están realizando su función protectora tradicional. Estas innovaciones se han consolidado en el Marco Multilateral de Acuerdos sobre Reasentamiento, elaborado en junio de 2004.

Las funciones del reasentamiento

El reasentamiento constituía un componente esencial de las Consultas Globales. En el contexto de una estrategia global para potenciar la protección internacional, las deliberaciones sobre el reasentamiento hacían hincapié en sus tres funciones fundamentales. El primer —y tradicional— papel es como medio de protección internacional para los refugiados individuales. En segundo lugar, puede servir como solución duradera. Esto evidencia la aceptación de que puede utilizarse junto a otras soluciones duraderas como parte de una estrategia integral para superar situaciones de refugiados de larga duración. Por último, el reasentamiento puede ser una expresión de solidaridad internacional. El cometido de terceros países representa un compromiso con la idea de compartir más equitativamente las responsabilidades de protección con los países en desarrollo que acogen a la mayoría de los refugiados del mundo.³⁸

No obstante, el reasentamiento y su relación con las otras soluciones duraderas tienen todavía cuestiones pendientes. Por un lado, puede considerarse que simboliza la disposición extrarregional de los países a compartir responsabilidades; por otro, acaso suponga un freno para las repatriaciones al alentar a algunos refugiados a permanecer en el país de acogida a la espera de ser reasentados.

Uso estratégico del reasentamiento

Las tres funciones complementarias del reasentamiento —como medio de protección, solución duradera y expresión del reparto internacional de la carga— indicarían que es más efectivo cuando se aplica como elemento de un enfoque global de la protección internacional. De hecho, fue en el contexto multilateral más amplio de la iniciativa Convención Plus cuando se creó el Grupo Central sobre el Reasentamiento, que redactó el borrador del Marco Multilateral de Acuerdos sobre Reasentamiento y las Consultas Globales sobre Protección Internacional.

En los últimos años, se ha puesto más énfasis en la utilización estratégica del reasentamiento, es decir, «el uso planeado del reasentamiento que maximiza sus ventajas, directa o indirectamente, a terceros, además de los reasentados. Gozan de estas ventajas también otros refugiados, los países de acogida, otros países y el régimen internacional de protección en general».³⁹ Este uso estratégico del reasentamiento constata que tiene las máximas probabilidades de ser eficaz cuando se aplica junto a las otras soluciones duraderas, en planes específicos de acción para cada situación. Por ejemplo, podría ponerse en práctica cuando un grupo pequeño supone un escollo para unas negociaciones de paz o un acuerdo amplio de repatriación. En estos casos, el reasentamiento, siquiera de grupos pequeños, puede funcionar como catalizador para mejorar otras soluciones.

Metodología de grupos

Aparte de recoger muchos de los principios que subyacen en el reasentamiento, el Marco Multilateral también estableció el papel de la Metodología de Grupo, creada en 2003 para potenciar su uso. El reasentamiento de grupos abarca no sólo a individuos vulnerables específicos, sino también a grupos que se hallan en situaciones de refugiados de larga duración. Al centrarse en una porción de la población de refugiados basándose en características identitarias como clan, etnicidad, edad o género, por ejemplo, tal vez intensifique la búsqueda de soluciones duraderas. Beneficiaría no sólo al grupo en cuestión, sino también a los no reasentados al sacar de una situación determinada a una parte vulnerable de la población. El reasentamiento de grupos se crea para complementar las actividades tradicionales de reasentamiento. No sustituye la responsabilidad del ACNUR de identificar y tramitar casos individuales de reasentamiento basados en criterios establecidos.

Los países de reasentamiento y otros han dado la bienvenida a la Metodología de Grupos y han participado en expediciones a lugares donde se han identificado poblaciones de refugiados para su posible reasentamiento. Entre los ejemplos de grupos procesados para su reubicación en 2003-2004 se incluyen:

- Liberianos de Costa de Marfil y Sierra Leona reasentados en los Estados Unidos;
- Liberianos de Guinea reasentados en Australia y los Estados Unidos;

Recuadro 5.2

Afganistán: una transición compleja

A mediados de 2001, las perspectivas de progreso en una de las situaciones de refugiados más graves y complejas del mundo eran remotas. Las políticas extremistas del régimen talibán, la pobreza creciente y una catastrófica sequía de tres años habían generado un importante problema de desplazamiento interno y provocado nuevos flujos de población a través de las fronteras. El nuevo éxodo se sumaba a los aproximadamente 6 millones de afganos que habían huido a países vecinos desde 1980. Además, angustiados por la situación de su país, cada vez más afganos abandonaban la región y buscaban asilo en cualquier parte del mundo.

Dadas estas circunstancias tan poco prometedoras, pocos habrían imaginado el espectacular cambio en la suerte de Afganistán que 12 meses después dio lugar a uno de los mayores movimientos de repatriación de la historia moderna. A finales de 2002, más de 2 millones de afganos habían regresado a casa desde Pakistán e Irán. La repatriación prosiguió durante 2003 y 2004, con cifras que superaron el medio millón cada año. Al mismo tiempo, el regreso de desplazados internos fue cada vez más rápido y los movimientos secundarios más allá de la región disminuyeron bruscamente.

Quizá el factor que más influyó en este cambio radical fue la confianza creciente originada por el nuevo compromiso internacional en Afganistán. El Acuerdo de Bonn de diciembre de 2002 proporcionó una hoja de ruta y un calendario que suponía la más convincente oportunidad para la paz y la reconciliación en más de una década. En febrero de 2002, en la conferencia de Tokio sobre Afganistán, diversos donantes mostraron su inequívoco apoyo a la reconstrucción social y económica. Tomadas conjuntamente, estas medidas renovaron el interés por la búsqueda de una solución a lo que había parecido una situación irresoluble de refugiados.

Los enormes movimientos de repatriación producidos desde 2002 han mitigado parcialmente la preocupación humanitaria que ha persistido durante más de dos décadas. También han brindado valiosas oportunidades para la cooperación política entre Afganistán y sus vecinos sobre una cuestión que ha sido fuente de considerables tensiones regionales. Actualmente, el marco legal y operativo para

el control de la repatriación voluntaria deriva de acuerdos tripartitos sometidos a verificación en reuniones regulares de trabajo. La generación de confianza posibilitada por estos intercambios será decisiva para garantizar el progreso ininterrumpido a medida que se hagan palpables todas las consecuencias del desplazamiento prolongado.

Los gobiernos de Pakistán e Irán, los dos países más afectados por la presencia de refugiados afganos, han insistido desde hace mucho tiempo en que su solución preferida es la repatriación. También han mostrado una rotunda oposición a la integración local, sobre todo en vista de las elevadas cifras de afectados. Al mismo tiempo, han reconocido implícitamente que la naturaleza y la composición de las poblaciones afganas en su territorio han cambiado. De hecho, ya antes de la caída de los talibanes ambos gobiernos afirmaban periódicamente que los afganos eran predominantemente inmigrantes económicos y no refugiados. También son conscientes de que las comunidades afganas instaladas hace tiempo han establecido vínculos estrechos con las sociedades locales y han extendido notablemente los patrones de inmigración laboral estacional anteriores al conflicto.

Aunque la formación de un gobierno reconocido en Afganistán ha eliminado parcialmente un obstáculo importante a las soluciones a alcanzar entre países, sigue habiendo graves problemas económicos, sociales y de seguridad, de tal magnitud que quizá tarde muchos años en llegar la solución, la cual, en todo caso, dependerá principalmente de la creación de un estado política y económicamente viable. Los problemas están reflejados en el patrón de regreso hasta la fecha, con relativamente pocos afganos que deciden volver a las tierras altas del sur, del sudeste y del centro, áreas especialmente azotadas por la inseguridad, la sequía y la pobreza. Además, la larga exposición a un nivel de vida superior y mejores servicios públicos y oportunidades laborales han tenido un claro impacto en las comunidades afganas de estancia prolongada en general, y en la generación más joven en particular. Hay reticencia, tanto entre los muy pobres como entre los de mejor posición económica, a regresar a un país donde los índices

socioeconómicos se hallan todavía entre los más bajos del mundo y donde persisten muchos problemas relativos a la protección y los derechos humanos.

Tras comprender que, a la larga, surgirán tensiones sobre el alcance y la duración de los acuerdos acerca de la repatriación voluntaria, a mediados de 2003 el ACNUR puso en marcha una iniciativa política para estudiar enfoques más integrales. Aunque respaldaba el regreso voluntario como la mejor solución duradera, sostenía también que una perspectiva exclusivamente humanitaria y orientada a los refugiados sería insuficiente para abordar los desafíos más complejos del desarrollo, la pobreza, las migraciones y la demografía que han ido apareciendo.

A este fin, ha fomentado consultas globales con donantes, gobiernos, la sociedad civil y los propios afganos para llegar a convenios políticos y de gestión de cara al futuro. Hay un amplio acuerdo respecto a que el apoyo continuado a la reconstrucción de Afganistán y el control de los movimientos de población como parte de las relaciones bilaterales y regionales normalizadas deberían ser objetivos clave para los próximos años. Los avances en esos ámbitos intensificarían la reintegración sostenible y favorecerían las soluciones para las restantes poblaciones afganas de los países vecinos. Para lograr esto, se acordó que, en los años venideros, la financiación de la cooperación técnica y para el desarrollo ha de sustituir progresivamente a la ayuda humanitaria.

Durante este período de transición, para el ACNUR seguirá siendo una cuestión clave de la protección alcanzar un equilibrio factible entre la capacidad de absorción de Afganistán y los regresos de grandes flujos, y entre la voluntariedad y las presiones sobre el espacio de asilo. Más a largo plazo, debería completarse la transición desde la política internacional y la elaboración de soluciones del régimen de refugiados al control regional y bilateral de los movimientos de población a medida que los países interesados normalicen las relaciones. En el seno de esta perspectiva global, el ACNUR se centrará cada vez más en la identificación de los individuos que tienen necesidad continuada de asilo y protección internacional.

Mapa 6.1 Repatriación de refugiados afganos



* Los individuos sólo son de Pakistán y de la República Islámica de Irán. Fuentes de datos estadísticos: Aims.ORG AF, mayo de 2005. Las fronteras, los nombres y las denominaciones usados en este mapa no presuponen aprobación oficial o aceptación por las Naciones Unidas. Fuentes de datos geográficos: UNSECOORD, ACNUR, mapas digitales Global Insight - © 1998 Europa Technologies Ltd.

- Somalíes de Kenia reasentados en Australia, Canadá y los Estados Unidos;
- Etiópes de Yemen reasentados en los Estados Unidos.⁴⁰

Hacia un enfoque multilateral

El Preámbulo de la Convención de la ONU de 1951 para Refugiados reconoce la necesidad de la cooperación internacional para conseguir soluciones duraderas. Estipula que «considerando que la concesión de asilo puede suponer una carga demasiado pesada e injusta sobre ciertos países... por tanto, no puede llegarse a una solución satisfactoria del problema... sin la coo-

Gráfico 6.4 Reasentamiento de refugiados. Llegadas, 2004

Estados Unidos*	52.868
Australia	15.967
Canadá	10.521
Suecia	1.801
Noruega	842
Nueva Zelanda	825
Finlandia	735
Dinamarca	508
Holanda	323
Reino Unido	150
Irlanda	63
Chile	26
México	11
Jordania	9
Guatemala	1
El Salvador	1
Total	84.651

* Se refiere al año fiscal de EEUU.

Fuente: Gobiernos.

peración internacional». ⁴¹ No obstante, en contraste con la norma legal tradicional y ampliamente aceptada de *non-refoulement*, el régimen global de los refugiados carece de un marco legal establecido para que los países compartan la responsabilidad de las soluciones a largo plazo. El reasentamiento y las contribuciones económicas para respaldar la integración local o la repatriación han sido históricamente acciones discrecionales de los gobiernos. Los países ricos han eludido la responsabilidad valiéndose de políticas de exclusión o disuasión y de su lejanía respecto a las regiones de origen de los refugiados.

Si se trata de llegar a soluciones duraderas en casos de entradas masivas, o cuando permanecen sin resolver situaciones prolongadas, es preciso el compromiso político de los países de acogida, los de origen y los terceros países situados fuera de la región de origen. El éxito del CPA indochino y de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) destaca que la búsqueda de soluciones duraderas es más efectiva cuando el Norte y el Sur comparten sus costes. En el caso del CPA indochino, países de primer asilo de la región estaban dispuestos a ofrecer protección provisional y tramitación de asilo a cambio de que terceros países de fuera de la región se comprometieran a asumir reasentamientos y brindar apoyo económico. De todos modos, este tipo de compromiso no estuvo disponible para iniciativas como las Conferencias Internacionales sobre Ayuda a Refugiados en África (ICARA I y II, *International Conferences on Assistance to Refugees in Africa*). En realidad, pueden conseguir el reasentamiento menos del 1% de los refugiados, y el bajo nivel de aportaciones al ACNUR sin

destino específico pone de manifiesto que queda mucho por hacer para intensificar el reparto de cargas en la búsqueda de soluciones duraderas.

Situando la búsqueda de soluciones duraderas en el contexto de un diálogo multilateral, el ACNUR ha intentado responder a esto mediante tres conceptos afines: recurriendo a intereses específicos del país; promoviendo vínculos entre áreas antes diferenciadas; e intentando crear un marco nuevo, normativo, para el reparto de responsabilidades.

Intereses

Históricamente, a falta de un marco normativo orientador, los países industrializados han ayudado a proporcionar soluciones duraderas para los refugiados de países pobres cuando ello ha coincidido con sus intereses. Durante la Guerra Fría, el apoyo a los refugiados se canalizó con arreglo a intereses estratégicos. En África, por ejemplo, esto significó apoyo a movimientos guerrilleros que libraban guerras por poderes. Los éxitos del CPA indochino y la CIREFCA de Centroamérica, por ejemplo, son en gran medida atribuibles a la implicación de los Estados Unidos en los conflictos en ambas regiones, lo que les empujó al compromiso y al liderazgo político.⁴³ Entretanto, en el período posterior a la Guerra Fría se produjo una inequívoca correlación entre las aportaciones especiales de los países donantes al ACNUR para la protección en el interior de los países y sus intereses en la política de contención y seguridad —o sus conexiones coloniales con socios estratégicos.⁴⁴ Está claro, por tanto, que el ACNUR ha de estar políticamente comprometido si pretende influir en las políticas de los gobiernos, vinculando de este modo los intereses de los países con la búsqueda de soluciones duraderas.

El ACNUR ha apelado a los intereses específicos de los países mediante el uso estratégico del reasentamiento y la financiación flexible inherente a la selección de la ayuda al desarrollo como objetivo, como en el caso de la Iniciativa Zambia (véase recuadro 6.1). Esto ha permitido a los países contribuir a la búsqueda de soluciones duraderas conforme a sus propias prioridades actuales. El inconveniente de un enfoque así es que quizá estimule una mayor selectividad y la correspondiente desatención de ciertos grupos o situaciones. Por otro lado, conciliar los intereses de los países con la búsqueda de soluciones y tratar de encontrar compatibilidades entre las aportaciones de los distintos países tal vez ofrezcan alicientes para el compromiso que, de lo contrario, estarían ausentes.

Con todo, es importante admitir que las percepciones de los intereses de Estado pueden variar, y que, en las democracias, las políticas estatales son en buena medida un reflejo de la voluntad de los electores, el papel de los medios y el compromiso de la sociedad civil. Movimientos como Live8, la campaña Make Poverty History (Haz que la pobreza sea historia) dirigida por Oxfam en el Reino Unido y los esfuerzos que culminaron en el Tratado de Ottawa sobre Minas Terrestres revelan la influencia de la sociedad civil en la búsqueda de soluciones duraderas. Iniciativas como la Conferencia Norte-Sur de Sociedades Civiles sobre Almacenamiento de Refugiados, organizada en 2005 por el Comité de los Estados Unidos para Refugiados e Inmigrantes y otras ONG, ofrecen la posibilidad de dar más relieve a las víctimas.

Conexiones

Aunque el final de la Guerra Fría eliminó muchos de los alicientes para que los países del Norte se comprometieran con los del Sur, la globalización y el período iniciado el 11 de septiembre de 2001 brindan nuevas razones para la implicación en las regiones de origen de los refugiados. El reconocimiento de la interconexión y la no viabilidad de la retirada —dados los flujos a través de las fronteras— están generando nuevos compromisos en los ámbitos del desarrollo, las migraciones y la seguridad. Cuando de tales intereses surgen propuestas como la Comisión de Pacificación ideada por el secretario general Kofi Annan o los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es esencial que la estrategia de apoyo del ACNUR en Nueva York los vincule, por ejemplo, a hacer la repatriación más sostenible.⁴⁵

Estas nuevas tendencias suponen tanto limitaciones como oportunidades para el ACNUR. Pese a que desde el 11 de septiembre ha disminuido la disposición de los países a aceptar el reasentamiento, existe un consenso cada vez mayor en torno a la idea de que resolver situaciones de refugiados prolongadas mediante un compromiso con soluciones duraderas podría ayudar a remediar problemas estratégicos de mayores dimensiones. Favoreciendo la relación entre desarrollo, seguridad, control de las migraciones y régimen global de los refugiados, los intereses del Estado pueden desempeñar un papel en la solución de las situaciones de refugiados de larga duración.

Los intereses de los países del Norte en controlar las entradas en busca de asilo y en reducir el movimiento inexorable se canalizan hacia un aumento de la protección en las regiones de origen y reasentamiento. El ACNUR también ha intentado crear un vínculo entre los anteriores compromisos de los países con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Marco de Soluciones Duraderas. Desde una óptica de país de acogida, un vínculo así es evidente en la identificación de la autonomía de los refugiados en Uganda como medio para alentar nueva ayuda al desarrollo.⁴⁶

Normas

Diversas discusiones multilaterales bajo la iniciativa Convención Plus tenían como finalidad llegar a acuerdos en cada una de las tres tendencias principales: el uso estratégico del reasentamiento, los movimientos secundarios irregulares y la selección de la ayuda al desarrollo como objetivo. Después, estos acuerdos se han aplicado conjuntamente a situaciones de refugiados prolongadas a través de planes de acción globales, como los desarrollados para los refugiados somalíes y afganos (véase recuadros 2.5 y 2.6).⁴⁷ No obstante, en los debates quedó cada vez más claro que muchos países no estaban dispuestos a comprometerse con un marco normativo vinculante sobre, por ejemplo, ayuda al desarrollo seleccionada como objetivo.

Esto plantea la cuestión de cómo puede surgir un marco normativo para el reparto de responsabilidades. La Conclusión del Comité Ejecutivo del ACNUR de 2004 sobre Cooperación Internacional y Reparto de Cargas y Responsabilidades en las Situaciones de Entradas Masivas es un paso en esa dirección. Parece claro que los planteamientos específicos de situación en áreas como Afganistán brindan el mejor medio para llegar a consensos entre países. El encauzamiento de los intereses de los Estados hacia la resolución de situaciones de refugiados de larga duración podría facilitar el logro de un acuerdo sobre qué significa «reparto equitativo de responsabilidades».

Gráfico 6.5 **Número de refugiados y solicitantes de asilo en los 10 principales países donantes y los 10 principales países de acogida según el ACNUR, 2004**

10 primeros países donantes (rango) en 2004	Número de refugiados y solicitantes de asilo, finales de 2004	Número de refugiados y solicitantes de asilo por dólar americano del PIB per cápita
Alemania (8)	963.000	33,1
Estados Unidos (1)	685.000 *	18,6
Reino Unido (6)	299.000 *	9,9
Canadá (9)	169.000 *	6,4
Holanda (3)	155.000 *	4,9
Suecia (4)	101.000 *	3,0
Suiza (10)	66.300	1,5
Dinamarca (7)	66.200 *	1,7
Noruega (5)	44.000 *	0,9
Japón (2)	2.500	0,1

10 principales países de acogida, finales de 2004	Número de refugiados y solicitantes de asilo, finales de 2004	Número de refugiados y solicitantes de asilo por dólar americano del PIB per cápita
Rep. Islámica de Irán	1.046.000	530,2
Pakistán	969.000 *	1.858,6
Alemania	963.000	33,1
Estados Unidos	685.000 *	18,6
Rep. Unida de Tanzania	602.000	2.241,8
China	299.000	278,0
Reino Unido	299.000 *	9,9
Serbia y Montenegro	277.000	140,2
Chad	260.000	971,4
Uganda	252.000	1.154,6

* Cálculos aproximados del ACNUR.

Fuentes: ACNUR, Banco Mundial, División de Población de las Naciones Unidas.

Orientación futura

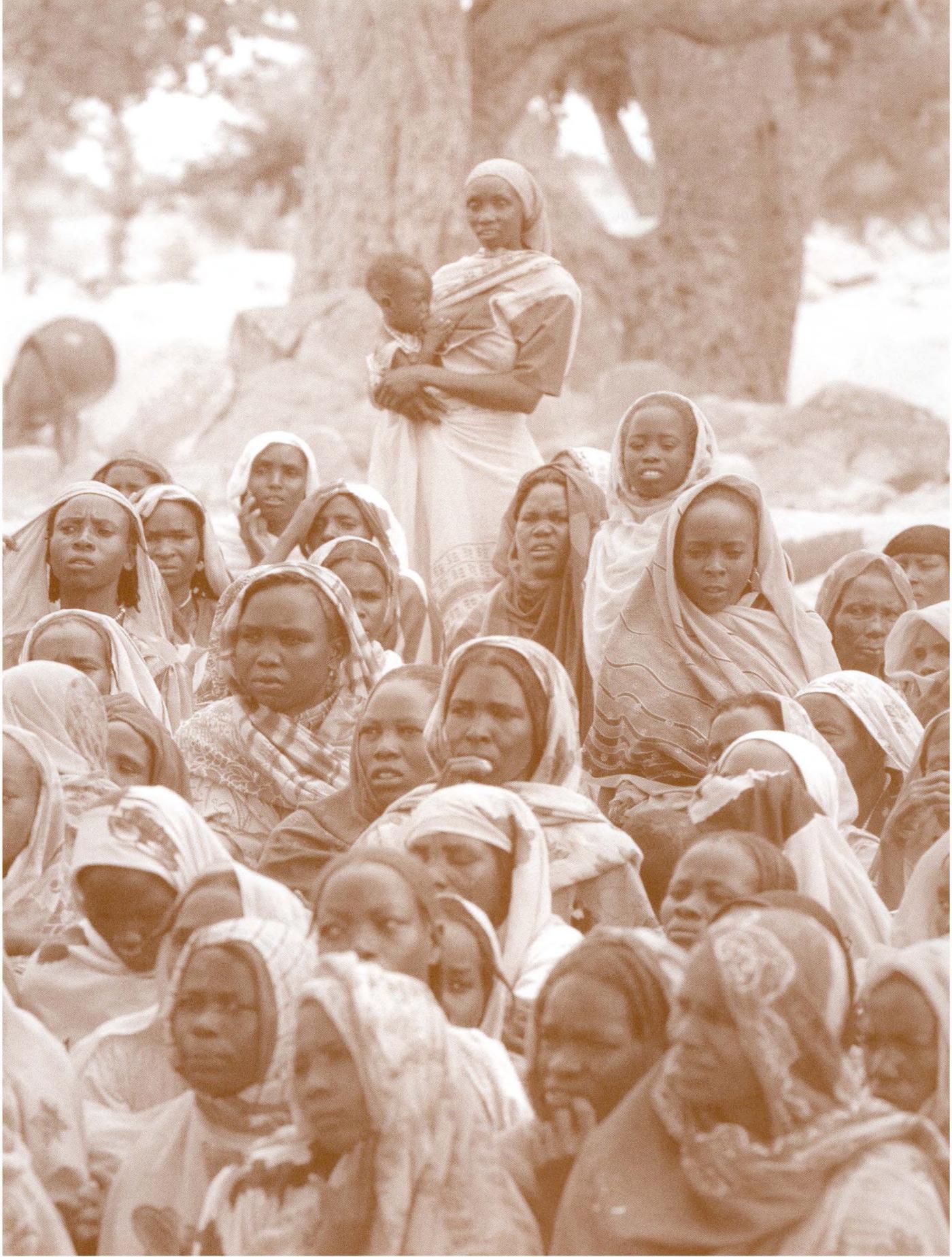
Como todas las situaciones prolongadas o entradas masivas tienen características especiales, se han desarrollado diferentes enfoques y asociaciones para mejorar las perspectivas de soluciones duraderas en situaciones específicas: desde conceptos como las cuatro R, la Ayuda al Desarrollo para los Refugiados y el Desarrollo a través de la Integración Local hasta el uso estratégico del reasentamiento. También incluyen la Metodología de Grupos, el reforzamiento de la capacidad de protección en las regiones de origen y el control de la inmigración laboral. Todos ofrecen vías para complementar y facilitar el acceso a las tres soluciones duraderas tradicionales.

A pesar de estas iniciativas, quedan otras áreas por explorar. Primero, ¿podría aplicarse el Marco de Soluciones Duraderas a desplazados internos? Segundo, ¿cómo deberían adaptarse las soluciones duraderas en el caso de los refugiados urbanos? Por ejemplo, las soluciones pertinentes a los refugiados somalíes en el Eastleigh Estate de Nairobi, ¿serían las mismas que para los refugiados somalíes de los campamentos de Dadaab situados en el mismo país? Tercero, ¿cómo se pueden considerar mejor las preferencias de los refugiados al poner en práctica soluciones duraderas? ¿Qué planteamientos participativos podrían utilizarse para garantizar las distintas opciones y la conformidad con el principio del voluntarismo? Cuarto, ¿cómo podrían las diásporas, que en muchos casos proporcionan apoyo a los refugiados de los campos a través de las remesas, ser admitidas como partes interesadas en el proceso? Y quinto, ¿cuál es el papel de los planteamientos regionales, como en la Unión Europea o el África occidental, y cómo podrían conciliarse con criterios globales? Aunque estas cuestiones siguen aún sin resolverse, no hay duda de que la búsqueda de soluciones ha de ser exhaustiva y en colaboración. En todos los casos, esto significa compromiso político.

El trabajo del ACNUR sobre soluciones duraderas identifica la relación potencialmente complementaria entre las tres soluciones duraderas y el modo en que éstas pueden aplicarse de la forma más eficaz en el contexto de planes globales de actuación. El uso estratégico del reasentamiento, concretamente, subraya que se alcanza la máxima eficacia cuando aquéllas se aplican no aisladamente sino como complemento de otras soluciones duraderas. Desde una óptica política, garantizar que las partes interesadas establecen una combinación de soluciones duraderas puede poner al alcance de la mano recursos antes inalcanzables. Habría que desarrollar estos enfoques integrales partiendo de las diversas situaciones y conectarlos con iniciativas de carácter más amplio, pacificadoras y de reconstrucción posterior al conflicto, del conjunto del sistema de la ONU. Tal como sucedió en 1989, cuando el ACNUR ayudó a que prosperaran convenios globales sobre Indochina y Centroamérica, lograr acuerdos para superar situaciones concretas de refugiados de larga duración requerirá un fuerte liderazgo individual e institucional así como la voluntad de comprometerse en la facilitación política.

En la labor de poner en práctica sus nuevos planteamientos, el ACNUR ha intentado desempeñar el papel de catalizador, defendiendo la inclusión del desplazamiento como tema capital en todo el sistema de la ONU. En vez de limitarse a la protección legal, en un extremo, o a ampliar indefinidamente su mandato, en el otro, el ACNUR puede asumir un papel que es principalmente de innovación, apoyo y facilitación. Asuntos como el desarrollo, las migraciones, la pacificación y la seguridad afectan al bienestar de los refugiados y a la búsqueda de soluciones duraderas, si bien para garantizar una política coordinada hace falta la colaboración de

otras organizaciones de la ONU y ONG. La creación de vínculos en el conjunto de ámbitos de gobierno global supone un medio crucial para canalizar los intereses actuales de los países y los conocimientos técnicos —en esos ámbitos— de otros organismos de la ONU hacia la mejora del acceso a soluciones duraderas.



7

Desplazados internos

Se han visto obligados a abandonar su casa por muchas de las mismas razones que los refugiados, pero no han cruzado ninguna frontera internacional. A menudo perseguidos o atacados por sus propios gobiernos, con frecuencia se hallan en una situación más desesperada que los refugiados. También les doblan en número. Ninguna organización internacional tiene un mandato formal para ocuparse de ellos. Sin embargo, están cada vez más presentes en las agendas humanitarias. A veces se les conoce como «refugiados internos», pero la denominación más habitual es la de desplazados internos.

Desde el final de la Guerra Fría, se ha disparado el número de personas desarraigadas a causa de conflictos, enfrentamientos étnicos y violaciones de los derechos humanos. En el año 2004, había entre 20 y 25 millones de desplazados internos (véase gráfico 7.1). Por entonces, el número de refugiados —los huidos o expulsados de su país— había descendido desde 9,6 a 9,2 millones en 2003. Esta tendencia ya era evidente en 2001, durante la guerra de Afganistán, cuando el número de desplazados internos en el país ascendía a 2 millones. No obstante, el mismo año sólo 200.000 afganos pasaron a Pakistán como refugiados.

En 2003, durante la guerra de Iraq, seguían en peligro dentro del país cientos de miles de desplazados, de los cuales sólo un reducido número pudo huir al extranjero. En algunas crisis humanitarias africanas, llega a haber diez desplazados internos por cada refugiado. Actualmente se calcula que, debido a diversos conflictos, hay 1,4 millones de desplazados internos en Uganda, al menos 1,5 millones, en la República Democrática del Congo (RDC) y 6 millones en Sudán. Sin embargo, sólo 30.000 desplazados desde Uganda han llegado a ser refugiados, mientras que las cifras para la RDC y Sudán son 469.000 y 703.000, respectivamente.

A veces, las montañas y los ríos impiden la huida cruzando las fronteras, con lo que quizá la gente decida escapar a otras partes de su propio país para permanecer en un entorno relativamente conocido. No obstante, aunque los desplazados atraviesen fronteras nacionales, casi nunca son bien recibidos. Desde el final de la Guerra Fría ha aumentado la hostilidad hacia los refugiados y solicitantes de asilo: muchos países consideran que admitirlos es demasiado caro y desestabilizador. En varias emergencias recientes, ciertos países han cerrado sus fronteras o han adoptado políticas de admisión restrictivas. Debido a ello, existe una relación inversa entre el creciente número de desplazados internos y la cifra decreciente de refugiados.

Por lo general, los datos estadísticos sobre desplazados internos sólo incluyen a aquellos que lo son a causa de conflicto o persecución.¹ Pero más millones de personas están desarraigadas en su propio país debido a desastres naturales. De hecho, el ACNUR ayudó a algunos de los supervivientes del tsunami asiático de 2004. Al hacer esto, la organización fue más

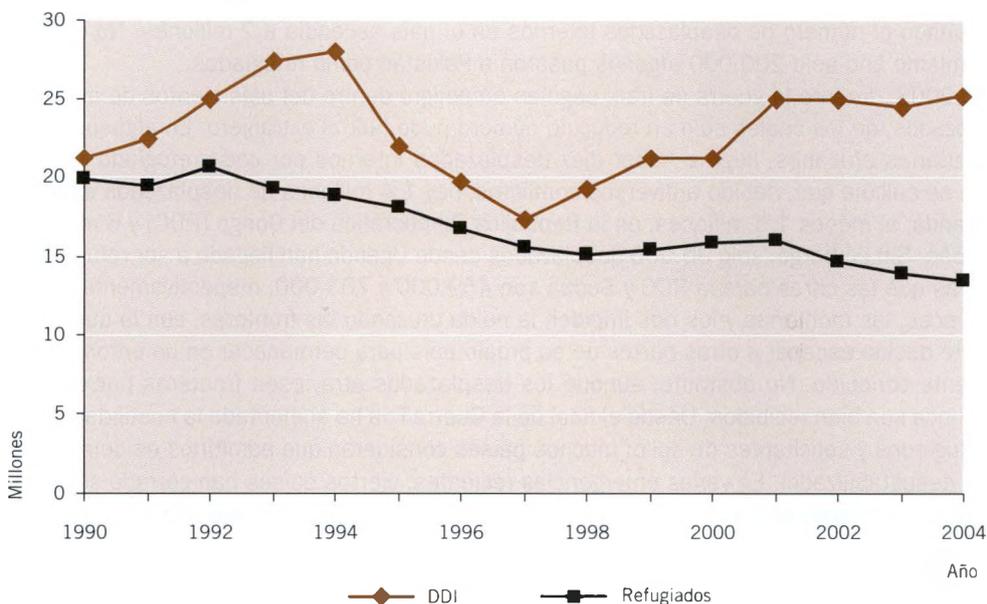
Mujeres desplazadas en el campo de Seliah, oeste de Darfur, informando al ACNUR sobre sus condiciones de vida.
(UNHCR/H. Caux/2004)

allá de su mandato básico de asistir a refugiados. De todos modos, sólo ayudó a víctimas de países en los que su personal ya estaba presente, y además únicamente cuando se le formuló la petición oportuna.

Incluso los proyectos de desarrollo pueden provocar desplazamiento interno. A menudo, grupos autóctonos, pobres y marginados son desplazados a la fuerza para dejar paso a grandes proyectos nacionales. Esta gente no sólo ve sus derechos conculcados, sino que casi nunca recibe indemnizaciones adecuadas ni se le ofrece reasentamiento.² De acuerdo con el Banco Mundial, cada año son desplazadas a la fuerza 10 millones de personas debido a proyectos de desarrollo, lo que ha impulsado al Banco y otros donantes a establecer criterios para el tratamiento de los «reasentados involuntarios».

Aunque el desplazamiento tiene muchas causas, los que en general despiertan más preocupación son los desarraigados por conflictos y violaciones de los derechos humanos. Dada la gran necesidad que hay de proteger a esa gente de sus gobiernos, la comunidad internacional ha centrado sus esfuerzos en su crítica situación. Igual que los refugiados, en sus países no pueden conseguir la seguridad y el bienestar que precisan, por lo que recurren al exterior. Según el Sondeo Global de Desplazados Internos, son más de 13 millones en África, 5-6 en Asia (incluyendo Oriente medio), 3 en Europa y 3-4 en las Américas.³

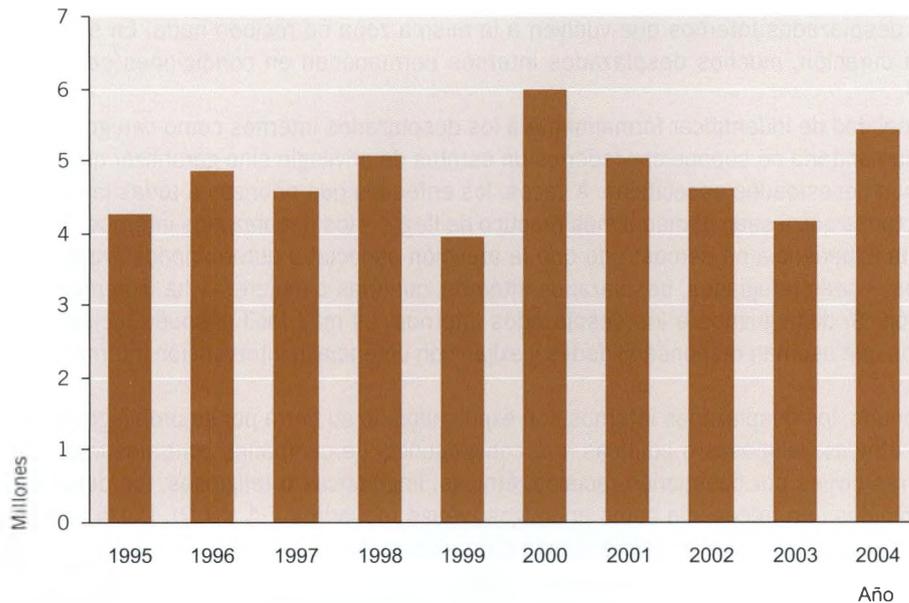
Gráfico 7.1 **Número global de refugiados y desplazados internos, 1990-2004**



Nota: Se incluyen los refugiados palestinos bajo el mandato de la Agencia de Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos de Oriente Próximo (UNRWA). Todos los datos corresponden al 31 de diciembre de cada año.

Fuente: ACNUR; UNRWA; Comité de EE UU para los Refugiados (1990-2000); Proyecto Global para los DDI/Consejo Noruego para los Refugiados (2001-2004).

Gráfico 7.2 Desplazados internos bajo el amparo del ACNUR, 1995-2004



Nota: Todas las cifras corresponden al 31 de diciembre de cada año.
Fuente: ACNUR.

¿Una categoría especial?

Durante la década pasada, la difícil situación de los desplazados internos estuvo bien documentada. Sin embargo, aún se discute sobre si, a efectos humanitarios, hay que encuadrarlos en una categoría especial. Por ejemplo, el Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC) brinda asistencia y protección a *todas* las víctimas civiles de los conflictos armados y prefiere priorizar la ayuda, basándose en la vulnerabilidad, no en la categoría. Existe el temor de que singularizar un grupo pueda provocar la discriminación de los otros, lo que fomentaría injusticias y conflictos. Según advierte una evaluación de donantes de 2005, establecer una categoría distinta para los desplazados podría convertirlos en «privilegiados».⁴

De todos modos, los desplazados tienen efectivamente necesidades especiales. El desplazamiento rompe familias y corta lazos comunitarios. Origina desempleo y limita el acceso a la tierra, la educación, la comida y la vivienda. Los desplazados son especialmente vulnerables a la violencia. Como señala un responsable del ICRC: «Ni que decir tiene que, privados de vivienda y sus fuentes habituales de alimentos, agua, medicinas y dinero», los desplazados internos «tienen necesidades materiales diferentes y a menudo más urgentes».⁵

En los «planteamientos situacionales», a menudo se han obviado estas necesidades especiales. Por ello, los desplazados internos sufren con frecuencia las tasas de mortalidad más elevadas en las emergencias humanitarias.⁶ En Uganda, el índice de VIH/sida entre los desplazados internos es seis veces superior al de la población general.⁷ Incluso cuando los des-

plazados y otros grupos vulnerables como los refugiados afrontan los mismos problemas y se hallan en circunstancias similares, no son tratados de la misma manera. Por ejemplo, surgen tensiones cuando el ACNUR da semillas y herramientas a los refugiados que regresan mientras los desplazados internos que vuelven a la misma zona no reciben nada. En situaciones de larga duración, muchos desplazados internos permanecen en condiciones casi de indigencia.⁸

La finalidad de indentificar formalmente a los desplazados internos como categoría para la acción humanitaria no supone concederles un estatus de privilegio sino garantizar que se solucionan sus necesidades específicas. A veces, los enfoques que priorizan a todas las poblaciones afectadas quizá sean el medio más práctico de llegar a los desplazados internos. De todos modos, la experiencia ha demostrado que la atención especial a determinados grupos desfavorecidos —sean refugiados, desplazados internos, minorías o mujeres— ha incrementado su protección. Si distinguimos a los desplazados internos, es más fácil después reclamar a los gobiernos que asuman responsabilidades y exijan con urgencia la intervención internacional en su favor.

A menudo, los desplazados internos son expulsados de su tierra por su propio gobierno por razones étnicas, religiosas o políticas, o a consecuencia de campañas contrainsurgentes. En las guerras civiles por cuestiones raciales, étnicas, lingüísticas o religiosas, los desplazados son percibidos con frecuencia como enemigos (véase recuadros 7.1 y 7.2). Quizá se les vincule a un grupo insurgente, o una ideología o un partido político contrario, o se les considere inferiores o una amenaza. En otros casos, los desplazados acaso se vean atrapados entre bandos enfrentados en guerras civiles o sufran ataques directos de insurgentes, como en Colombia, la RDC o Nepal. La competencia por la tierra o los recursos escasos suele agravar estos conflictos, siendo los desplazados los más castigados por la violencia. Cuando los países se han desintegrado y ha sobrevenido la anarquía, como sucedió en Sierra Leona y Somalia, los desplazados internos han sufrido algunas de las peores atrocidades.

El desplazamiento interno perjudica la vida no sólo de las familias y los individuos afectados sino de comunidades y sociedades enteras. Tanto en las zonas dejadas atrás por los desplazados como el territorio hacia el que huyen, pueden sufrir daños importantes. Los sistemas socioeconómicos y las estructuras de la comunidad a menudo se vienen abajo, lo que dificulta la reconstrucción y el desarrollo durante décadas. El conflicto y el desplazamiento también se extienden a los países vecinos, como se ha visto en Centroamérica, los Balcanes y África occidental. Evidentemente, razones tanto humanitarias como geopolíticas llevaron al secretario general de la ONU, Kofi Annan, a pedir a la comunidad internacional que intensificara el apoyo a los esfuerzos nacionales por ayudar y proteger a los desplazados internos.

Soberanía: ¿barrera o responsabilidad?

Como los desplazados internos viven dentro de su propio país y en la mayoría de los casos bajo la jurisdicción de su gobierno, las autoridades nacionales son los que tienen la principal responsabilidad. Tal como señalan Roberta Cohen y Francis Deng en su estudio *Masses in Flight*, «dado que no hay a la vista un sustituto apropiado de la soberanía del Estado, la responsabilidad fundamental de fomentar la seguridad, el bienestar y la libertad de las poblaciones debe seguir correspondiendo al Estado».⁹ Sin embargo, cuando se le preguntó por qué las Naciones

Recuadro 7.1

Lecciones de Bosnia-Herzegovina

La brutal campaña de «limpieza étnica» llevada a cabo en Bosnia-Herzegovina durante las guerras de los Balcanes provocó el mayor desarraigo de poblaciones en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. Tres meses después de la declaración de independencia de Bosnia-Herzegovina en 1992, el número de refugiados y desplazados internos bosnios se había disparado hasta los 2,6 millones. Aunque la cobertura de los medios era amplia y la ayuda humanitaria llegó enseguida a las poblaciones necesitadas, la comunidad internacional se mostró reticente a abordar las causas fundamentales del problema o actuar militarmente para detener los enfrentamientos. En vez de ello, se concentró en mantener una enorme operación de ayuda de emergencia dirigida por el ACNUR. Indudablemente, este énfasis en la ayuda material salvó muchas vidas. Sin embargo, no impidió que muchísimas personas fueran expulsadas de su casa por la fuerza, ni las violaciones y los asesinatos masivos; tampoco frustró la construcción de campos de concentración en los que se golpeaba y privaba de comida a los desplazados como preludio de la «limpieza étnica».

La operación de Bosnia fue una de las iniciativas de ayuda más importantes llevadas a cabo jamás. Entre 1992 y 1995, el ACNUR y ONG afines distribuyeron aproximadamente 950.000 toneladas de ayuda humanitaria a 2,7 millones de beneficiarios. El cometido del ACNUR se amplió desde el propio de una organización cuyo único objetivo era garantizar asilo a los refugiados y evitar el regreso involuntario al de procurar asistencia humanitaria a grandes contingentes de desplazados internos y otras personas afectadas por la guerra. Por primera vez, se le pidió que actuara en una zona bélica activa en la que su personal corrió riesgos sin precedentes. Dada la eficacia con que el ACNUR se desenvolvió en esta tarea, hubo muchas peticiones de que prolongara su mandato y asumiera la protección y la asistencia tanto de los refugiados como de los desplazados internos en situaciones de emergencia (véase recuadro 7.3).

Sin embargo, el ACNUR también recibió duras críticas. La organización creía

que si mantenía una «presencia» sería capaz de controlar con eficacia los abusos contra los derechos humanos y ofrecer protección a las poblaciones vulnerables. Aunque de hecho logró dar una serie de pasos para proteger a la población civil, su presencia no impidió las atrocidades. Además, cuando ayudó a evacuar a gente en situaciones muy peligrosas, fue acusado de colaborar con la «limpieza étnica». Los críticos también denunciaron que la implicación del ACNUR en la protección dentro del país estaba permitiendo a los países vecinos frenar las entradas de refugiados, pese a que cientos de miles de bosnios recibían refugio temporal en países europeos.

El esfuerzo de ayuda humanitaria se consideró también una coartada y una excusa para que pareciera que la comunidad internacional hacía algo sin tener que enfrentarse realmente con los que llevaban a cabo la limpieza étnica. Las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre Bosnia-Herzegovina —las 46 que se aprobaron— no abordaban las causas fundamentales del conflicto, sino que se centraban en mantener las operaciones humanitarias y crear áreas seguras protegidas por la ONU, aunque sin proporcionar a la Fuerza de Protección de la ONU (UNPROFOR, *United Nations Protection Force*) el mandato, los equipos y los recursos necesarios para defender adecuadamente los seis enclaves musulmanes formados. El fracaso en la protección de desplazados en zonas seguras se reflejó en Srebrenica, cuando la UNPROFOR se mantuvo al margen mientras fuerzas serbias invadían el área de seguridad y daban muerte al menos a 7.000 hombres y niños musulmanes.

Este espantoso episodio dio pie a un grito clamoroso de todos aquellos que se oponían a la idea de «ayudar a la gente dondequiera que esté» y rechazaban perentoriamente la creación de áreas seguras en las posteriores guerras de Kosovo y Afganistán. Curiosamente, en estas guerras las zonas seguras quizá estuvieron mejor defendidas y salvaron muchas vidas.

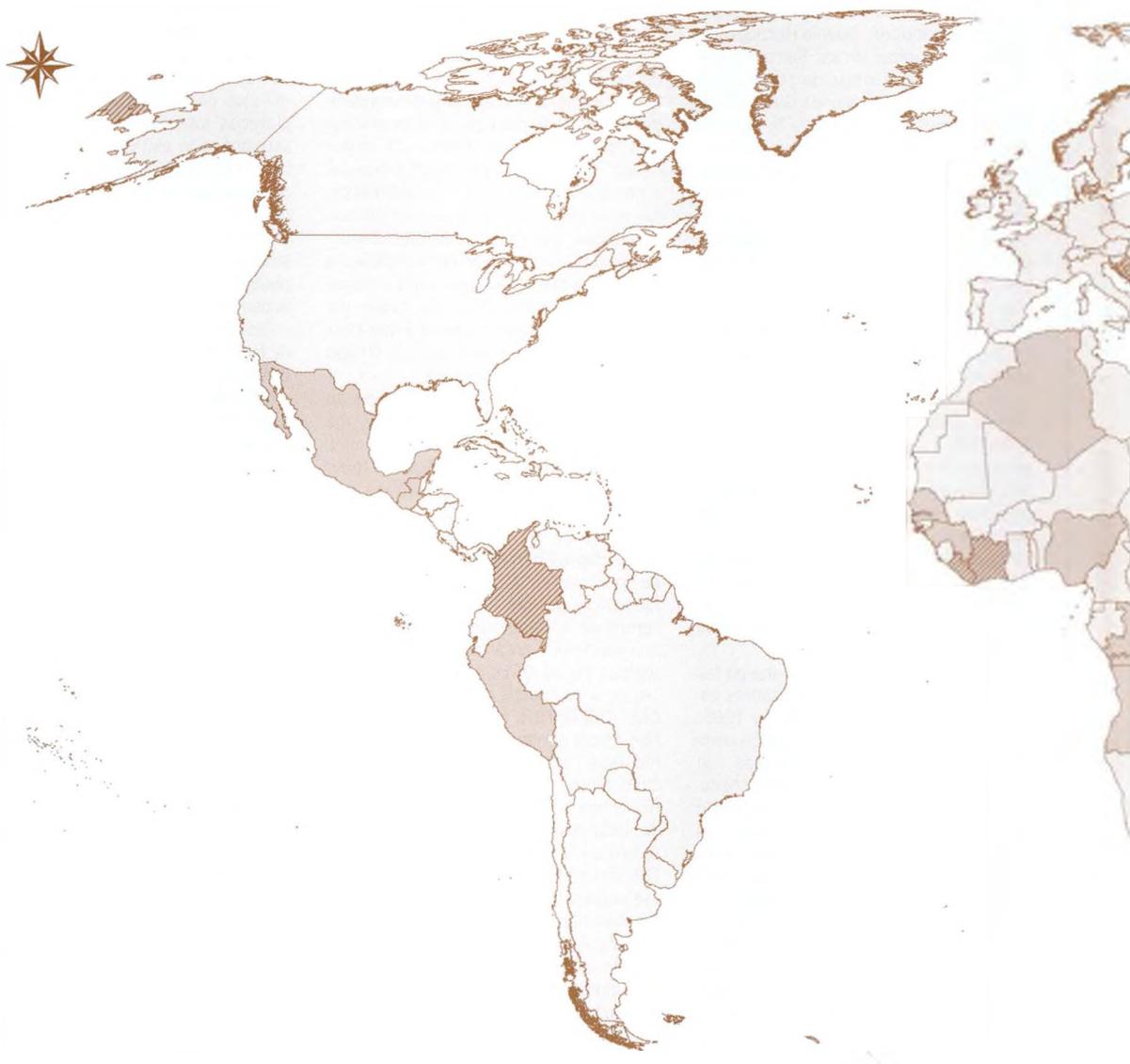
Hubo que esperar a julio de 1995 a que la comunidad internacional emprendiera

por fin la acción militar decisiva que hacía falta en los Balcanes. Cuando en noviembre de ese año se firmaron los Acuerdos de Paz de Dayton, aproximadamente 1,3 millones de bosnios seguían siendo desplazados internos. Desde entonces, un extraordinario esfuerzo internacional por hacer realidad el derecho de los desplazados y refugiados a volver a su casa se ha traducido en un millón de regresos. No obstante, sigue sin resolverse la crítica situación de un elevado número de desplazados internos, especialmente los que serían minorías en las zonas de retorno.

Bosnia-Herzegovina ha sido un campo de experiencias del que se pueden extraer cuatro lecciones. Primero, jamás debe permitirse que el esfuerzo humanitario funcione como sustituto de soluciones políticas o militares. La protección ha de ser una condición *sine qua non* de la asistencia, pues no tiene mucho sentido suministrar ayuda de emergencia a poblaciones asediadas que en todo caso encontrarán la muerte a manos de los beligerantes. Segundo, no hemos de dejar que el trauma de Srebrenica paralice las iniciativas futuras para intentar proteger a las personas en su propio país. Hay que contemplar la posibilidad de crear áreas seguras para los desplazados si las fuerzas militares tienen capacidad para protegerlas. En casi todas las emergencias, la inmensa mayoría de las personas no pueden salir de su país y necesitan protección internacional con tanta urgencia, o más, que los refugiados. Tercero, una organización humanitaria destacada que se hiciera cargo de una emergencia podría ser útil para ocuparse de las poblaciones desplazadas. Está sobradamente documentado que el ACNUR fue capaz de actuar rápidamente y de ocuparse exhaustivamente de todas las poblaciones afectadas, fueran refugiados, desplazados internos u otros. La cuarta y última lección es que debemos prestar mucha más atención a las medidas preventivas. Si la comunidad internacional hubiera dedicado tantos esfuerzos a idear un plan para detener la guerra como dedicó a la distribución de ayuda, el desarraigo habría afectado a muchas menos personas y se habrían salvado muchas más vidas.

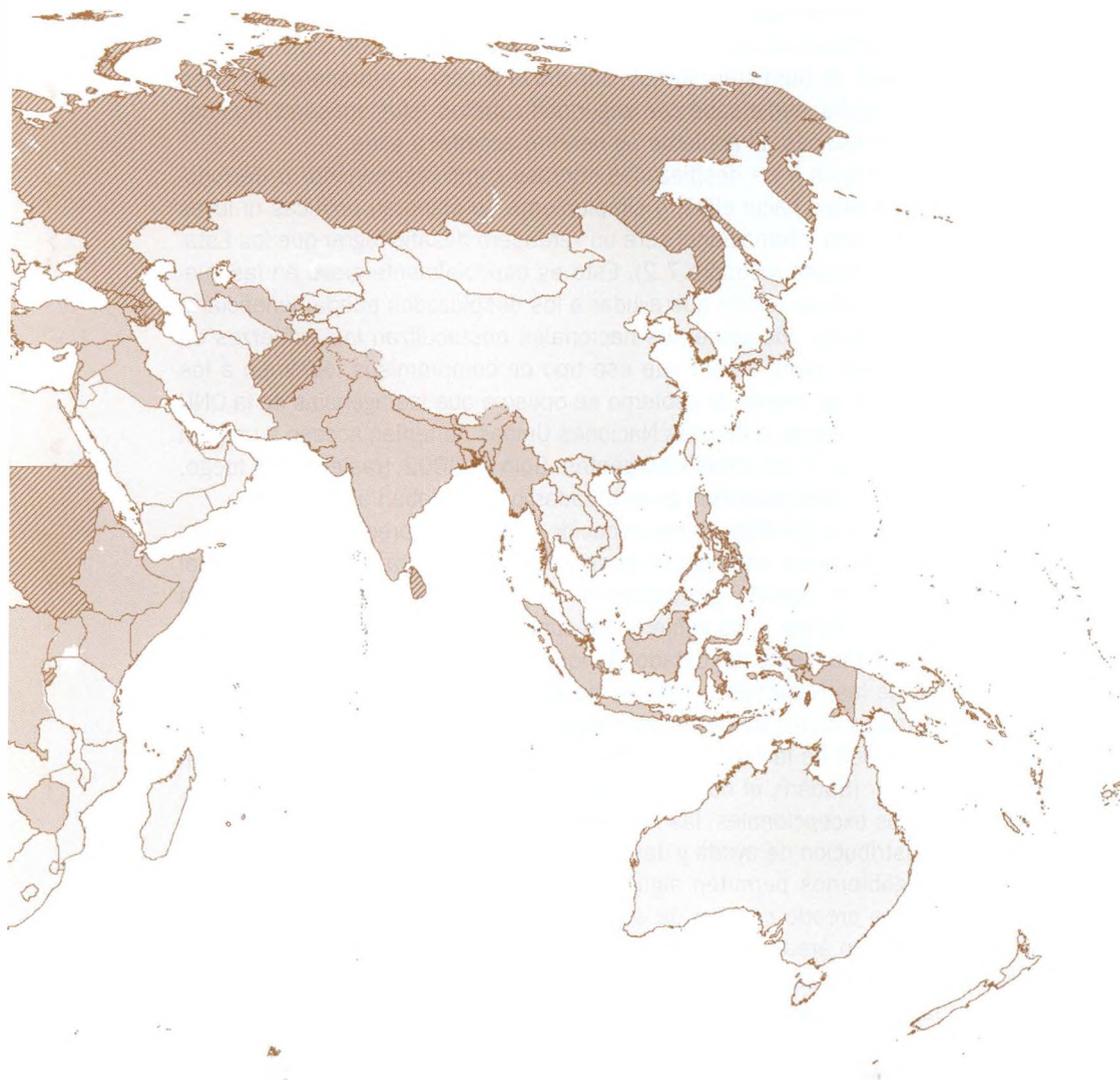
Mapa 7.1

Desplazados internos, 1 de enero de 2005



- Países con DDI (desplazados internos), desde 1 de enero de 2005
- Países con DDI asistidos por/de interés para el ACNUR, desde 1 de enero de 2005

Fuentes de datos estadísticos: Proyecto Global para los DDI/Consejo Noruego para los Refugiados.
Las fronteras, los nombres y las denominaciones usados en este mapa no presuponen aprobación oficial o aceptación por las Naciones Unidas.
Fuentes de datos geográficos: ACNUR, mapas digitales Global Insight - © - 1998 Europa Technologies Ltd.



**Desplazados internos asistidos por/de interés
para el ACNUR, desde el 1 de enero de 2005**

Colombia:	2.000.000	Bosnia y Herzegovina:	309.200
Sudán:	662.300	Serbia y Montenegro:	248.200
Azerbaián:	578.500	Georgia:	237.100
Liberia:	498.600	Afganistán:	159.500
Sri Lanka:	352.400	Costa de Marfil:	38.000
Federación Rusa:	334.800	Croacia:	7.500
		Burundi:	900

Fuentes de datos estadísticos: ACNUR, gobiernos. Compilados por ACNUR.

Unidas no habían podido hacer más por los desplazados internos, Sadako Ogata, antiguo Alto Comisionado para los Refugiados, contestó: «El problema es la soberanía».

En efecto, muchos países se sirven de la soberanía para oponerse o dificultar los esfuerzos internacionales de ayuda. En Birmania, el gobierno ha prohibido acceder al país a desplazados internos de minorías étnicas con las que está en guerra. A lo largo de muchos años, durante la insurrección del PKK de Kurdistán, Turquía impidió el acceso a centenares de miles de desplazados kurdos. En Argelia, nadie sabe con seguridad cuántos refugiados internos hay o cuáles pueden ser sus necesidades. El gobierno no permite acceder a ellos.

A veces los gobiernos clasifican a los desplazados internos como «extranjeros» o «terroristas» para eludir su responsabilidad hacia ellos, o simplemente no elaboran políticas ni leyes para ayudarles. Para la comunidad internacional será un verdadero desafío lograr que los Estados asuman sus obligaciones (véase recuadro 7.2). Esto es especialmente grave en las guerras civiles, en las que los gobiernos temen que ayudar a los desplazados pueda beneficiar a los grupos insurgentes. A menudo, los gobiernos nacionales obstaculizan los esfuerzos de negociación con los insurgentes, pues temen que ese tipo de compromisos legitimen a los rebeldes. Durante la guerra civil de Angola, el gobierno se opuso a que las agencias de la ONU negociaran con el grupo UNITA. Debido a ello, las Naciones Unidas no tenían acceso a un gran número de personas desplazadas en las áreas insurgentes. Sólo en 2002, tras el alto el fuego, salieron a la luz el hambre y las enfermedades generalizadas que asolaban a esa gente.

De todos modos, en los últimos 15 años se ha producido un cambio apreciable en las ideas internacionales sobre los desplazados internos. En la actualidad se acepta de manera general que las personas necesitadas de ayuda y protección en su propio país tienen motivos para reclamar a la comunidad internacional si su gobierno no cumple con sus responsabilidades o cuando se produce un desmoronamiento del Estado. Aunque reafirman su respeto por la soberanía, en las resoluciones de las Naciones Unidas se ha aprobado la creación de corredores de ayuda y actuaciones a través de las fronteras para llegar a la gente necesitada. Las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU han exigido acceso para la distribución de ayuda en Bosnia-Herzegovina, Darfur (Sudán), el norte de Iraq, Mozambique, Somalia y Timor Leste, entre otros lugares. En casos excepcionales, las Naciones Unidas han autorizado el uso de la fuerza para garantizar la distribución de ayuda y dar protección.

Actualmente, muchos gobiernos permiten algún tipo de acceso a sus poblaciones desplazadas. El de Sri Lanka ha creado centros de asistencia social para proporcionar ayuda material a desplazados tanto en áreas controladas por el gobierno como en zonas rebeldes. También ha aceptado el establecimiento de centros del ACNUR en territorio gubernamental que están abiertos a todos los grupos. Tras el tsunami de 2004, el gobierno firmó un acuerdo con los líderes separatistas tamiles para compartir fondos de reconstrucción para los desplazados.

El gobierno turco está colaborando con las Naciones Unidas y el Banco Mundial para facilitar el regreso y la reintegración de su población desplazada. En el sur del Cáucaso, el gobierno de Georgia estimula el acceso internacional a sus desplazados, a quienes da un pequeño subsidio. Igualmente, el gobierno de Azerbayán ha recibido con agrado la asistencia a su numerosa población de desplazados internos y considera que la reducción progresiva de la ayuda internacional ha sido prematura. Muchos otros gobiernos también han agradecido la ayuda internacional a los desplazados internos, entre ellos los de Colombia, la RDC y Uganda. En respuesta a la presión internacional, el gobierno de Jartum se mostró de acuerdo con la Operación Lifeline (línea de salvamento) Sudán en virtud de la cual permitía que la ayuda

internacional llegara a las personas desplazadas que se hallaban bajo dominio de los rebeldes en el sur.¹¹

El anterior representante del secretario general para los desplazados internos, Francis Deng, cree que, aunque los gobiernos son los principales responsables de preocuparse por sus poblaciones desplazadas, cuando son incapaces de hacerlo deben pedir y aceptar ayuda exterior. Si se niegan a ello, o dificultan deliberadamente el acceso a los desplazados, la comunidad internacional tiene el derecho, incluso la responsabilidad, de intervenir. El compromiso internacional puede ir desde el diálogo diplomático y la negociación del acceso para suministrar ayuda hasta la presión política. En casos excepcionales, podría adoptar la forma de sanciones o acciones militares.

Aunque ningún gobierno ha puesto en entredicho explícitamente este concepto, países como China, Egipto, India y Sudán han manifestado el temor de que la acción humanitaria internacional sea un pretexto para la ingerencia de los países poderosos en los asuntos de los débiles. En todo caso, ha ganado terreno la idea de «una responsabilidad colectiva para proteger» a los desplazados cuando las autoridades nacionales son incapaces o no están dispuestas a hacerlo. De hecho, recientemente se incluyó en el documento de la Cumbre Mundial aprobado por los jefes de gobierno en septiembre de 2005.¹²

Para orientar a los gobiernos, el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno ha identificado los principales indicadores de la responsabilidad nacional.¹³

- Para empezar, cabe esperar que los gobiernos impidan o mitiguen los desplazamientos. Si éstos son inevitables, aumentar la concienciación sobre el problema; recoger datos sobre cifras, ubicaciones y condiciones de los desplazados; y facilitar el acceso a las poblaciones de riesgo, incluidas las que están bajo dominio de los rebeldes.
- Los gobiernos han de aprobar leyes y políticas para proteger a las poblaciones desplazadas; preparar a sus funcionarios, militares y policías sobre los derechos de los desplazados; y designar un centro institucional para coordinarse con el gobierno y con otros socios locales e internacionales.
- Asignar partidas del presupuesto nacional a los desplazados, o crear fondos especiales gravando el petróleo u otras fuentes de ingresos, son otros indicadores de responsabilidad nacional. También lo es buscar soluciones para la difícil situación de los desplazados, por ejemplo ofreciéndoles la opción de regresar voluntariamente a casa o de reasentarse en otra parte del país. Los desplazados también han de recibir ayuda para reintegrarse y recuperar las propiedades perdidas o recibir una indemnización por éstas.
- Por último, cuando la capacidad nacional sea insuficiente, los gobiernos deben cooperar con organizaciones internacionales y regionales.

En sus conversaciones con los gobiernos, el actual representante del secretario general sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Walter Kälin, se ha valido del concepto de la responsabilidad nacional. La Commonwealth también ha insistido en la responsabilidad nacional y ha redactado unas «directrices de buena práctica» para sus países miembros.¹⁴ Aun así, deben aumentar los esfuerzos de los gobiernos donantes, los organismos regionales y las Naciones Unidas para alentar a los países a asumir sus responsabilidades. Y también hay que proponer iniciativas para que los grupos rebeldes armados cumplan con los criterios internacionales en sus interacciones con los que están bajo su control.¹⁵

Recuadro 7.2

Darfur: el reto de proteger a los desplazados internos

La crisis del Darfur ha sido calificada como «la peor catástrofe humanitaria» del mundo por Jan Egeland, subsecretario general de la ONU para Asuntos Humanitarios. Es un ejemplo de lo difícil que es proteger a los desplazados internos cuando su propio gobierno ha provocado el desplazamiento y no cumple las resoluciones de la ONU para proporcionar seguridad. Como sucediera una década antes en Bosnia-Herzegovina (véase recuadro 7.1), la respuesta internacional en Darfur se ha centrado principalmente en proporcionar ayuda de emergencia. En Darfur, hay más de 11.000 cooperantes sobre el terreno, aunque menos de 100 personas con responsabilidades de protección y apenas unos miles de soldados de la Unión Africana escasamente armados y con un débil mandato en el ámbito de la seguridad. Tras recordar que en Bosnia-Herzegovina los civiles veían llegar camiones con abundante ayuda mientras sus vecinos eran abatidos a tiros, en abril de 2005 el secretario general Kofi Annan dijo: «¿Vamos a quedarnos sin hacer nada viendo pasar otra vez la tragedia en Darfur?».

En la región occidental de Sudán, la crisis empezó en 2003 con un ataque sobre avanzadillas militares gubernamentales realizado por insurgentes de las tribus fur, masselit y zaghawa. Su queja más apremiante era el favoritismo del gobierno hacia los pastores árabes, que cada vez invadían más las granjas de los africanos negros. Básicamente, en el proceso de paz norte-sur de Sudán los rebeldes veían la oportunidad de exigir para Darfur las mismas cuotas de poder y riqueza que las tribus negras del sur y el centro estaban obteniendo de las autoridades nacionales sudanesas.

La respuesta del gobierno fue rápida y brutal. El ejército, con helicópteros y tropas reforzadas sobre el terreno por milicias árabes (los janjaweed), atacó a las tres comunidades negras, mató a unos 70.000 hombres y expulsó de su casa a más de 2 millones de personas, la mayoría de las cuales acabaron siendo desplazados internos mientras 200.000 llegaban como refugiados al vecino Chad. Después, las milicias janjaweed quemaron los pueblos, envenenaron los pozos y mataron los animales en una campaña de tierra quemada que recordaba las tácti-

cas utilizadas años antes contra las tribus negras del sur.

Desde 2003 hasta hoy, se calcula que el número de muertes por hambre, enfermedad y violencia en Darfur asciende a más de 350.000. Casi 2 millones de personas viven en campamentos miserables, dependiendo totalmente de la ayuda internacional, y con pocas posibilidades —o ninguna— de volver a casa debido a la inseguridad y la destrucción en su tierra. Aunque en conjunto la violencia ha disminuido, todavía se producen ataques de los militares y los janjaweed sobre las comunidades de granjeros negros y campos de desplazados internos.

Ayuda internacional con poca protección

El principal logro internacional hasta la fecha ha sido garantizar la distribución de ayuda humanitaria. En julio de 2004, el Consejo de Seguridad de la ONU exigió al gobierno que dejara de obstaculizar la labor de las organizaciones humanitarias. En un gesto sin precedentes, el secretario general y otros dirigentes internacionales viajaron a la zona para reafirmar su posición. Como consecuencia de ello, el gobierno levantó la mayoría de las restricciones a las agencias humanitarias y firmó un acuerdo con las Naciones Unidas. A finales de 2004, se había superado la hambruna a gran escala, se habían frenado las epidemias, y en buena parte de los campos se había reducido la desnutrición. También mejoraron la distribución de alimentos y la asistencia médica. Las organizaciones humanitarias fueron criticadas por haber reaccionado con lentitud ante la emergencia, pero el caso es que a mediados de 2005 el número de personas que recibían ayuda alimentaria internacional sobrepasaba los 2 millones. No obstante, las agencias de ayuda siguen sin poder acceder a cientos de miles de personas ubicadas en áreas rurales bajo control insurgente.

En el ámbito de la protección se ha avanzado mucho menos. Cuando el gobierno se negó a acceder a las solicitudes del Consejo de Seguridad para que dejara de atacar a la población civil, pocos esfuerzos —o ninguno— se hicieron para aplicar las resoluciones. El gobierno no desarmó a los janjaweed, no puso fin a los ataques de los helicópteros sobre los asentamientos,

ni terminó con los regresos forzosos de los desplazados internos a su casa. Además, algunos grupos armados intentaban obstaculizar activamente las actividades de ayuda y control. Aun así, el Consejo de Seguridad no logró acordar más que sanciones simbólicas, como la prohibición de viajar o la congelación de activos. No se impuso ninguna zona de exclusión aérea ni tampoco se creó ninguna fuerza de protección de la ONU. Los gobiernos árabes e islámicos se oponían a la presión sobre el gobierno sudanés, mientras China, el principal inversor extranjero en la industria petrolera de Sudán, amenazaba con usar su derecho de veto. Rusia, un proveedor clave de armas, también se mostraba en contra de acciones drásticas. Ni siquiera los Estados Unidos y la Unión Europea deseaban presionar demasiado al gobierno sudanés, temiendo que pusiera en peligro la firma y la puesta en práctica del acuerdo de paz entre el norte y el sur que pondría fin a dos décadas de guerra civil.

Una solución regional

A falta de una favorable disposición internacional a actuar, la Unión Africana se ofreció para intentar acabar con la violencia. De hecho, el lema «Soluciones africanas para los problemas africanos» llegó a convertirse en un grito clamoroso que también resultó más aceptable para el gobierno sudanés. Al principio, la Unión envió varios centenares de observadores desarmados bajo la bandera de la Misión Africana a Sudán, o AMIS (*African Mission to Sudan*), para verificar el alto el fuego de abril de 2004 entre los rebeldes de Darfur y el gobierno. Pero también desplegó sus fuerzas y amplió su mandato para evitar la violencia contra la población civil. Concretamente, mandó tropas y policías para contribuir a incrementar la seguridad en todo Darfur. Señaló asimismo que controlaría y verificaría la seguridad en torno a los campamentos de desplazados y en las áreas de retorno, protegería a los civiles en peligro, ampararía las operaciones humanitarias y, mediante su notoria presencia militar, intentaría disuadir a los grupos armados de realizar actos hostiles contra la población.

Pero los discursos ocultaban muchas salvedades. En principio, la AMIS iba a proteger a los civiles, pero sólo si disponía de

los recursos y la capacidad militar para ello. De hecho, fue sólo capaz de repartir por Darfur (que tiene la extensión de Francia) 2.700 personas entre observadores, tropas y policías, y de desplegar agentes del orden en un único campamento. Tiene pocos aviones y vehículos para transportar sus soldados y policías, y los equipos de comunicaciones y diverso material básico son insuficientes. Su intención es haber ampliado el número de efectivos hasta 7.700 en septiembre de 2005, y hasta 12.300 en la primavera de 2006; por su parte, los países occidentales han prometido fondos y apoyo logístico. No obstante, el proceso es lento, las cifras que se manejan son pequeñas, y el mandato dista de ser sólido.

De todos modos, allá donde ha estado presente la AMIS han disminuido las incursiones de los janjaweed en los campos de desplazados, al igual que los ataques de las milicias a los pueblos y las agresiones sexuales a mujeres que van a recoger leña o agua. La AMIS también ha ampliado el acceso humanitario al escoltar a los convoyes de ayuda, que en 2005 fueron objeto de crecientes ataques, y tiene planeado acompañar a observadores internacionales de los derechos humanos en sus misiones de verificación.

Mecanismos internacionales de protección

En julio de 2004, el Consejo de Seguridad pidió el despliegue de observadores de los derechos humanos en Darfur para que informaran sobre violaciones, proporcionaran asistencia a las víctimas y colaboraran con las autoridades locales y otros actores para incrementar la seguridad de los civiles. Pero en marzo de 2005, sólo había 16 sobre el terreno junto con 26 miembros del personal internacional con responsabilidades de protección. A finales de junio, el número había ascendido a 41, pero al parecer muchos tenían poca experiencia en labores de protección, no fueron desplegados por todo el país, y a menudo no podían viajar a zonas de conflicto donde se producían violaciones graves. Todos estos factores subrayaban la necesidad de fortalecer la capacidad del Alto Comisionado de la ONU para responder con rapidez y eficacia en las emergencias humanitarias.

Como ninguna agencia de la ONU tenía la responsabilidad de proteger a los desplazados internos, nadie se ofreció a tomar la iniciativa global en el ámbito de la protección de las tres provincias de Darfur. Cuando la secretaria de Estado del Reino Unido para el Desarrollo Internacional, Hilary Benn, visitó la zona en junio de 2004, observó «confusión y mala distribución» y que «incluso ahora [después de más de un año] los desplazados internos no están siendo protegidos suficientemente». Asimismo, ciertas evaluaciones de la ONU reconocían el fracaso del modelo de colaboración para brindar protección a los desplazados internos de Darfur. Un ejemplo destacado fue la gestión de los campos de desplazados. La Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*) fue incapaz de encontrar ninguna organización dispuesta a administrar los campamentos de Darfur. Por tanto, la OCHA tuvo que ceder la responsabilidad a ONG que tenían poca experiencia en gestión o protección de campos además de personal insuficiente.

El representante del secretario general sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Walter Kälin, escribió en la *Forced Migration Review* de mayo de 2005 que «es obvio que el ACNUR es la organización con más experiencia y capacidad para proteger y asistir a personas desplazadas por conflictos armados ubicadas en campamentos, u organizar regresos de DDI... De hecho, es difícil entender por qué no existe al menos la presunción de que el Alto Comisionado para los Refugiados debería asumir la responsabilidad en estas situaciones». En la actualidad, el ACNUR es la principal agencia encargada de la protección y el regreso de unos 700.000 desplazados internos en el oeste de Darfur, mientras que a la IOM se le ha encomendado el norte y el sur del territorio. Pero dada la falta de experiencia y de mandato para la protección de la IOM, algunos han sugerido que toda la responsabilidad debería corresponder al ACNUR.

Los defensores de los derechos humanos creen que la decisión del Consejo de Seguridad de remitir a los responsables de crímenes contra la humanidad y de actos de genocidio al Tribunal Penal Inter-

nacional ayudará a frenar la violencia contra la población civil. No obstante, el gobierno sudanés ha rechazado la decisión del Consejo, y de momento no hay garantía alguna de que los autores del genocidio vayan a ser realmente procesados por el tribunal.

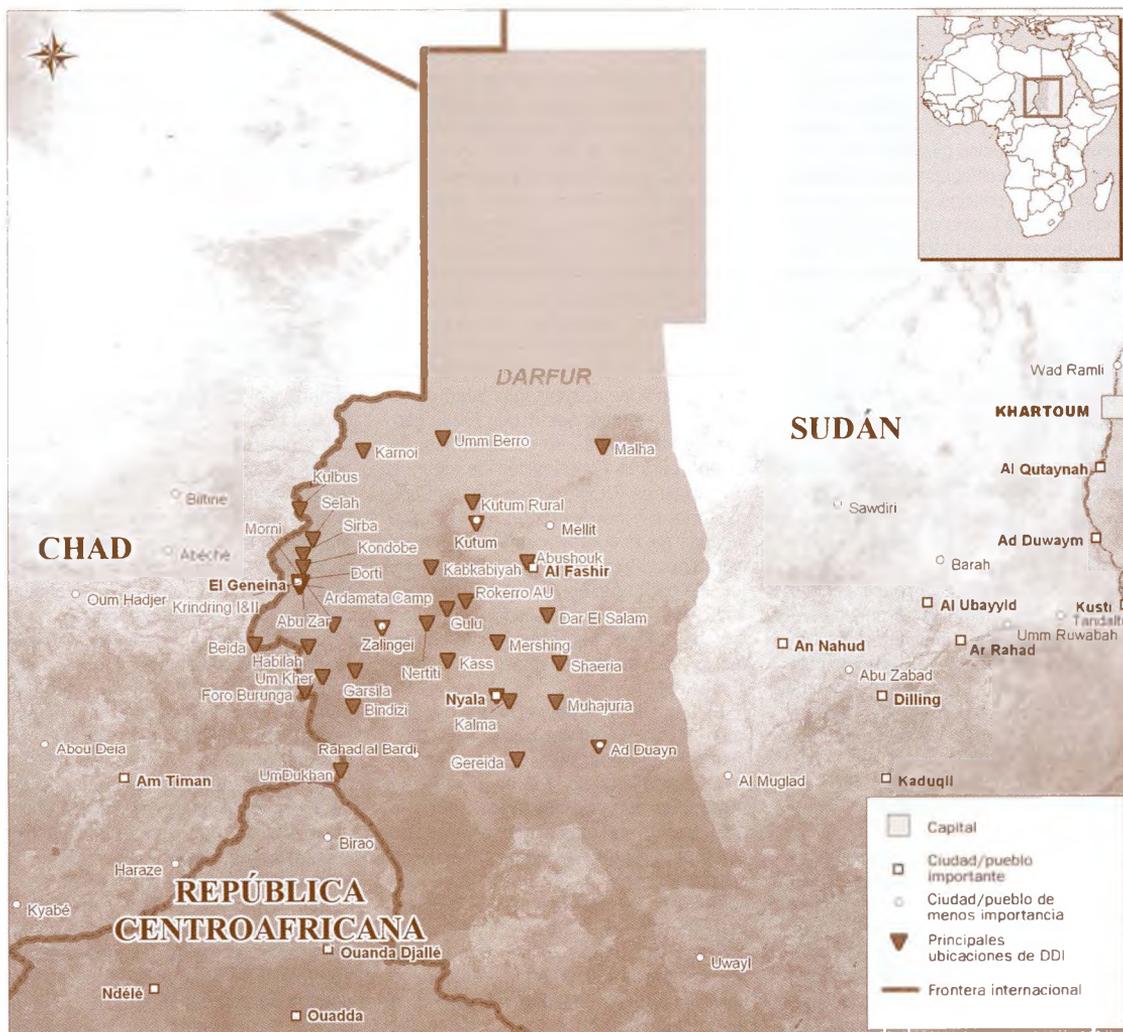
Oportunidades

Pese a la ausencia de mecanismos internacionales sólidos en que basarse cuando se producen crisis internas como la de Darfur, todavía hay aspectos positivos que nos permiten avanzar. Uno es el acuerdo de paz de enero de 2005 entre el norte y el sur, que brinda la posibilidad de una resolución política de la crisis. El compromiso prevé que se comparta poder y recursos entre el gobierno árabe de Jartum y las tribus negras del sur así como otros grupos étnicos alzados en armas contra el gobierno. Si la Unión Africana y las Naciones Unidas convencieran al gobierno y los rebeldes de extender el pacto a Darfur, esto podría ayudar a resolver los problemas afrontando las causas fundamentales del conflicto. El nuevo gobierno de unidad de Sudán, que tomó posesión en julio de 2005, ha prometido buscar una salida justa y equitativa para la situación de Darfur. La designación de Ahmed Salim, antiguo secretario general de la Organización de la Unidad Africana, como enviado especial de la Unión Africana al sur de Sudán también ha aumentado las expectativas de alcanzar la paz.

El refuerzo del papel de protección de la Unión Africana ofrece otra oportunidad para acometer la crisis. El despliegue de sus fuerzas y la ampliación de su mandato no sólo incrementarían la seguridad de los desplazados sino que también posibilitarían su regreso; también les permitiría cultivar su propia tierra y, con ello, reducir su dependencia de la ayuda internacional, para lo cual harían falta recursos sustanciales y apoyo técnico de donantes importantes. Sin medidas así, la crisis de Darfur podría convertirse, en palabras de Suliman Baldo, del Grupo de Crisis Internacionales, en «otro conflicto interminable en el que los donantes gastan enormes sumas para alimentar a los desplazados, pero que no protegen a los civiles ni abordan las causas políticas fundamentales».

Mapa 7.2

Desplazamiento interno en Darfur, noviembre de 2004



Fuente de datos estadísticos: OCHA — Humanitarian Profile, noviembre de 2004
Las fronteras, los nombres y las denominaciones usadas en este mapa no presuponen aprobación oficial o aceptación por las Naciones Unidas.
Fuentes de datos geográficos: ACNUR, mapas digitales Global insight - © 1998 Europa Technologies Ltd.

Aplicación de los Principios Guía

Entre las herramientas más efectivas para abordar situaciones de desplazamiento interno están los Principios Guía sobre Desplazamiento Interno, que constituyen un patrón mínimo exhaustivo para el trato de los desplazados en su propio país. Los principios enuncian los derechos de los desplazados y las obligaciones de los gobiernos, los grupos insurgentes y otros

protagonistas para con esas poblaciones. No son jurídicamente vinculantes, pero derivan de tratados internacionales sobre derechos humanos y del derecho humanitario. Desde que en 1998 Deng los presentara en la Comisión de la ONU sobre los Derechos Humanos, cada vez más gobiernos, organismos regionales, agencias de la ONU y ONG han comenzado a utilizarlos. A menudo, las resoluciones de la Comisión y la Asamblea General se refieren a ellos como «una herramienta importante» y «un estándar» para ocuparse de situaciones de desplazamiento interno.¹⁶ En el documento de la Cumbre Mundial de 2005, los jefes de gobierno calificaron los Principios Guía de «importante marco internacional para la protección de los desplazados internos».¹⁷ El secretario general de la ONU, Kofi Annan, ha pedido a los países que promuevan su adopción mediante leyes nacionales.¹⁸

Durante los últimos cinco años, los gobiernos han empezado a situar los Principios Guía en la base de sus políticas y leyes sobre desplazamiento interno. Angola fundamentó en ellos su ley de 2001 relativa al reasentamiento de los desplazados, y Perú los utilizó cuando en 2004 aprobó una ley que establecía ventajas para aquéllos. El Tribunal Constitucional de Colombia basó en los principios tres decisiones de apoyo a la ayuda a los desplazados, y Georgia enmendó sus leyes y mejoró en la práctica el ejercicio del derecho a voto de los desplazados internos para ajustarse a los principios. Burundi, Filipinas, Sri Lanka y Uganda también han fundamentado políticas nacionales en los Principios Guía, y el presidente de Liberia ha anunciado que su gobierno los adoptará.¹⁹

Organismos regionales intergubernamentales utilizan los Principios Guía como herramienta de control cuando examinan las condiciones sobre el terreno y también como marco para sus programas y actividades. Agencias de la ONU y ONG proporcionan formación sobre a los principios, mientras que, en diferentes países, grupos locales han redactado manuales e ilustrado materiales para adaptarlos a la situación concreta. En Sri Lanka, el Consorcio de Organizaciones Humanitarias publicó en tres lenguas nacionales un *toolkit* (libro de instrucciones) basado en los principios, mientras que abogados del sur del Cáucaso y de la Federación Rusa han evaluado las leyes de sus países en función de los principios.²⁰ Hasta la fecha, los Principios Guía han sido traducidos a más de 40 idiomas.

Los Principios Guía han conferido poder a los desplazados internos y a sus representantes. En Sierra Leona, las personas desplazadas se valieron de ellos para solicitar a la ONU que se ocupara de la educación en los campamentos. En Sri Lanka, representantes de los desplazados internos los usaron para hacer llegar sus preocupaciones a los comandantes del campo. Incluso algunos grupos rebeldes armados han admitido el valor de los Principios Guía: el Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés (SPLM/A, *Sudan People Liberation Movement and Army*), presente en el sur, en colaboración con la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y el Fondo de la ONU para los Niños (UNICEF), ha redactado el borrador de una norma sobre desplazamiento interno basada en ellos.

Pero, ¿mejoran realmente los Principios Guía las condiciones sobre el terreno? Aún no se ha llevado a cabo ningún estudio exhaustivo para evaluar su impacto. Es posible que los gobiernos anuncien leyes y medidas políticas basadas en los principios pero no necesariamente para ponerlas en práctica. Tal como observó Deng en 2002, «aunque los Principios Guía han sido bien recibidos en el plano retórico, su aplicación sigue siendo problemática y con frecuencia incipiente».²¹ Para favorecer esta puesta en práctica queda mucho por hacer en el ámbito del control, la defensa y el compromiso de los actores internacionales y locales.

Se cuestiona a menudo si la conformidad sería mayor en el caso de que hubiera un tratado jurídicamente vinculante sobre el desplazamiento interno. Egipto, India y Sudán han seña-

Recuadro 7.3

¿Debería el ACNUR convertirse en una «agencia para los desplazamientos»?

Durante más de una década, voces influyentes han estado pidiendo la ampliación del mandato del ACNUR para que abarcara a los desplazados internos. En 1993, en una reunión del Comité Ejecutivo del ACNUR, el gobierno de Holanda propuso que las Naciones Unidas asignaran al ACNUR «competencia general» para los desplazados. En 1997, antes del anuncio del programa de reformas del secretario general, su consejero adjunto Maurice Strong sondeó al ACNUR para que fuera la primera organización de ayuda de las Naciones Unidas y de asumir la responsabilidad para con los desplazados internos. En 2000, tras visitar Angola y percibir cierto desorden en las agencias de la ONU, el embajador de los EEUU en la ONU, Richard Holbrooke, hizo una recomendación pública: «El mandato principal para los refugiados internos debería ser otorgado a una sola agencia, es de suponer que al ACNUR».

En 2004, después de visitar los campos de desplazados internos de Darfur, la secretaria de Estado del Reino Unido para el Desarrollo Internacional, Hilary Benn, planteó la siguiente cuestión: «¿Es realmente sensato que, para ocuparnos de las personas que huyen de su tierra,

tengamos sistemas diferentes en función de si han llegado a cruzar una frontera internacional? Tengo mis dudas». En 2005, en los Estados Unidos un grupo de trabajo bipartido del Congreso sugirió «redefinir» el mandato del ACNUR para garantizar la distribución de ayuda a los refugiados, los desplazados internos y los afectados por desastres naturales. Asimismo, un informe del Instituto de la Paz de EEUU solicitó a la ONU que designara el ACNUR como principal organización para los desplazados internos.

La larga experiencia del ACNUR con los refugiados y su mandato global, que abarca tanto la protección como la asistencia, lo convierte en un candidato idóneo para encargarse de los desplazados internos. Los defensores de un papel más importante para la organización, se basan en su trabajo con los desplazados desde la década de los sesenta, y su compromiso más sustancial desde la de los noventa, cuando una oleada de conflictos civiles, tras la Guerra Fría comenzó a generar más desplazados internos que refugiados. Actualmente, el ACNUR está ayudando a unos 5 millones de desplazados internos, una quinta parte del total mundial. Esta cifra incluye un millón de per-

sonas en África, el continente más afectado por los conflictos y los desplazamientos. Los favorables a una «solución ACNUR» también sostienen que las actuales disposiciones institucionales —a saber, el enfoque de colaboración bajo el coordinador de Ayuda de Emergencia— han sido inoperantes con los desplazados internos, especialmente en cuanto a la protección. Como ninguna otra organización tiene el currículum ni la experiencia suficientes en lo referente a poblaciones desarraigadas, consideran que el ACNUR es la única alternativa realista para afrontar el problema.

No obstante, han surgido claras objeciones a la idea de que el ACNUR asuma la principal responsabilidad de los desplazados internos. De hecho, el propio ACNUR ha estado mucho tiempo dividido sobre la cuestión. Unos temen que la agencia acabe colapsada por la magnitud del problema y que en el proceso se debilita la protección a los refugiados. Otros advierten un conflicto de intereses entre, por una parte, proteger a las personas en su propio país y, por otra, defender su derecho a abandonarlo y buscar asilo en el extranjero. En la antigua Yugoslavia, por ejemplo, el ACNUR recibió críticas por

lado que los Principios Guía no fueron negociados por gobiernos ni aprobados formalmente por la Asamblea General de la ONU. Los que están a favor de un tratado dicen que éste responsabilizaría a los países del incumplimiento de sus disposiciones. No obstante, otros observan que los Principios Guía sí tienen «relevancia legal» y los aplican internacionalmente cada vez más países.²²

La elaboración de un tratado sobre los derechos humanos a nivel internacional puede tardar décadas, y sin garantías de que los países ratifiquen instrumentos o cumplan con sus obligaciones. El proceso también podría conducir a una suavización de las disposiciones del derecho internacional en que se basan los principios. Mientras la comunidad internacional no esté dispuesta a adoptar el instrumento vinculante que concuerde con el nivel de protección expuesto en los Principios Guía, la opinión mayoritaria es que el mejor planteamiento consiste en ampliar la aplicación de los principios al nivel nacional.²³ De todos modos, en el plano regional la Unión Africana está utilizando los principios para desarrollar un Tratado sobre el desplazamiento interno para el continente.

Al margen de cual sea el resultado del debate, de momento los Principios Guía llenan un vacío importante en el sistema internacional de protección de los desplazados internos ya que procuran un documento al que recurrir si se les niegan sus derechos. Por su parte, los gobier-

prestar poca atención a la obtención de asilo y reasentamiento para las víctimas de las violaciones mientras al mismo tiempo tampoco conseguía brindar protección efectiva dentro del país. Los Estados también han utilizado las actividades de protección del ACNUR dentro del país como pretexto para no conceder asilos. Además, la posibilidad de que el ACNUR asuma la responsabilidad de los desplazados internos ha suscitado el temor de que otras agencias de la ONU queden marginadas y su papel minimizado. Por último, cuando se trata de desplazados internos, muchos gobiernos donantes siguen favoreciendo la modalidad de colaboración pese a las críticas de que es ineficaz.

De todos modos, no hay que plantear el debate como un juego de suma cero. El ACNUR no puede hacerse cargo de *todos* los desplazados internos, millones de los cuales lo son debido a desastres naturales o a proyectos de desarrollo. Además, muchos de los desplazados a causa de conflictos están integrados en ciudades, y quizá estén durante décadas en situaciones de larga duración y acaso no sean capaces de aprovechar el tipo de apoyo que el ACNUR puede proporcionarles. La

cuestión que más pertinente es si el ACNUR puede ampliar sus funciones. En 2005, la División de Desplazamientos Internos de la OCHA propuso que el ACNUR ocupara esferas de responsabilidad para casos de emergencia. Por ejemplo, recurriendo a sus conocimientos técnicos, podría tomar la iniciativa para idear estrategias de protección y gestionar campos. Al asumir la responsabilidad de funciones específicas, ayudaría a que la respuesta global de la ONU fuera más previsible y que el enfoque de colaboración funcionara mejor. Además, la mayor implicación del ACNUR no rebajaría el papel de otras agencias, pues deberían trabajar todos juntos, como hacen ahora para la protección de refugiados.

En 2005, altos funcionarios del ACNUR articularon una perspectiva más expansiva al hablar de «predisposición» de la organización a ayudar a los desplazados internos y de «una aplicación más generosa y flexible de los criterios políticos del ACNUR» a la hora de decidir cuándo involucrarse en la situación de los desarraigados en su propio país. En favor de una actuación ampliada, se han mencionado las consecuencias positivas de esa implicación. Los países de asilo seguramente

se mostrarán más propensos a mantener sus políticas de asilo si se está haciendo algo para aliviar el sufrimiento de los desplazados internos, reducir su necesidad de buscar asilo y crear las condiciones propicias para su regreso. Por otra parte, el ACNUR podría extender su papel de manera gradual, de modo que ello le permitiera controlar el impacto de sus acciones sobre la protección de los refugiados y garantizar a las demás agencias la continuidad de sus funciones.

El acuerdo del 12 de septiembre por el cual el ACNUR asumía la principal responsabilidad en materia de protección, administración de campos y alojamiento de emergencia para desplazados internos, refrendado por el Comité Permanente Interagencias, supone un hito en la evolución de la política de la ONU sobre la cuestión. Tras iniciar su andadura en enero de 2006, el ACNUR asumirá este papel en dos o tres países. Si se desarrolla de forma eficaz, indudablemente seguirá recibiendo solicitudes para que amplíe su mandato, igual que proseguirá el debate sobre la mejor manera de ocuparse institucionalmente de las necesidades de los desplazados internos.

nos y otros actores han de seguir una serie de directrices para diseñar leyes y normas nacionales en favor de los desplazados. De hecho, algunos expertos están basándose en los Principios Guía para explicar en detalle cuestiones relativas a la devolución de la tierra a los desplazados, la compensación por su pérdida o el uso de ésta.

Disposiciones institucionales: el «enfoque de colaboración»

Una multitud de organizaciones internacionales se ocupan de los desplazados internos ofreciéndoles ayuda para su reintegración y desarrollo. Primero están las agencias de la ONU, desde el ACNUR a la UNICEF pasando por la OCHA. Otras presentes sobre el terreno son el ICRC, la Organización Internacional de Migraciones y muchas ONG. La respuesta global de la ONU es responsabilidad del coordinador de Ayuda de Emergencia, que está al frente de la OCHA. Desde 1997, dicho coordinador ha funcionado como «centro» de las Naciones Unidas para los desplazados internos. Además, el representante del secretario general para los Derechos Humanos de los Desplazados Internos actúa como su principal «valedor».

Bajo este «enfoque de colaboración», todas las organizaciones comparten la responsabilidad de reaccionar ante situaciones de desplazamiento interno. El sistema se impuso como única alternativa. No existían la voluntad política ni los recursos para crear una nueva agencia que acometiera las necesidades de los desplazados internos. Se temía que una entidad nueva de este tipo repitiera innecesariamente el trabajo de otras agencias y que se encontrara con la oposición de muchos gobiernos a la implicación internacional en la situación de sus poblaciones desplazadas. También se rechazó una segunda opción, sugerida a menudo: la ampliación del mandato del ACNUR para permitirle asumir la responsabilidad (véase recuadro 7.3). El problema, se decía, era de una magnitud excesiva para una organización. Incluso la alternativa de la «agencia principal», en la que una organización tomaba para sí el papel más importante sobre el terreno, fue en gran medida, desconsiderada por el enfoque de colaboración, que encargó la labor al coordinador de la Ayuda de Emergencia en las oficinas centrales y a los coordinadores Residentes/Humanitarios (RC/HC, *Resident/Humanitarian Coordinators*) sobre el terreno.

La mayoría de las evaluaciones independientes y de la ONU han considerado que el enfoque de colaboración es inapropiado para la tarea y difícil de poner en práctica.²⁵ Los críticos se quejan de que las organizaciones de la ONU a menudo se oponen a la coordinación y de que no existe un verdadero centro responsable de los desplazados sobre el terreno. «Cabeza compartida equivale a cabeza partida», bromeaba Richard Holbroke, antiguo embajador de los EEUU en las Naciones Unidas, tras visitar los campamentos de desplazados internos en Angola.²⁶ Los críticos también apuntan a la falta de previsión, pues las distintas agencias prácticamente escogen a la carta las situaciones en las que desean implicarse basándose en sus mandatos, recursos e intereses. Por ejemplo, la mayoría de las agencias corrieron al sur y al sudeste de Asia a ayudar a los desplazados por el tsunami del año 2004, pero para ir al norte de Uganda, donde cada noche decenas de miles de niños corren peligro de ser secuestrados o mutilados, sólo fue posible movilizar una limitada presencia internacional. El coordinador humanitario carece tanto de la autoridad como de los recursos para asignar responsabilidades. Su única herramienta es la persuasión. Pero, ¿puede bastar la persuasión si no hay autoridad sobre presupuestos y operaciones?, pregunta Susan Martin, de la Universidad de Georgetown.²⁷

En respuesta a estas deficiencias ampliamente divulgadas, el año 2002 se creó en la OCHA una oficina especial dedicada exclusivamente al desplazamiento interno. Ascendida a división el año 2004 —la División Interagencias de Desplazamientos Internos (IDD, *Internal Displacement Division*)— y con personal procedente en gran parte de las distintas organizaciones internacionales, ha intentado garantizar que las agencias de la ONU sobre el terreno, bajo el mando de los RC/HC, desarrollen y lleven a la práctica un plan de acción estratégico que satisfaga las necesidades de los desplazados internos. A tal fin, la IDD preparó un paquete de medidas que fue aceptado por todas las agencias y ONG importantes.²⁸

Sin embargo, pronto se vio que una oficina pequeña no operativa no tenía capacidad suficiente para garantizar la aplicación de planes de acción en todo el mundo. El objetivo de desarrollar y llevar a cabo los planes requería la cooperación de las agencias operativas fuertes. Pero no se acordó ninguna división del trabajo entre las organizaciones, por lo que al principio de cada emergencia nueva no estaba claro qué agencia, o qué combinación de ellas, se implicaría y qué responsabilidades asumiría.

Para rectificar esto, la IDD propuso un enfoque «sectorial», en virtud del cual las agencias debían ocupar esferas de responsabilidad (p. ej., protección, coordinación y gestión de cam-

pamentos, alojamiento de emergencia, nutrición, agua y servicios sanitarios) basándose en sus conocimientos técnicos, y realizar las tareas pertinentes en las emergencias.

El sector que supone un reto mayor es, con mucho, el de la protección. Aunque las organizaciones suelen proporcionar comida, medicinas y alojamiento a los desplazados internos, no están bien preparadas para defender la seguridad física y los derechos humanos de los que corren peligro. Suministrar ayuda material y a la vez pasar por alto que los desplazados están siendo golpeados, violados o asesinados conduce demasiado a menudo, a la trágica descripción de las víctimas como «muertos bien alimentados» (véase recuadro 7.1). Cuando no existe protección nacional, quizá se reclame a las organizaciones internacionales que establezcan sistemas de alerta rápida, que negocien el acceso con los gobiernos y los grupos insurgentes, que desplieguen personal entre las comunidades amenazadas y que protejan a las mujeres y los niños contra los secuestros y violaciones. Tal vez también se les pida que organicen reubicaciones y evacuaciones, que intercedan ante las autoridades para asegurar que los desplazados no son retornados, por la fuerza, a situaciones de riesgo, o que acompañen a éstos en su regreso a casa.

Estas iniciativas van más allá del mandato y los conocimientos de la mayoría del personal internacional que hay sobre el terreno. Aun así, muchos tratan de incrementar la protección informando de los problemas, comprometiéndose más con los desplazados y elaborando programas de ayuda que refuercen la seguridad. También han estado trabajando más estrechamente con comunidades desplazadas para fortalecer sus propias capacidades. Pero los peligros son considerables. Últimamente, en algunas emergencias han sufrido ataques o muerte violenta más cooperantes que encargados de mantener la paz. Esto, a veces, ha originado la asistencia por «control remoto» (es decir, organizaciones locales), lo cual ha reducido la protección, por ejemplo, en Chechenia, Iraq o Somalia.²⁹

Sólo dos agencias, el ICRC y el ACNUR, tienen un mandato legal específico para llevar a cabo trabajo de protección. Pero incluso aquí hay límites. El ICRC no siempre puede implicarse en situaciones por debajo del umbral de conflicto armado —y a veces no se le permite entrar en zonas de combate. El mandato del ACNUR se centra, sobre todo, en los refugiados y limita su labor con los desplazados internos en función de criterios que pueden ir desde una petición específica del secretario general y la aceptación del país afectado a la existencia de recursos suficientes o un «factor de conexión» con los refugiados.

Dada la larga experiencia del ACNUR en la protección de poblaciones desarraigadas (véase recuadro 7.3), el 12 de septiembre de 2005 el Comité Permanente Interagencias de la ONU le asignó la principal responsabilidad en la protección de los desplazados internos (así como en la gestión de los campos y el alojamiento de emergencia). Para que ese papel ampliado respecto a la protección sea efectivo, se deberá garantizar que todas las agencias sobre el terreno tomen medidas conjuntas para incrementar la seguridad de los desplazados. Harán falta asociaciones especiales con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR, *Office of the High Commissioner for Human Rights*), que en gran parte se mantenía al margen de compromisos operativos con los desplazados internos, y la UNICEF, cuya función de protección a los niños podía ser reforzada. Un documento sobre medidas de seguridad aprobado por el Comité Permanente Interagencias expone en detalle los pasos que pueden dar las agencias internacionales.³⁰ Actualmente, se están discutiendo ideas para «coaliciones de protección», «equipos interagenciales para consultas sobre seguridad» y una «fuerza de protección de actuación inmediata».³¹

El ACNUR también debe manejar un sistema de colaboración que a menudo se resiste a implicarse en la seguridad y los derechos humanos de los desplazados internos. Tal como

Recuadro 7.4

Desplazamiento interno en Colombia

Con 2 o 3 millones de afectados, Colombia tiene la mayor cifra de desplazados internos del hemisferio occidental, y la segunda población desplazada del mundo después de Sudán. La mayor parte del desplazamiento tiene que ver con las cuatro décadas de conflicto armado, el más prolongado de Latinoamérica. Esta «guerra sucia» se libra principalmente entre guerrillas de izquierda, paramilitares de derecha y las fuerzas armadas colombianas, pero también están implicados narcotraficantes, terratenientes y otros intereses legales e ilegales.

Más de 40.000 personas, casi todas civiles, han muerto en Colombia a consecuencia del conflicto armado desde 1990. En los últimos años, cada vez más colombianos han huido y cruzado las fronteras, sobre todo a Costa Rica y Ecuador (aunque también a Panamá y Venezuela), así como a los Estados Unidos y Europa. Desde el año 2000, más de 100.000 colombianos han buscado asilo en el extranjero. Pero a partir del 11 de septiembre de 2001, los países han adoptado políticas de asilo cada vez más restrictivas, por lo que éste se ha hecho más difícil. Aunque se cree que actualmente más de 250.000 colombianos lo están buscando en el extranjero, muchos otros han tratado de encontrar allí refugio sin solicitar asilo.

No obstante, la inmensa mayoría de los forzados a huir son civiles que no cruzan ninguna frontera internacional, sino que acaban siendo desplazados dentro de su país. El gobierno colombiano tiene registrados más de 1,5 millones, si bien algunas ONG estiman que la cifra real es más del doble. Muchos desplazados en el interior de Colombia no se registran como tales por miedo a ser atacados, estigmatizados, o a tener que trasladarse de nuevo. Según fuentes oficiales, el 74% de los desplazados internos son mujeres y niños. La Consultoría para el Desplazamiento y los Derechos Humanos calculaba que durante el año 2004 hubo 288.000 colombianos desplazados nuevos, el 39% más que en 2003.

Muy pocos de estos desplazados viven en campamentos organizados; casi todos están dispersos, y muchos buscan el anonimato en las grandes ciudades del país. Casi el 40% de los desplazados internos se han instalado en las diez ciudades más grandes y sus inmediaciones. Al no estar registrados oficialmente ni poseer documentos de identidad adecuados, a los desplazados a menudo les resulta difícil acceder a la ayuda básica gubernamental, el empleo, la asistencia médica y la educación. Se calcula que sólo uno de cada ocho alumnos ha vuelto a la escuela tras haber sido desplazado. Las chicas desplazadas son más vulnerables que las otras adolescentes a la explotación sexual y a los embarazos.

El desplazamiento ha sido con frecuencia un fin en sí mismo más que un mero efecto secundario del conflicto de Colombia. Durante muchos años, tanto las guerrillas como los paramilitares han despoblado áreas rurales y se han apoderado de las tierras con fines políticos, económicos y estratégicos. Tras tomar el control de una zona, los grupos armados a menudo matan u obligan a desplazarse a los civiles sospechosos de apoyar al bando contrario. Los defensores de los derechos humanos suelen sufrir un destino parecido.

En los últimos años, las comunidades indígenas y sus dirigentes han estado cada vez más en el punto de mira de los grupos armados irregulares, quienes prefieren actuar contra los civiles a la confrontación militar directa. Aunque los indígenas representan sólo el 2-3% de los habitantes de Colombia, constituyen el 8% de la población desplazada interna del país. Si persiste la tendencia actual, se teme incluso que algunos de los grupos más pequeños y vulnerables lleguen a desaparecer del todo.

La historia no termina con el desplazamiento inicial. Se ha informado de que, en algunas zonas, los grupos armados irregulares reclutan a la fuerza a jóvenes desplazados internos. En las ciudades, cada

vez hay más sectores de la población involucrados en las guerras de bandas que reproducen las lealtades y divisiones existentes en el plano nacional, lo que trae consigo desplazamientos intraurbanos. Los desplazados internos se ven obligados a trasladarse una segunda e incluso una tercera vez.

La legislación colombiana sobre los desplazamientos internos está entre las más avanzadas del mundo. La Ley de Desplazamiento Interno de 1997 (Ley 387) concuerda con los Principios Guía de la ONU sobre Desplazamientos Internos. Dicha ley exige del Estado la elaboración de políticas y la adopción de medidas para la prevención del desplazamiento, y la atención y protección de los desplazados. Pero el problema es su puesta en práctica; en febrero de 2004, el Tribunal Constitucional de Colombia dictó una sentencia histórica que condenaba la política del gobierno por insuficiente e inconstitucional.

El gobierno no registra ni reconoce, en los datos estadísticos oficiales, a los desplazados por la campaña de fumigación, a los no dispuestos o incapaces de solicitar ayuda, y a los rechazados según sus estrictos criterios. A veces se ha producido el regreso de desplazados internos, una prioridad de la administración del presidente Álvaro Uribe, pese al hecho de que las causas de los desplazamientos seguían siendo las mismas. Muchas áreas de retorno todavía estaban bajo el control al menos de un grupo armado irregular; en los últimos años, han sufrido muerte violenta numerosos desplazados internos retornados.

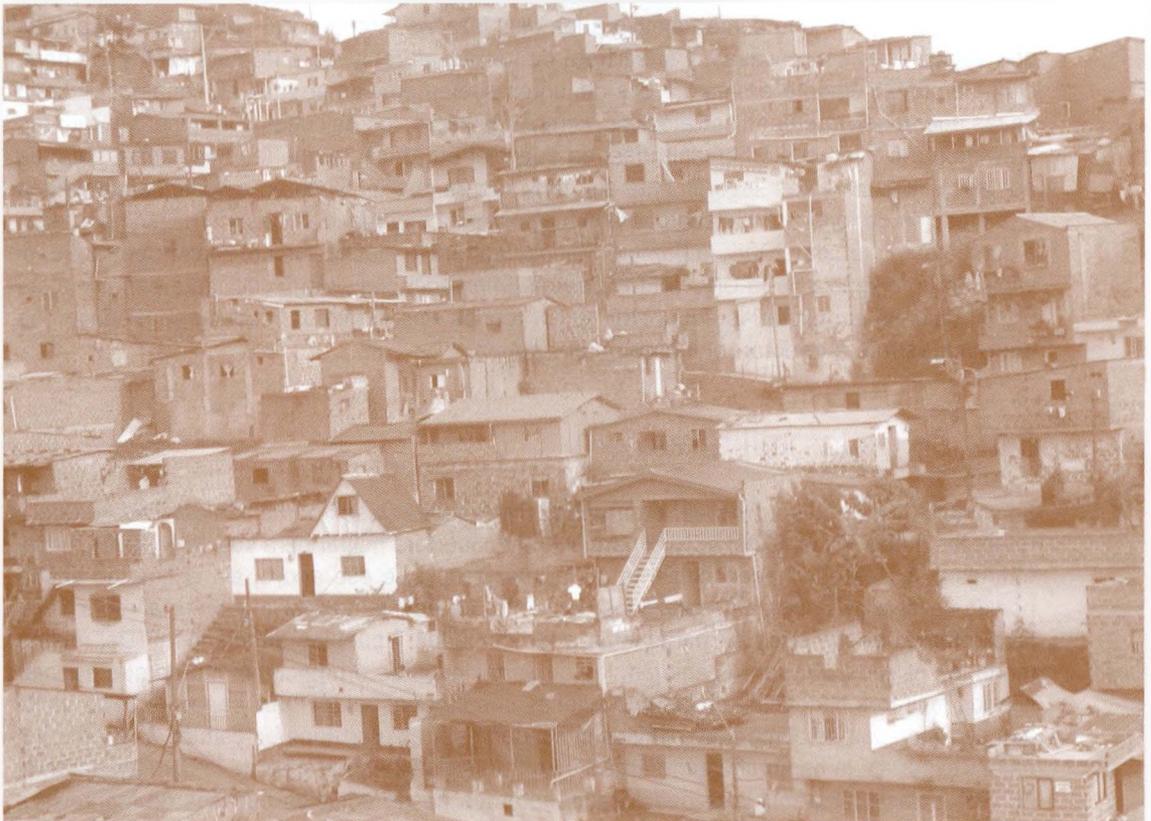
En 1998, el ACNUR estableció una presencia permanente en Colombia. Excepcionalmente, el mandato de la organización en el país atañe a la protección de los desplazados internos así como a los refugiados y otros grupos de interés. El trabajo del ACNUR se centra en actividades generadoras de capacidades, relacionadas especialmente con el fortalecimiento del régimen de protección median-

te campañas de documentación, formación en derechos humanos, proyectos pedagógicos e iniciativas de integración. Más que proporcionar ayuda de emergencia a los desplazados por sí mismo, el ACNUR refuerza organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de estas necesidades. Concretamente, hace mucho tiempo que diversos grupos religiosos y ONG han desempeñado un papel decisivo

en la asistencia a desplazados internos en Colombia.

Con su presidencia del Grupo Temático de la ONU sobre los Desplazamientos, el ACNUR busca una respuesta de colaboración a la situación de los desplazados internos. También se han creado asociaciones con ECHO, ICRC, IOM, UNIFEM, varios departamentos gubernamentales —entre ellos el encargado de ayudar a

los desplazados internos (la Red de la Seguridad Social)— y numerosas ONG. El objetivo global del ACNUR en relación con los desplazados internos en Colombia es favorecer una respuesta integral y coordinada a la crisis humanitaria.



Muchos desplazados internos de Colombia buscan el anonimato de las grandes ciudades del país. De las 90.000 personas que viven en Comuna 2, en el noroeste de Medellín, se calcula que hasta un 15% son desplazadas. (UNHCR/S. Loughna/2005)

observó el estudio Brookings-OCHA, *Protect or Neglect* [Proteger o desatender], la mayoría de los RC/HC, que dirigen la respuesta de colaboración sobre el terreno, son reacios a «defender los derechos de los desplazados de una manera efectiva y enérgica». ³² Muchos temen que esto ponga en peligro sus relaciones con los gobiernos, amenace programas de ayuda o incluso provoque su expulsión. Además, RC/HC de muchos países están bajo las órdenes de representantes especiales del secretario general que a menudo colocan los intereses políticos por encima de los objetivos humanitarios y de derechos humanos. ³³

A pesar de los evidentes límites de los agentes independientes en su ofrecimiento de protección, el modo en que la comunidad humanitaria afronte esta laguna importante en el sistema de respuesta internacional determinará, en gran medida, si el enfoque de colaboración es satisfactorio o si hacen falta planes alternativos.

La eficacia del enfoque de colaboración dependerá también de que haya recursos suficientes. En la actualidad, el Procedimiento de Llamamientos Consolidados de la ONU (CAP) para emergencias selecciona como objetivo a los desplazados internos. No obstante, las cantidades adjudicadas son escasas, y si se trata de iniciativas relativas a la protección y los derechos, lamentablemente exiguas. ³⁴ Los donantes suelen prodigarse más en zonas del mundo en las que tienen intereses estratégicos, como Afganistán, los Balcanes o Iraq, pero infradotan gravemente ciertas crisis humanitarias, en especial en África, donde las necesidades de las poblaciones vulnerables seguramente son muy superiores. ³⁵ Siguen en estudio llamamientos a la creación de fondos fiduciarios para actuaciones de emergencia y reconstrucción posterior a conflictos. En el año 2005, la Cumbre Mundial aprobó la ampliación del Fondo Central Renovable de Emergencia de la ONU (CERF, *Central Emergency Revolving Fund*) para permitir a las organizaciones humanitarias de la ONU recibir fondos «instantáneos» cuando se produce una nueva catástrofe e inyectar «equidad» en el sistema. ³⁶

Función de los militares

En su libro *The Turbulent Decade: Confronting the Refugee Crises of the 1990s*, Sadako Ogata relata las dudas iniciales del ACNUR para aceptar cobertura militar para sus actividades humanitarias y su posterior reconocimiento de la importancia de ese apoyo, sin el cual no habría podido llevar provisiones a desplazados del centro de Bosnia, utilizar el puente aéreo a Sarajevo o lanzar suministros en paracaídas a las ciudades y pueblos asediados. ³⁷ Del mismo modo, en el año 2001, en Afganistán, las organizaciones de ayuda comprobaron que trabajar con los militares beneficiaba a las poblaciones desplazadas: el WFP fue capaz de llevar millones de toneladas de alimentos a países circundantes, transportarlos en camión al interior del país, y evitar así la hambruna generalizada. En 2003, en Liberia, tropas de la ONU ayudaron al ACNUR a trasladar a miles de desplazados internos desde edificios públicos de Monrovia a campos o asentamientos adecuados.

Sin embargo, esta relación de los cooperantes con los militares tiene un precio. Para el ICRC, al «mezclarse» las acciones humanitarias con las operaciones militares, se ponen en entredicho los principios esenciales de imparcialidad y neutralidad que las agencias de ayuda han de respetar y defender. Ciertas ONG, como Médicos sin Fronteras, han señalado que, si las labores humanitaria y militar no se separan, los cooperantes pueden acabar siendo identificados como partidarios de un bando del conflicto, lo que acaso ponga en peligro tanto la distribución de ayuda como al mismo personal de las organizaciones. Según se informa, los cam-

pos de desplazados en Macedonia llegaron a ser objetivos militares cuando la OTAN se implicó en la tarea de montar tiendas y procurar seguridad. En Afganistán, los trabajadores humanitarios corrieron peligro cuando fuerzas militares occidentales, vestidas de civil, llevaron a cabo labor humanitaria y ligada al desarrollo.

De todos modos, ha quedado claro que, en la mayoría de las emergencias, es imposible la total independencia de las actuaciones humanitaria y militar, la cual podría incluso resultar peligrosa para las poblaciones desplazadas que la comunidad internacional está intentando proteger. En palabras del general de división William Nash, veterano de la guerra de los Balcanes, «aunque la exigencia de una acción humanitaria independiente es digna de admiración, más importante es una estrategia efectiva para ayudar a los necesitados».³⁸ La importancia de que los protagonistas humanitarios, militares y del desarrollo trabajen juntos ha empujado a las agencias de la ONU y a diversas ONG a pedir una mayor comunicación con los militares, para, por ejemplo, compartir información y elaborar planes y estrategias conjuntas. Actualmente, las Naciones Unidas están estudiando la mejor manera de organizar «misiones integradas».³⁹

Desde la década de los noventa, en numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU se ha solicitado a las fuerzas de paz que asuman responsabilidades de protección para con los desplazados internos, desde facilitar la distribución de ayuda y preservar la seguridad en las áreas humanitarias hasta garantizar la protección en los campamentos, verificando e informando de las condiciones de los desplazados y permitiendo su regreso a casa sin contratiempos. En los Balcanes, la RDC, Haití, Iraq, Liberia, Ruanda, Sierra Leona o Timor Leste, a los encargados de mantener la paz se les ha encomendado específicamente que proporcionen ayuda y protección a los desplazados internos. Recientemente, se ha pedido a tropas de la Unión Africana que aumenten la seguridad de los desplazados en Darfur (Sudán). (véase recuadro 7.2).

Pero los resultados han sido diversos. Mientras que, por lo general, las fuerzas de paz han evitado eficazmente la inanición masiva al garantizar el transporte y la distribución de alimentos mediante apoyo logístico, no han sido tan efectivas a la hora de proteger la seguridad física de los desplazados internos y otras poblaciones afectadas. En la mayoría de los casos, las fuerzas de la ONU no han tenido tropas suficientes para brindar la protección adecuada, mandatos claros que les permitieran involucrarse en acciones contundentes, o la formación y el material necesarios para hacer su trabajo como es debido. La falta de voluntad política en el Consejo de Seguridad a menudo, ha contribuido a estos resultados.

Una excepción destacada fue el caso de Iraq en 1991, cuando las fuerzas multinacionales lograron crear un refugio seguro para los desplazados internos kurdos que estaban siendo atacados tras la guerra del Golfo. Este refugio existió durante más de una década. Sin embargo, en Bosnia-Herzegovina, la invasión del «área de seguridad» de Srebrenica en 1995 quedará como uno de los ejemplos más ignominiosos de la incapacidad internacional para proporcionar protección a los desplazados internos. Lo mismo que sucedió en Kibeho (Ruanda) ese mismo año, cuando fuerzas de la ONU se quedaron sin hacer nada, mientras miles de desplazados internos en campamentos morían a manos del ejército ruandés. Aún hay algo peor: a principios de esta década, fuerzas de paz de la ONU en la RDC y Sierra Leona estaban violando y explotando sexualmente a mujeres y niños desplazados internos a los que supuestamente debían proteger —utilizando los suministros humanitarios como cebo.

Pese a estos conocidos fracasos, aún podemos referir muchas situaciones en las que las fuerzas de paz han proporcionado seguridad a las poblaciones desplazadas en casos de conflicto interno. Un buen ejemplo es Timor oriental, donde una fuerza multinacional salvó muchas vidas y posibilitó el regreso de decenas de miles de refugiados y desplazados internos. En

Kosovo, Liberia, Mozambique y Ruanda, tropas de paz facilitaron efectivamente el regreso de personas desplazadas. Un informe del año 2004 sobre la labor de las fuerzas de paz, identificaba buenas prácticas dignas de admiración para proteger a los desplazados.⁴⁰ Concretamente, la preparación militar ha comenzado a centrarse en cómo proteger a los desplazados internos, se están haciendo más esfuerzos para desplegar policía civil, se han ampliado los mandatos de protección, y, en algunos casos, las fuerzas de paz han adoptado un planteamiento más audaz en la protección de los civiles. Las Naciones Unidas también han empezado a poner en práctica su política de «tolerancia cero» hacia la explotación sexual.

De todos modos, sigue habiendo problemas básicos. La mayoría de los desplazados internos, necesitados de protección, están en África, pero la mayor parte de las misiones de paz de la ONU allí desplegadas andan escasas de personal y de recursos. Incluso en la RDC, donde hay 16.700 soldados sobre el terreno, al parecer la misión no cuenta con suficientes recursos para llevar a cabo su mandato, el cual incluye proteger a los desplazados internos de los campamentos. Además, países desarrollados con tropas bien preparadas, expertas y fuertemente armadas se han mostrado cada vez menos dispuestos a ofrecer sus fuerzas y medios a las operaciones de la ONU cuando no están en juego sus intereses nacionales —en la actualidad, menos del 10% de las fuerzas de paz proceden de ejércitos occidentales.⁴¹ Tampoco hay acuerdo entre las principales potencias para crear una fuerza permanente de la ONU que pueda desplegarse con rapidez en emergencias, tanto para la prevención como para la protección. Los jefes de gobierno de la Cumbre Mundial instaron sólo a la «posterior elaboración de propuestas» para acumular reservas con el cometido del despliegue rápido, aunque sí respaldaron la creación de una unidad policial permanente que podría resultar muy valiosa para la protección.⁴²

No obstante, la intervención militar y la ayuda humanitaria, por sí solas sólo, son medidas provisionales. Nunca pueden sustituir los acuerdos políticos necesarios para resolver las causas del desplazamiento interno. Si las fuerzas de paz y los cooperantes están en primera línea, pero por otro lado no se realizan esfuerzos para resolver los conflictos, puede que incluso éstos se prolonguen involuntariamente. Por tanto, es preciso un liderazgo sólido tanto en las oficinas centrales de la ONU como en la comunidad internacional para gestionar y mediar en disputas y sentar las bases hacia una transición que permita superar los enfrentamientos.

El camino por delante

Durante los últimos quince años, el compromiso internacional con los desplazados internos ha sido una línea de acción cada vez más aceptada cuando los gobiernos son incapaces de proporcionar bienestar y seguridad a sus poblaciones desplazadas. Una de las razones de este cambio ha sido la evolución de la idea de soberanía. Aunque la Cumbre Mundial de septiembre del año 2005 no fue tan lejos como para declarar la protección internacional *automática* de las poblaciones en riesgo, sí planteó una «responsabilidad colectiva respecto a la protección» cuando hay civiles sometidos a limpieza étnica, crímenes contra la humanidad o genocidio.⁴³ Esto puede llevarse a cabo a fin de reforzar la responsabilidad, tanto nacional como internacional, para con los desplazados internos.

Asimismo, el marco legal contenido en los Principios Guía sobre Desplazamiento Interno ha ido orientando, cada vez más, a gobiernos y organizaciones internacionales en la labor de afrontar situaciones de desplazamiento, influyendo en el modo en que son percibidos y tratados los desplazados en los planos tanto internacional como nacional.

Menos efectivos han sido los acuerdos institucionales alcanzados, aunque también aquí apreciamos algún avance. La decisión de la ONU de asignar responsabilidades a agencias específicas, tiene el potencial de transmitir previsibilidad y claridad al sistema internacional de respuestas a la situación de los desplazados. El papel del ACNUR en la nueva división del trabajo es capital porque se centra en la protección, el principal problema pendiente del sistema. De hecho, el ACNUR, tras el acuerdo de ampliar sustancialmente su papel para abarcar a los desplazados internos, se halla en un momento crítico de sus 55 años de historia. Por primera vez desde el final de la Segunda Guerra Mundial, se está creando un sistema global para acometer las necesidades de los desplazados forzosos a uno y otro lado de la frontera. Tal como dijo el Alto Comisionado António Guterres, por fin, la comunidad internacional ha abierto los ojos ante su «mayor fracaso en lo relativo a la acción humanitaria» y ha decidido actuar en defensa de los que «no han cruzado la frontera».⁴⁴



8

Mirando al futuro

La globalización plantea nuevos retos en todas las esferas de la vida internacional, y el mundo de las migraciones forzadas no es una excepción. En las próximas décadas, los países, las organizaciones internacionales y las ONG afrontarán múltiples desafíos relacionados con el problema de los desplazamientos humanos. La eficacia con que se superen estos obstáculos determinará la viabilidad de la protección internacional a los refugiados.

Las futuras tareas se pueden enumerar como sigue. Primero, hay que convencer a los países de que reconsideren sus restrictivas políticas de asilo. Segundo, hay que garantizar que no se debiliten los principios esenciales del derecho internacional de refugiados, especialmente el de *non-refoulement* (no devolución). Tercero, debe incrementarse la seguridad de los refugiados —sobre todo las mujeres y los niños— y del personal humanitario. Cuarto, hay que resolver los problemas relativos a las situaciones de larga duración y el «almacenamiento» de refugiados. Quinto, a falta de un reparto de responsabilidades en la comunidad internacional, hay que impedir que los países de acogida socaven el principio de repatriación voluntaria. Sexto, es preciso abordar el problema de la trata y el tráfico de solicitantes de asilo. Séptimo, hará falta prestar más atención que ahora a las causas fundamentales de los flujos de refugiados. Octavo, el ACNUR debe responder a numerosos desafíos de supervisión, responsabilidad y asociación además de definir claramente su papel con respecto a los desplazados internos.

Para hacer frente a estos problemas, los países y las organizaciones internacionales —especialmente el ACNUR— ya han tomado varias medidas. El presente libro ha intentado evaluar estos esfuerzos en el contexto del conjunto de los sucesos políticos y económicos clave acaecidos en los últimos años. La descolonización, el fin de la Guerra Fría, la rápida globalización, la creciente división Norte-Sur, la proliferación de conflictos étnicos y la denominada «guerra contra el terror» han afectado a las políticas de los países con respecto a los refugiados y los desplazados internos. También han dado lugar a un cambio en las percepciones del papel de las agencias internacionales, entre ellas el ACNUR, en su labor de asistencia a los desplazados.

Pese a estos esfuerzos, aún queda mucho por hacer. Este capítulo subraya algunas de las tareas clave que necesitan atención inmediata: garantizar la seguridad de los refugiados, perfeccionar los mecanismos para identificar mejor a los que precisan protección internacional, y hallar soluciones duraderas —sobre todo para resolver situaciones prolongadas. Sólo con un adecuado reparto de responsabilidades es posible afrontar estos y otros retos. El capítulo también examina varios mecanismos para lograrlo. Una sección aparte está dedicada a identificar los desafíos planteados al ACNUR en la tarea de ofrecer protección y ayuda a los refugiados y, cada vez más, a los desplazados internos.

Preocupaciones clave

Las amenazas a la seguridad física de los refugiados son un problema que va a más.¹ Estos riesgos derivan de delincuentes armados, fuerzas policiales y militares irregulares, grupos armados sin Estado, poblaciones locales y elementos de la comunidad de refugiados, y pueden desembocar en la muerte de refugiados y abusos en mujeres y niños. Para acometer el problema se están tomando diversas medidas, entre ellas establecer campos de refugiados a cierta distancia de fronteras inestables, separar combatientes de la población civil, procurar el acceso seguro a la comida y el agua, y preparar a policías locales y representantes de los refugiados en materia de seguridad. Algunas de estas actuaciones requieren la ayuda de las fuerzas de paz de la ONU y la colaboración con otras agencias. Por ejemplo, el ACNUR se ha asociado con otras organizaciones de la ONU en un grupo llamado Acción Coordinadora sobre Armas de Bajo Calibre para ayudar a reducir las amenazas a la seguridad física de las poblaciones de refugiados.

Tal como está recogida en el derecho humanitario internacional, la seguridad física de los refugiados sigue siendo principalmente responsabilidad del país de acogida, mientras que la de los refugiados internos debe ser garantizada por su propio país. Cuando el Estado no proporciona la protección adecuada, sea por no poder o por no querer, ha de intervenir la comunidad internacional. Sin embargo, esta actuación a menudo se ve dificultada por determinadas sensibilidades sobre la soberanía del país afectado y las agendas políticas de los otros. Así pues, en general las intervenciones se llevan a cabo demasiado tarde, y están escasamente financiadas y condicionadas por mandatos limitados. Estos problemas han quedado ilustrados en la crisis de Darfur. Sólo pueden darse respuestas más efectivas si hay una voluntad política respaldada por recursos suficientes.

Otra preocupación actual clave es el nexo asilo-migraciones. Los solicitantes de asilo cada vez recurren más a medios ilegales para entrar a los países. Al acudir a los traficantes de personas para que les lleven a su destino, algunos acaban siendo sus víctimas. Aunque la inmigración ilegal es un problema que ningún país se puede permitir obviar, las políticas para combatirla deben distinguir entre inmigrantes ilegales en busca de mejores condiciones económicas e individuos que precisan protección internacional. En teoría, la distinción existe, pero, en la práctica, no está tan clara. En muchos países, los refugiados y los solicitantes de asilo reciben el mismo tratamiento de inmigrantes ilegales, y en el proceso se viola, a menudo, su derecho a la protección internacional. Ciertos planteamientos políticos que apelan a sentimientos xenófobos han reforzado esta tendencia.

Entre los esfuerzos realizados en los últimos años por luchar contra la trata y el tráfico de personas se cuenta la aprobación de tratados, especialmente la Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (2000), y su Protocolo para Evitar, Eliminar y Castigar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, amén de su Protocolo contra el Tráfico de Inmigrantes por Tierra.² Los dos protocolos piden a los Estados que adopten una serie de medidas para combatir la trata y el tráfico de personas, en particular de mujeres y niños. Por ejemplo, el protocolo contra el tráfico de inmigrantes solicita a los países firmantes que lo tipifiquen como delito en sus leyes nacionales, que adopten medidas especiales para actuar enérgicamente contra el tráfico en el mar, y que fomenten la cooperación internacional para buscar, detener y procesar a los traficantes.

En un intento de proteger a los solicitantes de asilo y a los refugiados, los protocolos mantienen que se deben respetar y defender los derechos, responsabilidades y obligaciones de

los países y los individuos recogidos en la Convención de la ONU sobre Refugiados de 1951 y otros instrumentos del derecho humanitario y de las leyes internacionales relativas a los derechos humanos. De este modo, los protocolos reafirman las obligaciones de los países en cuanto al respeto del principio de *non-refoulement* y se abstienen de imponer sanciones a los solicitantes de asilo por entrar ilegalmente, tal como se menciona en el artículo 31 de la Convención de 1951 sobre Refugiados. Aunque esto supone un paso adelante, en el plano nacional hay que hacer mucho más para identificar a los que necesitan protección internacional.

En los últimos años se han llevado a cabo esfuerzos renovados por llegar a soluciones duraderas. Aun así, la mayoría de los refugiados actuales permanecen en situaciones de desplazamiento prolongado. Las tres soluciones duraderas clásicas son la repatriación voluntaria, la local en el país de primer asilo y el reasentamiento en un tercer país. No obstante, la historia pone de manifiesto que, en cada época concreta, hay una solución duradera determinada que llega a ser la dominante:³ durante buena parte de la Guerra Fría fue el reasentamiento en terceros países; en la actualidad es la repatriación voluntaria.

Mientras todavía se admite que el reasentamiento es un instrumento esencial de la solidaridad internacional y del reparto de responsabilidades, actualmente algunos países están incrementando las cuotas de personas que aceptan reasentar como sustituto de la admisión de llegadas espontáneas en busca de asilo.⁴ Hay que reforzar la solución duradera del reasentamiento. Por tanto, es alentador comprobar la «internacionalización del reasentamiento», habiendo nuevos países, como Argentina, Benin, Brasil, Burkina Faso, Chile, Islandia e Irlanda, que acuerdan cuotas anuales, por pequeñas que sean. A este respecto, la aprobación del Marco Multilateral de Acuerdos sobre Reasentamiento por una serie de países de reasentamiento y de acogida es de gran ayuda, pues codifica principios y prácticas estándar. El marco ha podido ser respaldado activamente gracias a la creación del Fondo de Reasentamiento de Refugiados.⁵

Ciertas iniciativas para alcanzar la solución duradera del regreso en condiciones de seguridad y dignidad, han subrayado la importancia de la ayuda al desarrollo. Esta ayuda constituyó un aspecto de la Convención Plus en colaboración con el respaldo internacional a la puesta en práctica de las cuatro R (Repatriación, Reintegración, Rehabilitación y Reconstrucción) en el país de origen.⁶ Otra finalidad de la selección de la ayuda al desarrollo como objetivo es favorecer la integración local. Aunque la idea es estimular la autonomía entre los refugiados, puede llegar a ser también un medio en virtud del cual terceros países reduzcan la presión para admitir asilo y reasentamiento en su territorio.

La selección de la ayuda al desarrollo para alcanzar soluciones duraderas no es un concepto nuevo. De todos modos, aún queda por ver el éxito de diversas iniciativas propuestas durante los últimos cinco años. Las evaluaciones de la Estrategia Ugandesa de Autosuficiencia y la Iniciativa Zambia para la integración local serán importantes a fin de valorar las posibilidades de la selección ininterrumpida de la ayuda al desarrollo para obtener soluciones duraderas. En el caso de las situaciones de refugiados de larga duración, la atención a la ayuda al desarrollo para llegar a este tipo de soluciones no debería pasar por alto la importancia de abordar y resolver problemas políticos.

Necesidad de un mayor reparto de responsabilidades

Institucionalización del diálogo

En los últimos años, de los países afectados o del ACNUR han surgido propuestas políticas concretas para abordar el problema global de los refugiados. Las iniciativas procedentes de los países son esencialmente respuestas a la preocupación de sus ciudadanos por haber sido víctimas de solicitantes de asilo «falsos». ⁷ Junto a la xenofobia creciente, las medidas administrativas y legales restrictivas de muchos países occidentales han reducido bruscamente el número de solicitudes. Este tipo de medidas han dado lugar al deterioro general de los principios básicos del derecho internacional de refugiados, concretamente el de *non-refoulement*. Entre las nuevas ideas se incluye el «tramitación extraterritorial de refugiados» y la «protección en la región de origen». Basadas generalmente en la Solución Pacífica, mediante la creación de un régimen de asilo disuasorio, intentan limitar el número de refugiados que entran en los países industrializados.

De hecho, los países en vías de desarrollo con frecuencia se refieren a las políticas de los países occidentales para justificar sus prácticas de asilo cada vez más restrictivas. En los últimos años, estas prácticas han incluido la detención habitual de solicitantes de asilo, mientras ha aumentado la ubicación en campamentos y las restricciones a la libertad de movimientos. Además, en muchos países en desarrollo no se distingue entre solicitantes de asilo y refugiados, por un lado, e inmigrantes ilegales, por otro. Por esa razón, los derechos de los primeros se violan a menudo debido a la puesta en práctica indiscriminada de medidas dirigidas a combatir la inmigración ilegal.

Preocupado por estos sucesos, últimamente el ACNUR ha lanzado dos iniciativas importantes —las Consultas Globales sobre Protección Internacional y la Convención Plus— para intentar resolver los problemas a escala mundial. Las Consultas Globales representan un intento del ACNUR por estar a la altura de los nuevos retos que afronta la protección a los refugiados y por reforzar el marco internacional de los principios de protección. Son también un esfuerzo de la organización por incrementar la protección mediante nuevos enfoques que se ocupen de las preocupaciones de los países y otros actores, así como de las prácticas inadecuadas de asilo de algunos países. ⁸

Tanto el proceso de las Consultas Globales como la iniciativa Convención Plus se basaban en la suposición de que las respuestas políticas de los países y las organizaciones internacionales serían efectivas si surgieran del diálogo entre todas las partes interesadas, ⁹ y aquí incluimos a países desarrollados y en vías de desarrollo, agencias internacionales, la comunidad de refugiados y ONG, todos ellos con un papel importante en la protección y la asistencia a los refugiados.

La iniciativa Convención Plus se inspiró en la idea de que los países desarrollados pueden responsabilizarse más de la protección a los refugiados en el ámbito de las leyes internacionales sobre derechos humanos. La propuesta hace hincapié en la necesidad de que las naciones desarrolladas respondan a las preocupaciones de los países en desarrollo que albergan a la mayoría de los refugiados del mundo. En resumen, las dos iniciativas reconocían que, para que una solución al problema de los refugiados tenga éxito, debe alcanzarse mediante el diálogo entre todas las partes interesadas, especialmente los países desarrollados y en vías de desarrollo, sobre la base de los *intereses compartidos*. ¹⁰

Tanto las Consultas Globales como la Convención Plus hicieron avanzar el diálogo en torno al problema de los refugiados. Las primeras empujaron a los países a reafirmar la Convención

de 1951 y ayudaron asimismo a clarificar aspectos fundamentales de la ley internacional sobre refugiados. El proceso «alentó un espíritu cooperativo para afrontar cuestiones relativas a los refugiados» y «estimuló el interés por el diálogo multilateral a fin de encontrar soluciones para una serie de problemas cada vez más internacionalizados». ¹¹ Permitió también la aprobación de la Agenda de Protección del ACNUR, un programa exhaustivo para abordar los diversos problemas que caracterizaban a la protección de los refugiados en el complejo entorno actual. ¹²

La iniciativa Convención Plus Entre presenta varios logros tangibles, entre ellos la aprobación, en 2004, de un Marco Multilateral de Acuerdos sobre Reasentamiento en septiembre. Además, facilitó el diálogo sobre diversos aspectos, por ejemplo el reasentamiento, la selección de la ayuda al desarrollo como objetivo y los movimientos secundarios irregulares, para formalizar el principio de responsabilidad internacional compartida. Estos tres elementos se armonizaron para formular soluciones globales para Afganistán y Somalia. ¹³

El hecho de que proyectos como la Convención Plus reconozcan la creciente interconexión Norte-Sur en ámbitos como las migraciones, la seguridad y el desarrollo ya es un paso adelante. Sin embargo, en lo referente a nuevos compromisos de los países sobre el reparto de responsabilidades y, por tanto, la protección a los refugiados, los logros importantes de la Convención Plus han sido escasos. Esto se debe en buena parte al limitado margen de tiempo de la iniciativa y al escepticismo inicial hacia ésta por su asociación con el concepto de tramitación de asilo en tránsito y la protección en regiones de origen. ¹⁴

Soluciones regionales: ¿exclusivas o complementarias?

Si quiere dar resultados favorables, cualquier propuesta de mecanismo para compartir responsabilidades debe ser un modelo global y basado en el diálogo. Si se aconseja una solución regional a los refugiados como el modelo para responder al problema global, se descuidan ambas dimensiones. Éste es el enfoque de los países que proponen la protección en las regiones de origen. Desde una perspectiva global, puede adoptarse la solución regional como complementaria o exclusiva. Con frecuencia, se defiende el planteamiento exclusivo para ayudar a reducir la carga del problema de los refugiados sobre las regiones prósperas del mundo. ¹⁵

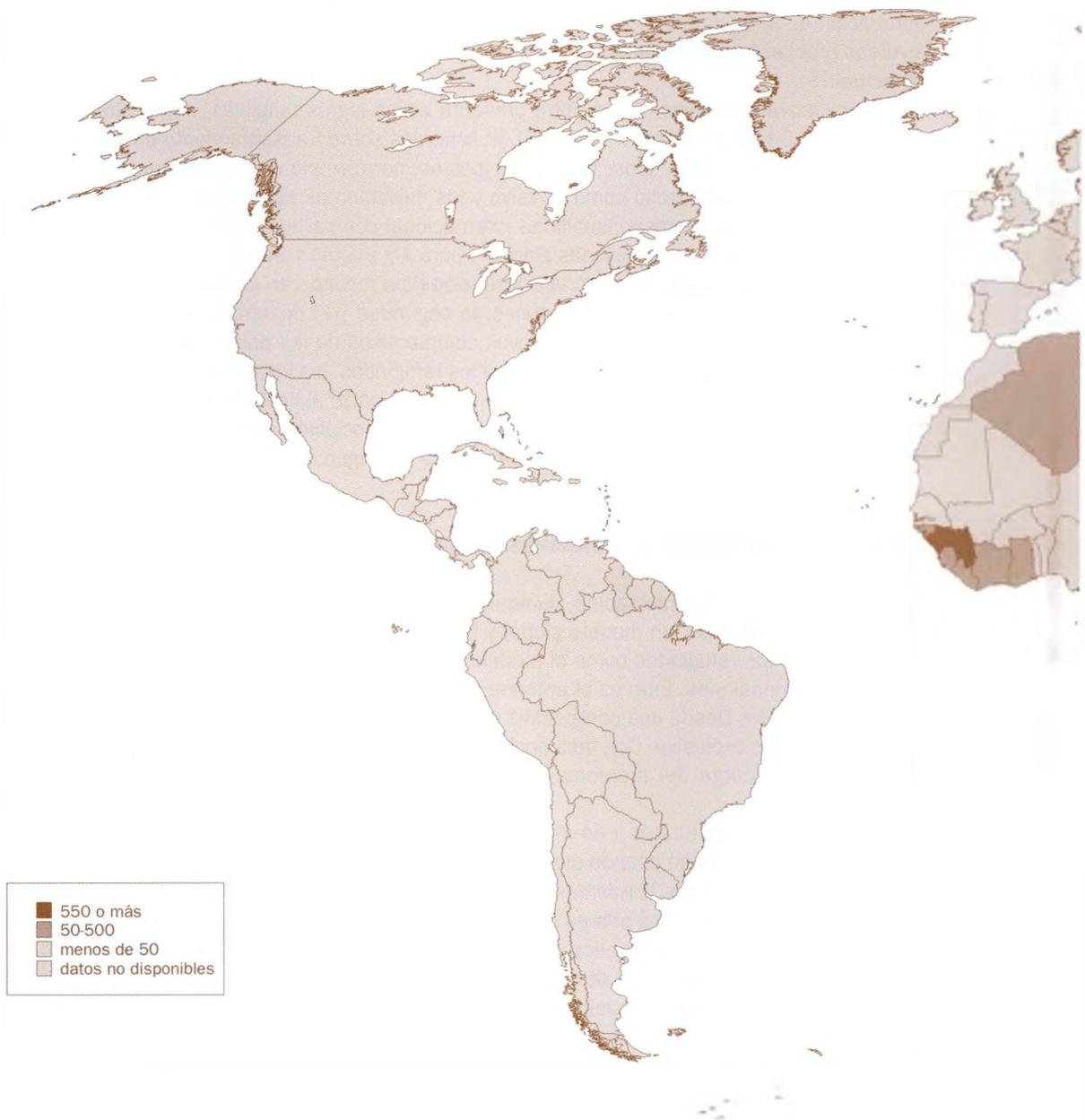
Los argumentos culturales y de eficacia utilizados para justificar una perspectiva exclusivamente regional se están usando sin realizar ningún intento serio de conceptualizar su significado y sus repercusiones. ¹⁶ Además, la idea de intercambio refugiados-recursos (en que los países ricos compensan a los pobres por alojar refugiados) que inspira las versiones más rudimentarias del argumento de la eficacia es éticamente discutible: trata a los refugiados como mercancías. También pasa por alto los costes sociales, ambientales y de seguridad que un cambio así puede suponer para los países en desarrollo.

También se discute la otra premisa: que las semejanzas culturales facilitan la aceptación de refugiados en las regiones de origen. El supuesto de las similitudes culturales suele ser un mito. Por ejemplo, con frecuencia se presupone —erróneamente— que todos los africanos tienen en común una cultura, una lengua y unas tradiciones. ¹⁷ Además, no se puede partir de la proximidad geográfica para defender un enfoque exclusivamente regional.

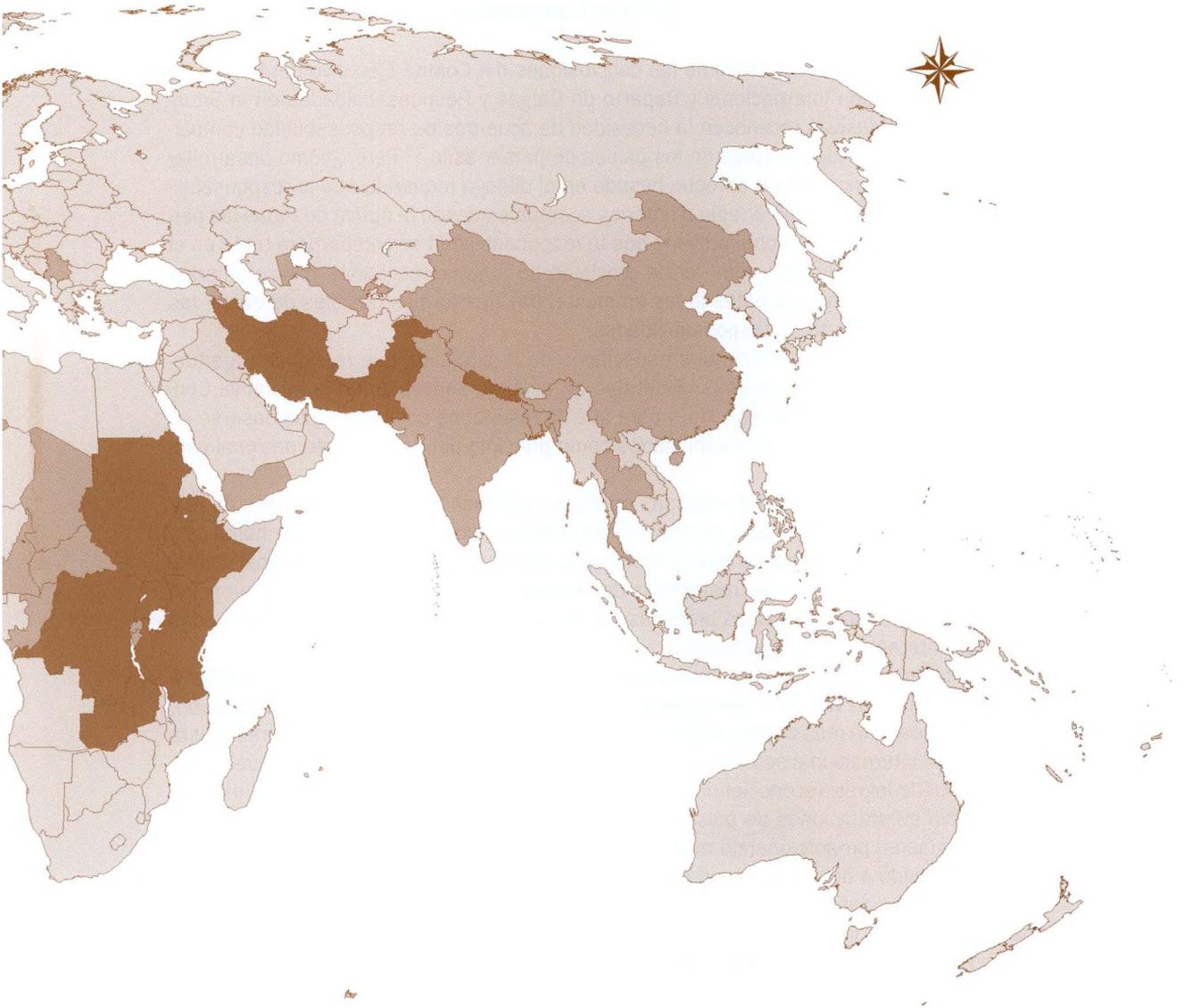
Por tanto, lo mejor es utilizar una solución regional como complemento de un enfoque global. No obstante, el planteamiento regional puede crear estructuras que faciliten la actuación

Mapa 8.1

Promedio de refugiados por dólar americano del PIB per cápita, 2000-2004



Fuentes de datos estadísticos: ACNUR (refugiados)/Banco Mundial (PIB)/División de Población de las Naciones Unidas (poblaciones nacionales).
Compilados por: ACNUR.
Las fronteras, los nombres y las denominaciones usados en este mapa no presuponen aprobación oficial o aceptación por las Naciones Unidas.
Fuentes de datos geográficos: ACNUR, mapas digitales Global Insight - © 1998 Europa Technologies Ltd.



preventiva, garanticen una respuesta rápida a las necesidades de la asistencia humanitaria y ayuden a repartir responsabilidades para con grupos específicos de refugiados.

Modelos para una mayor responsabilidad compartida

Tanto la Agenda para la Protección como las conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR de 2004 sobre Cooperación Internacional y Reparto de Cargas y Responsabilidades en la Situaciones de Entradas Masivas reconocen la necesidad de acuerdos de responsabilidad compartida global para aligerar algo la carga de los países de primer asilo.¹⁸ Pero, ¿cómo desarrollar aquéllos de manera concreta? Un enfoque basado en el diálogo requeriría que la responsabilidad compartida se definiera con arreglo a criterios aceptables desde la óptica de todas las partes implicadas.¹⁹ Un enfoque global prevería que la responsabilidad se compartiera tanto en el alojamiento de los desplazados como en la provisión de fondos necesarios para ofrecerles soluciones duraderas. Teniendo estas ideas en mente, hay tres formas posibles de definir las normas globales del reparto de responsabilidades.

Primero, acordando planes integrales específicos de la situación que respondan a situaciones concretas de entradas masivas. Es el tipo de acuerdo concebido en la iniciativa Convención Plus. Tendrá un objetivo limitado, y para que dé resultados positivos ha de basarse en la aceptación y el reparto de responsabilidades como principio del derecho internacional consuetudinario.

Segundo, yendo más allá de las entradas masivas y aprobando normas generales de responsabilidad compartida. Un marco multilateral así adoptará una perspectiva más holística y abarcará todas las prácticas que no concuerden con el espíritu del reparto internacional de responsabilidades, como las políticas restrictivas de asilo de algunos países. Para que la opción sea efectiva, hay que moderar dichas prácticas restrictivas para que las personas necesitadas de protección internacional tengan acceso.

Tercero, elaborando un esquema multilateral que establezca reglas no sólo aplicables a situaciones de entradas masivas sino también a situaciones de refugiados de larga duración. Un esquema así definirá más claramente las obligaciones de los países y hará que la respuesta de la comunidad internacional sea más previsible al eliminar del plan el elemento discrecional. Esto sólo se puede lograr: reconociendo la necesidad de una responsabilidad compartida efectiva y equitativa en situaciones de países en desarrollo que están albergando grandes cantidades de refugiados, proporcionando más auxilio y ayuda a la reconstrucción después de los conflictos, y llegando a acuerdos basados en intereses compartidos.

Los tres modelos definirían los criterios y modalidades del reparto de responsabilidades y el papel de los países implicados. Se centrarían en procurar protección eficaz en el marco de los derechos humanos y las leyes internacionales relativas a los refugiados. Sin embargo, no deberían establecer ninguna fórmula concreta para compartir la carga del asilo: cabría esperar más bien que los países respondieran a éste de manera adecuada en vista de la situación de los refugiados y de su flujo específico.

Aspectos económicos

Un aspecto importante de la responsabilidad compartida efectiva es el reparto de cargas financieras, en virtud del cual se comparte el coste económico que supone para los países albergar a un gran número de desplazados. Por desgracia, el suministro de ayuda humanitaria no siempre permite proporcionar el auxilio apropiado a los países necesitados. En algunos casos, los intereses políticos de los estados pasan por encima de las preocupaciones humanitarias basadas en las necesidades. Como consecuencia de ello, varias crisis importantes de refugiados permanecen infradotadas mientras a otras situaciones menos urgentes se les asigna un exceso de fondos.²⁰

Además, movidos por consideraciones políticas tanto internas como externas, los principales países donantes cada vez han canalizado más su ayuda humanitaria a través de ONG importantes.²¹ Esto ha dado origen a la «bilateralización» de la ayuda humanitaria. Los donantes también han comenzado a mandar fondos a destinos específicos para alcanzar notoriedad e influencia política.²² En el proceso, han pasado por alto las ventajas comparativas y la legitimidad de las organizaciones de la ONU.²³ Estos episodios han dado lugar a cierto grado de incoherencia, lo que ha contribuido a la incapacidad de ofrecer ayuda a los que la necesitan.

En respuesta a las críticas, en junio de 2003 una serie de países interesados pusieron en marcha la iniciativa Buen Donante Humanitario para aumentar la eficacia y la responsabilidad de sus acciones.²⁴ Los países donantes llegaron a acuerdos sobre ciertos principios y buena práctica, así como sobre asignación de fondos proporcionalmente a las necesidades, respaldo del desarrollo, coordinación y liderazgo de la ONU. También acordaron estudiar formas de reducir la especificación de destinos en la ayuda humanitaria.

ACNUR: desafíos futuros

El desafío de la supervisión

En el transcurso de las Consultas Globales del ACNUR sobre Protección Internacional, un grupo de distinguidos expertos analizó la responsabilidad de supervisión (según el artículo 35 de la Convención de la ONU de 1951 para Refugiados) de la organización. Hubo acuerdo en que «la identificación de mecanismos apropiados ha de procurar preservar, incluso fortalecer, la preeminencia y la autoridad de la voz del Alto Comisionado. Debe evitarse todo aquello que pueda debilitar la autoridad supervisora del ACNUR».²⁵

Por otro lado, algunos expertos han estado recomendando la creación de un comité independiente con el cometido de asegurar la responsabilidad de los países según la Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados. Estos expertos sostienen que el ACNUR es incapaz de llevar a cabo la función supervisora debido a su dependencia económica de los países donantes y a la ausencia, en la Convención, de un procedimiento claro sobre cómo debe realizarse esa labor verificadora.

Es posible afrontar este desafío si, durante las Consultas Globales, el ACNUR toma medidas claras para reforzar su papel supervisor.²⁶ La aprobación, en propuestas recientes, de un modelo basado en el diálogo es un paso en la dirección correcta, pues permite a las partes interesadas, incluida la comunidad de refugiados, manifestar sus preocupaciones.

El desafío de la asociación

En el sistema de la ONU, la principal responsabilidad de proporcionar asistencia y protección a los refugiados recae en el ACNUR. En reconocimiento de las aportaciones técnicas que pueden hacer otros para responder y resolver situaciones de refugiados, en los últimos años el ACNUR se ha dedicado a fortalecer asociaciones con gobiernos, otras agencias de la ONU, ONG, el sector privado y la comunidad de refugiados. Ha seguido trabajando con otras organizaciones de la ONU cuando coinciden los respectivos mandatos. También ha realizado esfuerzos concretos para consolidar la colaboración con ONG internacionales y locales, que son sus socios operativos más importantes.

Aunque se han conseguido ya muchas cosas, para identificar y llenar vacíos en la esfera de la protección, la organización ha de ir más allá e involucrar a todos los actores relevantes, entre ellos los gobiernos de acogida, para evaluar las necesidades de los desplazados, y planificar y poner en práctica respuestas efectivas. Si incorpora la experiencia de otros, el ACNUR complementará su capacidad y trabajo propios, y de este modo garantizará que se satisfagan unos criterios mínimos de protección y asistencia.

El desafío de la responsabilidad

Los críticos de la organización sostienen que los mecanismos de responsabilidad internos son insuficientes, pues «no ofrecen sanciones ni remedios adecuados cuando el ACNUR, por acción u omisión, ha violado directamente derechos fundamentales de los refugiados o de apátridas».²⁷ Aunque sea dudosa la viabilidad de una propuesta así, desde luego puede hacerse bastante más para incrementar la transparencia y la responsabilidad de la organización.

Teniendo en cuenta que el ACNUR está continuamente tomando decisiones que afectan a la vida de centenares de miles de desplazados, existe una necesidad real e imperativa de que la organización sea más responsable ante sus beneficiarios. Un ámbito concreto que requiere atención es la determinación de estatuto de refugiado (RSD, *refugee status determination*) a cargo del ACNUR. El número de solicitudes recibidas en las oficinas del ACNUR de todo el mundo en 2004 (86.000) fue casi el doble que en 1997 (45.000). En 2004, las decisiones de idoneidad del ACNUR afectaron a 54.000 personas de más de 80 países, dos terceras partes de los cuales eran firmantes de la Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados. El ACNUR lleva a cabo RSD sobre todo en países en desarrollo. En algunos de ellos realiza dicha labor «conjuntamente» con las autoridades nacionales en un proceso gradual de construcción de sistemas nacionales de asilo. En los países donde los procedimientos de RSD están implantados pero aún no ofrecen las garantías necesarias, el ACNUR controla de cerca la tramitación de peticiones de asilo revisando algunas reclamaciones a fin de influir en la decisión de los países contratantes que, de lo contrario, quizá no concederían el estatuto de refugiado a individuos que merecen protección internacional. Y finalmente hay países en que la RSD la lleva a cabo el ACNUR al no haber todavía procedimientos nacionales.

La RSD controlada por el ACNUR puede influir directamente en decisiones relativas a deportación de solicitantes de asilo, liberación de detenidos, reasentamiento en un tercer país o idoneidad para la ayuda humanitaria. Investigadores y defensores de los derechos de los refugiados señalaron varios problemas en el proceso de la RSD y detallaron los criterios

que debería satisfacer un procedimiento justo, claro y eficaz para ajustarse a las leyes internacionales sobre los derechos humanos.²⁸ El ACNUR reaccionó positivamente ante las críticas académicas y de ONG, y en noviembre de 2003 redactó y empezó a poner en práctica sus Criterios Procedimentales para la RSD bajo su mandato, que se hicieron públicos en septiembre de 2005.

El desafío de la financiación

En los últimos años, el ACNUR ha carecido de la suficiente financiación básica porque casi el 85% de las aportaciones han sido destinadas a un fin específico.²⁹ Si se trata de que funcionen con eficacia, las agencias internacionales necesitan tener libertad para asignar aproximadamente el 25% de sus fondos.³⁰ Los destinos específicos estrictos también han reducido la flexibilidad de la organización, debilitando su capacidad para equilibrar la financiación entre regiones, países y emergencias. Por consiguiente, algunas crisis de refugiados, sobre todo en África, han recibido muchos menos fondos que las de Afganistán, los Balcanes o Iraq. La organización ha actuado en función de las exigencias de los donantes y no de las necesidades evaluadas.³¹

Además, a finales de la década de 1990, el ACNUR también empezó a experimentar escasez de recursos, pues las contribuciones quedaban muy lejos de las necesidades presupuestadas que habían sido aprobadas por el Comité Ejecutivo.³² En 2004, la situación financiera de la organización mejoró sensiblemente. La agencia obtuvo suficiente dinero para todos sus programas, pues en 2004 los donantes respondieron de manera positiva a las peticiones de fondos flexibles, rápidos y puntuales. Asimismo, diversos donantes han incrementado sus aportaciones sin restricción.³³ No obstante, a finales de 2005, la situación económica del ACNUR se ha vuelto a deteriorar.

El desafío de los DDI

Se ha admitido la necesidad de claridad y coherencia en la respuesta del ACNUR a los desplazados internos.³⁴ El 12 de septiembre de 2005, el Comité Permanente Interagencias decidió que, cuando respondan a situaciones de desplazamiento interno, las agencias dirigirán la preparación y las actuaciones sobre una base global en nueve sectores. El denominado Enfoque de Colaboración es un importante indicador en un proceso que debe mejorar la respuesta humanitaria general al desplazamiento interno mediante la elaboración de respuestas más sistemáticas y predecibles y menos *ad hoc*.

El ACNUR será la principal organización para la protección, la coordinación y la gestión de los campamentos, y el alojamiento de emergencia. Su función es fundamental porque aborda la protección, una laguna importante del sistema. No obstante, la implicación del ACNUR tiene limitaciones. Su papel destacado en las tres áreas no será aplicable si el desplazamiento interno se debe únicamente, o de manera muy sustancial, a desastres naturales o a calamidades causadas por el hombre (como un accidente nuclear o cualquier catástrofe ecológica importante). Además, su compromiso con los desplazados internos y las poblaciones afectadas será limitado o finalizará cuando suponga una amenaza para la seguridad y la protección de los refugiados, su personal y sus operaciones.

Después de acordarse la ampliación de sus funciones para abarcar a los desplazados internos, la organización se halla en un momento crítico tras sus más de 50 años de existencia. Quedan aún por ver la eficacia del Enfoque de Colaboración y el papel del ACNUR, cuya experiencia es amplia en emergencias de refugiados y su protección, pero bastante menor en crisis de desplazamiento interno. En el contexto del nuevo papel del ACNUR en el citado enfoque, la agencia deberá elaborar directrices sobre cómo hacer operativa la «protección» en situaciones de desplazamiento interno y preparar a su personal en consecuencia. Además, debe desarrollar su función de coordinación de los campos y crear patrones operativos. Asimismo, dado que el número de desplazados internos es notablemente superior al de refugiados, el ACNUR necesita reforzar y ampliar su capacidad de respuesta de emergencia para resolver los casos adicionales. Para cumplir estos requisitos harán falta fondos considerables.

El desafío de la seguridad del personal

Durante los últimos años, se ha ido reduciendo el «espacio humanitario» para los cooperantes. El personal de las organizaciones humanitarias cada vez ha sufrido más ataques violentos. En septiembre de 2000, tres trabajadores de campo del ACNUR fueron asesinados en Atambua, Timor occidental, por milicianos desmandados.³⁵ Para ocuparse de esta cuestión, el ACNUR inició una revisión de su política de seguridad con la intención de poner en práctica medidas para aumentar la seguridad de sus trabajadores, entre las que se incluían la formación en materia de seguridad y el despliegue de más asesores. En 2005, la Asamblea General de la ONU creó un nuevo Departamento de Seguridad y Protección para 400.000 personas, entre miembros de plantilla y otras a su cargo.³⁶ Todo esto contribuirá a amparar a aquellos de quienes depende la protección efectiva de los desplazados.

Una observación esencial

Los refugiados y los desplazados internos reflejan las deficiencias de los sistemas políticos. Un objetivo primordial de los países y sus gobiernos es proteger a sus ciudadanos contra la violencia y la persecución. Los gobiernos están obligados a garantizar el respeto a los derechos humanos. Cuando un gobierno no cumple con su deber, el resultado es a menudo el desplazamiento forzoso. En situaciones en que tal desplazamiento supone cruzar fronteras, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de brindar protección. Éste es también el caso de las situaciones de desplazamiento dentro del territorio nacional en que el gobierno no procura protección ni asistencia. Entonces, la comunidad internacional debe dar las respuestas adecuadas mediante diversas formas de intervención.

Los gobiernos siguen siendo los principales protectores, pero también violadores, de los derechos humanos tal como se recogen en las leyes internacionales. Por lo tanto, los intentos de reforzar el régimen internacional de protección están supeditados al respeto y la puesta en práctica de las obligaciones de los estados con arreglo al derecho humanitario internacional y a las leyes relativas a los refugiados y los derechos humanos.

En los últimos años, las mayores preocupaciones por la seguridad de los países han dado lugar cada vez más a prácticas que pasan por alto los criterios internacionales sobre los dere-

chos humanos. En el proceso ha quedado debilitado el régimen internacional de protección. Así pues, en un mundo donde el derecho internacional está cada vez más amenazado, los esfuerzos futuros por afrontar los desafíos en curso para procurar protección y ayuda adecuadas a los necesitados producirán resultados limitados.

Referencias

Introducción

- 1 Esta sección hace uso de discursos y declaraciones del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, António Guterres, del anterior Alto Comisionado, Ruud Lubbers, así como de la directora del Departamento de Protección Internacional del ACNUR, Erika Feller.

Capítulo 1

- 1 ACNUR, *The State of the World's Refugees: The Challenge of Protection*, Penguin Books, Middlesex, 1993, figura A (número global de refugiados: 1960-1992); *Refugees by Numbers* (2005, edición web).
- 2 M. Marshall y T. Gurr, *Peace and Conflict 2005: A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements, and Democracy*, Centro para el Desarrollo Internacional y la Gestión de Conflictos, Universidad de Maryland, 2005, pp. 1-2.
- 3 *Ibid.*, pp. 44-45.
- 4 S. Jackson, «Fortunes of War: the Coltan Trade in the Kivus», en S. Collison (ed.), *Power, Livelihoods and Conflict: Case Studies in Political Economy Analysis for Humanitarian Action*, Informe del Grupo de Política Humanitaria, nº 13, Instituto de Desarrollo Exterior, Londres, 2003, pp. 21-36.
- 5 ACNUR, *Global Report 2004*, pp. 476-477.
- 6 Véase, por ejemplo, Memorándum presentado por el Fondo de los Niños de las Naciones Unidas (UNICEF) a la investigación del Comité de Desarrollo Internacional del Reino Unido sobre la crisis humanitaria de Afganistán. Comité de Desarrollo Internacional, *First Report: The Humanitarian Crisis in Afghanistan and the Surrounding Region. Volume II: Minutes of Evidence*. HC 300-II, sesión 2001-2002, Imprenta Nacional, Londres, 2001.
- 7 Comité de Desarrollo Internacional, *First Report: The Humanitarian Crisis in Afghanistan and the Surrounding Region. Volume I: Report and Proceedings of the Committee*. HC-300-I, sesión 2001-2002, Imprenta Nacional, Londres, 2001, párr. 39 y 40. Véase también *Volume II* (HC 300-II), Ev 124 (anexo F) para cifras aproximadas de poblaciones de DDI y otras poblaciones dependientes de ayuda a 13 de noviembre de 2001, incluidas en el memorándum presentado a la investigación por Clare Short, secretaria de Estado de Desarrollo Internacional.
- 8 ACNUR, *Refugees by Numbers* (edición de 2004), pp. 9 y 14.
- 9 R. Zetter, D. Griffiths, S. Ferretti y M. Pearl, *An Assessment of the Impact of Asylum Policies in Europe 1990-2000*, Estudio del Ministerio del Interior Británico, Dirección de Estadística y Desarrollo, Londres, junio de 2003, pp. x y 117.
- 10 En particular Francia y los diez nuevos países miembros de la UE. ACNUR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2004. Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and Non-European Industrialized Countries in 2004*. ACNUR, Ginebra, 1 de marzo de 2005, p. 5.
- 11 *Ibid.*, pp. 3-4.
- 12 *Ibid.*, pp. 6-7.
- 13 R. Zetter et al., *An Assessment of the Impact of Asylum Policies in Europe 1990-2000*, pp. xvii, 8, 83 y 125.
- 14 *Ibid.*, pp. xi-xvi.
- 15 ACNUR, *Global Report 2004*, p.451.
- 16 ACNUR, *Statistical Yearbook 2001*, p. 32 (tabla 1.2).
- 17 ACNUR, *Global Report 2004*, p. 459; *Refugees by Numbers* (edición web de 2005).
- 18 Los principales países de reasentamiento de refugiados en 2003 eran los Estados Unidos, Australia, Canadá, Noruega, Suecia, Nueva Zelanda, Finlandia, Dinamarca, Holanda e Irlanda. Aproximadamente el 90% de los refugiados reasentados fueron admitidos por los Estados Unidos, Australia y Canadá. ACNUR, *Refugees by Numbers* (edición de 2004), pp. 16-17.
- 19 ACNUR, *Global Report 2004*, p. 14.
- 20 ACNUR, *The State of the World's Refugees: In Search of Solutions*, Oxford University Press, Oxford, 1995, anexo II, tabla 1.
- 21 ACNUR, *Refugees by Numbers* (edición web de 2005).
- 22 ACNUR, *Global Report 2004*, p. 183.
- 23 Global IDP Project, *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2004*, Consejo Noruego para los Refugiados, Ginebra, 2005, p. 9.
- 24 ACNUR, *Global Report 2004*, pp. 332 y 421.
- 25 Global IDP Project, *Internal Displacement*, p. 13.
- 26 ACNUR, *Global Report 2004*, pp. 238 y 288.
- 27 ACNUR, *Refugees by Numbers* (edición web de 2005).
- 28 J. Macrae, «Aiding Peace... and War: UNHCR, Returnee Reintegration and the Relief-Development Debate», *New Issues in Refugee Research*,

- Documento de Trabajo n° 14, ACNUR, 1999, p. 1.
- 29 S. Petrin, «Refugee Return and State Reconstruction: a Comparative Analysis», *New Issues in Refugee Research*, Documento de Trabajo n° 66, ACNUR, 2002. Véase también «Reintegration Challenges for Burundi», *Forced Migration Review*, número 21, septiembre de 2004, pp. 26-27.
- 30 M. De Vriese y S. Sperl, «From Emergency Evacuation to Community Empowerment: Review of the Repatriation and Reintegration Programme in Sierra Leone», Unidad de Análisis Políticos y Evaluaciones, ACNUR, febrero de 2005, p. 12.
- 31 ACNUR, *Global Report 2004*, p. 343.
- 32 ACNUR, *Statistical Yearbook 2003*, p. 54.
- 33 ACNUR, «Refugee Children», Informe de las Consultas Globales sobre Protección Internacional», 4ª reunión, EC/GC/02/9, abril de 2002, p. 1.
- 34 ACNUR, *Statistical Yearbook 2003*, p. 54.
- 35 ACNUR, *Statistical Yearbook 2003*, p. 58.
- 36 ACNUR, *Statistical Yearbook 2003*, p. 54.
- 37 Save the Children, *State of the World's Mothers 2003: Protecting Women and Children in War and Conflict*, mayo de 2003, p. 5.
- 38 P. Spiegel, «HIV/AIDS among Conflict-Affected and Displaced Populations: Dispelling Myths and Taking Action», *Disasters*, vol. 28, n° 3, 2004, p. 325.
- 39 R. Wexler, «HIV and the Internally Displaced: Burundi in Focus», *Forced Migration Review*, número 16, enero de 2003, pp. 11-13.
- 40 ACNUR, *Statistical Yearbook 2003*, p. 55.
- 41 Global IDP Project, *Internal Displacement*, pp. 13 y 15-16.
- 42 Organización Internacional para las Migraciones, *World Migration Report 2005*, p. 13.
- 43 M. Bhatia, J. Goodhand con H. Atmar, A. Pain y M. Suleman, «Profits and Poverty: Aid, Livelihoods and Conflict in Afghanistan», en S. Collinson (ed.), *Power, Livelihoods and Conflict*, p. 73.
- 44 S. Dick, *Responding to Protracted Refugee Situations: A Case Study of Liberian Refugees in Ghana*, Unidad de Análisis Políticos y Evaluaciones, ACNUR, julio de 2002, p. 6.
- 45 Organización Internacional para las Migraciones, *World Migration Report 2005*, p. 94.
- 46 *Ibid.*, p. 37.
- 47 Redes Integradas de Información Regional (IRIN, *Integrated Regional Information Networks*), *Disaster Reduction and the Human Cost of Disaster*, IRIN Web Special, Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), www.IRINnews.org, junio de 2005, pp. 3 y 7.
- 48 *Ibid.*
- 49 E. Hedman, «The Politics of the Tsunami Response», *Forced Migration Review*, número especial, julio de 2005, pp. 4-5.
- 50 A. Roy, «The Greater Common Good», en A. Roy (ed.), *The Cost of Living*, Flamingo, Londres, 2000.
- 51 M. Colchester, *Dams, Indigenous People and Vulnerable Ethnic Minorities*, WCD Thematic Review, Cuestiones Sociales 1.2, preparado como aportación a la Comisión Mundial sobre Embalses, Ciudad del Cabo, noviembre de 2000, p. 16.
- 52 C. McDowell, *Understanding Impoverishment: The Consequences of Development-induced Displacement*, Berghahn Books, Providence y Oxford, 1996.
- 53 C. de Wet, «Improving Outcomes in Development-Induced Displacement and Resettlement Projects», *Forced Migration Review*, número 12, enero 2002, pp. 6-12.
- 54 T. Downing, «Creating Poverty: the Flawed Economic Logic of the World Bank's revised Involuntary Resettlement Policy», *Forced Migration Review*, número 12, enero 2002, pp. 13-14.
- 55 M. Cernea y C. McDowell, *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees*, Banco Mundial, Washington DC, 2000.
- 56 S. Castles y N. Van Hear, *Developing DFID's Policy Approach to Refugees and Internally Displaced Persons, Consultancy Report and Policy Recommendations*, volumen 1, Centro de Estudios sobre Refugiados, Oxford, Febrerode 2005, p. 14.

Capítulo 2

- 1 ACNUR, *Note on International Protection*, Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, 55ª sesión, A/AC.96/989, 7 de julio de 2004, párr. 11.
- 2 Amnistía Internacional, *Afghanistan: Continuing Need for the Protection and Standards for Return of Afghan Refugees*, Índice de AI: ASA 11/014/2002, 25 de julio de 2002.
- 3 Comité de EEUU para los Refugiados, «USCR Calls on Rwanda to End Forced Return of Congolese Refugees», comunicado de prensa, 26 de septiembre de 2002; ACNUR, «Pressure Continues for DR Congolese Refugees in Rwanda to Go Home», News Stories, 20 de septiembre de 2002.
- 4 ACNUR, «Malaysia: UNHCR Extremely Concerned by Deportation of Acehese», notas de prensa del ACNUR, 5 de septiembre de 2003; Human Rights Watch, «Malaysia: Don't Return Indonesian Asylum Seekers», comunicado de prensa, 29 de agosto de 2003.
- 5 Amnistía Internacional, «Panama/Colombia: Border Security Must Not Violate International Refugee

- Law», comunicado de prensa Índice de AI: AMR 23/034/2003, 28 de abril de 2003.
- 6 G.S. Goodwin-Gill, «Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention, and Protection», en E. Feller, V. Türk, F. Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law. UNCHR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 186-188.
 - 7 ACNUR, *Note on International Protection*, Comité ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, 52ª sesión, A/AC.96/951, 13 de septiembre de 2001, párr. 17-18.
 - 8 ACNUR, *Note on International Protection*, Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, 53ª sesión, A/AC.96/965, 11 de septiembre de 2002, párr. 17-18; *Note on International Protection*, Comité Ejecutivo del programa del Alto Comisionado, 54ª sesión, A/AC.96/975, 2 de julio de 2003, párr. 13-14. Véase también C. Costello, «The Asylum Procedures and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and Dismantling of International Protection?», *European Journal of Migration and Law*, vol. 7, nº 1, marzo de 2005, pp. 35-70.
 - 9 La «tramitación extraterritorial» no es una idea nueva. Se inspira en prácticas anteriores, particularmente el uso por los EEUU de la base naval de Guantanamo Bay para tramitar las solicitudes de asilo de grupos de haitianos. Para lecturas adicionales, véase G. Noll, «Visions of the Exceptional: Legal and Theoretical Issues Raised by Transit Processing Centres and Protection Zones», *European Journal of Migration and Law*, vol. 5, nº 3, noviembre de 2003, pp. 303-341.
 - 10 S. Castles, H. Crawley y S. Loughna, *States of Conflict: Causes and Patterns of Forced Migration to the EU and Policy Responses*, Instituto de Investigaciones sobre Políticas Públicas, Londres, 2003, p. 46.
 - 11 Véase G. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1996, pp. 161-167. Véase también ACNUR, *Background Note on the Protection of Asylum-Seekers and Refugees Rescued at Sea, and UNHCR, Rescue-at-Sea. Specific Aspects Relating to the Protection of Asylum-Seekers and Refugees, Expert Roundtable. Summary of Discussions*, Lisboa, 25-26, marzo de 2002.
 - 12 *La vicenda della nave «Cap Abamur» all'esame dei Ministri dell'Interno Pisanu e Schily. Incontro a margine della riunione informale a Sheffield*. Comunicado de prensa del 06/07/2004. Disponible en: <http://www.interno.it/>.
 - 13 En julio de 2004, el ACNUR expresó su preocupación por el modo en que se trataron posteriormente los casos, lo que desembocó en la deportación de 25 personas a Ghana y 5 a Nigeria en julio, mientras una persona recibía permiso temporal de residencia sin pasar por los trámites del asilo. News Stories del ACNUR, 23 de julio de 2004.
 - 14 ACNUR, «Conclusion on Protection Safeguards in Interception Measures», 54ª sesión del Comité Ejecutivo, doc. nº 97(LIV) del Comité Ejecutivo, 2003.
 - 15 ACNUR, *Note on International Protection*, 2004, párr. 11.
 - 16 ACNUR, *Note on International Protection*, 2002, párr. 43-45.
 - 17 ACNUR, *Note on International Protection*, Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, 56ª sesión, A/AC.96/1008, 4 de julio de 2005, párr. 18.
 - 18 Véase *UNHCR's Notes on International Protection para 2000 a 2005*. Véase también Amnistía Internacional, *Protection Gaps: Amnesty International's Concerns to UNHCR's Standing Committee*, 8-11 de marzo de 2005.
 - 19 ACNUR, *Note on International Protection*, 2003, párr. 4-5.
 - 20 ACNUR, «Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)», documento preparado para la 2ª reunión de las Consultas Globales sobre Protección Internacional, doc. EC/GC/01/12, 31 de mayo de 2001.
 - 21 M.A. Kate, «The Provision of Protection to Asylum Seekers in Destination Countries», *New Issues in Refugee Research*, Documento de Trabajo nº 114, ACNUR, Ginebra, mayo de 2005, pp. 1-2.
 - 22 R. Lubbers, Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, «Talking Points for the Informal Justice and Home Affairs Council», Luxemburgo, 29 de enero de 2005.
 - 23 ACNUR, *Note on International Protection*, 2001, párr. 38-40.
 - 24 J. Crisp, «No Solution in Sight: The Problem of Protracted Refugee Situations in Africa», *New Issues in Refugee Research*, 2003, pp. 11-12.
 - 25 Los resultados de la «segunda ruta» están publicados en E. Feller, V. Türk, F. Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
 - 26 Los documentos referentes a la «tercera ruta» están publicados en *Refugee Survey Quarterly*, vol. 22, nº 2/3, octubre de 2003.
 - 27 Aprobado el 13 de diciembre de 2001 en Ginebra, en la reunión ministerial de países firmantes de la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967 en relación con el Estatuto de los Refugiados, doc. del ACNUR HCR/MMSP/2001/09, 16 de enero de 2002.

- 28 ACNUR, *Agenda for Protection*, doc. de la ONU A/AC.96/965/add.1, 26 de junio de 2002.
- 29 Memorandum de Acuerdo entre la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, publicado en el *Sixteenth Annual Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights 2002-2003*, anexo IV, pp. 25-19.
- 30 ACNUR, ICRC, APU (Unión parlamentaria africana) e IPU (Unión interparlamentaria), *Refugees in Africa: The Challenges of Protection and Solutions*, 2004, pp. 1-23.
- 31 Declaración de México y Plan de Acción para Fortalecer la Protección Internacional de Refugiados en Latinoamérica, Ciudad de México, 16 de noviembre de 2004.
- 32 ACNUR, *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*, Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 155-183 (hay trad. cast. *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*, Icaria Editorial, Barcelona, 2000).
- 33 Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, doc. de la ONU S/RES/1373 (2001), 28 de septiembre de 2001, párr. (f) y /g).
- 34 Se puede hallar un lenguaje similar en resoluciones posteriores, siendo las más recientes la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 1566 (2004) de 8 de octubre de 2004 y la Resolución de la Asamblea General 59/195 de 22 de marzo de 2005.
- 35 V. Türk, «Forced Migration and Security», *International Journal of Refugee Law*, vol. 15, nº 1, enero de 2003, pp. 115-116.
- 36 G. Gilbert, «Current issues in the Application of the Exclusion Clauses», en E. Feller et al. (eds.), *Refugee Protection in International Law*, 2003, p. 428.
- 37 Véase, por ejemplo, S. Grey, «United States: Trade in Torture», *Le Monde Diplomatique*, abril de 2005; Amnistía Internacional, EE UU: *Human dignity denied: Torture and accountability in the «war on terror»*, AMR 51/145/2004, 27 de octubre de 2004, pp. 181-190; Amnistía Internacional, *USA/Jordan/Yemen. Torture and secret detention: Testimony of the «disappeared» in the «war on terror»*, AMR 51/108/2005, 4 de agosto de 2005.
- 38 Comisión Europea, *Commission Working Document. The Relationship between Safeguarding Internal Security and Complying with International Protection Obligations and Instruments*, COM(2001) 743 final, de 5 de diciembre de 2001, párr. 2.3.3; y C. Dyer, «Ministers Seek to Overturn Tirtura Rule in Deportations», *The Guardian*, 3 de octubre de 2005.
- 39 Comisión Global sobre Migraciones Internacionales, *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, Comisión Global sobre Migraciones Internacionales, Ginebra, octubre de 2005, p. 40.
- 40 *Ibid.*, p. 7.
- 41 *Ibid.*, p. 33.
- 42 ACNUR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2004*, 1 de marzo de 2005, pp. 3-4.
- 43 Comisión Global sobre Migraciones Internacionales, *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, 2005, p. 41.
- 44 Véase Preámbulo y Recomendación D a la Convención de la ONU de 1951 para Refugiados.
- 45 Carta del gobierno del Reino Unido a la presidencia griega de la UE, 10 de marzo de 2003. Disponible en: <http://www.statewatch.org/news/2003/apr/blair-simitis-asile.pdf>. Esta propuesta constituye una versión revisada de la presentada en la Conferencia Europea sobre Asilo que examinó formas de desarrollar un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme válido en toda la Unión Europea, celebrada en Lisboa en junio de 2000 bajo los auspicios de la presidencia portuguesa de la Unión Europea y de la Comisión Europea. J. Straw, «Towards a Common Asylum Procedure», en *Towards a Common European Asylum System. European Conference on Asylum*. Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2000, pp. 133-139.
- 46 Amnistía Internacional, *UK/EU/UNHCR Unlawful and Unworkable — Amnesty International views on proposals for extraterritorial processing of asylum claims*, IOR 61/004/2003, 18 de junio de 2003.
- 47 A. Betts, «The International Relations of the «New» Extraterritorial Approaches to Refugee Protection: Explaining the Policy Initiatives of the UK Government and UNHCR», *Refuge*, vol. 22, nº 1, marzo de 2004, p. 61.
- 48 Comisión de las Comunidades Europeas, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards more Accesible, Equitable and Managed asylum Systems*, COM(2003) 315 final, del 3 de junio de 2003, p. 13.
- 49 Comisión de las Comunidades Europeas, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Managed Entry in the EU of Persons in Need of International Protection and the Enhancement of the Protection Capacity of the Regions of Origin «Improving» access to Durable Solutions*, COM(2004) 410 final, de 4 de junio de 2004, párr. 8.
- 50 Comisión de las Comunidades Europeas, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Regional Protection Programmes*, COM(2005) 388 final, de 1 de septiembre de 2005, párr. 5.

- 51 El estado de las actividades de cada país y los informes sobre análisis de desequilibrios se pueden encontrar en la website del ACNUR: <http://www.unhcr.ch/>.
- 52 ACNUR, *The Strengthening Protection (SPC) Project. Summary of Activities*, 31 de agosto de 2005.
- 53 ACNUR, *2004 Global Refugee Trends*, Ginebra, 20 de junio de 2005, pp. 2-5.

Capítulo 3

- 1 N. Van Hear, «Recasting Societies in Conflict», Documento de Trabajo nº 22 de COMPAS, Universidad de Oxford, Oxford, 2005, pp. 1-5.
- 2 G. Loescher, «Refugees as Grounds for International Action», eb E. Newman y J. van Selm (eds.), *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State*, United Nations University Press, Tokio, 2003, pp. 31-36.
- 3 H. Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, Meridian, Nueva York, 1957, pp. 288 (trad. cast. *Los orígenes del totalitarismo*, Taurus Ediciones, Madrid, 1998).
- 4 G. Loescher, *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 125; J. Crisp, «Africa's Refugees: Patterns, Problems and Policy Challenges», *New Issues in Refugee Research*, Documento de Trabajo nº 28, ACNUR, Ginebra, 2000, p. 9.
- 5 B. Posen, «Military Responses to Refugee Disasters», *International Security*, vol. 21, nº 1, 1996, pp. 71-111; M. Weiner, «Bad Neighbours, Bad Neighborhoods: An inquiry into the Causes of Refugee Flows», *International Security*, vol. 21, nº 1, 1996, pp. 5-42.
- 6 V. Türk, «Forced Migration and Security», *International Journal of Refugee Law*, vol. 15, nº 1, 2003, p. 117.
- 7 Véase Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, «Efforts to Tackle Various Global Issues to Promote Human Security», *Japan's Foreign Policy in Major Diplomatic Fields, 2004*, p. 184, www.mofa.go.jp/policy/human_secu/indez.html; véase también la website de Seguridad Humana de Canadá, Asuntos Exteriores de Canadá, www.humansecurity.gc.ca/menu-en.asp.
- 8 Comisión sobre Seguridad Humana, *Human Security Now*, Nueva York, 2003, pp. 49-50.
- 9 *Ibid.*
- 10 T.G. Weiss, *Military-Civilian Interactions: Humanitarian Crises and the Responsibility to Protect*, Rowman and Littlefield, Lanham, Maryland, 2005, pp. 137-138.
- 11 G. Goodwin-Gill, «Editorial: Refugees and Security», *International Journal of Refugee Law*, vol. 11, nº 1, 1999, p. 3; G. Loescher, «Refugees as Grounds for International Action», pp. 39-40.
- 12 A. Hammerstad, «Making or Breaking the Conflict Cycle: The Relationship between Underdevelopment, Conflict and Forced Migration», en S. Castles y N. Van Hear, *Developing DFID's Policy Approach to Refugees and Internally Displaced Persons*, Informe Final, Universidad de Oxford, Oxford, 2005, pp. 14-18.
- 13 H. Adelman, «The Use and Abuse of Refugees in Zaire», en S.J. Stedman y F. Tanner (eds.), *Refugee Manipulations: War, Politics, and the Abuse of Human Suffering*, Brookings Institution Press, Washington DC, 2003, pp. 95-134.
- 14 G. Loescher, «Refugees as Grounds for International Action», p. 35.
- 15 *Ibid.*, p. 34.
- 16 Naciones Unidas, «Recent Killings of Humanitarian Workers Demonstrate Changing Landscape for UN Operations, Security Council Told by Humanitarian Affairs Head: Briefs on Challenges Faced in Protecting Civilians in Conflict Areas», 4.877ª reunión del Consejo de Seguridad, comunicado de prensa doc. de la ONU SC/7947, 9 de diciembre de 2003.
- 17 S. Ogata, *The Turbulent Decade: Confronting the Refugee Crisis of the 1990s*, W.W. Norton, Nueva York, 2005, p. 327.
- 18 J. Crisp, «A State of Insecurity: The Political Economy of Violence in Refugee-Populated Areas of Kenya», *New Issues in Refugee Research*, Documento de Trabajo nº 16, ACNUR, Ginebra, 1999, p. 13, nota 36 a pie de página.
- 19 Naciones Unidas, Resolución 1208 aprobada por el Consejo de Seguridad en su 3.954ª reunión de 19 de noviembre de 1998; doc. de la ONU S/RES/1208 (1998), 19 de noviembre de 1998; Naciones Unidas, Resolución 1296 aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4.130ª reunión de 19 de abril de 2000, doc. de la ONU S/RES/1296 (2000), 19 de abril de 2000.
- 20 ACNUR, Simposio Regional sobre Mantenimiento del Carácter Civil y Humanitario del Asilo, Estatuto de Refugiado y otras Situaciones, Pretoria, Sudáfrica, 26-27 de febrero de 2001, p. 2, www.unhcr.ch/cgi/texis/vtx/global-consultations.
- 21 ACNUR, «The Security, and Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and Settlements», doc. del Comité Ejecutivo EC/49/SC/INF.2, 14 de enero de 1999, pp. 2-4; ACNUR, «The Security, Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and Settlements: Operationalizing the «Ladder of Options», en *Refugee Survey Quarterly*, vol. 19, nº 1, 2000, pp. 93-98.
- 22 W. Lewis, E. Marks y R. Perito, «Enhancing

- International Civilian Police in Peace Operations», Informe Especial 85, Instituto de la Paz de la ONU, 22 de abril de 2002, p. 3.
- 23 ACNUR, Informe Anual sobre Protección de 2004: Nepal, p. 2.
- 24 R. da Costa, «Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum», Serie de Investigaciones sobre Políticas Legales y de Protección, Departamento de Protección Internacional, ACNUR, junio de 2004, p. 63.
- 25 *Ibid.*, p. 54.
- 26 V. Türk, «Forced Migration and Security», pp. 115-116.
- 27 J-F. Durieux, «Preserving the Civilian Character of Refugee Camps: Lessons from Kigoma Programme in Tanzania», *Track Two*, vol. 9, nº 3, noviembre de 2000.
- 28 ACNUR, Informe de Operaciones sobre el Terreno: Kenia.
- 29 ACNUR, *Handbook for Emergencies*, segunda edición, 2000, p. 137.
- 30 ACNUR, «Hot Spots Brief on Guinea», 17 de julio de 2003.
- 31 ACNUR, Informe Anual sobre Protección de 2004: Panamá, p. 12.
- 32 Comisión sobre Seguridad Humana, *Human Security Now*, pp. 124-125.
- 33 *Ibid.*, pp. 1-12.

Recuadros Capítulo 3

- i El número total de víctimas registradas en el estudio era de 375, cifra que incluía las fuerzas de paz de la ONU (88 casos) así como muertes debidas a enfermedades y causas naturales (31). Véase Mani Sheik et al., «Deaths among Humanitarian Workers», *British Medical Journal*, nº 321, julio de 2000, pp. 166-168.
- ii ECHO, *Report on Security of Humanitarian Personnel*, Bruselas, 2004, www.europa.eu.int/comm/echo/other_files/security/echo_security_report_en.doc.
- iii Centro para el Diálogo Humanitario (CHD), *No Relief*, Ginebra, 2005, www.hdcentre.org.
- iv *Ibid.*
- v D. King, «Chronology of Humanitarian Aid Workers Killed in 1997-2003», 15 de enero de 2004, www.vranet.com/Govt1027/Docs/chron1997-2003.html.
- vi M. Sheik et al., «Deaths among Humanitarian Workers».
- vii D. King, «Chronology of Humanitarian Aid Workers», CHD, *No Relief*.

Capítulo 4

- 1 ACNUR, «Strengthening UNHCR's Emergency Response Capacity». Documento de Trabajo del ACNUR, julio de 2005, p. 3.
- 2 ACNUR, *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 5 (trad. cast. *La situación de los refugiados en el mundo: Cincuenta años de acción humanitaria*, Icaria Editorial, Barcelona, 2000).
- 3 *Ibid.*, p. 37.
- 4 *Ibid.*, p. 7.
- 5 G. Loescher, *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 13.
- 6 J. Eriksson con contribuciones de H. Adelman, J. Borton, H. Christensen, K. Kumar, A. Suhrke, D. Tardif-Douglin, S. Villumstad y L. Wohlgemuth, *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience, Synthesis Report*, Evaluación Conjunta de la Ayuda de Emergencia a Ruanda, Copenhagen, 1996, p. 52.
- 7 Instituto Fritz, «Logistics and the Effective Delivery of Humanitarian Relief», San Francisco, 2005, p. 9.
- 8 ACNUR, «Strengthening UNHCR's Emergency Response Capacity», p. 7.
- 9 *Ibid.*, p. 5.
- 10 *Ibid.*
- 11 Naciones Unidas, *Strengthening of the Coordination of Humanitarian Assistance of the United Nations*, Consejo Económico y Social de la Asamblea General, doc. de la ONU A/60/87-E/2005/78, 23 de junio de 2005, p. 6.
- 12 A. Suhrke, M. Barutciski, R. Garlock y P. Sandison, «The Kosovo Refugee Crisis: An Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Preparedness and Response», Unidad de Análisis Políticos y Evaluaciones, ACNUR, Ginebra, 2000, p. x.
- 13 G. Loescher, *The UNHCR and World Politics*, p. 14.
- 14 ACNUR, «Strengthening INHCR's Emergency Response Capacity», p. 6.
- 15 S. Vieira de Mello, «Empowerment, Responsibility and Accountability», en Comité Permanente Interagencial, *Humanitarian Action in the Twenty First Century*, Comité Permanente Intergencias, Nueva York, 2000, p. 11.
- 16 G. Dunkley, M. Kunieda y A. Tokuri, «The Tokyo Centre and Jakarta Partnership: Evaluation of UNHCR's Contribution to Emergency Preparedness, Contingency Planning and Disaster Management in the Asia Pacific region (2000-2003)», Unidad de Análisis Políticos y Evaluaciones, ACNUR, Ginebra, 2004, pp. 7-8, 46-47.
- 17 E. Lauterpacht y D. Bethlehem, «The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement:

- Opinion», en E. Feller, V. Türk y F. Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 89-93.
- 18 J. Crisp y E. Stiger, «Real-Time Evaluation of UNHCR's Response to the Afghanistan Emergency», ACNUR, Unidad de Análisis Políticos y Evaluaciones, boletín nº 2, 2001, p.3.
 - 19 ACNUR, *The State of the World's Refugees. Fifty Years of Humanitarian Action*, p. 239 (trad. cast. *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*).
 - 20 Instituto Fritz, «Logistics and the Effective Delivery of Humanitarian Relief», p. 3.
 - 21 ACNUR, «Lessons Learned from the Rwanda and Burundi Emergencies», Informe de Evaluación del ACNUR, diciembre de 1996, párr. 10.
 - 22 Instituto Fritz, «Logistics and the Effective Delivery of Humanitarian Relief», pp. 2 y 8.
 - 23 L. Gustavsson, «Humanitarian Logistics: Context and Challenges», *Forced Migration Review*, número 18, septiembre de 2003, pp. 6-7.
 - 24 D. Bartsch y N. Belgacem, «Real-Time Evaluation of UNHCR's Response to the Emergency in Chad», Unidad de Análisis Políticos y Evaluaciones, ACNUR, Ginebra, 2004, p. 13.
 - 25 *Ibid.*
 - 26 L. Gustavsson, «Humanitarian Logistics: Context and Challenges», pp. 6-7.
 - 27 D. Bartsch y N. Belgacem, «Real-time Evaluation of UNHCR's Response to the Emergency in Chad», pp. 3 y 7.
 - 28 A. Jamal, «The Sudan/Eritrea Emergency, May-July 2000: An Evaluation of UNHCR's Response», Unidad de Análisis Políticos y Evaluaciones, ACNUR, febrero de 2001, p. 6.
 - 29 J. Borton, M. Buchanan-Smith y R. Otto, «Support to Internally Displaced Persons: Learning from Previous Experience», Agencia Internacional Sueca para el Desarrollo, 1 de mayo de 2005, p. 16.
 - 30 G. Loescher, *The UNHCR and World Politics*, p. 15; J. Borton et al., «Support to Internally Displaced Persons: Learning from Previous Experience», pp. 12-13.
 - 31 Naciones Unidas, *Strengthening of the Coordination of Humanitarian Assistance of the United Nations*, p. 4.
 - 32 E. Schenkenberg van Mierop, «Improving the Quality of Humanitarian Response», en *Response Strategies of the Internally Displaced: Changing the Humanitarian Lens*, Actas de Seminarios, Consejo Noruego para los Refugiados, Oslo, 9 de noviembre de 2001, p. 27; H. Slim, *Not Philanthropy but Rights: Rights-Based Humanitarianism and the Proper Politicization of Humanitarian Philosophy in War*, Universidad de Oxford Brookes, Oxford, 2001, p. 3.
 - 33 V. Guarneri, «Food Aid and Livelihoods: Challenges and Opportunities in Complex Emergencies», *Forced Migration Review*, número 20, mayo de 2004, pp. 15-18.
 - 34 J. Ward, «If Not Now, When? Addressing Gender-Based Violence in Refugee, Internally Displaced and Post-Conflict Settings: A Global Overview», Consorcio de Salud Reproductora para los Refugiados, Nueva York, 2002, p. 15.
 - 35 Programa Mundial de Alimentos, «Reaching People in Situations of Displacement: Framework for Action», sesión anual del Consejo Directivo de 2001, punto 4 de la agenda, (WFP/EB.A/2001/4-C), Roma, p. 6.
 - 36 C. Linnér, «Introduction», *Refugee Survey Quarterly*, vol. 23, nº 2, 2004, pp. 1-6. Esta edición está totalmente dedicada a los niños refugiados.
 - 37 S. Collinson, «Lessons Learned from Specific Emergency Situations: A Synthesis», en *Developing DFID's Policy Approach to Refugees and Internally Displaced Persons*, volumen II, febrero de 2005, p. 22.
 - 38 A. Harmer y J. Macrae, «Humanitarian Action and the 'Global War on Terror': A Review of Trends and Issues», Documento Informativo HPG, nº 9, Instituto de Desarrollo Exterior, Londres, julio de 2003, p. 4.
 - 39 J. Macrae y N. Leader, «Shifting Sands: The Search for 'Coherence' between Political and Humanitarian Responses to Complex Emergencies», Informe HPG nº 8, Instituto de Desarrollo Exterior, Londres, agosto de 2000, p. 4.
 - 40 *Ibid.*
 - 41 J. Macrae y N. Leader, «The Politics of Coherence: Humanitarianism and Foreign Policy in the Post-Cold War Era», Documento Informativo HPG nº 1, Instituto de Desarrollo Exterior, Londres, julio de 2000, p. 5.
 - 42 A. Suhrke et al., «The Kosovo Refugee Crisis», p. x.
 - 43 A. Donini, L. Minear y P. Walker, «The Future of Humanitarian Action: Mapping the Implications of Iraq and Other Recent Crises», *Disasters*, vol. 28, nº 2, 2004, pp. 260-272.
 - 44 Aportaciones de la OCHA a los Esfuerzos de Ayuda de Emergencia de la ONU: Una Guía Orientadora, ochaonline2.un.org/OCHAonline/ochabusinessguid/ImpactofCrises/tabid/296/Default.aspx14/10/2005.
 - 45 J. Borton et al., «Support to Internally Displaced Persons», pp. 17-18.
 - 46 Por ejemplo, en 2000 el Proyecto Sphere publicó un manual, *The Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*, que fue revisado en 2004.
 - 47 G. Frerks y D. Hilhorst, «Evaluation of Humanitarian Assistance in Emergency Situations», Documento de Trabajo nº 56, Unidad de Análisis Políticos y Evaluaciones, ACNUR, Ginebra, 2002, pp. 4-5.

- 48 Naciones Unidas, «Humanitarian Response Review», informe independiente encargado por la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), Nueva York y Ginebra, 2005, p. 9.
- 49 C. Buchanan y R. Muggah, «No Relief: Surveying the Effects of Gun Violence on Humanitarian and Development Personnel», Centro para el Diálogo Humanitario, Ginebra, 2005, pp. 7-9.
- 50 *Ibid.*
- ## Capítulo 5
- 1 G. van Heuven Goedhart, «Refugee Problems and Their Solutions», Ginebra, ACNUR, 1955, citado en G. Loescher, *The UNHCR in World Politics: A Perilous Path*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 75.
- 2 *Ibid.*, p. 62.
- 3 ACNUR, «Protracted Refugee Situations», Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Comité Permanente, 30ª reunión, doc. de la ONU, EC/54/SC/CRP14, 10 de junio de 2004, p. 2.
- 4 *Ibid.*, p. 1.
- 5 *Ibid.*, p. 2.
- 6 *Ibid.*
- 7 *Ibid.*, p. 1.
- 8 Por ejemplo, en 1999 se informó de que el ACNUR había gastado unos 0,11 dólares por refugiado y día en África y un promedio de 1,23 dólares por refugiado y día en los Balcanes. Véase: G. Loescher, *The UNHCR in World Politics*, p. 322; J. Vidal, «Blacks Need, but Only Whites Receive: Race Papers to Be Skewing the West's Approach to Aid», *The Guardian (RU)*, 12 de agosto de 1999.
- 9 Véase Comité de los EEUU para Refugiados e Inmigrantes, *World Refugee Survey 2005*, Washington DC, Comité de los EEUU para Refugiados e Inmigrantes, 2005, p. 13.
- 10 Véase M. Smith, «Warehousing Refugees: A Denial of Rights, a Waste of Humanity», *World Refugee Survey 2004*, Washington, Comité de los EEUU para los Refugiados, 2004.
- 11 ACNUR, «Addressing Protracted Refugee Situations», documento preparado para las Consultas Informales sobre Nuevos Enfoques y Asociaciones para la Protección y Soluciones en África, Ginebra, diciembre, 2001, p. 1.
- 12 ACNUR, «Protracted Refugee Situations», p. 3.
- 13 *Ibid.*
- 14 *Ibid.*
- 15 Véase K. Jacobsen, «Can Refugees Benefit the State? Refugee Resources and African State-Building», *Journal of Modern African Studies*, vol. 40, nº 4, 2002.
- 16 ACNUR, «Economic and Social Impact of Massive Refugee Populations on Host Developing Countries, as well as Other Countries», doc. de la ONU EC/54/SC/CRP5, Ginebra, 18 de febrero de 2004, párr. 12, p. 3.
- 17 Para una reflexión más detallada sobre las repercusiones políticas y de seguridad de las situaciones de refugiados de larga duración, véase G. Loescher y J. Milner, *Protracted Refugee Situations: Domestic and International Security Implications*, Documento Adelphi nº 375, Routledge, Londres, 2005.
- 18 ACNUR, *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 49 (trad. cast. *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*, Icaria Editorial, Barcelona, 2000).
- 19 Véase M. Ayoob, *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict and the International System*, Lynne Rienner Publishers, Boulder CO, 1995; B. Job (ed.), *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States*, Lynne Rienner Publishers, Boulder CO, 1992.
- 20 Y. Zarjevski, *A Future Preserved: International Assistance to Refugees*, Pergamon Press para la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, Oxford, 1988, pp. 88-90; G. Loescher, *The UNHCR and World Politics*, pp. 89-91.
- 21 Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados en la Reunión de la Conferencia Americana sobre Inmigración, 28 de octubre de 1958, Archivos del ACNUR, HCR/1/7/5/USA/CAN.
- 22 ACNUR, *State of the World's Refugees, 2000*, p. 84.
- 23 Véase ACNUR, «International Conference on Indo-Chinese Refugees: Report of the Secretary-General [Annex: Declaration and Comprehensive Plan of Action (CPA)]», 1989.
- 24 Véase S. Bari, «Refugee Status Determination under the Comprehensive Plan of Action (CPA): A Personal Assessment», *International Journal of Refugee Law*, vol. 4, nº 4, 1992; W. Courtland Roninson, *Terms of Refuge: The Indochinese Exodus and the International Response*, Zed Books, Londres, 1998; A. Suhrke, «Burden Sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action», *Journal of Refugee Studies*, vol. 11, nº 4, 1998.
- 25 ACNUR, «International Conference on Central American Refugees: Report to the Secretary-General», 1989, y ACNUR, «Comprehensive and Regional Approaches to Refugee Problems», EC/1994/SCP/CRP3, 3 de mayo de 1994.
- 26 ACNUR, *Agenda for Protection*, Preámbulo, Objetivo 5.
- 27 El Grupo de Políticas sobre Refugiados de Washington DC elaboró informes sobre asentamientos de refugiados de larga duración en

- África que esbozaban muchos de los problemas afrontados entonces por dichos refugiados. T. Betts, R. Chambers y A. Hansen, entre otros, llevaron a cabo investigaciones sobre algunos de estos grupos en África y evaluaron las respuestas políticas de la comunidad internacional, en especial programas dirigidos a promover la integración local. Véase Grupo de Políticas sobre Refugiados, «Older Refugee Settlements in Africa», Washington DC, 1985.
- 28 A. Jamal, «Minimum Standards and Essential Needs in a Protracted Refugee Situation: A Review of the UNHCR Programme in Kakuma, Kenya», Unidad de Análisis Políticos y Evaluaciones, ACNUR, EPAU/2001/05, 2001.
 - 29 T. Kaiser, «A Beneficiary-Based Evaluation of UNHCR's Programme in Guinea, West Africa», Unidad de Análisis Políticos y Evaluaciones, ACNUR, EPAU/2001/02, 2001.
 - 30 T. Kuhlman, «Responding to Protracted Refugee Situations: A Case Study of Liberian refugees in Côte d'Ivoire», Unidad de Análisis políticos y Evaluaciones, ACNUR, EPAU/2002/07, 2002.
 - 31 S. Dick, «Responding to Protracted Refugee Situations: A Case of Liberian Refugees in Ghana», Unidad de Análisis Políticos y Evaluaciones, ACNUR, EAPU/2002/06, 2002.
 - 32 J. Crisp, «No Solution in Sight: The Problem of Protracted Refugee Situations in Africa», *New Issues in Refugee Research*, Documento de Trabajo nº 75, ACNUR, 2003.
 - 33 *Ibid.*, p. 26.
 - 34 Véase ACNUR, «Addressing Protracted Refugee Situations».
 - 35 ACNUR, «Discussion Paper on Protracted Refugee Situations in the African Region», Documento Preparatorio presentado a la 52ª sesión del Comité ejecutivo del ACNUR, octubre de 2001, p. 1.
 - 36 Véase ACNUR, «Chairman's Summary: Informal Consultations on New Approaches and Partnerships for Protection and Solutions in Africa», Ginebra, diciembre de 2001. Para una reflexión sobre el contexto histórico y político de las situaciones de refugiados de larga duración en África, véase G. Loescher y J. Milner, «The Long Road Home: Protracted Refugee Situations in Africa», *Survival*, vol. 47, nº 2, verano de 2005.
 - 37 ACNUR, «Protracted Refugee Situations».
 - 38 ACNUR, «Making Comprehensive Approaches to Resolving Refugee Problems More Systematic», Documento preparado para el Foro del Alto Comisionado, FORUM/20004/7, 16 de septiembre de 2004.
 - 39 Véase ACNUR, «Chairman's Summary», Foro del Alto Comisionado, 12 de marzo de 2004.
 - 40 Naciones Unidas, «World Leaders Pledge Wide-Ranging Steps on Poverty, Terrorism, Human Rights», Comunicado de Prensa, Departamento de Información Pública, doc. de la ONU GA/10385, 16 de septiembre de 2005.

Capítulo 6

- 1 R. Lubbers, Alto Comisionado para los Refugiados, Declaración a la Conferencia Europea sobre Migraciones, Bruselas, 2001.
- 2 J. Crisp, «No Solutions in Sight? The Problem of Protracted Refugee Situations in Africa», *New Issues in Refugee Research*, Documento de Trabajo nº 75, ACNUR, Ginebra, 2003.
- 3 M. Smith, «Warehousing Refugees: A Denial of Rights, a Waste of Humanity», *World Refugee Survey*, 2004, pp. 40-41.
- 4 A. Helton, *The Price of Indifference*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 154-162.
- 5 ACNUR, «Protracted Refugee Situations», Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Comité Permanente, 30ª reunión, doc. de la ONU.
- 6 R. Black y K. Koser, «The End of the Refugee Cycle?» en R. Black, K. Koser (eds.), *The End of the Refugee Cycle? Refugee Repatriation and Reconstruction*, Berghahn Books, Oxford, 1999.
- 7 Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, cap. 1, párr. 1, Resolución 428 de la Asamblea General, diciembre de 1950.
- 8 B. S. Chimni, «From Resettlement to Involuntary Repatriation: Towards a Critical History of Durable Solutions to Refugee Problems», *New Issues in Refugee Research*, Documento de Trabajo nº 2, ACNUR, Ginebra, 1999.
- 9 J. Milner, «The Politics of Asylum in Africa: The Cases of Kenya, Tanzania and Guinea», Documento presentado en el Centro de Estudios sobre Refugiados, Oxford, 9 de marzo de 2005, manuscrito no publicado.
- 10 G. Loescher, *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- 11 ACNUR, *Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern*, ACNUR, Ginebra, 2003.
- 12 ACNUR, «Conclusion on Legal Safety Issues in the Context of Voluntary Repatriation of Refugees», Conclusión nº 101 (LV)-2004 del Comité Ejecutivo, 8 de octubre de 2004.
- 13 S. Castles y N. Van Hear, *Developing DFID's Policy Approach To Refugees and Internally Displaced Persons*, Informe Final, Centro de Estudios sobre Refugiados, Oxford, 2005.
- 14 B. Lippman, «The 4Rs: The Way Ahead?», *Forced Migration Review*, número 21, 2004, pp. 9-11.

- 15 ACNUR, «Repatriation and Reintegration Operations in Liberia», ACNUR, Ginebra, 2004.
- 16 ACNUR, *Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern*.
- 17 F. Stepputat, «Refugees, Security and Development», Documento de Trabajo nº 2004/11, Instituto Danés de Estudios Internacionales, Copenhague, 2004.
- 18 O. Bakewell, «Repatriation and Self-Settled Refugees in Zambia: Bringing Solutions to the Wrong Problems», *Journal of Refugee Studies*, vol. 13, nº 4, 2000, pp. 356-373.
- 19 A. Betts, «International Cooperation and Targeting Development Assistance for Refugee Solutions: Lessons from the 1980s», *New Issues in Refugee Research*, Documento de Trabajo nº 107, ACNUR, Ginebra, 2004.
- 20 ACNUR, «In Pursuit of Sustainable Solutions for Refugees in Zambia», ACNUR, Ginebra, 2004.
- 21 ACNUR, «Serbia and Montenegro: Development through Local Integration», RLSS/DOS Informe de Misión 2004/10, Ginebra, 2004.
- 22 ACNUR, «Report of the Mid-Term Review: Self-Reliance Strategy for Refugee Hosting Areas in Moyo, Arua and Adjumani Districts, Uganda», RLSS Informe de Misión 2004/=3, Ginebra, 2004.
- 23 ACNUR, «Progress Report: Convention Plus», 3º Foro de la Convención Plus, FORUM/2004/5, 16/08/04, www.unhcr.ch.
- 24 ACNUR, «Conclusion on International Cooperation and Burden and Responsibility Sharing in Mass Influx Situations», Conclusión nº 100 (LV)-2004 del Comité Ejecutivo, 8 de octubre de 2004.
- 25 ACNUR, «Convention Plus: Issues Paper on Targeting of Development Assistance», Anexo II, 2004, pp. 13-15.
- 26 ACNUR, «Putting Refugees on the Development Agenda: How Refugees and Returnees Can Contribute to Achieving the Millenium Development Goals», FORUM/2005/4, 2005.
- 27 Naciones Unidas, «Report of the International Conference on Financing for Development», A/Conf.198/11, www.un.org, 2002.
- 28 Asamblea General de las Naciones Unidas, «Strengthening the Capacity of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees to Carry Out its Mandate», 58ª sesión, punto 112 de la agenda, A/58/410, 2003.
- 29 Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, «UNDG Guidance Note on Durable Solutions for Displaced Persons», UNDG: Nueva York, www.undg.org, 2004.
- 30 ACNUR, «Poverty Reduction Strategy Papers: A Displacement Perspective», ACNUR, Ginebra, www.unhcr.ch, 2004.
- 31 Foro Suizo sobre Migraciones, «Movements of Somali Refugees and Asylum Seekers and States' Responses thereto», presentado en el Foro de la Convención Plus, Ginebra, 2005. Archivado con el autor.
- 32 ACNUR, «Basic Propositions on Irregular Secondary Movements», párr. 7, 2004.
- 33 ACNUR, «Convention Plus Issues Paper on Addressing Irregular Secondary Movements of Refugees and Asylum Seekers», FORUM/CG/SM/03, párr. 15, www.unhcr.ch, 2004.
- 34 ACNUR, «The Strengthening Protection Capacity Project: Project Description», www.unhcr.ch, 2004.
- 35 Comunicado de Prensa de las Naciones Unidas, «Secretary-General Stresses Clear Need for International Cooperation on Refugee, Migration Policy», Doc. SG/SM/8522, 22 de noviembre de 2002.
- 36 J. van Selm, «The Strategic Use of Resettlement», *Refugee*, vol. 22, nº 1, 2004, p. 40.
- 37 J. Milner, «Resettlement», en M. Gibney y R. Hansen (eds.), *Immigration and Asylum: From 1900 to the Present*, ABC-Clio, Santa Barbara, 2005.
- 38 J. Milner, «Recent Developments in International Resettlement Policy: Implications for the UK Programme», en V. Gelthorpe y L. Herlitz (eds.), *Listening to the Evidence: the Future of UK Resettlement*, Ministerio del Interior, Londres, 2003.
- 39 ACNUR, «Convention Plus: Framework of Understandings on Resettlement», FORUM/CG/RES/04, www.unhcr.ch, 2003.
- 40 ACNUR, *Resettlement Handbook*, ACNUR, Ginebra, cap. 7, www.unhcr.ch, 2004.
- 41 La Convención de 1951 en relación con el Estatuto de Refugiado, Preámbulo, párr. 4.
- 42 A. Betts, «International Cooperation between North and South to Enhance Refugee Protection in Regions of Origin», Documento de Trabajo nº 25, Centro de Estudios sobre Refugiados, Oxford, 2005, pp. 40-63.
- 43 A. Suhrke, «Burden-Sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective Action versus National Action», *Journal of Refugee Studies*, vol. 11, nº 4, 1998, pp. 396-415.
- 44 A. Betts, «Public Goods Theory and the Provision of Refugee Protection: The Role of de Joint-Product Model in Burden-Sharing Theory», *Journal of Refugee Studies*, vol. 16, nº 3, 2003, pp. 290-291.
- 45 ACNUR, «Briefing Note on UNHCR New York for the High-Commissioner-elect», archivado con el autor, 2005.
- 46 A. Betts, «International Cooperation between North and South», pp. 50-53.
- 47 ACNUR, «Making Comprehensive Approaches to Resolving Problems More Systematically», 3º Foro de la Convención Plus, FORUM/2004/7, 16/09/04, www.unhcr.ch.

Capítulo 7

- 1 Véase la base de datos del Proyecto Global para los DDI de Consejo Noruego para los Refugiados (www.IDPProject.org) y el *World Refugee Survey* del Comité de los EE.UU. para Refugiados e Inmigrantes.
- 2 W. C. Robinson, *Risks and Rights: the Causes, Consequences and Challenges of Development-Induced Displacement*, Proyecto Brookings-SAIS sobre Desplazamiento Interno, mayo de 2003.
- 3 Véase www.IDPProject.org. Las cifras son en gran parte «cálculos aproximados». Incluyen tanto a las personas que se hallan en una situación de vulnerabilidad y necesidad de atención internacional como a las que quizá estén bien integradas, incluso con cierto bienestar material, en sus países pero no pueden regresar a las zonas de las que vinieron y en las tienen derechos de propiedad. Las cifras también pueden incluir a hijos y nietos de los desplazados originariamente. Los criterios para decidir cuándo finaliza el desplazamiento están siendo desarrollados actualmente por el representante del secretario general sobre Derechos Humanos de los Desplazados Internos en respuesta a una petición del coordinador de Ayuda de Emergencia.
- 4 J. Borton, M. Buchanan-Smith y R. Otto, *Support to Internally Displaced Persons — Learning from Evaluations*, Agencia Internacional Sueca para la Cooperación y el Desarrollo, 2005, pp. 14-15.
- 5 J.-D. Tauxe, «We Should Have Humanitarian Access to Displaced Civilians», *International Herald Tribune*, 1 de marzo de 2000. Para un análisis completo de los desplazados internos como categoría especial, véase E. Mooney, «The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern», *Refugee Survey Quarterly*, septiembre 2005.
- 6 R. Cohen y F. M. Deng, *Masses in Flight: the Global Crisis of Internal Displacement*, Brookings Institution, 1998, pp. 2, 27.
- 7 «HIV Prevalence among IDPs Stands at 35 Percent», *The Monitor*, Africa News, 30 de junio de 2005.
- 8 S. B. Holtzman y T. Nezam, *Living in Limbo*, Banco Mundial, 2004.
- 9 R. Cohen y F. M. Deng, *Masses in Flight*, p. 275.
- 10 D. A. Korn, *Exodus within Borders*, Brookings Institution, 1999, p. 49.
- 11 Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, Unidad de Desplazamientos Internos, *No Refuge: The Challenge of Internal Displacement*, Naciones Unidas, 2003, pp. 68-69.
- 12 Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución Final de la Cumbre Mundial de 2005, A/RES/60/1, 15 de septiembre de 2005, párr. 139.
- 13 *Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility*, Proyecto Brookings Institution-Universidad de Bern sobre Desplazamientos Internos, abril de 2005.
- 14 *Report of the Expert Group Meeting on Internal Displacement in the Commonwealth: Common Themes and Best Practice Guidelines*, Secretaría de la Commonwealth, 12-21 de mayo de 2003.
- 15 Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, *No Refuge: The Challenge of Internal Displacement*, pp. 64-67.
- 16 Véase Resolución de la Comisión de la ONU sobre Derechos Humanos, 23 de abril de 2003, y Resolución 58/177 de la Asamblea General, 22 de diciembre de 2003.
- 17 Naciones Unidas, Resolución Final de la Cumbre Mundial de 2005, párr. 132.
- 18 K. Annan, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, Naciones Unidas, Nueva York, 2005, párr. 210.
- 19 R. Cohen, «The Guiding Principles on Internal Displacement: An Innovation in International Standard Setting», *Global Governance*, vol. 10, nº 4, octubre-diciembre de 2004, pp. 459-480. Para Georgia, véase E. Mooney y B. Jarrah, *Internally Displaced Persons' Voting Rights in the OSCE Region*, Brookings Institution, 2004, pp. 32-42.
- 20 Véase R. Cohen, W. Kälin y E. Mooney, *The Law of the South Caucasus and the Guiding Principles on Internal Displacement*, Sociedad Americana de Derecho Internacional y Brookings Institution, 2004, y Memorial, *Annotations* a los Principios Guía, Moscú, 2005.
- 21 Naciones Unidas, Comisión sobre los Derechos Humanos, Informe del representante del secretario general sobre Desplazados Internos, F. M. Deng, doc. de la ONU E/CN.4/2002/95, 16 de enero de 2002, párr. 98.
- 22 Véase W. Kälin, «How Hard is Soft Law?», en *Recent Commentaries about the Nature and Application of the Guiding Principles on Internal Displacement*, Proyecto Brookings-CUNY sobre Desplazamientos Internos, abril de 2002.
- 23 *International Symposium on the Mandate of the Representative of the UN Secretary-General on Internally Displaced Persons: Taking Stock and Charting the Future*, organizado por los gobiernos de Austria y Noruega, Proyecto Brookings Institution-SAIS sobre Desplazamientos Internos, Viena, Austria, 12-13 de diciembre de 2002, pp. 8-11, 21.
- 24 Subcomisión de las Naciones Unidas sobre el Fomento y la Protección de los Derechos Humanos, Principios sobre Alojamiento y Restitución de

- Propiedades a los Refugiados y Desplazados, E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005.
- 25 Véase Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Informe del representante del secretario general sobre Desplazados Internos, Francis M. Deng, que expone los resultados de cuatro importantes estudios sobre el enfoque de colaboración, doc. de la ONU E/CN.4/2004/77, 4 de marzo de 2004, párr. 24-33.
- 26 R. Holbrooke, «Forgotten people: a borderline difference», *The Washington Post*, 8 de mayo de 2000.
- 27 S. Martin, *Refugee Women*, 2ª edición, Lexington Books, pp. 154-155.
- 28 Comité Permanente Interagencias, *Implementing the Collaborative Response to Situations of Internal Displacement: Guidance for UN Humanitarian and/or Resident Coordinators and Country Teams*, septiembre de 2004.
- 29 Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, *No Refuge*, pp. 42-43.
- 30 Comité Permanente Interagencias, *Protection of Internally Displaced Persons*, Serie nº 2 de Documentos Políticos, Nueva York, Naciones Unidas, 2000.
- 31 S. Bagshaw y D. Paul, *Protect or Neglect: Towards a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons*, Proyecto Brookings-SAIS sobre Desplazamientos Internos y Oficina para la Coordinación de Asuntos humanitarios, p. 10, www.brookings.edu/fp/projects/idp/protection_survey.htm.
- 32 S. Bagshaw y D. Paul, *Protect or Neglect*, p. 4.
- 33 R. Cohen, «UNHCR: Expanding its Role with IDPs», *Forced Migration Review*, suplemento, octubre de 2005, p. 10.
- 34 Véase Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, *No Refuge*, pp. 65-66. y S. Bagshaw y D. Paul, *Protect or Neglect*, pp. 75-76.
- 35 Internacional de Refugiados, «Funding shortfalls plague global humanitarian response», 13 de junio de 2005.
- 36 J. Egeland, «Towards a stronger humanitarian response system», *Forced Migration Review*, octubre de 2005, p. 5.
- 37 S. Ogata, *The Turbulent Decade: Confronting the Refugee Crises of the 1990s*, W. W. Norton & Co., Nueva York/Londres, 2005, pp. 50-171.
- 38 Palabras del general de división W. L. Nash (ret.) en una reunión titulada «Independent Humanitarian Action: A Thing of the Past?», Brookings Institution, 16 de abril de 2004.
- 39 Véase, por ejemplo, un reciente estudio encargado por la ONU, preparado por E. B. Eide, A. T. Kaspersen, R. Kent y K. von Hippel, *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*, mayo de 2005.
- 40 Véase W. G. O'Neill, *A New Challenge for Peacekeepers: The Internally Displaced*, Proyecto Brookings-SAIS sobre Desplazamientos Internos, abril de 2004, pp. 6-7, 8-9, 24-39.
- 41 M. Lacey, «UN Forces Using Tougher Tactics to Secure Peace», *New York Times*, 23 de mayo de 2005.
- 42 Naciones Unidas, Resultado de la Cumbre Mundial de 2005, párr. 92-93.
- 43 *Ibid.*, párr. 139.
- 44 «UN Refugee boss says world tackling past failures», *News*, 1, New Brisbane, Australia, 27 de septiembre de 2005.

Capítulo 8

- Véase el número especial de *Refugees*, «How Secure Do You Feel?», 2005, vol. 2, nº 139.
- Los dos primeros acuerdos entraron en vigor en 2003 y el último en 2004. Para la lista de firmantes y datos concretos de la entrada en vigor, véase http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_signals.html.
- B. S. Chimni, «From Resettlement to Repatriation: Towards a Critical History of Durable Solutions», Trabajo de Investigación del ACNUR nº 2, 1999.
- ACNUR, «Multilateral Framework of Understandings on Resettlement», Foro del Alto Comisionado, Foro/2004/6, 16 de septiembre de 2004.
- Ibid.*, p. 4.
- ACNUR, «Progress Report: Convention Plus», 16 de septiembre de 2004, pp. 4-5.
- Para un análisis de la respuesta de los países occidentales, véase M. Gibney, *The Ethics and politics of Asylum: Liberal Democracy and the Response to Refugees*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- E. Feller, «Preface» en E. Feller, V. Türk y F. Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. xvii.
- B. S. Chimni, «Reforming the International Refugee Regime: A Dialogic Model», *Jornal of Refugee Studies*, vol. 14, nº 2, 2001, pp. 151-168.
- ACNUR, «Progress Report: Convention Plus», Foro del Alto Comisionado /2004/5, 16 de septiembre de 2004, nota 5.
- E. Feller, «Preface» en E. Feller et al. (eds.), *Refugee Protection in International Law*, p. xviii.
- Ibid.*
- A. Betts, «Convention Plus: Continuity or Change in

- North-South Responsibility Sharing», informe preparado para el taller «New Asylum Paradigm?», COMPAS, 14 de junio de 2005, p. 7.
- 14 Ibid., pp. 1, 5, 12.
- 15 G. Noll, «Securitizing Sovereignty? States, Refugees and the Regionalization of International Law», en E. Newman y J. van Selm (eds.), *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State*, UN University Press, Tokio, 2003, p. 292.
- 16 A. Betts, «What Does 'Eficiency' Mean in the Context of the Global Refugee Regime?», Documento de Trabajo nº 9 (2005), Centro sobre Migraciones, Política y Sociedad, Universidad de Oxford, Oxford.
- 17 A. Appiah, *In My Father's House*, Harvard University Press, Harvard, 1992, p. 26.
- 18 ACNUR. Conclusión del Comité Ejecutivo sobre Cooperación Internacional y Reparto de Cargas y Responsabilidades en Situaciones de Entradas Masivas, nº 100 (LV) — 2004, 8 de octubre de 2004; ACNUR, Comité Permanente, 33ª reunión, Cooperación Internacional y Reparto de Cargas y Responsabilidades en Situaciones de Entradas Masivas, EC/55/SC/CRP14, 7 de junio de 2005, párr. 1.
- 19 J. Habermas, «Struggles for Recognition in the Democratic Constitutional State», en A. Gutman (ed.), *Multiculturalism*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1994, p. 142.
- 20 Por ejemplo, en 1999 los fondos de la Oficina Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) para la antigua Yugoslavia y Kosovo «eran cuatro veces superiores a los de los 70 países africanos, caribeños y del Pacífico», Comité Permanente Interagencias, *Global Humanitarian Assistance 2000*, Naciones Unidas, pp. 64-65.
- 21 Los principales donantes bilaterales trabajan conjuntamente a través del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (DAC), donde se incluyen los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Suecia, Holanda, Japón, Noruega, Italia, Francia y Suiza.
- 22 G. Everts, *Guide for UNHCR Field Offices on Donor Relations and Resource Mobilisation*, ACNUR, 2003, p. 28; I. Smillie y L. Minear, *The Quality of Money: Donor Behavior in Humanitarian Financing: An Independent Study*, Centro Internacional Feinstein sobre la Hambruna, Tufts University, Boston, 2003.
- 23 R. Kent et al., *Changes in Humanitarian Financing: Implications for the United Nations*, Comité Permanente Interagencias, Naciones Unidas, 2003.
- 24 La Reunión Internacional sobre el Buen Donante Humanitario se celebró en Estocolmo, 16-17 de junio de 2003; las conclusiones están en <http://www.reliefweb.int>.
- 25 E. Feller et al. (eds.), *Refugee Protection in International Law*, p. 668.
- 26 Véase «Summary Conclusions: Supervisory Responsibility», *ibid.*, pp. 670-671.
- 27 Hoi Trinh, «UNHCR and Accountability: the Non-reviewability of UNHCR Decisions», en A. Bolesta (ed.), *Forced Migration and the Contemporary World: Challenges to the International System*, Libra, Bialystok, 2003, p. 51.
- 28 Para recomendaciones detalladas, véase M. Alexander, «Refugee Status determination Conducted by UNHCR», *International Journal of Refugee Law*, vol. 11, nº 2, 1999, pp. 286-287.
- 29 I. Smillie y L. Minear, *The Quality of Money*, p. 21.
- 30 G. Everts, *Guide for UNHCR Field Offices*, p. 32.
- 31 *Ibid.*
- 32 Véase ACNUR, *Global Report 2003* y Everts, *Guide for UNHCR Field Offices*, p. 7.
- 33 ACNUR, *Global Report 2004*, p. 25.
- 34 V. Mattar y P. White, *Consistent and Predictable Responses to IDPs: A Review of UNHCR's Decision Making Processes*, ACNUR, Unidad de Análisis Políticos y Evaluaciones, EPAU/2005/2, marzo de 2005, p. 1.
- 35 ACNUR, *Refugees*, vol. 2, nº 139, p. 8.
- 36 *Ibid.*, p. 9.

Anexos

Notas técnicas sobre información estadística

La mayoría de los países han adoptado la definición de refugiado contenida en la Convención de la ONU de 1951, aunque existen importantes diferencias nacionales en cuanto al registro y la determinación. En los países industrializados, donde por lo general el ACNUR se basa en datos proporcionados por las autoridades, la principal fuente de datos estadísticos es la información sobre solicitudes individuales de asilo.

En buena parte del mundo en vías de desarrollo, no obstante, a menudo se acepta a los refugiados sobre una base grupal. En estos casos, es prioritario mantener un registro creíble de refugiados para la provisión de ayuda material. Estos registros, a menudo controlados por el ACNUR a petición del gobierno del país de acogida, constituyen una importante fuente de datos estadísticos. Los registros de refugiados se suelen verificar y complementar con información procedente de datos y estudios sanitarios.

Para los fines de los datos estadísticos del ACNUR, las personas de interés conforman las siguientes categorías:

- Entre los *refugiados* se incluyen personas reconocidas según la Convención de 1951 con respecto al Estatuto de Refugiados, su protocolo de 1967 y la Convención de la OUA de 1969 Reguladora de los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África; las personas reconocidas con arreglo al Estatuto del ACNUR; las personas a las que se permite quedarse por razones humanitarias; y las personas a las que se concede protección temporal.

El mandato del ACNUR abarca a todos los refugiados, salvo a los palestinos residentes en zonas donde actúa la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA). Estos refugiados no están incluidos en los datos estadísticos del ACNUR. De todos modos, sí son responsabilidad del ACNUR los que viven fuera de las zonas de operación de la UNRWA.

- Los *solicitantes de asilo* son personas que han solicitado asilo o estatuto de refugiado pero aún no han recibido una resolución definitiva de su solicitud. Habría que distinguir entre el número de solicitantes de asilo que han presentado una solicitud durante un *determinado período* («solicitudes de asilo presentadas») y el de aquellos cuya solicitud aún no se ha resuelto *en una determinada fecha* («acumulación de casos pendientes o no resueltos»).

- En los últimos años, ha aumentado el compromiso del ACNUR con los *desplazados internos* (DDI). Los DDI a menudo se desplazan por las mismas razones que los refugiados. Sin embargo, dado que los DDI no han cruzado ninguna frontera internacional, su situación legal y la respuesta internacional a su crítica situación difieren considerablemente de las de los refugiados. Además, los datos estadísticos de los primeros son menos fiables que los de los segundos.

Los datos del ACNUR se limitan a DDI a los que el ACNUR facilita protección y asistencia. Como tales, los datos estadísticos del ACNUR no procuran un cuadro exhaustivo del desplazamiento interno global.

- Los *retornados*, «*refugiados retornados*» y «*DDI retornados*» se refieren a refugiados y DDI que han regresado a casa pero siguen recibiendo asistencia del ACNUR. A efectos estadísti-

cos, sólo se incluyen en la población de interés del ACNUR los refugiados y los DDI que han regresado en los últimos 12 meses. En la práctica, no obstante, puede que las operaciones ayuden a los retornados durante períodos más largos.

- Además de proteger a las personas que están o han estado recientemente desplazadas, el ACNUR extiende su apoyo a los *apátridas* intentando evitar y reducir la condición de tal. Un apátrida es alguien no considerado ciudadano por ningún Estado según sus leyes. Es difícil obtener datos estadísticos sobre apátridas, sobre los no desplazados.

Aunque se han realizado esfuerzos por lograr que los datos estadísticos sean lo más exhaustivos posible, quizás algunos movimientos y poblaciones permanezcan sin registrar debido a falta de información. Concretamente, es difícil conseguir cifras exactas sobre regresos de refugiados y sobre desplazados internos debido a movimientos no registrados y a la falta de acceso a esa gente. Los regresos incluidos en el anexo 2 se basan generalmente en datos de llegadas desde países de origen.

Para los países industrializados que no siguen la pista de los refugiados reconocidos, el ACNUR ha adoptado un método sencillo basado en llegadas recientes o el reconocimiento de solicitantes de asilo para calcular la población de refugiados, incluyendo aquellos a quienes se ha permitido quedarse por razones humanitarias. Para Australia, Canadá, Nueva Zelanda y los Estados Unidos, las estimaciones recientes sobre poblaciones de refugiados se basan en el número de refugiados reasentados y de solicitantes de asilo reconocidos en un período de cinco años. En la mayoría de los países europeos se ha aplicado un período de 10 años, teniendo en cuenta que en ellos los refugiados tardan más tiempo en obtener la ciudadanía (véase anexo 3).

La clasificación regional adoptada en los anexos es la de la División de Población de la Secretaría de las Naciones Unidas. Asia incluye gran parte de Oriente Medio (aunque no el norte de África) y Turquía. En las tablas, las cifras inferiores a 1.000 se redondean hasta la decena más próxima, mientras que las de 1.000 y superiores hasta la centena. Un guión (-) indica que el valor es cero, está redondeado a cero o no es aplicable. Dos puntos (..) señalan que el dato no está disponible.

La mayoría de los datos utilizados en esta publicación proceden del Anuario Estadístico del ACNUR y otros informes (véase <http://www.unhcr.or/statistics>).

Anexo 1

Estados firmantes de la Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados, el Protocolo de 1967, la Convención de la OUA de 1969 sobre Refugiados, las Convenciones de 1954 y 1961 sobre la apatridia; y miembros del Comité Ejecutivo (ExCom) del ACNUR a finales de 2004

Países miembros de las Naciones Unidas	Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados ^a	Protocolo de 1967 ^b	Convención de la OUA de 1969 sobre Refugiados ^c	Convención de 1954 sobre la apatridia ^d	Convención de 1961 sobre la apatridia ^e	Miembros ExCom del ACNUR ^f
Afganistán						
Albania	1992	1992		2003	2003	
Argelia	1963	1967	1974	1964		1963
Andorra						
Angola	1981	1981	1981			
Antigua y Barbuda	1995	1995		1988		
Argentina	1961	1967		1972		1979
Armenia	1993	1993		1994	1994	
Australia	1954	1973		1973	1973	1951
Austria	1954	1973			1972	1951
Azerbaiján	1993	1993		1996	1996	
Bahamas	1993	1993				
Bahrain						
Bangladesh						1995
Barbados				1972		
Bielorusia	2001	2001				
Bélgica	1953	1969		1960		1951
Belice	1990	1990				
Benín	1962	1970	1973			
Bután						
Bolivia	1982	1982		1983	1983	
Bosnia y Herzegovina	1993	1993		1983	1996	
Botswana	1969	1969	1995	1969		
Brasil	1960	1972		1996		1951
Brunéi Darussalam						
Bulgaria	1993	1993				
Burkina Faso	1980	1980	1974			
Burundi	1963	1971	1975			
Camboya	1992	1992				
Camerún	1961	1967	1985			
Canadá	1969	1969			1978	1957
Cabo Verde		1987	1989			
Rep. Centroafricana	1962	1967	1970			
Chad	1981	1981	1981	1999	1999	
Chile	1972	1972				2000
China	1982	1982				1958
Colombia	1961	1980				1955
Comoras						
Congo	1962	1970	1971			
Costa Rica	1978	1978		1977	1977	
Costa de Marfil	1961	1970	1998			2000
Croacia	1992	1992		1992		
Cuba						
Chipre	1963	1968				2003
República Checa	1993	1993		2004	2001	
República Democrática Popular de Corea						
Rep. Dem. del Congo	1965	1975	1973			1979
Dinamarca	1952	1968		1956	1977	1951
Djibouti	1977	1977				
Dominica	1994	1994				

La situación de los refugiados en el mundo

Países miembros de las Naciones Unidas	Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados ^a	Protocolo de 1967 ^b	Convención de la OUA de 1969 sobre Refugiados ^c	Convención de 1954 sobre la apatridia ^d	Convención de 1961 sobre la apatridia ^e	Miembros ExCom del ACNUR ^f
República Dominicana	1978	1978				
Ecuador	1955	1969		1970		2002
Egipto	1981	1981	1980			2004
El Salvador	1983	1983				
Guinea Ecuatorial	1986	1986	1980			
Eritrea						
Estonia	1997	1997				
Etiopía	1969	1969	1973			1993
Fiji	1972	1972		1972		
Finlandia	1968	1968		1968		1979
Francia	1954	1971		1960		1951
Gabón	1964	1973	1986			
Gambia	1966	1967	1980			
Georgia	1999	1999				
Alemania	1953	1969		1976	1977	1951
Ghana	1963	1968	1975			2005
Grecia	1960	1968		1975		1955
Granada						
Guatemala	1983	1983		2000	2001	
Guinea	1965	1968	1972	1962		2002
Guinea-Bissau	1976	1976	1989			
Guyana						
Haití	1984	1984				
Santa Sede (la) ^g	1956	1967				1951
Honduras	1992	1992				
Hungría	1989	1989		2001		1993
Islandia	1955	1968				
India						1995
Indonesia						
Iraq						
Irlanda	1956	1968		1962	1973	1996
Rep. Islámica de Irán	1976	1976				1955
Israel	1954	1968		1958		1951
Italia	1954	1972		1962		1951
Jamaica	1964	1980				
Japón	1981	1982				1979
Jordania						
Kazakistán	1999	1999				
Kenia	1966	1981	1992			2003
Kiribati				1983	1983	
Kuwait						
Kirguizistán	1996	1996				
República Democrática Popular de Laos						
Letonia	1997	1997		1999	1992	
Líbano						1963
Lesoto	1981	1981	1988	1974	2004	1979
Liberia	1964	1980	1971	1964	2004	
Jamairiya Árabe Libia			1981	1989	1989	
Liechtenstein	1957	1968				
Lituania	1997	1997		2000		
Luxemburgo	1953	1971		1960		
Madagascar	1967					1963
Malawi	1987	1987	1987			
Malasia						
Maldivas						
Mali	1973	1973	1981			

Países miembros de las Naciones Unidas	Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados ^a	Protocolo de 1967 ^b	Convención de la OUA de 1969 sobre Refugiados ^c	Convención de 1954 sobre la apatridia ^d	Convención de 1961 sobre la apatridia ^e	Miembros ExCom del ACNUR ^f
Malta	1971	1971				
Islas Marshall						
Mauritania	1987	1987	1972			
Mauricio						
México	2000	2000		2000		2001
Micronesia (Estados federados de)						
Mónaco	1954					
Mongolia						
Marruecos	1956	1971	1974 h			1979
Mozambique	1983	1989	1989			1999
Birmania						
Namibia	1995	1995				1982
Nauru						
Nepal						
Holanda	1956	1968		1962	1985	1955
Nueva Zelanda	1960	1973				2002
Nicaragua	1980	1980				1979
Níger	1961	1970	1971		1985	
Nigeria	1967	1968	1986			1963
Noruega	1953	1967		1956	1971	1955
Omán						
Pakistán						1988
Palau						
Panamá	1978	1978				
Papúa Nueva Guinea	1986	1986				
Paraguay	1970	1970				
Perú	1964	1983				
Filipinas	1981	1981				1991
Polonia	1991	1991				1997
Portugal	1960	1976				
Qatar						
República de Corea	1992	1992		1962		2000
República de Moldavia	2002	2002				
Rumania	1991	1991				2005
Federación Rusa	1993	1993				1995
Ruanda	1980	1980	1979			
San Cristóbal y Nieves	2002					
Santa Lucía						
San Vicente y Granadinas	1993	2003		1999		
Samoa	1988	1994				
San Marino						
Santo Tomé y Príncipe	1978	1978				
Arabia Saudí						
Senegal	1963	1967	1971			
Serbia y Montenegro	2001	2001		2001		2002
Seychelles	1980	1980	1980			
Sierra Leona	1981	1981	1987			
Singapur						
Eslovaquia	1993	1993		2000	2000	
Eslovenia	1992	1992		1992		
Islas Salomón	1995	1995				
Somalia	1978	1978				1988
Sudáfrica	1996	1996	1995			1997
España	1978	1978		1997		1994
Sri Lanka						
Sudán	1974	1974	1972			1979

La situación de los refugiados en el mundo

Países miembros de las Naciones Unidas	Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados ^a	Protocolo de 1967 ^b	Convención de la OUA de 1969 sobre Refugiados ^c	Convención de 1954 sobre la apatridia ^d	Convención de 1961 sobre la apatridia ^e	Miembros ExCom del ACNUR ^f
Surinam	1978	1978				
Suazilandia	2000	1969	1989	1999	1999	
Suecia	1954	1967		1965	1969	1958
Suiza	1955	1968		1972		1951
República Árabe Siria						
Taiquistán	1993	1993				
Ex-República Yugoslava de Macedonia	1994	1994		1994		
Tailandia						1979
Timor-Leste	2003	2003				
Togo	1962	1969	1970			
Tonga						
Trinidad y Tobago	2000	2000		1966		
Túnez	1957	1968	1989	1969	2000	1958
Turquia	1962	1968				1951
Turkmenistán	1998	1998				
Tuvalu	1986	1986				
Uganda	1976	1976	1987	1965		1967
Ucrania	2002	2002				
Emiratos Árabes Unidos						
Reino Unido	1954	1968		1959	1966	1951
República Unida de Tanzania	1964	1968	1975			1963
Estados Unidos		1968				1951
Uruguay	1970	1970		2004	2001	
Uzbekistán						
Vanuatu						
Venezuela		1986				1951
Vietnam						
Yemen	1980	1980				2003
Zambia	1969	1969	1973	1974		2004
Zimbabwe	1981	1981	1985	1998		
Total	142	142	45	57	29	68

a. Año de ratificación, adhesión y/o sucesión de la Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados.

b. Año de adhesión y/o sucesión del Protocolo de 1967.

c. Año de ratificación de la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) de 1969 sobre Refugiados.

d. Año de ratificación, adhesión y/o sucesión de la Convención de 1954 sobre el Estatuto de Apátrida.

e. Año de ratificación, adhesión y/o sucesión de la Convención de 1961 sobre Reducción de la Condición de Apátrida.

f. Se refiere al Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado.

g. País no miembro de las Naciones Unidas.

h. En 1984, Marruecos abandonó la OUA y sus compromisos.

Situación a 31 de diciembre de 2004.

Anexo 2

Población total bajo el amparo del ACNUR, finales de 2004

Región y país/territorio de asilo/residencia ¹	Refugiados ²	Solicitantes de asilo ³	Refugiados retornados ⁴	Otros de interés				Población total bajo el amparo
				DDI de interés para el ACNUR ⁵	DDI retornados ⁶	Apátridas ⁷	Varios ⁸	
Burundi	48 808	10.712	90.321	855	-	-	-	150 696
Djibouti	18.035	-	-	-	-	-	-	18 035
Eritrea	4 240	449	9 893	-	-	7	-	14.589
Etiopía	115.980	40	7	-	-	-	-	116 027
Kenia	239.835	9.474	1	-	-	-	-	249.310
Malawi	3.682	3.335	-	-	-	-	-	7.017
Mozambique	623	4.892	-	-	-	-	-	5 515
Ruanda	50.221	3.248	14.136	-	-	-	-	67 605
Somalia	357	334	18 069	-	-	-	-	18.760
Uganda	250.482	1.809	91	-	-	-	-	252.382
República Unida de Tanzania	602.088	166	2	-	-	-	-	602.256
Zambia	173.907	84	-	-	-	-	-	173 991
Zimbabwe	6.884	-	-	-	-	-	-	6.884
Total África oriental	1.515.142	34.543	132.520	855	-	7	-	1.683.067
Angola	13.970	929	90.246	-	-	-	-	105 145
Camerún	58.861	6 123	-	-	-	-	-	64 984
República Centroafricana	25.020	2 748	368	-	-	-	-	28 136
Chad	259.880	-	184	-	-	-	-	260.064
Congo	68.536	3.232	1.035	-	-	-	-	72.803
Rep. Dem. del Congo	199.323	354	13 843	-	-	-	-	213 520
Guinea Ecuatorial	-	-	1	-	-	-	-	1
Gabón	13.787	4 839	-	-	-	-	-	18 626
Total África central	639.377	18.225	105.677	-	-	-	-	763.279
Argelia	169.048	6	1	-	-	-	-	169 055
Egipto	90.343	8 752	-	-	-	113	-	99.208
Jamairiya Árabe Libia	12.166	200	-	-	-	-	-	12.366
Marruecos	2.121	177	-	-	-	4	-	2.302
Sudán	141.588	4.271	290	662.302	-	-	37 416	845 867
Túnez	90	12	-	-	-	-	-	102
Total África septentrional	415.356	13.418	291	662.302	-	117	37.416	1.128.900
Botswana	2.839	1 034	-	-	-	-	-	3.873
Namibia	14.773	2.155	-	-	-	-	-	16.928
Sudáfrica	27.683	115.224	-	-	-	-	-	142 907
Suazilandia	704	306	-	-	-	-	-	1 010
Total África meridional	45.999	118.719	-	-	-	-	-	164.718
Benin	4.802	1.053	-	-	-	-	-	5 855
Burkina Faso	492	518	-	-	-	-	-	1.010
Costa de Marfil	72.088	2 111	7 594	38.039	-	-	-	119.832
Gambia	7.343	602	-	-	-	-	-	7.945
Ghana	42.053	6.010	-	-	-	-	-	48.063
Guinea	139.252	6.317	2	-	-	-	-	145.571
Guinea-Bissau	7.536	141	-	-	-	-	-	7.677
Liberia	15.172	5	56.872	498.566	33.050	-	35	603.700
Mali	11.256	1.085	-	-	-	-	-	12 341
Mauritania	473	117	-	-	-	-	29.500	30.090
Niger	344	41	-	-	-	-	-	385
Nigeria	8.395	1.086	364	-	-	-	-	9.845
Senegal	20.804	2 412	-	-	-	-	-	23.216
Sierra Leona	65.437	138	26.271	-	-	-	-	91.846
Togo	11.285	390	120	-	-	-	-	11.795
Total África occidental	406.732	22.026	91.223	536.605	33.050	-	29.535	1.119.171
Total África	3.022.606	206.931	329.711	1.199.762	33.050	124	66.951	4.859.135

La situación de los refugiados en el mundo

Región y país/territorio de asilo/residencia ¹	Refugiados ²	Solicitantes de asilo ³	Refugiados retornados ⁴	Otros de interés				Población total bajo el amparo
				DDI de interés para el ACNUR ⁵	DDI retornados ⁶	Apátridas ⁷	Varios ⁸	
China	299.37	44	-	-	-	-	-	299.419
Hong Kong, China	1.868	670	-	-	-	-	-	2.538
Japón	1.967	496	-	-	-	-	-	2.463
República de Corea	44	247	-	-	-	-	-	291
Total Asia oriental	303.254	1.457	-	-	-	-	-	304.711
Afganistán	30	29	940.469	159.549	27.391	-	-	1.127.468
Bangladesh	20.449	10	-	-	-	250.000	-	270.459
India	162.687	314	-	-	-	-	-	163.001
Rep. Islámica de Irán	1.045.976	48	698	-	-	-	-	1.046.722
Kazakistán	15.844	9	-	-	-	58.291	-	74.144
Kirguizistán	3.753	453	-	-	-	-	-	4.206
Nepal	124.928	654	-	-	-	-	10.737	136.319
Pakistán*	960.617	8.157	-	-	-	-	-	968.774
Sri Lanka	63	48	10.040	352.374	33.730	-	-	396.255
Tayikistán	3.306	458	80	-	-	-	-	3.844
Turkmenistán	13.253	3	-	-	-	-	-	13.256
Uzbekistán	44.455	477	-	-	-	-	-	44.932
Total Asia central-meridional	2.395.361	10.660	951.287	511.923	61.121	308.291	10.737	4.249.380
Camboya	382	316	-	-	-	-	-	698
Indonesia	169	59	-	-	-	-	16.397	16.625
Malasia	24.905	10.322	-	-	-	-	62.311	97.538
Birmania	-	-	210	-	-	-	-	210
Filipinas	107	44	-	-	-	-	1.829	1.980
Singapur	1	3	-	-	-	-	-	4
Tailandia	121.139	1.044	-	-	-	-	5	122.188
Timor-Leste	3	10	-	-	-	-	-	13
Vietnam	2.360	-	13	-	-	-	-	2.373
Total Asia oriental-meridional	149.066	11.798	223	-	-	-	80.542	241.629
Armenia	235.235	68	-	-	-	-	125	235.428
Azerbaiyán	8.606	1.231	-	578.545	-	30.000	430	618.812
Bahrein	-	6	-	-	-	-	-	6
Chipre	531	10.028	-	-	-	-	-	10.559
Georgia	2.559	11	117	237.069	406	32	-	240.194
Iraq	46.053	1.353	193.997	-	-	-	-	241.403
Israel	574	-	-	-	-	-	-	574
Jordania	1.100	12.453	-	-	-	-	-	13.553
Kuwait	1.519	157	-	-	-	80.000	21.000	102.676
Líbano	1.753	681	-	-	-	-	-	2.434
Territorios Palestinos Ocupados	-	-	32	-	-	-	-	32
Omán	7	24	-	-	-	-	-	31
Qatar	46	24	-	-	-	6.000	-	6.070
Arabia Saudí	240.552	170	-	-	-	-	-	240.722
República Árabe Siria	15.604	785	158	-	-	300.000	-	316.547
Turquía	3.033	3.929	16	-	-	-	-	6.978
Emiratos Árabes Unidos	105	52	-	-	-	-	-	157
Yemen	66.384	1.270	39	-	-	-	-	67.693
Total Asia occidental	623.661	32.242	194.359	815.614	406	416.032	21.555	2.103.869
Total Asia	3.471.342	56.157	1.145.869	1.327.537	61.527	724.323	112.834	6.899.589
Bielorusia	725	68	-	-	-	10.465	2.458	13.716
Bulgaria	4.684	920	-	-	-	-	-	5.604
República Checa	1.144	1.119	-	-	-	-	-	2.263
Hungría	7.708	354	-	-	-	-	-	8.062
Polonia	2.507	3.743	-	-	-	-	-	6.250
República de Moldavia	57	184	-	-	-	-	-	241
Rumania	1.627	210	-	-	-	400	-	2.237

Región y país/territorio de asilo/residencia ¹	Refugiados ²	Solicitantes de asilo ³	Refugiados retornados ⁴	Otros de interés				Población total bajo el amparo
				DDI de interés para el ACNUR ⁵	DDI retornados ⁶	Apátridas ⁷	Varios ⁸	
Federación Rusa	1.852	315	54	334.796	19.019	10.755	297.761	664.552
Eslovaquia	409	2.916	-	-	-	7	-	3.332
Ucrania	2.459	1.838	-	-	-	77.760	2.809	84.866
Total Europa oriental	23.172	11.667	54	334.796	19.019	99.387	303.028	791.123
Dinamarca	65.310	840	-	-	-	-	-	66.150
Estonia	11	6	-	-	-	150.536	-	150.553
Finlandia	11.325	-	-	-	-	-	-	11.325
Islandia	239	19	-	-	-	-	-	258
Irlanda	7.201	3.696	-	-	-	-	-	10.897
Letonia	11	1	-	-	-	452.176	-	452.188
Lituania	470	28	-	-	-	9.028	-	9.526
Noruega	44.046	-	-	-	-	923	-	44.969
Suecia	73.408	28.043	-	-	-	-	-	101.451
Reino Unido	289.054	9.800	-	-	-	-	-	298.854
Total Europa septentrional	491.075	42.433	-	-	-	612.663	-	1.146.171
Albania	51	36	-	-	-	-	-	87
Bosnia y Herzegovina	22.215	454	2.447	309.240	17.948	-	-	352.304
Croacia	3.663	33	7.468	7.540	5.026	14	-	23.744
Grecia	2.489	7.375	-	-	-	-	3.000	12.864
Italia	15.674	-	-	-	-	886	-	16.560
Malta	1.558	141	-	-	-	-	-	1.699
Portugal	377	-	-	-	-	-	-	377
Serbia y Montenegro	276.683	40	8.143	248.154	9.456	-	85.000	627.476
Eslovenia	304	323	-	-	-	584	-	1.211
España	5.635	-	-	-	-	14	-	5.649
Ex República Yugoslava de Macedonia	1.004	1.232	726	-	-	5.761	6	8.729
Total Europa meridional	329.653	9.634	18.784	564.934	32.430	7.259	88.006	1.050.700
Austria	17.795	38.262	-	-	-	524	-	56.581
Bélgica	13.529	22.863	-	-	-	93	-	36.485
Francia	139.852	11.600	-	-	-	708	-	152.160
Alemania	876.622	86.151	-	-	-	10.619	-	973.392
Liechtenstein	149	68	-	-	-	-	-	217
Luxemburgo	1.590	-	-	-	-	-	-	1.590
Holanda	126.805	28.452	-	-	-	-	-	155.257
Suiza	47.678	18.633	-	-	-	25	-	66.336
Total Europa occidental	1.224.020	206.029	-	-	-	11.969	-	1.442.018
Total Europa	2.067.920	269.763	18.838	899.730	51.449	731.278	391.034	4.430.012
Cuba	795	5	2	-	-	-	-	802
Total Caribe	795	5	2	-	-	-	-	802
Belice	732	31	-	-	-	-	-	763
Costa Rica	10.413	223	-	-	-	-	-	10.636
El Salvador	235	1	-	-	-	-	-	236
Guatemala	656	4	8	-	-	-	-	668
Honduras	23	21	-	-	-	-	-	44
México	4.343	161	-	-	-	-	-	4.504
Nicaragua	292	1	2	-	-	-	-	295
Panamá	1.608	271	-	-	-	-	-	1.879
Total Centroamérica	18.302	713	10	-	-	-	-	19.025
Argentina	2.916	990	4	-	-	-	-	3.910
Bolivia	524	22	1	-	-	-	-	547
Brasil	3.345	446	-	-	-	-	-	3.791
Chile	569	85	-	-	-	-	-	654
Colombia	141	36	67	2.000.000	-	-	-	2.000.244
Ecuador	8.450	1.660	3	-	-	-	-	10.113
Paraguay	41	6	-	-	-	-	-	47

La situación de los refugiados en el mundo

Región y país/territorio de asilo/residencia ¹	Refugiados ²	Solicitantes de asilo ³	Refugiados retornados ⁴	Otros de interés				Población total bajo el amparo
				DDI de interés para el ACNUR ⁵	DDI retornados ⁶	Apátridas ⁷	Varios ⁸	
Perú	766	232	2	-	-	-	-	1.000
Uruguay	97	10	-	-	-	-	-	107
Venezuela	244	3.904	-	-	-	-	26.350	30.498
Total Sudamérica	17.093	7.391	77	2.000.000	-	-	26.350	2.050.911
Total Latinoamérica y Caribe	36.190	8.109	89	2.000.000	-	-	26.350	2.070.738
Canadá	141.398	27.290	-	-	-	-	-	168.688
Estados Unidos	420.854	263.710	-	-	-	-	-	684.564
Total Norteamérica	562.252	291.000	-	-	-	-	-	853.252
Australia	63.476	5.022	-	-	-	-	-	68.498
Nueva Zelanda	5.350	746	-	-	-	-	-	6.096
Total Australia-Nueva Zelanda	68.826	5.768	-	-	-	-	-	74.594
Papúa Nueva Guinea	7.627	198	-	-	-	135	-	7.960
Total Melanesia	7.627	198	-	-	-	135	-	7.960
Total Oceanía	76.453	5.966	-	-	-	135	-	82.554
Varios	-	-	103	-	-	-	-	103
Total de totales	9.236.763	837.926	1.494.610	5.427.029	146.026	1.455.860	597.169	19.195.383

Notas

En general, los datos son procurados por los gobiernos basándose en sus propias definiciones y métodos de recogida.

Un guión (-) indica que el valor es cero, no está disponible o no es aplicable.

1. Clasificación regional según la Secretaría de las Naciones Unidas. A falta de cifras de los gobiernos, el ACNUR ha calculado aproximadamente la población de refugiados de muchos países basándose en llegadas recientes para reasentamiento y en reconocimiento de solicitantes de asilo. En el caso de Canadá, los EEUU, Australia y Nueva Zelanda, las estimaciones se basan en llegadas/reconocimiento durante los cinco últimos años, mientras que en la mayoría de los países europeos se ha aplicado un período de 10 años. Estos períodos reflejan los distintos ritmos de naturalización de los refugiados.

2. Personas reconocidas como refugiados según la Convención de la ONU de 1951/Protocolo de 1967, la Convención de la OUA de 1969, las que están en conformidad con el Estatuto del ACNUR, aquellas a las que se ha concedido un estatuto humanitario y aquellas a las que se ha concedido protección temporal.

3. Personas cuya solicitud de asilo o de Estatuto de refugiado está pendiente de resolución en alguna fase de la tramitación o que, por lo demás, están registradas como solicitantes de asilo.

4. Refugiados que han regresado a su lugar de origen durante el año. Fuente: país de origen y de asilo.

5. Personas desplazadas en su propio país y a las que el ACNUR extiende su protección y/o asistencia, generalmente con arreglo a una solicitud especial de un órgano competente de las Naciones Unidas.

6. DDI de interés para el ACNUR que han regresado a su lugar de origen durante el año.

7. Personas no consideradas ciudadanos por ningún país de acuerdo con sus leyes. Habría que considerar que los valores sólo son indicativos debido a la limitada disponibilidad de datos estadísticos sobre apátridas. Los solicitantes de asilo y los refugiados apátridas están incluidos en las categorías de «refugiados» y «solicitantes de asilo». 8. Personas de interés para el ACNUR, no incluidas en las columnas anteriores, entre las que se cuentan inmigrantes forzosos (Federación Rusa), residentes locales en situación de riesgo (Kosovo, Serbia y Montenegro), saharauis (Mauritania), solicitantes de asilo afganos (Federación Rusa, ACNUR), entreos rechazados tras cese de hostilidades (Sudán), musulmanes filipinos (Malasia) y colombianos (Venezuela).

* La población de refugiados de Pakistán es un cálculo aproximado del ACNUR. La cifra sólo incluye refugiados que viven en campamentos.

Fuentes: ACNUR, gobiernos.

Anexo 3

Refugiados por área importante y subregión de asilo de la ONU, 1995-2004 (finales de año)

Área importante de la ONU	Subregión	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
África	África oriental	2 029.000	1 584.000	1 563.000	1 505.000	1 615.000	1 662.000	1 626.000	1 629.000	1 600.000	1 515.000
	África central	1 545.000	790.000	414.000	379.000	475.000	603.000	612.000	610.000	603.000	639.000
	África septentrional	876.000	598.000	561.000	575.000	575.000	606.000	540.000	592.000	410.000	415.000
	África meridional	104.000	26.000	10.000	15.000	24.000	47.000	54.000	48.000	50.000	46.000
	África occidental	1 419.000	1 364.000	941.000	872.000	834.000	710.000	452.000	464.000	473.000	407.000
Total África		5.973.000	4.362.000	3.489.000	3.346.000	3.523.000	3.628.000	3.284.000	3.343.000	3.136.000	3.022.000
Asia	Asia Oriental	295.000	297.000	298.000	298.000	299.000	299.000	300.000	301.000	304.000	303.000
	Asia central-meridional	3 753.000	3 695.000	3 611.000	3 510.000	3 418.000	4 290.000	4 487.000	2 948.000	2 500.000	2 395.000
	Asia oriental-meridional	147.000	148.000	190.000	204.000	328.000	294.000	251.000	208.000	142.000	149.000
	Asia occidental	691.000	673.000	637.000	735.000	738.000	500.000	732.000	731.000	697.000	624.000
Total Asia		4.886.000	4.813.000	4.736.000	4.747.000	4.783.000	5.383.000	5.770.000	4.188.000	3.643.000	3.471.000
Europa	Europa oriental	53.000	294.000	253.000	143.000	92.000	41.000	34.000	34.000	30.000	23.000
	Europa septentrional	413.000	416.000	423.000	428.000	437.000	478.000	520.000	545.000	522.000	491.000
	Europa meridional	971.000	825.000	746.000	617.000	644.000	578.000	485.000	414.000	343.000	330.000
	Europa occidental	1 653.000	1 730.000	1 518.000	1 399.000	1 426.000	1 277.000	1 273.000	1 343.000	1 312.000	1 224.000
Total Europa		3.090.000	3.265.000	2.940.000	2.587.000	2.599.000	2.374.000	2.312.000	2.336.000	2.207.000	2.068.000
Latinoamérica y Caribe	Caribe	2.800	2.400	2.000	1.800	1.700	1.600	1.000	1.000	840	800
	Centroamérica	75.000	69.000	66.000	57.000	53.000	28.000	27.000	29.000	23.000	18.000
	Sudamérica	16.000	17.000	15.000	6.500	6.900	8.600	8.800	11.000	14.000	17.000
Total Latinoamérica y Caribe		93.800	88.400	83.000	65.300	61.600	38.200	36.800	41.000	37.840	35.800
Norte-américa	Norteamérica	775.000	745.000	689.000	653.000	644.000	635.000	645.000	615.000	586.000	562.000
Total Norteamérica		775.000	745.000	689.000	653.000	644.000	635.000	645.000	615.000	586.000	562.000
Oceania	Australia-Nueva Zelanda	66.000	71.000	70.000	74.000	70.000	65.000	63.000	65.000	62.000	69.000
	Melanesia	12.000	12.000	9.000	8.400	6.700	5.900	4.900	4.900	7.500	7.600
Total Oceanía		78.000	83.000	79.000	82.400	76.700	70.900	67.900	69.900	69.500	76.600
Total de totales		14.895.800	13.356.400	12.016.000	11.480.700	11.687.300	12.129.100	12.115.700	10.592.900	9.679.340	9.235.400

Nota:

Para explicaciones detalladas, consúltese los anuarios estadísticos del ACNUR.

A falta de cifras de los gobiernos, el ACNUR ha calculado aproximadamente la población de refugiados en muchos países industrializados basándose en llegadas recientes de reasentamiento y reconocimiento de solicitantes de asilo. Para Canadá, los EE.UU., Australia y Nueva Zelanda, las estimaciones se han basado en llegadas/reconocimiento de los últimos cinco años, mientras que para la mayoría de los países europeos se ha aplicado un período de 10 años. Estos períodos reflejan los diferentes ritmos de naturalización de los refugiados.

Fuentes: ACNUR, gobiernos.

Anexo 4

Población de refugiados por país de asilo, 1995-2004 (finales de año)

País de asilo ¹	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Albanistán	19.605	18.775	5	-	-	-	6	3	22	30
Albania	4.720	4.925	30	22.332	3.930	523	292	17	26	51
Argelia	192.489	190.267	170.746	165.226	165.249	169.656	169.422	169.233	169.033	169.048
Angola	10.884	9.381	9.364	10.605	13.071	12.086	12.250	12.250	13.382	13.970
Argentina	10.314	10.430	10.522	2.270	2.345	2.396	2.396	2.439	2.642	2.916
Armenia	218.950	218.950	219.000	310.012	296.216	280.591	264.337	247.550	239.289	235.235
Australia	62.145	67.313	66.074	69.745	64.918	60.246	57.895	59.436	56.258	63.476
Austria	34.385	89.116	84.394	80.300	82.081	15.492	14.390	14.130	16.109	17.795
Azerbaiyán	233.682	233.692	233.715	221.635	221.643	287	367	458	326	8.606
Bahamas	8	48	60	80	100	100	-	-	-	-
Bahrein	-	-	-	-	1	1	1	-	-	-
Bangladesh	51.118	30.692	21.603	22.277	22.210	21.627	22.173	22.025	19.792	20.449
Bielorusia	28.988	30.525	50	75	260	458	584	618	638	725
Bélgica	31.691	36.060	36.060	15.509	16.760	18.832	12.265	12.578	12.595	13.529
Belice	8.750	8.534	8.387	3.483	2.891	1.250	1.129	1.049	861	732
Benin	23.843	5.960	2.918	2.903	3.657	4.296	4.799	5.021	5.034	4.802
Bolivia	681	698	333	349	350	351	347	350	527	524
Bosnia y Herzegovina	-	-	40.000	40.000	65.645	38.152	32.745	28.022	22.517	22.215
Botswana	266	214	281	2.137	1.296	3.551	3.581	2.805	2.838	2.839
Brasil	2.050	2.212	2.260	2.347	2.378	2.722	2.884	3.182	3.193	3.345
Bulgaria	1.320	1.430	390	240	547	1.474	3.004	3.658	4.068	4.684
Burkina Faso	29.777	28.381	1.801	564	675	696	457	457	466	492
Burundi	173.017	20.733	22.028	25.093	22.109	27.136	27.896	40.533	40.971	48.808
Camboya	15	16	14	21	21	34	50	200	76	382
Camerún	45.781	46.407	47.057	47.826	49.227	43.680	41.186	58.288	58.583	58.861
Canadá	152.125	138.435	125.184	119.371	123.316	126.991	129.224	129.950	133.094	141.398
República Centroafricana	33.856	36.564	38.499	43.013	49.314	55.661	49.239	50.725	44.753	25.020
Chad	100	100	302	8.810	23.478	17.692	12.950	33.455	146.400	259.880
Chile	283	313	276	305	323	364	389	413	466	569
China	288.309	290.100	291.507	292.345	293.299	294.110	295.325	297.277	299.354	299.375
Colombia	218	220	223	226	230	239	210	205	186	141
Comoras	-	-	-	-	9	11	13	-	-	-
Congo	19.404	20.451	20.697	27.174	39.870	123.190	119.147	109.201	91.362	68.536
Costa Rica	24.226	23.176	23.114	22.986	22.903	5.519	8.104	12.433	13.508	10.413
Costa de Marfil	297.908	327.696	208.502	151.182	138.429	120.691	126.239	44.749	75.971	72.088
Croacia	198.647	165.395	68.863	29.027	28.374	22.437	21.875	8.392	4.387	3.663
Cuba	1.829	1.694	1.280	1.067	967	954	1.036	1.005	836	795
Chipre	55	49	43	84	117	76	83	173	349	531
República Checa	2.655	2.266	1.731	1.805	1.232	1.186	1.216	1.297	1.516	1.144
Rep. Dem. del Congo	1.433.760	675.973	297.538	240.214	285.270	332.509	362.012	332.978	234.033	199.323
Dinamarca	64.844	66.373	68.122	69.015	69.006	71.035	73.284	73.597	69.858	65.310
Djibouti	27.310	25.076	23.590	23.582	23.271	23.243	23.176	21.702	27.034	18.035
República Dominicana	985	640	638	614	625	510	-	-	-	-
Ecuador	202	211	227	248	314	1.602	1.715	3.240	6.381	8.450
Egipto	5.407	6.035	6.493	6.276	6.553	6.840	7.230	80.494	88.749	90.343
El Salvador	154	150	109	33	24	59	69	74	246	235
Eritrea	1.083	2.106	2.606	2.501	2.972	1.984	2.272	3.619	3.889	4.240
Estonia	-	-	-	-	-	4	11	10	12	11
Etiopía	393.479	390.528	323.067	262.160	257.689	197.959	152.554	132.940	130.274	115.980
Fiji	9	9	-	-	-	-	-	-	-	-
Finlandia	10.191	11.382	12.017	12.290	12.869	13.276	12.728	12.490	10.843	11.325
Francia	155.245	151.329	146.558	140.215	129.722	132.508	131.601	132.182	130.838	139.852
Gabón	791	798	862	1.124	15.070	17.982	15.581	13.473	14.005	13.787
Gambia	6.599	6.924	7.279	10.320	17.219	12.016	8.133	12.120	7.465	7.343
Georgia	100	95	162	20	5.180	7.620	7.901	4.192	3.864	2.559

País de asilo ¹	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Alemania	1 267.900	1.266.000	1.049.000	949.200	975.500	906.000	903.000	980.000	960.395	876.622
Ghana	83.200	35.617	22.858	14.557	13.261	12.720	11.792	33.515	43.947	42.053
Grecia	4.428	5.780	5.520	6.145	6.283	6.653	6.948	2.788	2.771	2.489
Guatemala	1.496	1.564	1.508	815	732	720	729	733	715	656
Guinea	672.298	663.854	435.300	482.467	501.544	427.206	178.444	182.163	184.341	139.252
Guinea-Bissau	15.350	15.401	15.982	6.604	7.120	7.587	7.332	7.639	7.551	7.536
Guyana	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Honduras	63	63	9	9	9	12	20	29	23	23
Hong Kong, China	1.481	1.348	1.229	1.039	974	983	1.390	1.496	1.902	1.868
Hungria	11.394	7.537	5.890	3.504	4.990	5.064	4.710	6.088	7.023	7.708
Islandia	197	232	260	294	254	244	213	207	239	239
India	227.480	233.370	223.073	185.516	180.031	170.941	169.549	168.855	164.757	162.687
Indonesia	19	61	34	47	162.506	122.618	73.551	28.596	233	169
Iraq	116.722	112.957	104.032	104.022	128.913	127.787	128.142	134.190	134.190	46.053
Irlanda	400	69	430	600	2.835	2.543	3.598	5.380	5.971	7.201
Rep. Islámica de Irán	2.071.988	2.030.359	1.982.553	1.931.332	1.835.688	1.868.000	1.868.000	1.306.599	984.896	1.045.976
Israel	-	-	-	27	128	4.075	4.168	4.179	4.179	574
Italia	74.302	64.711	66.620	5.473	6.024	6.849	8.571	10.060	12.841	15.674
Jamaica	23	25	33	37	37	38	-	-	-	-
Japón	5.435	5.278	4.851	4.492	4.235	3.752	3.200	2.657	2.266	1.967
Jordania	698	874	733	777	1.012	1.072	1.067	1.199	1.196	1.100
Kazakistán	15.561	15.577	15.577	8.338	14.795	20.574	19.531	20.610	15.831	15.844
Kenia	234.665	223.640	232.097	238.187	223.696	206.106	239.221	233.671	237.512	239.835
Kuwait	3.306	3.831	3.787	4.182	4.334	2.776	1.255	1.521	1.518	1.519
Kirgizistán	13.407	16.707	15.276	14.560	10.849	10.609	9.296	7.708	5.591	3.753
Rep. Dem. Popular de Laos	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-
Letonia	-	-	-	2	6	7	8	7	17	11
Libano	1.867	2.408	3.062	3.684	4.172	2.672	2.815	2.820	2.522	1.753
Lesoto	-	-	-	-	1	-	39	-	-	-
Liberia	120.080	120.061	126.886	96.317	96.317	69.315	54.760	64.956	33.997	15.172
Jamairiya Árabe Libia	3.973	7.747	8.481	10.558	10.535	11.543	11.664	11.666	11.897	12.166
Liechtenstein	-	-	-	-	-	70	141	128	149	149
Lituania	-	-	6	34	44	55	287	368	403	470
Luxemburgo	700	700	700	700	700	759	1.201	1.201	1.201	1.590
Macao, China	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Madagascar	-	-	-	-	28	50	34	-	-	-
Malawi	1.018	1.268	280	1.245	1.700	3.900	6.200	2.166	3.202	3.682
Malasia	5.278	5.309	5.285	50.614	50.517	50.487	50.466	50.612	7.424	24.905
Mali	17.916	18.234	12.552	13.598	8.302	8.412	8.439	9.095	10.009	11.256
Malta	416	367	343	296	271	190	176	307	895	1.558
Mauritania	34.394	15.880	7.511	26	223	350	365	405	475	473
Mauricio	-	-	-	-	43	-	14	-	-	-
México	38.717	34.569	31.908	28.251	24.511	18.451	15.455	12.962	6.075	4.343
Marruecos	55	51	57	901	901	2.105	2.091	2.127	2.121	2.121
Mozambique	128	198	72	52	220	207	207	207	311	623
Namibia	1.682	2.204	2.511	3.820	7.612	27.263	30.885	21.651	19.800	14.773
Nepal	124.754	126.815	129.157	126.101	127.940	129.237	130.945	132.436	123.667	124.928
Holanda	79.960	102.588	118.071	131.490	138.646	146.180	151.928	148.362	140.886	126.805
Nueva Zelanda	3.758	3.788	3.646	4.097	4.800	4.923	5.264	5.757	5.807	5.350
Nicaragua	577	557	465	474	471	332	325	325	300	292
Níger	27.622	25.845	7.376	3.691	350	58	83	296	328	344
Nigeria	8.118	8.486	9.071	6.780	6.941	7.270	7.200	7.355	9.171	8.395
Noruega	47.607	48.409	47.381	45.334	43.440	47.693	50.128	50.432	46.109	44.046
Omán	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7
Pakistán	1.202.493	1.202.703	1.202.734	1.202.462	1.202.015	2.001.466	2.198.797	1.227.433	1.124.298	960.617
Panamá	867	867	622	1.188	1.321	1.313	1.474	1.573	1.445	1.608
Papúa Nueva Guinea	9.601	10.176	8.198	8.198	6.666	5.863	4.941	4.941	7.491	7.627

La situación de los refugiados en el mundo

País de asilo ¹	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Paraguay	60	53	47	30	19	21	21	21	28	41
Perú	610	663	750	433	702	687	683	688	718	766
Filipinas	783	691	311	307	170	176	136	114	108	107
Polonia	600	600	835	898	942	1.020	1.311	1.591	1.836	2.507
Portugal	248	308	319	339	379	433	449	462	418	377
Qatar	-	-	-	-	6	31	67	46	46	46
República de Corea	5	6	3	1	7	6	7	17	25	44
República de Moldavia	-	-	-	-	8	68	159	173	102	57
Rumania	194	269	640	989	1.242	1.685	1.805	1.857	2.011	1.627
Federación Rusa	-	246.691	237.720	128.574	80.060	26.265	17.970	14.969	9.899	1.852
Ruanda	7.792	25.257	34.227	33.403	34.365	28.398	34.786	30.863	36.608	50.221
Santa Lucía	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-
Arabia Saudí	13.169	9.852	5.833	5.531	5.562	5.309	245.268	245.290	240.835	240.552
Senegal	66.769	65.044	57.229	60.823	21.539	20.766	20.707	20.711	20.726	20.804
Serbia y Montenegro	650.700	563.215	550.061	502.037	501.262	484.391	400.304	354.402	291.403	276.683
Sierra Leona	4.675	13.532	13.011	9.866	6.570	6.546	10.501	63.494	61.194	65.437
Singapur	112	10	5	5	1	-	2	2	1	1
Eslovaquia	2.339	1.387	746	424	443	457	472	444	414	409
Eslovenia	22.314	10.014	5.135	3.465	4.382	2.816	2.415	390	2.069	304
Islas Salomón	2.000	2.000	800	210	-	-	-	-	-	-
Somalia	626	700	622	337	130	558	589	199	368	357
Sudáfrica	101.408	22.645	6.819	8.388	14.538	15.063	18.605	23.344	26.558	27.683
España	5.852	5.688	5.532	5.939	6.714	6.987	6.806	6.780	5.900	5.635
Sri Lanka	16	14	26	29	21	16	17	28	30	63
Sudán	674.071	393.874	374.415	391.496	390.995	414.928	349.209	328.176	138.163	141.588
Surinam	-	-	11	-	-	-	-	-	-	-
Suazilandia	712	575	592	592	616	690	690	653	686	704
Suecia	199.212	191.171	186.725	178.795	159.513	157.220	146.491	142.193	112.167	73.408
Suiza	82.943	84.413	83.203	81.903	82.298	57.653	58.494	54.113	50.144	47.678
Rep. Árabe Siria	36.222	27.759	22.704	20.974	6.474	3.463	3.351	2.918	3.681	15.604
Taiquistán	620	1.166	2.174	3.634	4.541	15.364	15.346	3.437	3.306	3.306
Ex-Rep. Yugoslava de Macedonia	9.048	5.089	3.500	1.700	21.200	9.050	4.363	2.816	193	1.004
Tailandia	106.565	107.962	169.154	138.332	100.133	104.965	110.711	112.614	119.053	121.139
Timor-Leste	-	-	-	-	-	-	-	1	3	3
Togo	10.876	12.589	12.682	11.816	12.113	12.223	12.257	12.294	12.395	11.285
Túnez	199	176	506	528	454	436	97	102	99	90
Turquía	12.841	8.166	2.446	2.528	2.815	3.103	3.472	3.301	2.490	3.033
Turkmenistán	23.323	15.580	15.787	14.625	18.464	14.188	14.005	13.693	13.511	13.253
Uganda	229.350	264.294	188.513	204.545	218.191	236.622	199.736	217.302	230.903	250.482
Ucrania	5.193	3.591	4.564	6.101	2.697	2.951	2.983	2.966	2.877	2.459
Emiratos Árabes Unidos	407	464	519	529	501	562	556	163	160	105
Reino Unido	90.909	98.577	107.933	121.716	148.922	186.248	233.389	260.687	276.522	289.054
Rep. Unida de Tanzania	829.671	498.732	570.367	543.881	622.203	680.862	646.900	689.373	649.770	602.088
Estados Unidos	623.294	607.024	563.837	533.969	521.143	508.222	515.853	485.171	452.548	420.854
Uruguay	132	138	133	163	87	79	90	99	91	97
Uzbekistán	2.627	2.900	3.159	1.071	1.014	38.350	39.579	44.936	44.682	44.455
Venezuela	1.613	1.596	301	158	188	132	59	58	58	244
Vietnam	34.400	34.400	15.000	15.000	15.000	15.945	15.945	15.945	15.360	2.360
Yemen	53.453	53.546	40.964	61.382	60.477	60.545	69.468	82.803	61.881	66.384
Zambia	129.965	131.139	165.072	168.564	206.386	250.940	284.173	246.765	226.697	173.907
Zimbabwe	514	595	806	1.655	2.071	4.127	8.706	9.432	12.721	6.884
Total	14.896.087	13.357.087	12.015.350	11.480.860	11.687.226	12.129.572	12.116.835	10.594.055	9.680.265	9.236.763

Nota:
 Para explicaciones detalladas, consúltese los anuarios estadísticos.
 A falta de cifras de los gobiernos, El ACNUR ha calculado aproximadamente la población de refugiados de muchos países industrializados basándose en llegadas recientes de reasentamiento y reconocimiento de solicitantes de asilo. Para Canadá, los EEUU, Australia y Nueva Zelanda, las estimaciones se han basado en llegadas/reconocimiento de los últimos cinco años, mientras que para la mayoría de los países europeos se ha aplicado un período de 10 años. Estos períodos reflejan los diferentes ritmos de naturalización de los refugiados.
 Fuentes: ACNUR, gobiernos.

Anexo 5

Población de refugiados por origen, 1995-2004 (finales de año)

Origen	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Afganistán	2.679.133	2.674.236	2.676.674	2.667.115	2.601.691	3.587.336	3.809.767	2.510.294	2.136.043	2.085.522
Albania	5.803	5.785	5.379	5.353	6.288	6.802	7.626	10.761	10.385	10.470
Argelia	1.520	2.247	3.418	5.727	7.151	8.034	8.418	12.107	11.667	10.691
Andorra	2	3	1	2	3	2	1	10	10	3
Angola	246.657	249.687	267.696	319.430	353.478	433.760	470.625	435.421	329.583	228.838
Antigua y Barbuda	-	-	1	2	2	1	4	5	5	13
Argentina	330	217	159	142	586	609	659	771	784	796
Armenia	201.442	203.231	203.690	193.150	193.231	5.786	7.207	13.249	13.162	13.422
Australia	1	1	2	1	3	3	1	10	15	13
Austria	49	52	55	60	48	35	29	72	66	47
Azerbaiyán	200.520	236.086	234.950	329.657	311.131	284.277	268.759	260.214	253.255	250.581
Bahamas	-	-	-	1	1	1	-	1	1	1
Bahrein	71	63	82	97	129	95	46	50	52	52
Bangladesh	56.956	57.959	44.373	4.658	4.468	5.401	5.548	5.808	5.565	5.731
Barbados	3	2	3	5	4	8	7	9	11	7
Bielorusia	84	501	303	290	1.507	2.519	3.696	6.364	7.815	8.244
Bélgica	3	5	10	14	16	19	13	27	40	45
Belice	8	3	-	-	11	12	-	1	10	9
Benín	54	46	46	56	52	54	55	232	282	309
Bermuda	-	-	-	1	1	1	1	1	-	-
Bután	104.750	106.822	108.703	105.689	107.619	108.945	110.845	112.523	103.978	105.255
Bolivia	180	177	161	183	174	175	156	219	264	285
Bosnia y Herzegovina	769.753	993.868	849.241	640.075	598.193	504.981	447.321	406.448	300.006	229.339
Botswana	25	23	17	16	10	3	2	5	5	6
Brasil	53	85	104	136	196	224	254	441	378	403
Brunéi Darussalam	3	-	-	-	-	-	-	2	1	1
Bulgaria	4.156	3.246	3.048	3.122	2.653	2.404	2.121	2.841	2.567	2.215
Burkina Faso	63	72	118	103	106	130	98	978	853	582
Burundi	350.582	428.680	519.123	502.568	527.449	568.084	553.999	574.557	531.637	485.773
Camboya	61.225	62.244	103.246	76.576	38.320	36.855	34.759	33.456	31.407	18.121
Camerún	2.017	2.109	2.258	1.348	1.654	2.062	2.724	5.225	6.206	7.629
Canadá	4	8	11	15	18	26	4	51	60	56
Cabo Verde	1	2	2	1	2	2	4	8	9	8
República Centroafricana	242	240	149	173	196	139	28.704	25.376	35.400	31.069
Chad	59.727	58.445	55.025	61.298	58.797	54.962	46.294	47.349	52.275	52.663
Chile	14.273	12.805	9.776	7.011	1.543	860	834	1.709	1.555	1.194
China	104.693	105.810	106.738	109.402	111.952	110.975	117.409	132.115	132.406	134.724
Colombia	1.902	2.168	2.377	3.538	4.413	9.279	17.938	30.625	37.995	47.357
Comoras	10	13	10	33	31	28	26	43	58	50
Congo	177	221	21.147	17.143	27.302	27.579	24.237	28.002	28.958	28.152
Costa Rica	211	139	90	54	76	57	86	98	92	138
Costa de Marfil	201	268	360	537	562	773	858	23.741	33.637	23.655
Croacia	245.572	310.088	349.307	338.089	353.725	335.199	290.279	274.818	230.189	215.475
Cuba	24.854	25.462	24.913	23.559	23.328	20.084	18.959	18.043	16.093	15.657
Chipre	9	10	8	11	16	11	5	7	5	2
República Checa	2.039	977	698	1.934	1.243	810	1.179	6.984	6.702	4.542
Rep. Dem. Popular de Corea	7	11	1	9	13	13	19	259	304	343
Rep. Dem. del Congo	89.738	158.794	173.995	158.833	255.950	371.713	392.146	421.362	453.465	462.208
Dinamarca	18	34	33	28	25	25	3	8	10	10
Djibouti	18.095	18.101	8.142	3.219	1.879	1.910	452	471	522	495
Dominica	-	1	1	1	3	2	5	6	17	25
República Dominicana	30	29	47	42	45	47	46	83	92	97
Ecuador	206	221	217	512	496	671	653	822	730	727
Egipto	872	1.202	1.722	2.612	3.491	3.953	4.678	6.443	5.735	5.376
El Salvador	23.535	19.639	17.126	12.591	12.410	7.756	7.150	6.632	5.658	4.497

La situación de los refugiados en el mundo

Origen	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Guinea Ecuatorial	343	397	473	420	429	509	529	552	591	549
Eritrea	286.712	332.225	319.077	346.781	347.138	376.851	333.229	318.176	124.121	131.131
Estonia	351	1.310	1.266	792	633	455	479	1.060	1.027	855
Etiopía	100.987	96.270	84.401	70.680	71.055	66.410	58.997	61.240	62.677	63.147
Fiji	222	305	326	301	328	401	731	1.072	1.087	1.281
Finlandia	1	1	2	6	6	5	2	9	7	3
Francia	15	44	61	64	63	78	44	90	110	110
Guayana Francesa	5	5	5	5	5	-	-	-	-	-
Gabón	25	24	19	28	26	26	27	37	39	53
Gambia	161	310	421	570	677	750	734	861	746	684
Georgia	308	48.489	47.164	35.669	29.878	21.821	17.498	16.975	12.497	6.633
Alemania	386	420	443	688	1.298	1.183	1.033	928	725	78
Ghana	13.592	15.095	14.775	13.633	13.293	14.775	14.556	15.686	15.879	14.767
Grecia	222	250	178	174	164	125	97	301	270	224
Granada	6	11	12	20	36	24	53	73	77	99
Guatemala	42.899	40.342	37.508	32.747	28.082	20.711	16.867	13.888	6.696	4.376
Guinea	441	523	648	924	1.151	1.497	2.019	3.418	3.871	4.782
Guinea-Bissau	830	856	868	8.887	3.185	886	927	986	975	1.018
Guyana	62	55	38	41	49	36	36	49	78	194
Haití	13.925	15.118	15.481	13.538	8.766	7.561	7.248	7.718	7.547	9.208
Santa Sede	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Honduras	1.219	1.259	1.246	1.101	1.070	903	781	673	604	484
Hong Kong, China	205	105	50	42	20	13	7	5	9	8
Hungría	2.348	3.083	2.669	1.242	800	518	953	3.517	3.395	2.749
Islandia	-	4	5	5	5	5	-	13	12	10
India	5.011	7.550	8.924	9.663	9.845	11.399	11.571	14.349	13.706	13.345
Indonesia	9.836	11.365	8.799	9.053	9.020	9.149	8.970	9.906	16.240	27.919
Iraq	718.719	714.730	707.338	675.030	642.886	526.179	530.511	422.512	368.580	311.878
Irlanda	2	2	1	-	-	3	3	7	6	3
Rep. Islámica de Irán	112.364	104.129	93.993	89.979	86.855	88.278	92.491	138.364	132.544	115.149
Israel	937	1.126	987	835	478	416	363	564	625	672
Italia	121	112	112	79	52	48	34	224	207	192
Jamaica	10	18	21	27	33	37	37	147	259	350
Japón	3	2	2	3	3	5	5	19	19	21
Jordania	513	708	719	899	973	919	775	1.287	1.162	1.169
Kazakistán	139	40.163	40.774	20.459	9.057	2.537	2.803	6.315	6.559	6.121
Kenia	9.327	9.390	9.570	6.046	6.138	2.373	2.559	3.098	3.163	3.847
Kiribati	-	-	-	-	-	-	-	3	16	32
Kuwait	762	854	825	830	992	692	701	709	616	398
Kirgizistán	22	17.118	16.320	7.449	4.003	748	685	2.950	3.141	3.292
Rep. Dem. Popular de Laos	58.193	46.909	37.367	29.017	21.396	16.094	12.631	11.235	10.363	16.114
Letonia	160	1.958	1.915	1.013	907	491	619	3.082	3.177	2.826
Libano	13.515	10.890	10.235	9.786	7.685	10.215	8.763	26.320	24.932	19.866
Lesoto	-	2	3	3	3	4	1	4	6	7
Liberia	744.637	784.008	493.340	365.398	294.694	266.930	244.608	275.422	353.344	335.467
Jamairiya Árabe Libia	624	281	274	433	568	619	888	1.456	1.570	1.720
Lituania	109	662	649	282	258	163	216	1.371	1.541	1.482
Luxemburgo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Macao, China	-	1	1	1	1	6	8	15	15	20
Madagascar	79	79	76	66	54	54	40	53	88	135
Malawi	37	39	34	28	34	33	25	48	59	94
Malasia	79	103	87	90	86	82	79	119	239	292
Maldivas	-	1	1	2	3	4	3	3	1	3
Mali	77.219	55.198	18.015	3.702	387	364	311	531	461	483
Malta	13	18	14	17	22	16	7	8	7	3
Martinica	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-
Mauritania	84.312	83.234	70.294	70.224	29.948	29.752	29.862	30.137	30.525	31.131

Origen	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Mauricio	13	13	3	15	8	35	35	43	61	19
México	361	520	665	1.016	1.359	1.291	1.594	1.670	1.652	1.744
Mónaco	-	1	1	1	1	1	-	1	1	-
Mongolia	4	7	9	19	25	23	60	280	324	442
Marruecos	301	297	310	353	377	392	363	1.269	1.291	1.319
Mozambique	125.562	34.657	33.652	59	35	30	46	130	111	104
Birmania	152.298	143.017	135.772	133.407	131.663	137.128	145.856	148.501	151.384	161.013
Namibia	13	12	2	1.902	701	2.308	2.297	1.302	1.293	1.314
Nauru	-	-	-	-	3	3	-	-	3	-
Nepal	27	44	52	101	186	235	306	902	1.231	1.416
Holanda	89	176	198	181	157	152	4	256	271	48
Nueva Zelanda	-	-	-	-	-	-	-	2	1	3
Nicaragua	23.938	22.820	22.494	21.389	20.573	5.071	4.399	4.050	3.983	1.822
Niger	10.291	10.361	2.788	423	514	493	483	834	728	689
Nigeria	1.939	4.754	3.059	3.999	4.441	5.742	6.084	24.572	24.428	23.890
Noruega	1	1	3	4	4	4	3	5	6	5
Territorios Palestinos Ocupados ¹	72.768	80.215	76.821	77.524	100.602	110.640	349.161	428.782	427.862	350.617
Omán	10	10	10	11	11	5	5	19	11	18
Pakistán	5.277	7.502	5.985	6.864	8.015	10.133	12.324	23.163	24.389	25.949
Panamá	160	149	122	85	72	67	37	44	30	40
Papúa Nueva Guinea	2.000	2.008	808	220	9	8	8	16	18	18
Paraguay	51	44	20	21	18	19	8	31	32	37
Perú	5.904	6.696	6.610	7.066	7.206	6.944	6.502	6.430	5.581	4.769
Filipinas	516	598	525	45.598	45.520	45.482	45.467	45.608	412	434
Polonia	19.732	12.869	7.294	1.880	1.245	865	3.191	16.712	15.211	10.677
Portugal	25	217	213	18	15	23	17	62	55	47
Puerto Rico	12	12	-	-	-	-	-	-	-	-
Qatar	30	18	19	23	8	1	-	8	13	10
República de Corea	30	42	48	65	75	73	83	245	237	272
República de Moldavia	529	5.829	5.141	2.754	2.407	2.657	3.737	10.130	11.146	11.937
Rumania	16.978	11.871	8.951	10.921	8.558	7.348	6.052	8.847	8.387	5.916
Federación Rusa	207.034	173.723	198.063	172.730	28.314	40.310	45.156	91.626	96.420	107.967
Ruanda	1.819.366	469.136	68.003	77.743	88.944	119.056	84.513	75.257	75.263	63.812
San Cristóbal y Nieves	-	-	-	-	-	-	-	2	1	1
Santa Lucía	2	2	3	5	9	11	9	10	16	34
San Vicente y las Granadinas	7	13	13	24	36	48	67	81	105	181
Samoa	-	-	1	1	1	1	1	-	-	-
San Marino	-	-	2	4	4	4	-	3	1	1
Santo Tomé y Príncipe	36	49	43	42	30	25	23	39	42	39
Arabia Saudí	260	242	358	362	233	77	35	109	236	214
Senegal	17.592	17.631	17.163	9.716	11.606	11.088	8.559	12.069	8.351	8.332
Serbia y Montenegro	86.120	103.967	106.654	115.292	172.509	146.748	144.231	327.587	296.632	236.999
Seychelles	339	138	33	39	29	23	13	44	38	44
Sierra Leona	379.495	375.104	329.327	406.077	490.061	402.807	179.113	141.475	70.580	41.801
Singapur	9	19	22	23	25	22	16	39	35	36
Eslovaquia	26	57	70	143	178	220	191	595	667	619
Eslovenia	12.860	3.368	3.414	3.302	3.295	3.284	765	858	610	582
Islas Salomón	34	34	34	34	34	34	42	54	60	61
Somalia	638.698	636.985	608.094	557.959	524.613	475.655	440.134	432.316	402.336	389.314
Sudáfrica	488	290	244	188	193	168	123	275	288	272
España	36	218	215	60	53	80	48	58	53	49
Sri Lanka	107.589	109.578	122.287	114.976	116.709	124.160	122.420	133.239	122.010	114.050
Apátridas	26.139	23.692	23.334	7.114	11.814	6.434	7.161	14.476	13.861	14.008
Sudán	445.280	475.305	364.589	390.013	485.460	494.363	489.950	508.877	606.242	730.650
Surinam	817	754	663	491	411	334	237	103	70	51
Suazilandia	15	17	20	30	28	16	15	19	5	14
Suecia	25	38	40	41	31	18	5	28	32	29

La situación de los refugiados en el mundo

Origen	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Suiza	27	33	55	77	91	70	61	56	35	12
República Árabe Siria	7.994	8.609	8.653	8.126	6.695	5.871	4.869	18.913	20.276	21.439
Tayiquistán	58.956	107.503	75.878	56.349	45.167	59.940	56.108	63.267	58.936	56.780
Ex-Rep. Yugoslava de Macedonia	12.883	13.041	12.747	1.939	2.089	2.176	12.197	8.107	5.982	5.106
Tailandia	211	284	272	295	318	217	94	344	296	319
Tibetanos	20.035	20.037	20.506	21.229	21.040	20.968	20.720	20.631	20.039	20.040
Timor-Leste	-	-	-	-	162.472	122.202	73.042	28.097	127	221
Togo	93.155	25.593	7.187	3.506	3.692	4.016	4.354	10.448	10.614	10.819
Tonga	-	3	3	2	2	3	1	8	12	5
Trinidad y Tobago	14	16	21	26	25	24	16	35	38	41
Túnez	333	406	698	932	1.240	1.207	1.368	2.543	2.563	2.518
Turquía	44.866	50.354	47.341	45.019	44.012	47.155	47.090	193.704	185.687	174.574
Turkmenistán	47	2.937	3.181	1.562	1.051	300	310	801	840	812
Tuvalu	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Uganda	24.166	28.339	55.241	13.301	13.937	32.414	40.141	40.425	35.247	31.963
Ucrania	1.701	6.107	6.348	4.596	12.236	19.312	26.716	85.265	94.148	89.579
Emiratos Árabes Unidos	-	-	4	7	7	15	18	31	20	71
Reino Unido	77	73	79	92	106	113	109	164	149	144
Rep. Unida de Tanzania	68	65	66	102	118	313	378	580	711	985
Estados Unidos	245	143	75	51	41	176	219	383	395	451
Uruguay	262	201	89	74	39	51	46	61	57	81
Uzbekistán	143	69.747	69.069	51.729	45.533	3.628	3.458	6.881	7.391	7.288
Venezuela	476	557	608	570	556	471	466	526	598	1.256
Vietnam	543.541	518.340	476.795	435.437	405.377	370.758	353.224	373.741	363.179	349.780
Sáhara Occidental	165.000	166.328	166.099	165.967	165.868	165.810	165.910	165.884	165.729	165.731
Yemen	369	1.154	1.721	1.935	2.022	2.113	1.985	1.600	1.597	1.606
Zambia	20	40	63	77	87	98	62	92	100	124
Zimbabwe	36	34	38	42	43	109	257	4.030	7.162	9.568
Varios/desconocidos	2.166.465	1.412.730	1.065.663	1.070.493	1.236.702	1.119.235	1.099.539	289.540	319.996	342.322
Total	14.896.087	13.357.087	12.015.350	11.480.860	11.687.226	12.129.572	12.116.835	10.594.055	9.680.265	9.236.763

Nota:

Para la mayoría de los países industrializados, los datos son aproximados. No siempre se dispone de un desglose minucioso por origen.

Para explicaciones detalladas, consúltese los anuarios estadísticos del ACNUR.

1. Refugiados palestinos sólo bajo el mandato del ACNUR.

Fuentes: ACNUR, gobiernos.

Anexo 6

Población de refugiados por origen y territorio/país de asilo, finales de 2004

Origen	País/territorio de asilo	
Afganistán	Pakistán ¹	960.041
Afganistán	Rep. Islámica de Irán	952.802
Afganistán	Alemania	38.576
Afganistán	Holanda	25.907
Afganistán	Reino Unido	22.494
Afganistán	Canadá	15.242
Afganistán	Estados Unidos	9.778
Afganistán	India	9.761
Afganistán	Australia	8.037
Afganistán	Dinamarca	6.437
Afganistán	Uzbekistán	5.238
Afganistán	Suecia	3.903
Afganistán	Noruega	3.693
Afganistán	Tayiquistán	3.304
Afganistán	Hungría	2.497
Afganistán	Austria	2.482
Afganistán	Varios/desconocido	15.330
Total Afganistán		2.085.522
Angola	Rep. Dem. del Congo	98.383
Angola	Zambia	88.842
Angola	Namibia	12.618
Angola	Sudáfrica	5.774
Angola	Congo	3.632
Angola	Reino Unido	3.349
Angola	Holanda	3.296
Angola	Alemania	3.272
Angola	Francia	2.146
Angola	Suiza	2.129
Angola	Brasil	2.005
Angola	Varios/desconocido	3.392
Total Angola		228.838
Azerbaiyán	Armenia	235.101
Azerbaiyán	Alemania	9.150
Azerbaiyán	Estados Unidos	2.559
Azerbaiyán	Varios/desconocido	3.771
Total Azerbaiyán		250.581
Bután	Nepal	104.915
Bután	Varios/desconocido	340
Total Bután		105.255
Bosnia y Herzegovina	Serbia y Montenegro	95.297
Bosnia y Herzegovina	Estados Unidos	39.393
Bosnia y Herzegovina	Alemania	30.083
Bosnia y Herzegovina	Dinamarca	22.176
Bosnia y Herzegovina	Holanda	13.518
Bosnia y Herzegovina	Suecia	7.177
Bosnia y Herzegovina	Suiza	6.553
Bosnia y Herzegovina	Noruega	3.875
Bosnia y Herzegovina	Croacia	3.204
Bosnia y Herzegovina	Francia	2.642
Bosnia y Herzegovina	Varios/desconocido	5.421
Total Bosnia y Herzegovina		229.339
Burundi	Rep. Unida de Tanzania	443.706
Burundi	Rep. Dem. del Congo	19.400
Burundi	Ruanda	4.719
Burundi	Sudáfrica	2.075
Burundi	Varios/desconocido	15.873
Total Burundi		485.773

Origen	País/territorio de asilo	
República Centroafricana	Chad	29.683
República Centroafricana	Varios/desconocido	1.386
Total República Centroafricana		31.069
Chad	Camerún	39.290
Chad	Sudán	5.023
Chad	Nigeria	3.195
Chad	Varios/desconocido	5.155
Total Chad		52.663
China	India	94.349
China	Estados Unidos	18.957
China	Canadá	8.071
China	Alemania	6.914
China	Holanda	2.288
China	Varios/desconocido	4.145
Total China		134.724
Colombia	Estados Unidos	14.920
Colombia	Canadá	9.441
Colombia	Costa Rica	8.750
Colombia	Ecuador	8.270
Colombia	Varios/desconocido	5.976
Total Colombia		47.357
Congo	Gabón	11.988
Congo	Rep. Dem. del Congo	5.277
Congo	Varios/desconocido	10.887
Total Congo		28.152
Costa de Marfil	Liberia	12.408
Costa de Marfil	Guinea	4.735
Costa de Marfil	Mali	2.704
Costa de Marfil	Varios/desconocido	3.808
Total Costa de Marfil		23.655
Croacia	Serbia y Montenegro	180.117
Croacia	Bosnia y Herzegovina	19.213
Croacia	Estados Unidos	4.732
Croacia	Alemania	2.900
Croacia	Australia	2.689
Croacia	Suecia	2.050
Croacia	Varios/desconocido	3.774
Total Croacia		215.475
Rep. Dem. del Congo	Rep. Unida de Tanzania	153.474
Rep. Dem. del Congo	Zambia	66.248
Rep. Dem. del Congo	Congo	58.834
Rep. Dem. del Congo	Burundi	48.424
Rep. Dem. del Congo	Ruanda	45.460
Rep. Dem. del Congo	Uganda	14.982
Rep. Dem. del Congo	Angola	13.510
Rep. Dem. del Congo	Sudáfrica	9.516
Rep. Dem. del Congo	Francia	7.665
Rep. Dem. del Congo	Alemania	6.668
Rep. Dem. del Congo	Reino Unido	5.973
Rep. Dem. del Congo	Canadá	5.069
Rep. Dem. del Congo	Zimbabwe	3.614
Rep. Dem. del Congo	Rep. Centroafricana	3.447
Rep. Dem. del Congo	Estados Unidos	3.262
Rep. Dem. del Congo	Kenia	2.367
Rep. Dem. del Congo	Holanda	2.097
Rep. Dem. del Congo	Varios/desconocido	11.598
Total Rep. Dem. del Congo		462.208

La situación de los refugiados en el mundo

Origen	País/territorio de asilo	
Eritrea	Sudán	110.927
Eritrea	Etiopía	8.719
Eritrea	Alemania	2.974
Eritrea	Reino Unido	2.404
Eritrea	Varios/desconocido	6.107
Total Eritrea		131.131
Etiopía	Sudán	14.812
Etiopía	Estados Unidos	12.980
Etiopía	Kenia	12.595
Etiopía	Alemania	6.669
Etiopía	Canadá	3.549
Etiopía	Reino Unido	2.542
Etiopía	Varios/desconocido	10.000
Total Etiopía		63.147
Indonesia	Malasia	15.181
Indonesia	Papúa Nueva Guinea	7.626
Indonesia	Estados Unidos	3.107
Indonesia	Varios/desconocido	2.005
Total Indonesia		27.919
Iraq	Rep. Islámica de Irán	93.173
Iraq	Alemania	68.071
Iraq	Holanda	27.622
Iraq	Reino Unido	22.763
Iraq	Suecia	22.028
Iraq	Rep. Árabe Siria	14.391
Iraq	Dinamarca	11.500
Iraq	Australia	11.471
Iraq	Estados Unidos	8.583
Iraq	Noruega	8.265
Iraq	Canadá	5.402
Iraq	Suiza	3.208
Iraq	Varios/desconocido	15.401
Total Iraq		311.878
Rep. Islámica de Irán	Alemania	39.904
Rep. Islámica de Irán	Estados Unidos	20.541
Rep. Islámica de Irán	Iraq	9.500
Rep. Islámica de Irán	Reino Unido	8.044
Rep. Islámica de Irán	Holanda	6.597
Rep. Islámica de Irán	Canadá	6.508
Rep. Islámica de Irán	Suecia	5.258
Rep. Islámica de Irán	Noruega	3.465
Rep. Islámica de Irán	Australia	2.766
Rep. Islámica de Irán	Varios/desconocido	12.566
Total Rep. Islámica de Irán		115.149
Liberia	Guinea	127.256
Liberia	Costa de Marfil	70.402
Liberia	Sierra Leona	65.433
Liberia	Ghana	40.853
Liberia	Estados Unidos	19.555
Liberia	Nigeria	2.932
Liberia	Varios/desconocido	9.036
Total Liberia		335.467
Mauritania	Senegal	19.778
Mauritania	Malí	6.185
Mauritania	Francia	3.391
Mauritania	Varios/desconocido	1.777
Total Mauritania		31.131

Origen	País/territorio de asilo	
Birmania	Tailandia	120.814
Birmania	Bangladesh	20.402
Birmania	Malasia	9.601
Birmania	Estados Unidos	5.342
Birmania	Varios/desconocido	4.854
Total Birmania		161.013
Nigeria	Camerún	16.686
Nigeria	Reino Unido	2.012
Nigeria	Varios/desconocido	5.192
Total Nigeria		23.890
Territorios Palestinos Ocupados ²	Arabia Saudí	240.007
Territorios Palestinos Ocupados ²	Egipto	70.245
Territorios Palestinos Ocupados ²	Iraq	22.711
Territorios Palestinos Ocupados ²	Jamairiya Árabe Siria	8.873
Territorios Palestinos Ocupados ²	Argelia	4.005
Territorios Palestinos Ocupados ²	Varios/desconocido	4.776
Total Territorios Palestinos Ocupados²		350.617
Pakistán	Canadá	9.662
Pakistán	Alemania	8.656
Pakistán	Reino Unido	3.609
Pakistán	Varios/desconocido	4.022
Total Pakistán		25.949
Federación Rusa	Alemania	45.030
Federación Rusa	Estados Unidos	15.891
Federación Rusa	Kazakistán	13.684
Federación Rusa	Azerbaiyán	8.367
Federación Rusa	Austria	4.152
Federación Rusa	Francia	3.991
Federación Rusa	Georgia	2.543
Federación Rusa	Noruega	2.249
Federación Rusa	Canadá	2.118
Federación Rusa	Varios/desconocido	9.942
Total Federación Rusa		107.967
Ruanda	Uganda	18.902
Ruanda	Rep. Dem. del Congo	11.816
Ruanda	Congo	5.852
Ruanda	Zambia	5.791
Ruanda	Varios/desconocido	21.451
Total Ruanda		63.812
Serbia y Montenegro	Alemania	142.681
Serbia y Montenegro	Reino Unido	20.527
Serbia y Montenegro	Suecia	11.844
Serbia y Montenegro	Suiza	10.956
Serbia y Montenegro	Canadá	6.472
Serbia y Montenegro	Francia	6.292
Serbia y Montenegro	Australia	5.366
Serbia y Montenegro	Dinamarca	4.876
Serbia y Montenegro	Austria	4.715
Serbia y Montenegro	Holanda	3.748
Serbia y Montenegro	Noruega	3.527
Serbia y Montenegro	Bosnia y Herzegovina	2.991
Serbia y Montenegro	Italia	2.302
Serbia y Montenegro	Hungría	2.251
Serbia y Montenegro	Varios/desconocido	8.451
Total Serbia y Montenegro		236.999

Origen	Pais/territori de asilo	
Sierra Leona	Guinea	7.165
Sierra Leona	Estats Units	6.885
Sierra Leona	Gambia	5.955
Sierra Leona	Reino Unido	4.118
Sierra Leona	Holanda	3.737
Sierra Leona	Liberia	2.735
Sierra Leona	Varios/desconocido	11.206
Total Sierra Leona		41.801
Somalia	Kenia	153.627
Somalia	Yemen	63.511
Somalia	Reino Unido	36.700
Somalia	United States	31.110
Somalia	Djibouti	17.331
Somalia	Etiopia	16.470
Somalia	Holanda	11.239
Somalia	Dinamarca	7.788
Somalia	Sudáfrica	7.118
Somalia	Noruega	6.242
Somalia	Canadá	4.894
Somalia	Egipte	3.809
Somalia	Suiza	3.747
Somalia	Eritrea	3.523
Somalia	Alemania	3.423
Somalia	Jamairiya Árabe Libia	2.938
Somalia	Suecia	2.932
Somalia	Rep. Unida de Tanzania	2.867
Somalia	Varios/desconocido	10.045
Total Somalia		389.314
Sri Lanka	India	57.274
Sri Lanka	Francia	15.304
Sri Lanka	Alemania	12.850
Sri Lanka	Canadá	12.062
Sri Lanka	Reino Unido	8.064
Sri Lanka	Suiza	2.952
Sri Lanka	Varios/desconocido	5.544
Total Sri Lanka		114.050
Sudán	Chad	224.924
Sudán	Uganda	214.673
Sudán	Etiopia	90.451
Sudán	Kenia	67.556
Sudán	Rep. Dem. del Congo	45.226
Sudán	Rep. Centroafricana	19.470
Sudán	Estados Unidos	17.994
Sudán	Australia	16.365
Sudán	Egipto	14.904
Sudán	Canadá	6.312
Sudán	Holanda	3.618
Sudán	Reino Unido	2.426
Sudán	Varios/desconocido	6.731
Total Sudán		730.650

Origen	Pais/territorio de asilo	
Rep. Árabe Siria	Alemania	16.184
Rep. Árabe Siria	Varios/desconocido	5.255
Total Rep. Árabe Siria		21.439
Tayikistán	Uzbekistán	39.202
Tayikistán	Turkmenistán	12.085
Tayikistán	Kirguizistán	3.472
Tayikistán	Varios/desconocido	2.021
Total Tayikistán		56.780
Tibetanos	Nepal	20.000
Tibetanos	Varios/desconocido	40
Total Tibetanos		20.040
Turquía	Alemania	128.419
Turquía	Iraq	13.353
Turquía	Francia	9.387
Turquía	Reino Unido	8.602
Turquía	Suiza	5.613
Turquía	Canadá	2.632
Turquía	Varios/desconocido	6.568
Total Turquía		174.574
Uganda	Rep. Dem. del Congo	18.953
Uganda	Sudán	7.901
Uganda	Varios/desconocido	5.109
Total Uganda		31.963
Ucrania	Alemania	57.693
Ucrania	Estados Unidos	28.484
Ucrania	Varios/desconocido	3.402
Total Ucrania		89.579
Vietnam	China	299.287
Vietnam	Alemania	21.006
Vietnam	Estados Unidos	12.382
Vietnam	Francia	9.132
Vietnam	Suiza	2.214
Vietnam	Varios/desconocido	5.759
Total Vietnam		349.780
Sáhara Occidental	Argelia	165.000
Sáhara Occidental	Varios/desconocido	731
Total Sáhara Occidental		165.731

Nota:

Esta tabla muestra el origen de poblaciones de refugiados de 20 000 o más. Aparecen los países de asilo si albergan 2.000 refugiados o más del país/territorio de origen. A falta de cifras de los gobiernos, el ACNUR ha calculado aproximadamente la población de refugiados en muchos países industrializados basándose en llegadas recientes de reasentamiento y reconocimiento de solicitantes de asilo. Para Canadá, los EEUU, Australia y Nueva Zelanda, las estimaciones se han basado en llegadas/reconocimiento de los últimos cinco años, mientras que para la mayoría de los países europeos se ha aplicado un período de 10 años. Estos períodos reflejan los diferentes ritmos de naturalización de los refugiados.

Fuentes: ACNUR, gobiernos.

Anexo 7

Refugiados por 1.000 habitantes: primeros 40 países, finales de 2004

País de asilo	Refugiados por 1.000 habitantes
Armenia	78,0
Chad	26,7
Serbia y Montenegro	26,3
Djibouti	22,7
Congo	17,1
República Unida de Tanzania	15,7
República Islámica de Irán	15,0
Zambia	14,9
Guinea	14,8
Dinamarca	12,0
Sierra Leona	11,8
Alemania	10,6
Gabón	10,0
Arabia Saudí	9,8
Noruega	9,5
Uganda	8,7
Suecia	8,1
Holanda	7,8
Namibia	7,3
Kenia	7,0

País de asilo	Refugiados por 1.000 habitantes
Suiza	6,6
Burundi	6,5
República Centroafricana	6,2
Pakistán	6,1
Bosnia y Herzegovina	5,7
Ruanda	5,6
Argelia	5,1
Reino Unido	4,8
Gambia	4,8
Guinea-Bissau	4,8
Liberia	4,6
Nepal	4,6
Canadá	4,4
Liechtenstein	4,3
Costa de Marfil	4,0
Sudán	3,9
Malta	3,9
Camerún	3,6
Rep. Dem. del Congo	3,5
Luxemburgo	3,4

Nota: En la mayoría de los países industrializados, los datos de poblaciones de refugiados son aproximados. Para explicaciones detalladas, consúltese los anuarios estadísticos del ACNUR.

Fuentes: ACNUR; Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *World Populations Prospects, The 2004 Revision*, Nueva York, 2005.

Anexo 8

Solicitudes de asilo y admisiones totales en varios países industrializados, 1995-2004

País de asilo o reasentamiento	Nuevas solicitudes de asilo presentadas ¹	Estatutos de refugiado concedidos Convención 1951 ¹	Con permiso para quedarse por razones humanitarias ¹	Llegada de refugiados reasentados ¹	Protección temporal; Otros ²	Admisiones totales ³	Nuevas solicitudes de asilo presentadas por 1.000 habitantes		Admisiones totales por 1.000 habitantes	
							Total	Clasificación	Total	Clasificación
Australia	83.174	22.127	-	106.267	-	128.394	4,1	22	6,4	8
Austria ⁴	198.296	16.798	994	-	20.278	38.070	24,2	3	4,6	10
Bélgica	211.728	15.758	750	-	-	16.508	20,3	6	1,6	18
Bulgaria	13.159	1.352	3.336	-	-	4.688	1,7	27	0,6	24
Canadá	303.482	131.197	-	109.265	-	240.462	9,4	14	7,5	7
Chipre ⁵	20.019	514	113	-	-	627	24,0	5	0,8	23
República Checa	69.263	1.144	-	-	-	1.144	6,8	18	0,1	28
Dinamarca ⁶	76.398	15.207	35.800	6.567	7.736	65.310	14,1	11	12,0	2
Estonia	96	4	3	-	-	7	0,1	35	0,0	37
Finlandia	22.262	137	4.869	6.319	-	11.325	4,2	21	2,2	16
Francia	382.841	83.576	-	-	-	83.576	6,3	19	1,4	20
Alemania ⁷	866.562	133.248	22.227	-	330.000	485.475	10,5	13	5,9	9
Grecia	38.705	1.214	1.288	-	-	2.502	3,5	23	0,2	26
Hungría ⁸	48.996	1.694	5.635	-	377	7.706	4,9	20	0,8	22
Islandia	400	1	45	194	-	240	1,4	29	0,8	21
Irlanda ⁹	63.402	6.841	381	1.264	102	8.588	15,3	10	2,1	17
Italia ¹⁰	110.777	9.018	6.660	-	68.527	84.205	1,9	26	1,4	19
Japón	2.378	122	191	851	-	1.164	0,0	37	0,0	35
Letonia	137	6	10	-	-	16	0,1	36	0,0	36
Liechtenstein ¹¹	1.138	-	239	-	63	302	33,0	2	8,7	4
Lituania	1.715	34	178	-	-	212	0,5	33	0,1	33
Luxemburgo	11.195	300	851	-	-	1.151	24,1	4	2,5	15
Malta ¹²	3.028	540	1.008	-	10	1.558	7,5	17	3,9	12
Holanda	292.146	32.702	91.336	2.767	-	126.805	17,9	9	7,8	6
Nueva Zelanda	12.557	2.855	-	7.541	-	10.396	3,1	24	2,6	14
Noruega ¹³	91.050	2.123	25.143	15.229	5.882	48.377	19,7	7	10,5	3
Polonia	43.191	1.647	856	-	-	2.503	1,1	30	0,1	32
Portugal	2.600	82	307	-	-	389	0,2	34	0,0	34
Rep. de Korea	416	33	7	-	-	40	0,0	38	0,0	38
Rumanía	12.240	948	679	-	-	1.627	0,6	32	0,1	31
Eslovaquia	44.401	409	-	-	-	409	8,2	15	0,1	30
Eslovenia	15.311	41	112	-	-	153	7,8	16	0,1	29
España	65.619	2.646	2.991	-	-	5.637	1,5	28	0,1	27
Suecia	175.880	5.826	54.766	12.816	-	73.408	19,5	8	8,1	5
Suiza ¹⁴	245.797	29.197	81.187	-	53.496	163.880	33,9	1	22,6	1
Turquía	48.901	21.748	-	-	-	21.748	0,7	31	0,3	25
Reino Unido	677.029	169.669	104.556	240	-	274.465	11,3	12	4,6	11
Estados Unidos ¹⁵	606.992	200.952	-	654.495	-	855.447	2,0	25	2,9	13
Total	4.863.281	911.710	446.518	923.815	486.471	2.768.514	4,4		2,5	

La situación de los refugiados en el mundo

País de asilo o reasentamiento	Nuevas solicitudes de asilo presentadas ¹	Estatutos de refugiado concedidos Convención 1951 ¹	Con permiso para quedarse por razones humanitarias ¹	Llegada de refugiados reasentados ¹	Protección temporal; Otros ²	Admisiones totales ³	Nuevas solicitudes de asilo presentadas por 1.000 habitantes		Admisiones totales por 1.000 habitantes	
							Total	Clasificación	Total	Clasificación
- Unión Europea (15)	3.195.440	493.022	327.776	29.973	426.643	1.277.414	8,3		3,3	
- Unión Europea (25)	3.441.597	499.055	335.691	29.973	427.030	1.291.749	7,5		2,8	
- Europa occidental	3.533.425	524.342	434.345	45.202	486.084	1.489.973	8,9		3,8	
- Europa central	246.561	7.235	10.618	-	377	18.230	2,6		0,2	
- Europa	3.854.282	554.424	446.320	45.396	486.471	1.532.611	6,7		2,7	
- Norteamérica	910.474	332.149	-	763.760	-	1.095.909	2,8		3,3	
- Australia/Nueva Zelanda	95.731	24.982	-	113.808	-	138.790	4,0		5,7	

Nota:

Para explicaciones detalladas sobre la metodología y las limitaciones de los datos, consúltese los anuarios estadísticos del ACNUR.

1. Estas cuatro columnas se refieren a llegadas anuales.

2. Las cifras incluidas en esta columna se refieren tanto a llegadas anuales como a estimaciones de población (stocks). Una segunda diferencia importante respecto a las primeras columnas es que la protección temporal ha terminado para la mayoría de los refugiados y que muchos de éstos han regresado.

3. Número de personas a las que se ha concedido el estatuto de refugiado o humanitario, refugiados admitidos con arreglo a programas de reasentamiento y refugiados que reciben protección temporal. Debido al carácter temporal de algunas formas de protección (p. ej., estatuto humanitario, protección temporal), no todos los admitidos se quedan indefinidamente.

4. La columna 6 incluye protección temporal para bosnios en 1995 (18.685) y kosovares en 1999 (1.593), pero excluye permisos a extranjeros concedidos a bosnios en 1996 (62.700).

5. Las columnas 2 a 4 incluyen solicitudes de asilo presentadas (1.065), refugiados reconocidos (307) y estatutos humanitarios otorgados (46) bajo el mandato del ACNUR durante 2002-2004.

6. La columna 6 incluye a refugiados reconocidos en embajadas (458), personas que han recibido permiso de residencia especial humanitario (1.002), personas admitidas por razones excepcionales (1.395), y bosnios, kosovares y serbios a los que se ha concedido protección temporal (4.881).

7. La columna 6 se refiere a protección temporal concedida a bosnios en 1996.

8. La columna 2 incluye solicitudes de asilo presentadas bajo el mandato del ACNUR (2.141) y la columna 6 se refiere a refugiados reconocidos bajo el mandato del ACNUR (1995-1998).

9. La columna 6 se refiere a personas a quienes en 2000 y 2003 se concedió permiso temporal para quedarse (TLR, *temporary leave remain*) al margen del procedimiento de asilo.

10. La columna 6 se refiere a personas procedentes de la antigua Yugoslavia (58.500) y Somalia (10.000) que recibieron protección temporal durante 1995-1997.

11. La columna 6 se refiere a bosnios a quienes en 2001 se concedió protección temporal al margen del procedimiento de asilo.

12. La columna 6 se refiere a refugiados reconocidos bajo el mandato del ACNUR durante 2001.

13. La columna 6 se refiere a bosnios (1.896), iraquíes (2.019) y kosovares (1.967) a los que se concedió protección temporal durante 1995-2000.

14. La columna 6 se refiere a personas que han recibido protección temporal según regulaciones cantonales especiales o de otro tipo.

15. Las columnas 2 y 3 se refieren al número de casos.

Fuentes: gobiernos, ACNUR.

Anexo 9

Principal origen de los solicitantes de asilo en una selección de países europeos, 1995-2004

Origen	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Serbia y Montenegro	51.800	38.400	48.400	98.300	121.300	45.900	28.200	33.400	27.100	23.700	516.500
Iraq	18.200	26.300	40.400	40.800	35.100	44.400	47.800	51.300	25.100	10.500	339.900
Turquía	41.400	38.400	33.100	21.800	19.700	28.500	30.100	28.800	24.200	15.600	281.600
Afganistán	11.700	12.500	16.400	18.600	23.800	32.800	51.400	28.100	13.800	9.000	218.100
Rep. Islámica de Irán	11.000	11.600	10.200	10.300	16.200	32.000	17.700	13.200	14.600	11.600	148.400
Federación Rusa	4.700	4.900	5.500	5.800	8.000	14.300	18.300	19.400	34.100	29.600	144.600
Somalia	12.300	8.100	9.000	12.100	14.300	11.000	11.900	12.600	15.100	9.000	115.400
Sri Lanka	12.800	13.100	14.100	12.300	12.700	13.500	11.200	8.400	4.100	4.100	106.300
China	3.900	4.300	6.900	6.000	11.000	13.400	8.800	13.100	15.600	11.800	94.800
Bosnia y Herzegovina	17.200	6.500	8.200	10.200	6.700	11.300	10.700	8.100	5.500	5.400	89.800
Rep. Dem. del Congo	7.800	7.900	8.700	7.000	7.200	8.000	9.300	12.500	10.800	8.800	88.000
India	9.100	7.400	5.800	4.800	6.500	9.200	10.900	11.300	11.000	9.900	85.900
Nigeria	8.900	6.400	5.300	5.700	4.700	7.300	9.400	13.300	13.300	11.500	85.800
Rumania	14.500	9.800	10.600	8.800	8.600	9.200	7.400	7.300	3.800	3.600	83.600
Argelia	8.700	5.200	6.900	8.200	8.000	7.900	10.400	9.700	7.900	8.600	81.500
Pakistán	9.800	7.800	8.300	6.600	8.100	8.900	7.400	7.200	7.800	9.500	81.400
Armenia	5.700	7.000	6.100	5.300	8.600	6.900	6.600	6.900	5.700	4.600	63.400
Georgia	3.200	3.100	4.400	4.100	3.400	3.600	6.000	8.200	8.200	8.700	52.900
Bangladesh	2.800	3.000	4.000	3.400	4.800	5.700	5.300	5.300	6.600	5.900	46.800
Ucrania	1.800	2.100	2.700	1.800	4.100	6.100	10.000	6.800	5.400	4.900	45.700
Sierra Leona	2.600	1.300	3.300	4.000	7.000	7.800	9.500	5.300	2.500	1.400	44.700
Albania	1.300	1.500	7.900	6.700	5.400	6.200	3.800	3.800	3.000	2.400	42.000
Angola	3.200	2.500	2.100	2.200	4.300	4.900	7.900	7.200	4.300	2.700	41.300
Vietnam	3.700	2.800	3.500	3.500	2.900	3.600	6.000	5.000	4.300	3.500	38.800
Rep. Árabe Siria	2.200	3.100	3.000	3.300	4.200	5.000	4.200	3.600	3.200	3.200	35.000
Apátridas	3.100	3.600	3.700	3.700	4.200	4.000	2.100	2.500	3.600	3.500	34.000
Rep. de Moldavia	1.200	1.600	1.300	1.100	2.600	3.600	5.200	5.600	5.500	5.700	33.400
Azerbaiyán	600	1.200	1.700	3.200	6.000	3.800	3.400	3.900	3.800	4.100	31.700
Sudán	2.800	2.200	2.300	3.300	2.900	2.800	2.400	3.800	3.700	3.600	29.800
Bulgaria	3.800	3.800	4.000	1.700	1.700	2.700	2.900	3.800	2.400	2.700	29.500
Ex-Rep. Yugoslava de Macedonia	4.200	2.300	2.300	1.100	1.200	910	6.200	4.700	2.500	2.400	27.810
Eslovaquia	780	620	1.000	1.700	5.000	4.500	2.800	4.200	3.100	1.900	25.600
Guinea	630	1.000	1.100	1.700	1.800	3.200	4.000	3.100	3.100	3.300	22.930
Camerún	560	780	1.000	1.300	1.700	2.200	2.600	4.000	4.000	2.900	21.040
Etiopía	2.500	2.200	2.100	1.500	1.700	1.800	2.200	2.600	2.600	1.800	21.000
Varios/desconocido	44.100	38.600	37.600	39.000	77.300	67.500	71.000	82.200	68.700	54.000	580.000
Total	334.570	292.900	332.900	370.900	462.700	444.410	455.000	450.200	380.000	305.400	3.828.980

Nota:

Los países de asilo incluidos son Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Holanda, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía y el Reino Unido (número de casos 1995-2003).

Para explicaciones detalladas, consúltese los anuarios estadísticos del ACNUR.

Fuentes: gobiernos, ACNUR.

Anexo 10

Países industrializados

Países industrializados
Todos
Australia
Austria
Bélgica
Bulgaria
Canadá
Chipre
República Checa
Dinamarca
Estonia
Finlandia
Francia
Alemania
Grecia
Hungría
Islandia
Irlanda
Italia
Japón
Letonia
Liechtenstein
Lituania
Luxemburgo
Malta
Holanda
Nueva Zelanda
Noruega
Polonia
Portugal
República de Corea
Rumania
Eslovaquia
Eslovenia
España
Suecia
Suiza
Turquía
Reino Unido
Estados Unidos

Países industrializados (regiones)
Europa
Austria
Bélgica
Bulgaria
Chipre
República Checa
Dinamarca
Estonia
Finlandia
Francia
Alemania
Grecia
Hungría
Islandia
Irlanda
Italia
Letonia
Liechtenstein
Lituania
Luxemburgo
Malta
Holanda
Noruega
Polonia
Portugal
Rumania
Eslovaquia
Eslovenia
España
Suecia
Suiza
Turquía
Reino Unido
Europa central
Bulgaria
República Checa
Hungría
Polonia
Rumania
Eslovaquia
Eslovenia

Países industrializados (regiones)
Europa occidental
Austria
Bélgica
Dinamarca
Finlandia
Francia
Alemania
Grecia
Irlanda
Italia
Liechtenstein
Luxemburgo
Holanda
Noruega
Portugal
España
Suecia
Suiza
Reino Unido
Unión Europea (15)
Austria
Bélgica
Dinamarca
Finlandia
Francia
Alemania
Grecia
Irlanda
Italia
Luxemburgo
Holanda
Portugal
España
Suecia
Reino Unido

Países industrializados (regiones)
Unión Europea (25)
Austria
Bélgica
Chipre
República Checa
Dinamarca
Estonia
Finlandia
Francia
Alemania
Grecia
Hungría
Irlanda
Italia
Letonia
Luxemburgo
Lituania
Malta
Holanda
Polonia
Portugal
Eslovaquia
Eslovenia
España
Suecia
Reino Unido
Norteamérica
Canadá
Estados Unidos

Fuente: ACNUR.

Annexo 11

Principales áreas de las Naciones Unidas

África	Asia	Latinoamérica y Caribe	Europa
Argelia	Afganistán	Antigua y Barbuda	Albania
Angola	Armenia	Argentina	Andorra
Benin	Azerbaiyán	Bahamas	Austria
Botswana	Bahrein	Barbados	Bielorusia
Burkina Faso	Bangladesh	Belice	Bélgica
Burundi	Bután	Bolivia	Bosnia y Herzegovina
Camerún	Brunei Darussalam	Brasil	Bulgaria
Cabo Verde	Camboya	Islas Caimán	Croacia
República Centroafricana	China	Chile	República Checa
Chad	Chipre	Colombia	Dinamarca
Comoras	Rep. Dem. Popular de Corea	Costa Rica	Estonia
Congo	Georgia	Cuba	Islas Feroe
Costa de Marfil	Hong Kong, China	Dominica	Finlandia
Rep. Dem. del Congo	India	República Dominicana	Francia
Djibouti	Indonesia	Ecuador	Ex-Rep. Yugoslava de Macedonia
Egipto	Iraq	El Salvador	Alemania
Guinea Ecuatorial	Rep. Islámica de Irán	Guayana Francesa	Grecia
Eritrea	Israel	Granada	Hungría
Etiopía	Japón	Guatemala	Islandia
Gabón	Jordania	Guyana	Irlanda
Gambia	Kazakistán	Haití	Italia
Ghana	Kuwait	Honduras	Letonia
Guinea	Kirguistán	Jamaica	Liechtenstein
Guinea-Bissau	Rep. Dem. Popular de Laos	México	Lituania
Kenia	Libano	Nicaragua	Luxemburgo
Lesoto	Macao, China	Panamá	Malta
Liberia	Malasia	Paraguay	Mónaco
Jamairiya Árabe Libia	Maldivas	Perú	Holanda
Madagascar	Mongolia	Puerto Rico	Noruega
Malawi	Birmania	San Cristóbal y Nieves	Polonia
Malí	Nepal	Santa Lucía	Portugal
Mauritania	Territorios Palestinos Ocupados	Sant Vicente y la Granadinas	República de Moldavia
Mauricio	Omán	Surinam	Rumania
Marruecos	Pakistán	Trinidad y Tobago	Federación Rusa
Mozambique	Filipinas	Islas Turcas y Caicos	San Marino
Namibia	Qatar	Uruguay	Serbia y Montenegro
Niger	Rep. de Korea	Venezuela	Eslovaquia
Nigeria	Arabia Saudí		Eslovenia
Ruanda	Singapur	Oceanía	España
Santo Tomé y Príncipe	Sri Lanka	Australia	Suecia
Senegal	Rep. Árabe Siria	Fiji	Suiza
Seychelles	Tayiquistán	Kiribati	Ucrania
Sierra Leona	Tailandia	Micronesia (Fed. de estados de)	Reino Unido
Somalia	Timor-Leste	Nauru	
Sudáfrica	Turquía	Nueva Zelanda	
Sudán	Turkmenistán	Palau	
Suazilandia	Emiratos Árabes Unidos	Papúa Nueva Guinea	
Togo	Uzbekistán	Samoa	
Túnez	Vietnam	Islas Salomón	
Uganda	Yemen	Tonga	
Rep. Unida de Tanzania		Tuvalu	
Sáhara Occidental	Norteamérica	Vanuatu	
Zambia	Bermuda		
Zimbabue	Canadá		
	Estados Unidos		

Fuente: División de Población de las Naciones Unidas, División de Estadística de las Naciones Unidas, Nueva York.

Índice alfabético de terminología

- Acción Coordinadora sobre Armas de Bajo Calibre 178
- Aceh 11, 21, 28, 33, 95
- ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados)
- acuerdos regionales 31
- Agenda para la Protección 3, 49-50, 57, 130, 184
- ayuda al desarrollo xi, 3, 6, 114, 130, 132-138, 147-148, 150, 179, 181
- Ayuda al Desarrollo para los Refugiados 6, 130, 134-137, 150
- Bosnia-Herzegovina 18, 26, 71, 73, 75, 78, 107, 157, 160, 162, 173
- catástrofe del tsunami (2004) 21
- Colombia 14, 16, 25, 33, 44, 81, 85, 135, 156, 160, 165, 170-171
- Comité Ejecutivo 26, 43, 71, 76, 102, 121, 133, 136, 148, 166, 184, 187
- concepto de las cuatro R 6, 130, 133-134, 137, 150, 179
- condición de apatridia 26-27, 113
- Consultas Globales sobre Protección Internacional 2, 5, 48, 130, 143, 180
- Consultas Anuales Tripartitas (ATC) 142
- creación 1, 38, 68, 85, 89
- cuestiones de seguridad 6, 63-64, 67, 87, 138
- Darfur 3, 5, 11, 17, 66, 89, 91-94, 96, 105, 153, 160, 162-164, 166, 173, 178
- desafío de la asociación 177, 186
- desafío de la responsabilidad 186
- desafío de la supervisión 185
- Desarrollo mediante Integración Local 136, 150
- desplazados internos ix-x, 3, 6, 9, 14, 17-22, 24, 28-29, 50, 59, 68, 77-78, 81, 93, 98, 134, 144, 150, 153-163, 165-174, 177, 187-188
- Directrices sobre la Protección de las Mujeres Refugiadas 67
- Directrices sobre Protección Internacional: Aplicación de las Cláusulas de Exclusión 53
- Enfoque de Colaboración 3, 187-188
- Estrategia Ugandesa de Autosuficiencia 6, 136, 179
- financiación 6, 75, 91, 95, 97-98, 100-101, 136, 138, 144, 147, 187
- Grupo Central sobre el Reasentamiento 143
- Grupo de Trabajo sobre el Reasentamiento 142
- hacia un espacio de protección en el norte de África 40, 58, 109
- Informe de Evaluación sobre Actividades de Reasentamiento 142
- iniciativa Afganistán Plus 124
- iniciativa Convención Plus 3, 121, 130, 139, 143, 148, 180-181, 184
- Iniciativa Zambia 6, 135-136, 147, 179
- Marco de Soluciones Duraderas 130, 132, 134, 137-138, 148, 150
- Marco Multilateral de Acuerdos sobre Reasentamiento 130, 142-143, 179, 181
- Marco para Identificar Desequilibrios en la Capacidad de Protección 60
- perspectiva histórica 89
- Plan Integral de Acción para los Refugiados Indochinos 120, 142
- Plan Integral de Acción para los Refugiados Somalíes (CAP) 59-60, 124
- Política sobre Refugiados en Áreas Urbanas 51
- Programas de Protección Regional de la UE 35, 39, 58
- Proyecto de Reforzamiento de la Capacidad de Protección (SPC) 60, 103, 137, 140
- refugiados butaneses en Nepal 116-117
- refugiados palestinos 106-108, 112-113, 115, 154
- respuesta de emergencia 5, 21, 94, 100, 188
- seguridad del personal 188
- situaciones de refugiados de larga duración 6, 17, 87, 105-109, 114-115, 118-121, 125-126, 139, 148, 150
- soluciones duraderas 6, 9, 19, 26, 50, 58-61, 65, 70, 108, 119-120, 124, 129-130, 134, 138-140, 142-143, 145-148, 150, 179
- tramitación de solicitudes de asilo en la UE 14-15, 17, 35-38
- Acuerdo de Bonn (2001) 144
- Acuerdo de Paz de Arusha (2002) 102
- Acuerdo de Paz de Luena (2002) 19
- Acuerdo de Sun City (2002) 98
- Acuerdos de Paz de Dayton (1995) 157
- Acuerdos de Paz de Lusaka (1999) 98
- acuerdos regionales
- África 5, 11, 40, 57, 58, 68, 71, 73, 89-91, 106, 108-109, 112, 118, 121-122, 138, 147
- carácter complementario 126, 143, 150, 181
- Latinoamérica 22, 106
- Programas de Protección Regional de la UE 35, 39, 58
- Afganistán/afganos x, 9, 11, 14, 16-20, 24, 26, 33, 45, 50, 57, 71, 73-75, 90, 94, 96, 98, 100, 107-110, 121, 123-125, 130-133, 140, 144-145, 148-149, 153, 157, 172-173, 181, 187
- desplazados internos 6, 14, 18-20, 22, 59, 77-78, 98, 160, 162, 170-171, 177, 188
- iniciativa Afganistán Plus 124
- refugiados retornados 17, 144
- seguridad de los cooperantes/personal humanitario 70-75, 100, 122, 173
- situaciones de refugiados de larga duración 6, 17, 87, 105-109, 114-115, 118-121, 125-126, 139, 148, 150

- soluciones duraderas 6, 9, 19, 26, 50, 58-61, 65, 70, 108, 119-120, 124, 129-130, 134, 138-140, 142-143, 145-148, 150, 179
- solicitantes de asilo 16-17, 31, 45, 57
- Agenda para la Protección (ACNUR) 3, 49-50, 57, 130, 184
- Albania/albaneses 14, 27, 92-93
- Alemania 14, 16, 38, 40, 45, 149
- Amnistía Internacional 66
- Amsterdam, Tratado de (1997) 34
- Angola/angoleños 19, 68, 74, 78-79, 98, 107, 129, 131, 135-136, 160, 165-166, 168
- Annan, Kofi ix, 13, 71, 138, 148, 156, 162, 165
- Arabia Saudí 16, 27, 107, 115
- Áreas Regionales de Procesamiento 119
- Argelia 16, 89-90, 107, 160
- Argentina 142, 179
- Armenia 14, 16, 26, 107, 109
- asilo/política de asilo x-xi, 1-3, 5-6, 9-11, 14, 17-20, 22-24, 26, 29, 31-32, 34-39, 42-43, 45-47, 49, 52-53, 57-58, 60-61, 93, 107, 112, 139-140, 166-167, 170, 178
- acuerdos regionales 31
- costes y beneficios 1, 2, 32, 143
- desafíos 4, 48, 51, 122
- nexo asilo-migraciones 52-53, 56-58, 139-140, 178
- políticas restrictivas 5, 9, 52, 180, 184
- preocupaciones por el impacto sobre la seguridad ix, 1, 3, 5, 13, 48, 52-53, 61, 63-65, 70, 85, 87, 106, 119, 125, 144, 188
- protección contra la tortura 63, 66, 81
- protección efectiva 2, 5, 25, 29, 60, 65, 103, 140, 184, 188
- sistema de llegadas espontáneas 139, 179
- solicitantes de asilo ix-x, 2-3, 5, 13, 16-17, 22-25, 31-34, 36-46, 48-50, 52-54, 56-58, 60-61, 64, 76, 81, 84-85, 93, 103, 119, 139-140, 149, 153, 177-180, 186
- tendencias 9
- tramitación extraterritorial 38-39, 181
- Asociación del sur de Asia para la Cooperación Regional 126
- Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) 126
- asociaciones, y ACNUR 7, 35, 93, 101, 126, 133, 135, 138, 150, 169, 171, 177, 186
- atentados del 11 de septiembre (2001) 1, 2, 5, 11, 17, 32, 34, 52-53, 81, 148, 170
- Australia 12, 15, 41, 50, 141, 143, 145-146
- asunto *Tampa* 41
- «Solución Pacífica» 38, 40, 180
- ayuda al desarrollo xi, 3, 6, 114, 130, 132-138, 147-148, 150, 179, 181
- colaboración entre agencias 133
- países de acogida 6, 23, 50, 59, 70, 76, 82, 108, 113-115, 118, 124, 130, 133-134, 136, 139, 146, 149, 177, 179
- países de origen 6, 16, 146
- tendencias de los donantes 136
- Ayuda al Desarrollo para los Refugiados 6, 130, 134-137, 150
- ayuda oficial al desarrollo (ODA) 13, 114, 138
- Azerbaiyán 15-16, 107, 160
- Balcanes 70, 109, 156-157, 172, 187
- Banco Africano de Desarrollo 85
- Banco Mundial 13, 28-29, 59, 85, 126, 133, 137-138, 154, 160, 182
- Bangladesh 90, 108
- banyarwanda 27
- Bélgica 23, 45
- Benín 49, 60, 140, 142, 179
- bidoons 27
- biharis 27
- Birmania/birmanos, *ver* Myanmar
- boat people* (refugiados del mar) 41, 119, 142
- Bosnia-Herzegovina 18, 26, 71, 73, 75, 78, 107, 157, 160, 162, 173
- Brasil 142, 179
- Brunéi 27
- Burkina Faso 25, 60, 140, 142, 179
- Burundi/burundianos 14-16, 19, 67-68, 98, 102-103, 107-109, 117, 131, 165
- Bután/butaneses 26, 67, 107, 116-117
- Camboya/camboyanos 27, 40, 78, 108, 119
- Camerún 107
- campo de refugiados de Kakuma 84
- campos de refugiados 22, 67, 71, 75-76, 78, 84-86, 102, 116, 118, 122, 178
- cuestiones de seguridad 6, 63-64, 67, 87, 138
- militarización 71, 75, 77, 87, 93, 118
- situaciones de refugiados prolongadas 6, 17, 87, 105-106, 108-109, 114, 118-119, 121, 125-126, 139, 148, 150
- violencia de género 22, 50, 66-67, 71, 79, 83, 97, 102
- Campos de refugiados de Dadaab 67, 84, 122-123, 150
- Canadá 12, 16, 46, 65, 141, 145, 146, 149
- canales de información, y seguridad de los refugiados 82-83
- Cap Anamur* 40
- caso Tampa* 41
- catástrofe del tsunami (2004) 11, 21, 25, 28, 90-91, 94-95, 101, 154, 160, 168
- catástrofes ambientales 5, 10, 24, 27-28, 31
- Centros de tramitación en Tránsito 38
- Chad 3, 15-17, 60, 78, 85, 89, 91, 93-94, 105, 107, 149, 162
- Chechenia (Federación Rusa) 11, 14, 18, 169
- Chile 142, 146, 179
- China 16, 107, 109, 149, 161-162
- Chipre 26
- Cisjordania 112, 115
- ciudadanía, y condición de apatridia 26-27, 116, 134-135
- Colombia/colombianos 14, 16, 25, 33, 44, 81, 85, 135, 156, 160, 165, 170-171
- desplazados internos 14, 25, 81, 156, 160, 170-171
- Comisión Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos 49
- Comisión de Pacificación ix, 126, 148

- Comisión Europea 35, 38, 58-59, 72
 Oficina Humanitaria (ECHO) 72, 171
 Programas de Protección Regional 35, 39, 58
 sistemas de asilo 34-35
- Comisión Global sobre Migraciones Internacionales 13
- Comité de los EEUU para los Refugiados e Inmigrantes 115, 147, 154
- Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC) 70, 155
- Comité Permanente Interagencias 3, 91, 167, 169, 187
- Commonwealth 60, 161
- Comunidad de Estados Independientes 27, 60
- Comunidad Económica de Países de África occidental 77, 126
 Misión en Liberia (ECOMIL) 77-78
- condición de apátrida 26-27, 113
- Conferencia de Cotonú (2004) 49
- Conferencia de Tokio sobre Afganistán (2002) 144
- Conferencia Internacional sobre Asistencia a Refugiados en África (ICARA) 146
- Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) 120, 146-147
- Conferencia Mundial contra el Racismo y la Xenofobia (2001) 81
- Conferencia Norte-Sur de Sociedades Civiles sobre Almacenamiento de Refugiados 147
- Conferencia Parlamentaria Regional de África 5, 49
- conflicto armado 3, 10, 13, 19, 24-25, 32, 53, 66, 71, 83, 90, 109, 155, 163, 169-170, 172
 poblaciones desplazadas 14, 20-22, 96, 160, 173-174
 reducción de 10-11, 29, 78-79
 seguridad de los refugiados 71, 78-80, 82
- Congo, República Democrática de (RDC) 11, 14-16, 22, 68, 98, 102-103, 107, 130-131, 153, 156, 160, 173-174
 crisis 5, 75, 78, 90-91, 98, 119-120, 162
- desplazados internos 153, 156, 163, 173-174
 mantenimiento de la paz 68, 96, 98, 174
- Consejeros internacionales de Seguridad de Campo (FSA) 79
- Consejo de Europa 26
- Consejo Europeo 34
 Programa de La Haya 35
- Consejo Noruego para los Refugiados 154, 158
- Consortio de Organizaciones Humanitarias 165
- Consultas Globales sobre Protección Internacional (ACNUR) 2, 5, 48, 130, 143, 180
- Consultoría para el Desplazamiento y los Derechos Humanos 170
- contención, políticas de 58, 101, 147
- Convención contra el Crimen Organizado Transnacional (2000) 178
- Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1950) 34
- Convención Europea sobre Nacionalidad (1997) 26
- Convención Iniciativa Plus 3, 121, 130, 139, 143, 148, 179-181, 184
- Convención Internacional para la Seguridad en el Mar (1974) 41
- Convención Internacional sobre Búsqueda y Rescate Marítimo (1979) 41
- Convención para reducir los casos de apatridia (1961) 26
- Convención Reguladora de Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África (1969) 31
- Convención sobre Derechos de los Trabajadores Inmigrantes y Miembros de sus Familias 13
- Convención sobre el Estatuto de Apatridia (1954) 26
- Convención sobre el Estatuto de Refugiado (1951) 1, 3, 31, 48
 aplicación restrictiva 2
 cláusulas de exclusión 53
- derechos 129
 firmantes 31-32, 186
 importancia 105, 136
 principios 2, 6, 31, 49, 53, 57, 172, 177, 180
 refugiados palestinos 106-108, 112-113, 154
- Convención sobre la Ley del Mar (1982) 41
- Cooperación Internacional y Reparto de Cargas y Responsabilidades en Situaciones de Entradas Masivas 148, 184
- Costa de Marfil 14-16, 25, 44, 81, 107-108, 113, 121, 131, 143
- Costa Rica 81, 170
- crimen organizado 65
- Cumbre de Financiación del Desarrollo de Monterrey (2002) 138
- Cumbre de Gleneagles (2005) 138
- Cumbre Mundial (2005) ix, 126, 161, 165, 172, 174
- Darfur 3, 5, 11, 17, 66, 89, 91-94, 96, 105, 153, 160, 162-164, 166, 173, 178
 desplazados internos 153, 160, 162-163, 166, 173
 violencia de género 22, 50, 66-67, 71, 79, 83, 97, 102
- Declaración de Cartagena 5, 31, 49
- Declaración de Cotonú (2004) 49
- Declaración de La Haya sobre el Futuro de la Política para con los Refugiados e Inmigrantes 140
- Declaración del Milenio, cumbre sobre (2005) 138
- Declaración de México (2004) 49
- Declaración de Países Firmantes de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiado y su Protocolo de 1967 2-3, 31-32, 48-50, 81
- Deng, Francis 156, 161, 165
- derecho internacional x, 5-6, 31, 33-34, 39, 49, 71, 93, 166, 177, 180, 184, 189
- jurisdicción 156
- protección contra la tortura 63, 66, 81
- responsabilidades de seguridad 48,

- 61, 71, 79-80, 83, 160, 162-164, 169, 173-174, 179
- derechos humanos ix, 4, 6, 9, 13, 16-19, 22-24, 29, 34, 38-39, 47, 49, 52, 58, 60-61, 67, 85-87, 91, 96, 98, 106, 112, 115, 117, 124, 144, 153-154, 157, 163, 165-166, 169, 170-172, 179-180, 184, 187-189
- abuso 17, 53, 178
- protección contra la tortura 63, 66, 81
- situaciones de refugiados de larga duración 6, 17, 22, 47, 66, 70, 87, 105-106, 109, 113-114, 118-121, 123, 125-126, 137, 139, 143, 148, 150, 179, 184
- VIH/sida 20, 22, 31, 50, 85, 96, 155
- Derechos Humanos de los Desplazados Internos 161, 163, 167, 169
- Desarme, Desmovilización, Rehabilitación y Reintegración 134
- Desarrollo mediante Integración Local 136, 150
- desastres naturales 21, 27-29, 153, 166-167, 187
- véase también catástrofe del tsunami (2004)
- descolonización 51, 89-90
- desplazados internos ix-x, 3, 6, 9, 14, 17-22, 24, 28-29, 50, 59, 68, 77-78, 81, 93, 98, 134, 144, 150, 153-163, 165-174, 177, 187-188
- acuerdos institucionales 123-124, 175
- Bosnia-Herzegovina 18, 26, 71, 73, 75, 78, 107, 157, 160, 162, 173
- cifras 18, 20, 22-23, 28-29, 50-51, 58, 122, 133, 144, 157, 160-161
- Colombia 14, 16, 25, 33, 44, 81, 85, 135, 156, 160, 165, 170-171
- como categoría especial 155
- Darfur 3, 5, 11, 17, 66, 89, 91-94, 96, 105, 153, 160, 162-164, 166, 173, 178
- desplazamiento provocado por desarrollo 28
- papel del ACNUR 188
- papel de los militares 3, 101
- Principios Guía de la ONU sobre Desplazamiento Interno 21, 28, 165-167, 170, 174
- protección 2, 5, 9, 21, 23, 26, 49, 52-53, 58, 66-67, 71, 83, 85, 87, 102-103, 157, 165, 172-174, 180, 188
- responsabilidad nacional 161, 174, 181, 184
- soberanía nacional 37
- vulnerabilidad 65, 85
- desplazamiento forzoso 6, 24-25, 28, 85, 188
- desplazamiento provocado por conflicto 10, 103
- desplazamiento provocado por desarrollo 28
- determinación de Estatuto 2, 17, 33, 44, 46-47, 57, 103, 120, 186
- diásporas 13, 150
- Dinamarca 34, 38, 59, 135-136, 146, 149
- Djibouti 16, 59, 124, 131
- Ecuador 81, 135, 170
- Egeland, Jan 162
- Egipto 16, 107-108, 115, 161, 165
- Ejército de Liberación de Presevo, Medvedja y Bujanovac (UCPMB) 92
- Ejército de Resistencia del Señor 78
- El Salvador 120, 146
- Emiratos Árabes Unidos 27
- Enfoque de Colaboración 3, 187-188
- Eritrea/eritreos 27-28, 107
- «escalera de opciones» 76, 78, 96
- cuestiones de seguridad 5, 66, 87, 138
- escudos humanos 14
- España 38, 142
- Estados Unidos 1, 12, 16-17, 23, 27, 32, 40, 75, 115, 122, 125, 136, 141, 143, 145, 146-147, 149, 162, 166, 168, 170
- reasentamiento de refugiados 17, 27, 145-146
- víctimas de la trata 23
- estatuto de nacionalidad, y condición de apatridia 26-27
- Etiopía/etíopes 16, 27, 59, 70, 107-108, 124, 131, 135, 145
- Evaluación Interagencial sobre Ruanda 90
- Federación Internacional de la Cruz Roja y las Sociedades de la Media Luna Roja 21, 27
- Federación Rusa 11, 15-16, 27, 31, 45, 165
- Filipinas 165
- Fondo Monetario Internacional 13
- Foro Suizo sobre Migraciones 139
- Francia 16, 35, 38, 42, 45, 163
- Franja de Gaza 112-113
- Frente Patriótico Ruandés 118
- Fundación Medioambiental para África 134
- género 20, 22, 66-67, 91, 96-97, 113, 138, 143
- violencia de género 5, 21-22, 50, 66-67, 71, 79, 83, 96-98, 102
- genocidio 118, 163, 174
- Georgia 11, 16, 26, 44, 160, 165
- Ghana 14, 16, 24, 44, 78-79, 121, 131
- globalización 2, 12-13, 24, 51-52, 56, 61, 148, 177
- cooperación de los países 5
- migraciones 1-2, 4, 10, 12-13, 16, 22, 24-25, 28-29, 34-36, 39, 41, 43, 50-51, 53, 56-57, 60-61, 63, 81, 102, 106, 116-117, 123-125, 130, 137, 139-140, 144, 148, 150, 177-178, 180-181
- Grupo de Crisis Internacionales 163
- Guatemala/guatemaltecos 108, 120, 135, 146
- guerra de Biafra 75
- guerra del Golfo (1991) 75, 89-90, 173
- Guerra Fría 1, 9, 11, 73, 89-90, 94, 97, 108-109, 119, 125, 129, 147-148, 153, 166, 177, 179
- situaciones de refugiados de larga duración 6, 17, 87, 105-109, 114-115, 118-121, 125-126, 139, 148, 150
- guerras civiles 11, 73, 156, 160
- Guinea 14-16, 19, 44, 67, 78-79, 85, 107, 109, 113, 121, 131, 143
- Guterres, António xi, 4, 175
- Haití 16, 40, 67, 78, 173
- Holanda 16, 23, 35, 38, 45, 59, 140-141, 146, 149, 166
- Hungría 31, 89
- hutus 68

- hotschamps 116-117
 India 21, 27-28, 31, 107-109, 116-117, 131, 161, 165
 desplazamiento provocado por desarrollo 28
 Indochina/indochinos 40, 108, 119-120, 125, 142, 146-147, 150
 Plan Integral de Acción (CPA) 120, 142
 Indonesia 11, 21, 28, 33, 40, 65, 77, 85, 95
 imperio de la ley, y seguridad de los refugiados 42, 80, 129
 iniciativa del Buen Donante Humanitario 185
 Iniciativa Mano River Union sobre el sida 85
 Iniciativa sobre Desequilibrios en la Protección de Asia Central 60
 inmigración 2, 13, 23, 36, 50-51, 56-57, 61, 63, 81, 102, 140, 144, 150
 nexo asilo-migraciones 178
 inmigración ilegal 33, 36-37, 40-41, 43, 57, 60, 178, 180
 integración 3, 6, 13, 19-20, 22-23, 26, 39, 44, 48-49, 51, 58-59, 65, 93, 103, 114, 117, 119-120, 123-125, 129-130, 132-137, 140, 144, 146, 160, 167, 171, 179
 Desarrollo mediante Integración Local 136, 150
 situaciones de refugiados prolongadas 6, 17, 87, 105-106, 108-109, 114, 118-119, 121, 125-126, 139, 148, 150
 intercepción marítima 40-41, 48, 64
 intereses específicos de países, y soluciones duraderas 147
 Irán 16, 19, 26, 107, 109, 131, 140, 144-145, 149
 Iraq 9, 11, 15-17, 20, 26-27, 31, 45, 67, 71, 74-75, 90, 98, 100, 107, 109, 115, 131, 153, 160, 169, 172-173, 187
 desplazados internos 153, 160, 169, 172-174
 refugiados retornados 17
 seguridad de cooperantes/personal humanitario 72-75
 Irlanda 34, 142, 146, 149
 Israel 112-113
 Islandia 142, 179
 Italia 23, 38, 40
 Ituri, 68, 98
 Japón 65, 135-136, 149
 Jordania 112, 115, 146
 Kálin, Walter 161, 163
 Katumba 102
 Kenia 14-16, 28, 59-60, 67, 70, 78, 83-84, 107, 109, 121-124, 140, 145
 campos de refugiados 67, 70, 75-76, 78, 85-86, 102, 116, 118, 122, 178
 refugiados somalíes 14, 59, 113, 122-124, 135, 139, 148, 150
 Kirguizistán 26
 Kosovo 18, 67, 75, 78, 82, 91-94, 100-101, 157, 173
 kurdos 26-27, 90, 160, 173
 Kuwait 27
 Laos/laosianos 108, 119
 Letonia 27
 Líbano 112, 115, 131
 Liberia/liberianos 14-15-16, 19, 24, 56-57, 67, 77-79, 81, 96, 107-109, 113-114, 121, 131, 133-134, 143, 165, 172-174
 desplazados internos 173-174
 despliegue militar 77-79, 96
 repatriación sostenible 132-133
 limpieza étnica 63, 117, 157, 174
 logística, y respuesta de emergencia 5, 21, 75, 94, 98, 100-101, 188
 Lubbers, Ruud 4, 129
 luchas de liberación nacional 129
 Macedonia, ex-República Yugoslava de, 26-27, 93-94, 173
 Malasia 21, 27, 33
 Maldivas 21
 Malí 15, 25
 Malta 40
 mantenimiento de la paz 68, 78, 96, 98, 102, 174
 mar, rescate 38, 40-41
 Marco Multilateral de Acuerdos sobre Reasentamiento 130, 142-143, 179, 181
 Marruecos 90
 Mauritania 26
 Médicos sin Fronteras 172
 México 26, 49, 135, 146
 Migración/inmigrantes/emigrantes 1-2, 4, 10, 12-13, 16, 21-22, 24-25, 28-29, 33-36, 38-41, 43, 50-51, 53, 56-57, 60-61, 63, 81, 101, 102, 106, 116-117, 119-120, 123-125, 130, 137, 139-140, 144, 147-148, 150, 177-178, 180-181
 categorías 4, 37
 globalización 12-13, 52, 56, 61, 148
 migración mixta 1, 10, 24, 56
 nexo asilo-migraciones 52-53, 56-58, 139-140, 178
 trabajadores inmigrantes 13, 21, 24-25
 milicias janjaweed 162-163
 militares 3, 5, 11, 21-22, 25, 28, 38, 47, 51, 59, 63, 65-66, 68, 71, 76-79, 82, 84, 86-87, 90, 97-98, 100-102, 106, 113, 157, 161-163, 170, 173-174, 178
 desplazados internos 6, 14, 18-20, 22, 59, 77-78, 98, 160, 162, 170-171, 177, 188
 emergencias humanitarias 21, 100
 papel 3, 59, 71, 90, 101, 102, 129-130, 138, 142-143, 150-151, 173-175, 177, 184, 188
 Misión Africana a Sudán (AMIS) 162
 Montenegro 16, 26, 45, 107, 135, 149
 MONUC (misión de la ONU de mantenimiento de la paz) 68, 98
 Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés 19, 165
 movimiento secundario 24, 139
 Mozambique/mozambiqueños 78, 160, 174
 mujeres 5, 12, 20, 22-23, 25, 42, 49-50, 59, 66-68, 80, 83-86, 96-98, 113, 115, 117-118, 139, 153, 156, 163, 169-170, 173, 177-178
 multiculturalismo, políticas multiculturales 13
 Myanmar/birmanos 14, 18, 21, 24-27, 105, 107-109, 117, 160
 Naciones Unidas 1, 10, 12-13, 21, 31, 53, 59, 64-66, 71, 73, 76, 78, 87,

- 93, 96-98, 101, 106, 112, 119, 125-126, 136-138, 149, 154, 156, 160-168, 173-174
- Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA) 10, 106, 112-113, 154
- Asamblea General 26, 112, 126, 165, 188
- Centro de Logística Conjunta 21
- Comité de Derechos Humanos, Comisión de la ONU sobre Derechos Humanos 165
- Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios 102
- Comité Permanente Interagencial 3, 91, 167, 169, 187
- Consejo de Seguridad 52, 67-68, 70-71, 76, 98, 125-126, 157, 160, 162-163, 173
- Consejo Económico y Social 21
- Coordinador de Ayuda de Emergencias 168
- Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (DPKO) 126, 134
- Departamento de Seguridad y Protección 188
- desplazados internos 6, 14, 18-20, 22, 59, 77-78, 98, 160, 162, 170-171, 177, 188
- Fondo Central Renovable de Emergencia (CERF) 172
- Fondo de Población (UNFP) 85
- Fondo para el Desarrollo de las Mujeres (UNIFEM) 66, 171
- Fondo para la Infancia (UNICEF) 133, 167, 169
- Fuerza de Protección (UNPROFOR) 157
- Grupo de Desarrollo 59, 138
- Grupo Temático sobre los Desplazamientos véase también ACNUR
- mantenimiento de la paz 68, 78, 96, 98, 102, 174
- Misión en Kosovo 78, 93, 101, 154, 174
- Objetivos de Desarrollo del Milenio 29, 137, 148
- Oficina de Servicios para Proyectos 136
- Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios 21, 126, 163, 165
- Policía Civil (CIVPOL) 78, 174
- Principios Guía sobre Desplazamientos Internos 21, 28, 165-167, 170, 174
- Procedimiento de Llamamientos Consolidados (CAP) 100, 172
- Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/sida (UNAIDS) 85
- Programa de Asentamientos Humanos 21
- Programa de Desarrollo (UNDP) 59, 126, 133, 135
- Namibia/namibios 68, 108, 131
- Nauru 40-41
- Nepal 26, 67, 78-79, 107, 109, 116-117, 156
- Nicaragua/nicaragüenses 108, 120
- Nigeria 16, 85
- niños 5, 20-23, 25-27, 42, 50, 59, 65, 68, 80, 83-86, 97, 113, 115-118, 134, 137, 157, 168-169, 170, 173, 177-178
- non-refoulement* 1, 6, 33, 37, 40, 49, 53, 83, 84, 93, 146, 177, 179-180
- incumplimientos del principio 37
- respuesta de emergencia 5, 21, 94, 100, 188
- excepción del principio 37, 53
- norte de África, y movimientos de población a Europa 40, 57, 109
- Nueva Zelanda 15, 141, 146
- Objetivos de Desarrollo del Milenio 29, 137, 148
- Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) 163-165, 167-168, 172
- División Interagencial de Desplazamientos Internos (IDD) 168
- Ogata, Sadako 160, 172
- OHCHR (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos) 169
- Operación Lifeline (línea de salvamento) Sudán 160
- Organización de Estados Americanos (OEA) 81
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) 13, 124, 133
- Organización Internacional de Migraciones 23, 124, 167
- Organización Internacional de Refugiados 142
- Organización Marítima Internacional (IMO) 41
- Organización Mundial del Comercio 13
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) 12, 73, 138
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) 93
- origen, regiones de, protección efectiva de 2, 5, 25, 29, 60, 65, 103, 140, 184, 188
- OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) 75, 92-93, 173
- países donantes 19, 133, 136-137, 147, 149, 185
- reparto de la carga financiera 185
- tendencias 136, 147
- Pakistán 9, 11, 16, 26, 33, 50, 84-85, 93, 107, 109, 131, 140, 144-145, 149, 153
- Palestina/palestinos 10-11, 16, 106-108, 112-113, 115
- Panamá 81, 85, 170
- papel supervisor, y ACNUR 185
- Parlamento Europeo 34-35
- Partido del Pueblo Butanés 116
- Perú 165
- Plan Integral de Acción (CPA) 59-61, 120, 124, 142
- para los refugiados indochinos 120, 142
- situaciones de refugiados prolongadas 106, 108, 114, 118
- para los refugiados somalíes 59-60, 124
- poblaciones desplazadas 9, 14, 18-22, 25, 28, 85, 96, 157, 160-161, 168, 172-174
- véase desplazamiento forzoso
- Principios Guía sobre Desplazamientos Internos 21, 28, 165-167, 170, 174
- Programa de La Haya (UE) 35
- Programa Mundial de Alimentos (WFP) 21, 103, 133, 136, 172

- protección efectiva 2, 5, 25, 29, 60, 65, 103, 140, 184, 188
- Bosnia-Herzegovina 26, 71, 157, 160
- Darfur 160, 162, 163-164, 1733, 5, 11, 17, 66, 89, 91-94, 96, 105, 153, 160, 162-164, 166, 173, 178
- seguridad para los refugiados 63-65, 71, 78-79, 81-82, 84, 87, 173
- Protocolo contra el Tráfico de Inmigrantes por Tierra, Aire y Mar 178
- Protocolo para Impedir, Eliminar y Castigar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (2000) 23, 178
- Protocolo sobre el Estatuto de Refugiado (1967) 48
- Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamientos Internos 161
- Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad de Protección (SPC) 60, 103, 137, 140
- Proyecto para Mujeres Víctimas de la Violencia (Kenia) 67
- Puntland 21, 59, 124
- racismo 81
- reasentamiento 3, 6, 14, 17, 22, 28-29, 35, 38-39, 44, 48, 50, 52, 56-60, 94, 117, 119-120, 122, 129-130, 140, 142-143, 146-148, 150, 154, 165-167, 179, 181, 186-187
- como solución duradera 130, 133-134, 136, 140, 142-143, 144
- funciones 142-143
- Marco Multilateral de Acuerdos 130, 142-143, 179, 181
- Metodología de Grupos 143, 150
- situaciones de refugiados prolongadas 6, 17, 87, 105-106, 108-109, 114, 118-119, 121, 125-126, 139, 148, 150
- uso estratégico 6, 142-143, 147-148, 150
- reasentamiento de grupos 143
- reconstrucción 18, 20, 122, 125, 130, 133, 137, 144, 150, 156, 160, 172, 184
- reducción de la pobreza 136, 138
- refugiados
- casos manifiestamente infundados 38
- causas fundamentales de los flujos de refugiados 177
- exclusión del estatuto 53
- población global 10
- protección contra la tortura 63, 66, 81
- protección efectiva 2, 5, 25, 29, 60, 65, 103, 140, 184, 188
- refugiados urbanos 50-51, 66, 108, 150
- seguridad 33, 47, 60, 65-66, 70-71, 75-76, 84, 163, 169, 173, 174-175, 177-178, 187
- tramitación extraterritorial 38, 40, 180
- refugiados butaneses en Nepal 116-117
- refugiados urbanos 50-51, 66, 108, 150
- refugios seguros 58, 66, 103
- régimen de búsqueda y rescate 38, 40-41
- inmigración ilegal por mar 38, 41, 178
- régimen internacional de protección 3, 143, 188
- región de los Grandes Lagos (África) 11, 33, 67-69, 71, 85, 90, 105, 109, 118
- Reino Unido 14, 16, 34, 38-39, 42, 45, 56, 58-59, 142, 146-147, 149, 163, 166
- remesas 13, 24, 150
- reparto de cargas 6, 35, 49, 61, 135-136, 146-147, 185
- véase también* reparto de responsabilidades
- reparto de cargas financieras 185
- reparto de responsabilidades 6, 61, 147-148, 177, 179, 181, 184-185
- causas fundamentales de los flujos de refugiados 6, 81, 87, 107, 121, 177
- institucionalización del diálogo 180
- modelos 184
- reparto de cargas financieras 185
- soluciones regionales como complemento 181
- repatriación x, 6, 18-20, 26, 39, 44, 48, 50, 58-59, 65-66, 102, 105, 112-114, 117, 119-120, 122-124, 129-136, 142-146, 148, 177, 179
- Afganistán 18, 124, 131-132, 144-145
- situaciones de refugiados de larga duración 107, 124-125
- sostenibilidad 19-20, 59, 133
- voluntaria 6, 14, 26, 39, 44, 48, 50, 58, 65, 120, 129-131, 133, 144, 177, 179
- República Centroafricana 14-15, 131
- responsabilidad, y ACNUR 3, 6, 177, 186-187
- respuesta de emergencia 5, 21, 94, 100, 188
- capacidad para la preparación 101
- consideraciones de género 91, 96-98, 102
- desastre del tsunami 11, 21, 25, 28, 90-91, 94-95, 101, 154, 160, 168
- eficacia desigual 89
- financiación 91, 100
- logística 94
- naturaleza de la respuesta 92-97
- nexo protección-asistencia 95
- niños 21
- papel de los militares 90, 100-102
- perspectiva histórica 89
- valle de Presevo 82, 92-93
- reunificación familiar 20, 34, 43-44, 50
- rohingyas 108
- Ruanda/ruandeses 9, 15-16, 18, 67-68, 71, 73, 75-76, 78, 89-90, 98, 107-108, 118, 130-131, 173-174
- situaciones de refugiados de larga duración 107, 118
- Rumania 14, 31
- seguridad
- «abanico de opciones» 78
- Acción Coordinadora sobre Armas de Bajo Calibre 178
- cooperantes/trabajadores humanitarios 3, 70-75, 101, 173, 178
- definición de obligaciones 21, 80, 178
- elaboración de respuestas a amenazas 71, 73-74, 76, 78, 80, 82, 87, 96-97
- estrategias de seguridad de los países 64
- estrategias preventivas 82

- impacto de la preocupación 87
 legislación nacional 83-84
 paquetes de seguridad 78-80, 87
 protección de los refugiados 1, 3-5, 9, 32-34, 37-38, 43, 48-49, 51-53, 58, 63-66, 71, 81-83, 85, 87, 90, 102-103, 119, 125, 133, 166-167, 180-181, 186-187
 otorgamiento de poder a los refugiados 79, 136
 reforzamiento del imperio de la ley 80
 relaciones refugiados/países de acogida 86
 responsabilidad compartida 71
 seguridad de los refugiados 5, 58, 63, 65, 71, 78-80, 82, 84, 122, 136, 177
 seguridad humana 5, 12, 56, 60, 64-66, 86-87, 129
 situaciones de refugiados prolongadas 6, 17, 87, 105-106, 108-109, 114, 118-119, 121, 125-126, 139, 148, 150
 seguridad humana 5, 12, 56, 60, 64-66, 86-87, 129
 Senegal 108
 Serbia/serbios 16, 26, 45, 92-93, 107, 135, 149, 157
 Sierra Leona/sierraleoneses 14-16, 19, 44, 57, 78-79, 84, 109, 121, 131, 133, 143, 156, 165, 173
 desplazados internos 156, 165, 173
 refugiados retornados 14, 19
 Siria 15, 27, 112, 115
 situaciones de refugiados de larga duración 3, 6, 17, 22, 47, 66, 70, 87, 106-109, 112-115, 118-121, 123, 125-126, 129, 136-137, 139, 142-143, 148, 150, 179, 184
 causas 106, 109, 114
 consecuencias para los derechos humanos 115
 enfoque integrado requerido 59, 106, 125-126, 136
 iniciativa Afganistán Plus 124
 naturaleza y alcance del problema 106
 Plan Integral de Acción 59-60, 120, 124, 142
 refugiados butaneses en Nepal 116-117
 refugiados palestinos 106-108, 112-113, 115, 154
 refugiados somalíes en Dadaab 122
 repercusiones en la seguridad 20, 114, 135
 repercusiones políticas 22, 115, 135
 soluciones en la Guerra Fría 90, 108, 125, 129, 147-148, 166, 179
 tendencias 9
 soberanía, y desplazados internos 156-163, 177
 sociedad civil 21, 124, 144, 147, 171
 Solución Pacífica 38, 40, 180
 soluciones duraderas x, 3, 6, 9, 19, 26, 43-44, 49-50, 58-61, 65, 70, 81, 108, 114, 117, 119-120, 124, 126, 129-130, 133-134, 137-140, 142-143, 145-148, 150-151, 177, 179, 184
 Afganistán 124, 131-132, 144-145
 ayuda al desarrollo 6, 130, 134-136, 150
 enfoque multilateral 145
 Estrategia Ugandesa de Autosuficiencia 6, 136, 179
 fomento 125, 132, 134
 Iniciativa Zambia 6, 135-136, 147, 179
 movimiento secundario inexorable 139
 nexos asilo-migraciones 178
 reasentamiento 3, 6, 14, 17, 22, 28-29, 35, 38-39, 44, 48, 50, 52, 56-60, 94, 117, 119-120, 122, 129-130, 140, 142-143, 146-148, 150, 154, 165-167, 179, 181, 186-187
 Somalia/somalíes 14-16, 21, 59-60, 67, 78, 107-109, 112-113, 121-125, 131, 135, 139, 145, 148, 150, 156, 160, 169, 181
 catástrofe del tsunami (2004) 11, 21, 25, 28, 90-91, 94-95, 101, 154, 160, 168
 desplazados internos 156, 160, 169
 Plan Integral de Acción para los Refugiados Somalíes 59-60, 124
 situaciones de refugiados de larga duración 107-108, 112, 122-125
 Sondeo Global de DDI 154
 Srebrenica 157, 173
 Sri Lanka 14, 21, 27, 63, 107, 131, 133, 160, 165, 177
 subsidiariedad 34, 91
 Sudáfrica 16, 68
 Sudán/sudaneses 3, 11, 14-19, 24, 28, 66, 84-85, 89-91, 105, 107-109, 121, 135, 137, 153, 160-163, 165, 170, 173
 desplazados internos 153, 160-163, 165, 170, 173
 refugiados retornados 4, 10, 17
véase también Darfur
 situaciones de refugiados de larga duración 105, 107-108
 Suecia 16, 38, 45, 136, 141, 146, 149
 Tailandia 21, 25, 27, 105, 107-109, 117
 talibanes 144
 Tanzania 14-16, 19, 44, 60, 67, 70, 78-79, 83, 102-103, 107, 109, 117, 130-131, 140, 149
 tártaros de Crimea 27
 Tayiquistán 26, 107
 terceros países seguros 35, 38, 46
 terrorismo, guerra contra 1, 11, 177
 Timor Leste 26, 160, 173
véase también Timor oriental
 Timor occidental 66, 77, 188
 Timor oriental 65, 78, 173
véase también Timor Leste
 tortura, y protección contra 63, 66, 81
 tráfico de personas, *véase* trata de personas
 Tratado de Ottawa sobre Minas Terrestres (1997) 147
 trata y tráfico de personas 2, 5, 9, 13, 20, 22-25, 29, 34, 38, 65, 96-97, 117-118, 177-178
 Tribunal Europeo de Justicia 35
 Tribunal Europeo de los Derechos Humanos 39
 Tribunal Penal Internacional 163
 Túnez 90
 Turkmenistán 26
 Turquía 16, 45, 160
 tutsis 68, 118
 Ucrania 27, 31
 Uganda 6, 14-16, 44, 60, 68, 78, 84, 98, 107-109, 118, 131, 135-137, 142, 148-149, 153, 155, 160, 165, 168, 179
 desplazados internos 153, 155, 160, 165, 168
 Estrategia de Autonomía 135

- Unión Africana 96, 126, 162-163, 166, 173
- Unión Europea 13-14, 34-35, 38-40, 57-59, 81, 93, 136-137, 140, 150, 162
- borrador del Tratado Constitucional 35
- Carta de Derechos Fundamentales (2000) 34-35
- cooperación con terceros países 35
- Directiva sobre Procedimientos de Asilo (borrador) 34
- Fondo Europeo para Refugiados 34
- inmigración ilegal por mar 38, 41, 178
- movimientos de población desde el Norte de África 40
- sistema común europeo de asilo 34-35
- solicitantes de asilo 36, 38, 40, 45, 57-58, 60
- tramitación extraterritorial 5, 37-40, 58, 180
- Unión Soviética 27
- UNITA 160
- Uzbekistán 1, 27, 44, 107
- valle de Presevo 82, 92-93
- van Heuven Goedhart, Gerrit 105
- Venezuela 81, 170
- Vietnam/vietnamitas 16, 26-27, 40-41, 107-108, 119, 142
- VIH/sida 20, 22, 31, 50, 85, 96, 155
- violencia sexual 5, 21-22, 50, 66-68, 79-80, 83, 96, 98, 102, 115
- xenofobia 5, 64, 70, 81, 83, 180
- Yemen 14-16, 44, 59, 85, 107-108, 124, 145
- Yugoslavia, antigua república de 14, 90, 130, 166
- Zambia 6, 15-16, 79, 107, 109, 131, 135-137, 147, 179
- Iniciativa Zambia 6, 135-136, 147, 179
- Zimbabwe 24, 68, 98



UNHCR ACNUR

La Agencia de la ONU para los Refugiados

En los últimos años hemos asistido a una disminución del número de refugiados, debida en gran parte al retorno a gran escala a países como Afganistán y Angola. No obstante, la mayoría de las situaciones de refugiados siguen siendo de larga duración y sin perspectivas de solución duradera a la vista, como en el caso de los butaneses en Nepal, los saharauis en Argelia o los somalíes en varios países. Aunque la cifra de refugiados ha bajado, el número de desplazados dentro del propio país ha aumentado espectacularmente, por ejemplo en Colombia y Sudán. Al mismo tiempo, la protección internacional a los refugiados se ha visto debilitada por ciertas respuestas al cada vez más complejo nexo entre asilo y migraciones.

Este libro aborda críticamente la cambiante dinámica del desplazamiento forzoso y los desafíos afrontados por los países afectados y la comunidad internacional. De manera más específica, analiza hechos clave en las políticas y las prácticas de asilo, busca soluciones realistas a las situaciones de refugiados de larga duración, examina de nuevo los debates sobre soluciones duraderas, y evalúa respuestas al desplazamiento interno.

Además de analizar cuestiones políticas relativas a los refugiados, los retornados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos y los apátridas, el libro incluye una gran cantidad de mapas, gráficos y tablas estadísticas.

Fotografía de la portada: refugiados sudaneses de Darfur en campamentos del Chad cercanos a la frontera entre ambos países (ACNUR/B. Heger/marzo de 2004).

PVP: 24 €

ISBN 84-7426-910-5



9 788474 269109

Icaria  editorial



MINISTERIO
DE TRABAJO
Y ASUNTOS SOCIALES

SECRETARÍA DE ESTADO DE
INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE INTEGRACIÓN
DE LOS INMIGRANTES



LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO 2006

Icaria & editorial