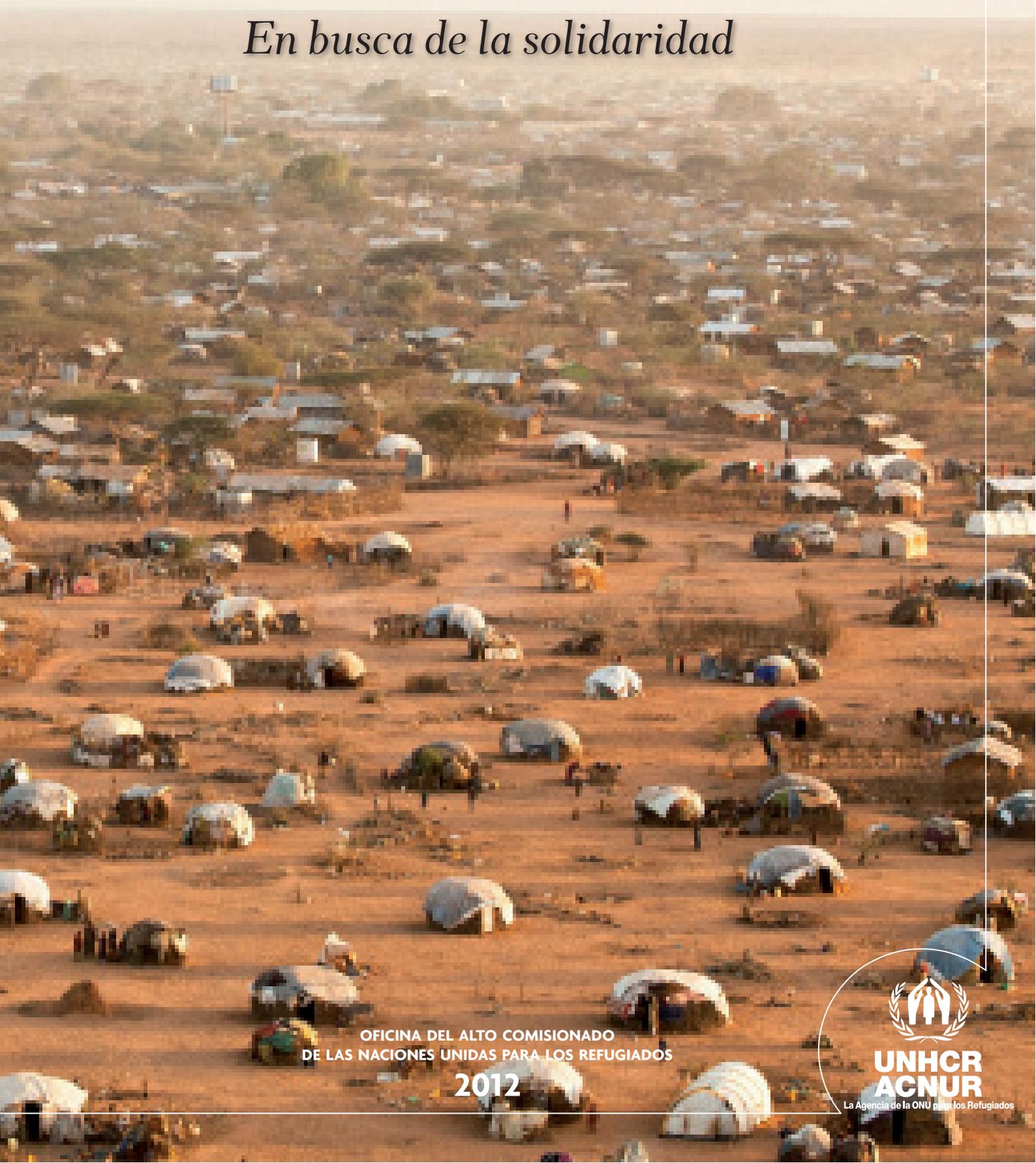


# LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO

*En busca de la solidaridad*



OFICINA DEL ALTO COMISIONADO  
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS

2012



**UNHCR**  
**ACNUR**

La Agencia de la ONU para los Refugiados

# Resumen

Esta publicación es una síntesis de una de las principales publicaciones de ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo: En busca de la solidaridad*. El libro en sí se elaboró durante el periodo 2011-2012 y está redactado desde la perspectiva de ACNUR, sobre la base de las experiencias de los últimos siete años. Está dividido en ocho capítulos temáticos, que en conjunto reflejan la situación de los refugiados en el mundo.

## Aumenta el número de personas que carecen de la protección del Estado

En primer lugar, el libro expone el creciente número de personas que carecen de la plena protección de su Estado. Así, a comienzos de 2011, había decenas de millones de personas –incluidos los 33,9 millones de personas competencia de ACNUR– especialmente vulnerables. La mayoría eran personas en situación de riesgo debido a conflictos armados y a la violencia política en sus comunidades y países de origen: población civil en situaciones de conflicto, refugiados, solicitantes de asilo, refugiados en situación de desplazamiento prolongado y personas desplazadas internamente. En los últimos años, los desplazados internos se han convertido en el grupo más numeroso de personas que reciben protección y asistencia de ACNUR: hasta 14,7 millones de personas en 27 países a principios de 2011, aunque el número total de desplazados internos por conflictos podría ser de hasta 27,5 millones de personas. Al ACNUR también le preocupan 10,5 millones de refugiados, principalmente debido a conflictos.

Otras poblaciones competencia de ACNUR quizá estén menos afectadas por el conflicto, pero viven en situaciones vulnerables similares al carecer de la plena protección de sus Estados. Entre ellas figuran los apátridas, las personas refugiadas y desplazadas que viven en zonas urbanas, y los desplazados por desastres naturales y factores medioambientales. Podría haber hasta 12 millones de apátridas. Los refugiados, desplazados internos y retornados que viven en zonas urbanas aumentan en comparación con los que residen en campamentos. El número de personas desplazadas por desastres naturales se ha multiplicado en los últimos años, superando al de desplazados por conflictos. El cambio climático podría incrementar esta cifra en muchos millones de personas en las décadas por venir.

Las tendencias sociales y económicas mundiales indican que el desplazamiento continuará aumentando en la próxima década, agravado por el crecimiento demográfico, la urbanización, los desastres naturales, el cambio

climático, el aumento de los precios de los alimentos y los conflictos por la escasez de recursos.

## La protección internacional bajo presión

En segundo lugar, el libro expone un sistema de protección internacional de los refugiados sometido a una considerable presión debido al número creciente y a las categorías de personas que necesitan protección. El sistema de protección internacional de los refugiados, fundado en 1951 sobre los principios de la responsabilidad nacional y la solidaridad internacional, está obligado a proporcionar protección y asistencia a las poblaciones afectadas, pero también a hacer frente a los cambiantes patrones del desplazamiento forzado. En particular, ACNUR y sus socios humanitarios están sometidos a una creciente presión para satisfacer las necesidades de protección en las zonas de conflicto del mundo, pese al aumento de las amenazas para la seguridad del personal de ayuda humanitaria y a las limitaciones del acceso a las poblaciones necesitadas.

La presión sobre el sistema de protección internacional se ve agravada por las amenazas a la institución del asilo y la disminución de las soluciones tradicionales a los problemas de los refugiados. Las personas que buscan asilo en otro país se enfrentan a un entorno de protección muy variable caracterizado por países con enfoques divergentes, prácticas contradictorias, barreras a la migración mixta y restricciones en materia de derechos. Las personas que se ven desplazadas a través de las fronteras debido a los desastres naturales y a los efectos del cambio climático se enfrentan a una posible laguna en la protección legal, ya que no están protegidas por la Convención de 1951. Al mismo tiempo, cada vez es menos probable que los refugiados se beneficien de las soluciones tradicionales para sus problemas, y cerca de 7,2 millones de personas están

atrapadas en un exilio «prolongado». Los países receptores, los países de origen y los países donantes parecen menos capaces de trabajar juntos para encontrar soluciones: los países receptores se resisten a la integración local y otros países ofrecen muy pocas plazas de reasentamiento.

## Las prácticas innovadoras de ACNUR

En tercer lugar, el libro pone de relieve las nuevas prácticas y enfoques desarrollados por ACNUR y sus socios en su trabajo con los Estados para responder a los cambiantes retos globales del desplazamiento forzado:

- Para satisfacer las necesidades de la población civil en los conflictos armados, ACNUR y sus socios de la ONU han cambiado su enfoque, pasando de la evitación del riesgo a la «gestión de riesgos». Este enfoque se centra en «cómo quedarse» en lugar de en «cuándo salir», así como en la promoción de la «aceptación» entre las comunidades locales.
- Para proteger a los refugiados dentro de los movimientos migratorios mixtos, ACNUR y sus socios desarrollaron en 2006 su Plan de los 10 Puntos: Protección de Refugiados y Migración Mixta. Su objetivo es alentar a los Estados a que incorporen la protección de los refugiados en las políticas generales sobre migración y aseguren que todos los migrantes son tratados con dignidad.
- Para defender la institución del asilo y hacer que los Estados rindan cuentas del cumplimiento de sus obligaciones contraídas en virtud de la Convención de 1951, ACNUR presenta cada vez más informes ante los tribunales nacionales y regionales para conseguir una mayor coherencia en la aplicación de las decisiones sobre asilo.
- Para resolver situaciones de refugio prolongadas, ACNUR trata de adoptar estrategias integrales que conlleven las tres

# Contenidos

**4** **INTRODUCCIÓN**  
Tendencias actuales en el desplazamiento forzado.

**6** **CAPÍTULO 1**  
Conflicto, desplazamiento y espacio humanitario.

**9** **CAPÍTULO 2**  
Mantener el sentido del asilo.

**12** **CAPÍTULO 3**  
Soluciones duraderas: salir del *impasse*.

**14** **CAPÍTULO 4**  
Resolver la apatridia.

**18** **CAPÍTULO 5**  
La protección de las personas desplazadas internas.

**22** **CAPÍTULO 6**  
Desplazamiento y urbanización.

**26** **CAPÍTULO 7**  
Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento.

**29** **CAPÍTULO 8**  
La responsabilidad del Estado y la solidaridad internacional.



**UNHCR  
ACNUR**

La Agencia de la ONU para los Refugiados

## El imperativo de la solidaridad

soluciones duraderas tradicionales: la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento.

- Para integrar a los refugiados, retornados y desplazados internos en la reconstrucción y planificación del desarrollo en general en casos de repatriación voluntaria e integración local, ACNUR y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lanzaron en 2010, junto con el Banco Mundial, la Iniciativa de Soluciones Transicionales.

- Para incluir las prioridades de los propios refugiados en la búsqueda de soluciones a sus problemas, ACNUR ha señalado que «la movilidad» puede desempeñar un papel importante para lograr soluciones duraderas para los refugiados, y ha comenzado a explorar el potencial de los canales de migración para contribuir a soluciones duraderas.

- Para hacer frente a la apatridia, ACNUR ha alentado a los Estados a que firmen la Convención para Reducir los Casos de Apatridia, de 1961, y a que armonicen su legislación sobre nacionalidad con las normas de la Convención.

- Para responder a las necesidades de los refugiados en las zonas urbanas, ACNUR adoptó en 2009 una nueva Política sobre la protección de los refugiados y las soluciones en zonas urbanas, y ha empezado a recalibrar sus operaciones hacia las zonas urbanas y a recoger datos sobre buenas prácticas.

- Para mejorar la disponibilidad y la calidad de la protección, ACNUR organizó en 2011 una Reunión Ministerial destinada a reforzar tanto la responsabilidad nacional como la solidaridad internacional respecto de los refugiados y los apátridas. Más de cien Estados hicieron compromisos concretos sobre una amplia gama de cuestiones relativas a la protección de los refugiados y la apatridia.

En cuarto lugar, el libro defiende sistemáticamente que es necesario el fortalecimiento de la solidaridad internacional para hacer frente a los retos globales del desplazamiento forzado. Tanto la responsabilidad del Estado como la solidaridad internacional son esenciales para hacer que el régimen de protección internacional funcione con eficacia, abordar los crecientes problemas del desplazamiento en el mundo y resolver las tensiones sobre la gobernanza de la protección internacional. La solidaridad mundial, principio por el que se abordan los desafíos globales de tal modo que se reparten equitativamente costes y cargas, es crucial cuando un puñado de Estados acogen a la mayoría de los refugiados del mundo debido en gran medida a su proximidad geográfica a los Estados afectados por conflictos.

Hace falta la solidaridad de las principales partes interesadas del sistema de protección internacional. Sobre todo, hace falta la solidaridad de los Estados –incluidos los países de origen y los de acogida–, que deben actuar de manera responsable para proteger los derechos de todas las personas que están en sus territorios y cumplir sus obligaciones para con los refugiados, los desplazados y los apátridas. También hace falta la solidaridad de la comunidad internacional para apoyar a los Estados de acogida a la hora de asumir sus responsabilidades de manera efectiva, mediante la ayuda económica, la asistencia técnica, lugares de reasentamiento, participación en la gobernanza y otras aportaciones. También hace falta la solidaridad de las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades y los ciudadanos preocupados que dan forma al entorno de protección y que a menudo hacen las contribuciones más significativas para mejorar la situación de los refugiados del mundo. ■

# Tendencias actuales en el desplazamiento forzado

*Esta síntesis de *La situación de los refugiados en el mundo: En busca de la solidaridad* está dirigida a las diversas partes interesadas de ACNUR y a todas las personas interesadas por el desplazamiento forzado. El libro está disponible en [www.icariaeditorial.com](http://www.icariaeditorial.com)*



El sistema mundial de protección de los refugiados fue creado en 1950, junto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la adopción de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de la ONU (Convención de 1951). El sistema se concibió para responder a los efectos potencialmente desestabilizadores de los movimientos de población derivados de la Segunda Guerra Mundial y sus secuelas, y para defender los derechos de los refugiados y apoyar a los países que los acogen. La Convención fue complementada posteriormente con el Protocolo de 1967, así como con los regímenes de protección de varias regiones del mundo.

ACNUR tiene el mandato de dirigir y coordinar la actuación internacional para proteger a los refugiados y resolver los problemas de los refugiados en todo el mundo. El mandato de ACNUR lo distingue de otros actores humanitarios y le exige proporcionar protección internacional a los refugiados que no gozan de la protección de sus gobiernos. También reconoce que hacen falta la cooperación y el apoyo internacionales para complementar los esfuerzos del país receptor, que tiene la responsabilidad primordial de satisfacer las necesidades de los refugiados. En épocas de dificultades económicas y mayores motivos de preocupación respecto de la seguridad, los Estados tienden a centrarse, comprensiblemente, en el bienestar de sus propias poblaciones, pero los retos globales del desplazamiento forzado requieren más, y no menos, cooperación y solidaridad internacionales.

Las tendencias actuales del desplazamiento forzado están poniendo a prueba el sistema internacional en un grado que no tiene precedentes. A principios de 2011 había alrededor de 33,9 millones de «personas competencia de ACNUR», frente a 19,2 millones en 2005. Muchas de ellas no eran refugiados, pues la proporción de refugiados en la población competencia de ACNUR disminuyó del 48 al 29 por ciento en los últimos seis años. ACNUR trabaja cada vez más con personas desplazadas internamente, apátridas, poblaciones afectadas por grandes desastres naturales y personas desplazadas en las zonas urbanas. La organización ha respondido a nuevas situaciones de emergencia en lugares como Libia y Costa de Marfil, al mismo tiempo que abordaba el desplazamiento prolongado en y desde países como Afganistán, la República Democrática del Congo, Irak, Somalia y Sudán. Reconociendo la diversidad de las poblaciones desplazadas y sus necesidades, ACNUR ha adoptado medidas para garantizar que sus programas están adaptados para cubrir necesidades diferentes; la Política sobre Edad, Género y Diversidad de ACNUR establece su compromiso de garantizar unos resultados equitativos.

◀ **Miles de personas huyen de la zona de Kibati (Kivu Norte), en la República Democrática del Congo.**

Las tendencias sociales y económicas mundiales indican que el desplazamiento seguirá aumentando en la próxima década, adoptando formas nuevas y diferentes. Los patrones de desplazamiento se verán afectados por el aumento de la población, que pasará de los 7.000 millones de habitantes actuales a 10.000 millones en 2100, incremento que se producirá sobre todo en África y Asia; la urbanización, incluido el aumento de la migración de las

zonas rurales a las urbanas de jóvenes que buscan dejar atrás la pobreza rural y la inseguridad alimentaria, y que añaden presiones a la vivienda y el empleo en las ciudades; el cambio climático y los desastres naturales que ya desplazan a millones de personas cada año; el encarecimiento de los alimentos relacionado con la urbanización y la disminución de la producción agrícola en África y Asia; y el aumento de los conflictos por la escasez de recursos, que podría despoblar algunas zonas.

Los cambios en el sistema internacional también han afectado a la respuesta internacional a los refugiados y desplazados. Como consecuencia de las reformas humanitarias iniciadas por la ONU en 2005, la acción humanitaria internacional se ha hecho más eficiente, responsable y predecible. El apoyo del Consejo de Seguridad de la ONU a la doctrina sobre la «Responsabilidad de Proteger» y el nuevo énfasis en la protección de la población civil en las operaciones de mantenimiento de la paz, han contribuido a la protección de los derechos humanos fundamentales en situaciones de conflicto armado. La Corte Penal Internacional y los mecanismos en los ámbitos nacional y regional han contribuido a reforzar la rendición de cuentas de los actores armados. La necesidad de garantizar la protección de los desplazados internos ya está generalmente aceptada, y el Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés) encabezado por la ONU ha formulado una definición amplia de protección. Además, ACNUR y otros actores humanitarios reconocen de forma creciente que tienen que rendir cuentas principalmente a las personas a las que sirven.

Esta sexta edición de *La situación de los refugiados en el mundo* ofrece un panorama general de las principales novedades que se han sucedido en el desplazamiento forzado desde 2006 hasta 2011, periodo que coincide con el primer mandato de cinco años de António Guterres como Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (desde mediados de 2005 a junio de 2010) y el comienzo del segundo. Elaborada por ACNUR con contribuciones de varios expertos independientes, la obra tiene como fin hacer una aportación a la política y la práctica globales en materia de desplazamiento forzado.

Con el tema dominante de la solidaridad, el libro está dividido en ocho capítulos temáticos. El capítulo 1 está dedicado a los conflictos armados y la respuesta humanitaria, el contexto en el que se desarrollan actualmente muchas de las operaciones de ACNUR. El capítulo 2 analiza las tendencias del asilo y los cambios en el entorno de la protección de los refugiados 60 años después de la Convención de 1951. El capítulo 3 examina la búsqueda de soluciones duraderas y las crecientes limitaciones que afronta esta búsqueda. El capítulo 4 ofrece un nuevo examen de la apatridia, un problema de larga data. El capítulo 5 analiza la labor de ACNUR respecto de los desplazados internos y la enorme ampliación de su función en los últimos años. El capítulo 6 examina el desplazamiento en el medio urbano y los retos asociados para la protección. El capítulo 7 ofrece nuevas perspectivas sobre el desplazamiento provocado por el cambio climático y los desastres naturales. El capítulo 8 está dedicado a la búsqueda continua de la responsabilidad nacional y la solidaridad internacional para garantizar la protección de los refugiados y los desplazados. ■

# Conflicto, desplazamiento y espacio humanitario

*Este capítulo analiza el impacto de los conflictos y la inseguridad en el desplazamiento forzado y la respuesta humanitaria en todo el mundo. Teniendo en cuenta las decenas de millones de personas desplazadas por los conflictos actualmente, el capítulo examina la naturaleza cambiante de los conflictos, los retos que esto plantea para la acción humanitaria y el enfoque de «gestión de riesgos» adoptado por ACNUR y otros actores humanitarios. Concluye con un resumen de los desafíos futuros previstos a la hora de hacer frente a los desplazamientos forzosos en los conflictos.*

En 2011, ACNUR trabajó en más situaciones de conflicto armado que nunca en sus 60 años de historia. La mayoría de los 10,4 millones de refugiados bajo su mandato huyeron de conflictos, y más de la mitad de ellos procedían de Afganistán, Irak y Somalia. Desde el comienzo de 2011, ACNUR respondió a nuevos flujos provenientes de Somalia, Costa de Marfil, Libia, Malí y Sudán, y siguió atendiendo a un gran número de refugiados (dos tercios del total) en situación de exilio prolongado causado por conflictos prolongados que ofrecían pocas perspectivas de retorno. Además, el papel ampliado de ACNUR respecto de los desplazados internos desde 2005 hace que intervenga en casi todas las situaciones de emergencia complejas. En 2011, fueron desplazadas internamente por conflictos alrededor de 27,5 millones de personas, muchas de las cuales necesitaban protección

Sin embargo, la presencia de ACNUR en las zonas de conflicto es relativamente reciente y se inició en los Balcanes en 1991-1995, para continuar en la antigua Zaire (República Democrática del Congo), Afganistán, Colombia e Irak durante las décadas de 1990 y 2000. Esta creciente participación coincidió con un aumento de la acción humanitaria internacional en zonas de conflicto, así como del apoyo económico de los donantes, la atención de los medios de comunicación y las expectativas de una respuesta humanitaria rápida.

## La naturaleza cambiante de los conflictos

En el último cuarto de siglo, ACNUR trabaja de forma creciente en conflictos de naturaleza diferente. Los conflictos actuales afectan a menudo a distintos grupos étnicos o religiosos, combinando violencia política, delictiva y entre comunidades. Una violencia en apariencia indiscriminada podría estar también dirigida deliberadamente contra ciertos grupos de civiles e incluir el uso de la violencia sexual y de género. Estos conflictos armados pueden tener como objetivo alcanzar poder social o económico, y por lo general afectan a las zonas en ciclos que se repiten. Cuando se estableció ACNUR en 1951, los conflictos armados eran por lo general guerras entre Estados y solían permitir un ámbito limitado para la acción humanitaria hasta que el conflicto

finalizaba.

En los conflictos actuales, los agentes de la violencia se han multiplicado. En lugar de fuerzas uniformadas y actores no estatales que ejercen el control de facto sobre territorios y personas, los conflictos de hoy en día a menudo implican a infinidad de actores privados que podrían tener un escaso sentido de la responsabilidad hacia las poblaciones locales. Algunos incluyen organizaciones delictivas violentas que buscan tomar el control de la tierra y el territorio con fines económicos, o personas asociadas con movimientos ideológicos internacionales violentos que tratan de aprovechar los motivos de queja locales. En los conflictos actuales, la distinción entre combatientes y civiles –la piedra angular del derecho internacional humanitario– se ha vuelto poco nítida.

Mientras aparentemente en las guerras actuales mueren menos personas que en los conflictos del pasado, parece que es mayor el número de civiles que está expuesto y es vulnerable a la violencia, sobre todo cuando el Estado ofrece poca protección a los ciudadanos. En estas situaciones, los ciudadanos podrían sufrir además las consecuencias de la disfunción del gobierno, la pérdida de medios de subsistencia y la escasez de productos básicos, además de las de los desastres naturales y las presiones demográficas, todos los cuales contribuyen a la inseguridad, el desplazamiento y la vulnerabilidad. Los conflictos actuales a menudo tienen repercusiones de gran alcance para la población civil, y en particular para los más vulnerables: niños, personas con discapacidades y ancianos. Muchas personas se ven obligadas a huir de sus hogares rumbo a destinos inseguros, a zonas urbanas, a países donde el acceso al asilo está restringido y a nuevos destinos lejanos. Los conflictos prolongados también se traducen en un desplazamiento aparentemente permanente, a menudo en condiciones extremas y dependiente de la ayuda.

► **Una mujer ante las ruinas de su casa en Osh, Kirguistán, tras la oleada de violencia étnica en junio de 2010.**

En muchos conflictos, las condiciones no permiten que las personas reciban protección internacional y asistencia humanitaria. El espacio humanitario –las condiciones que permiten que las personas en situación de necesidad tengan



acceso a la protección y la asistencia, y que los actores humanitarios respondan a sus necesidades— se está reduciendo. En estos conflictos, puede que no se permita al ACNUR cumplir su mandato básico de proporcionar protección internacional a los refugiados y ayudar a los gobiernos a encontrar una solución duradera para los refugiados. Las condiciones en muchas de las crisis actuales han presentado importantes desafíos para la acción humanitaria, sobre todo cuando no se abordan las causas del desplazamiento ni los abusos graves contra los derechos humanos, como ocurre en Afganistán, Costa de Marfil, la República Democrática del Congo, Libia y Yemen. El tiempo y la ausencia de una solución política al conflicto hacen que estos problemas tiendan a aumentar.

## Desafíos humanitarios

La acción humanitaria se basa en el respeto de los principios fundamentales de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia. El Estatuto de ACNUR establece inequívocamente que la labor de la agencia tendrá un carácter enteramente apolítico y «humanitario». Los principios humanitarios también son importantes para las organizaciones que trabajan en entornos inseguros, ya que sólo quienes los respetan tienen derecho a la protección en virtud del derecho internacional, y se cree que su respeto fomenta la aceptación por parte de los actores armados y las comunidades afectadas. Sin embargo, el respeto de los principios humanitarios por parte de una agencia no es suficiente para garantizar una acción humanitaria efectiva si las partes del conflicto no respetan los derechos humanos. En la práctica, los agentes de la violencia han burlado con frecuencia los principios humanitarios y los Estados los han subordinado a los imperativos políticos y de seguridad. Las organizaciones humanitarias tienen que elegir a menudo entre unas opciones malas y otras aún peores al negociar con unos actores armados que pueden facilitar u obstaculizar la acción humanitaria en función de la percepción que tengan de esa acción y de su impacto en sus objetivos.

A pesar de los esfuerzos por ser estrictamente apolítica, la ayuda podría politizarse cuando la acción humanitaria está estrechamente relacionada con la acción política. Las operaciones de mantenimiento de la paz o las misiones políticas multidimensionales de la ONU se organizan en torno al principio de «integración» y tratan de alinear los objetivos y las acciones de todas las agencias y fuerzas presentes de la ONU. Las agencias humanitarias han expresado preocupación por el impacto de las misiones de integración en la acción humanitaria neutral e independiente; respaldar un proceso de transición política exige cierto grado de parcialidad, sobre todo cuando las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU ejecutan una acción coercitiva. Muchos temen que cuando existan tensiones entre imperativos humanitarios y políticos, prevalecerán los segundos. ACNUR considera que la integración puede aportar beneficios reales en países que estén en la fase de consolidación de la paz, pero en los lugares donde el conflicto continúa, no se debe percibir que los actores humanitarios están alineados con agendas políticas o de seguridad.

Los enfoques de «estabilización» adoptados por los miembros de la OTAN y otros en Estados fallidos o afectados por conflictos plantean problemas similares, pues combinan actividades de política exterior, militares y de asistencia para mejorar la seguridad humana y la seguridad del Estado. A veces se han presentado programas de asistencia militar y civil como si fueran «humanitarios». Estos enfoques pueden reducir el «espacio humanitario» al socavar los esfuerzos para promover la aceptación de la acción humanitaria, poner en peligro al personal e incluso convertirlo en objetivo militar, como ha ocurrido en Irak, Afganistán y otros países.

La naturaleza cambiante de los conflictos ha afectado significativamente a las operaciones humanitarias, amenazando la seguridad del personal y restringiendo el acceso a los posibles beneficiarios. El número de ataques contra trabajadores humanitarios ha aumentado de manera espectacular, a pesar de que proporcionar ayuda humanitaria en un entorno de violencia descontrolada es intrínsecamente arriesgado. Algunos desafíos son propios de las operaciones relativas a refugiados y las responsabilidades de ACNUR a veces lo sitúan en oposición directa a las fuerzas que atacan o amenazan a los refugiados y otras personas desplazadas. La acción humanitaria no puede eliminar las causas del desplazamiento, pero el fortalecimiento de la gobernanza y de las instituciones legítimas se considera crucial para romper los ciclos de violencia, y los mecanismos de justicia internacional pueden hacer que los perpetradores de abusos a gran escala contra la población civil rindan cuentas de sus actos. Dado que las necesidades podrían ser mayores en situaciones en las que los riesgos son también mayores, las organizaciones humanitarias han continuado a menudo con las operaciones incluso en condiciones en las que corren peligro los principios humanitarios. Es difícil identificar el momento en que los problemas que se enfrentan superan los beneficios que se logran, y las organizaciones humanitarias siguen siendo reacias a hacer esta determinación.

## Gestión de riesgos

La inseguridad es percibida como el mayor desafío directo que afrontan ACNUR y otras organizaciones humanitarias actualmente, por lo que se ha dedicado una atención considerable a buscar vías para actuar sin peligro en entornos de alto riesgo. Dentro de la ONU ha habido un cambio de enfoque, pasando de la evitación del riesgo centrado en «cuándo salir» a la gestión de éste centrado en «cómo quedarse», como se señala en el estudio de 2011 titulado «To Stay and Deliver» («Quedarse y cumplir»). El enfoque de gestión de riesgos conlleva una

atenta apreciación de las amenazas en el entorno operativo; un análisis para determinar la probabilidad de que se produzcan acontecimientos peligrosos y sus posibles impactos; sopesar los riesgos frente a la importancia de la acción humanitaria; y la adopción de medidas para reducir la probabilidad o el impacto de las amenazas para la labor humanitaria. El primer paso es fomentar y apoyar las medidas de las autoridades para que estas asuman su responsabilidad respecto de la seguridad del personal humanitario; si quedan más riesgos sin cubrir, podrían ser necesarias otras medidas, como las que se articulan en las Normas Mínimas Operativas de Seguridad de la ONU.

Para ACNUR es vital promover la aceptación garantizando que todas las partes afectadas, y especialmente las comunidades locales, comprendan y acepten el objetivo de su labor y su carácter apolítico. ACNUR también trata de empoderar a su personal nacional y crear alianzas locales efectivas –al mismo tiempo que garantiza que no se les están trasladando sin más los riesgos– y desarrollar nuevos mecanismos para hacer un seguimiento del cumplimiento del programa. En algunos entornos, ACNUR podría tener que cooperar con las fuerzas del gobierno anfitrión, las fuerzas de la ONU u otras fuerzas militares extranjeras como único medio para continuar con su acción humanitaria. Sin embargo, la capacidad de ACNUR para operar efectivamente depende en gran medida de la formación de su personal local en la política y las prácticas de la gestión de riesgos para la seguridad.

## El camino por delante

Los conflictos actuales plantean muchos desafíos para las organizaciones humanitarias y la acción humanitaria se ve afectada por muchos factores sobre los que las organizaciones humanitarias tienen poco control. En los últimos años, a pesar de las numerosas limitaciones, ACNUR y sus socios han podido seguir operando en muchos entornos complejos e inseguros. Las tendencias del desplazamiento forzado sugieren que continuará la necesidad, probablemente creciente, de «quedarse y cumplir» en estos contextos, lo que exigirá innovación, disciplina, principios y realismo. Aun así, la acción humanitaria más efectiva sólo puede ser paliativa: abordar las causas fundamentales del desplazamiento forzado requiere otras acciones. Cuando estas no existen, hace falta una mayor solidaridad internacional con los refugiados y los desplazados internos, así como con los países y comunidades de acogida. ■

► Jóvenes inmigrantes y solicitantes de asilo hacinados en un centro de detención de la isla griega de Lesbos.



ACNUR/UNHCR/L. BOLDRINI

# Mantener el sentido del asilo

Este capítulo expone los retos cada vez más complejos que afronta la preservación de la protección de los refugiados y la integridad del asilo. Comienza con una descripción del marco jurídico internacional para la protección de los refugiados, exponiendo a continuación las contradicciones que empañan su práctica y su interdependencia de otras formas de migración, así como la necesidad de fortalecer la «gobernanza» del sistema de protección internacional de los refugiados. El capítulo concluye con una lista de medidas necesarias para que el asilo siga teniendo sentido.

El régimen mundial de protección de los refugiados fue concebido para ofrecer protección internacional a los refugiados que no pueden contar con la protección de su propio Estado. El término 'asilo' no está definido en el derecho internacional, pero ha llegado a referirse a una condición que garantiza a los refugiados el disfrute de todos sus derechos humanos en un país de acogida. Hace más de seis decenios que ACNUR es responsable de garantizar la protección internacional de los refugiados en colaboración con los Estados, y se enfrenta a un entorno de protección cada vez más complejo en el que desempeñar esta responsabilidad.

La institución del asilo se ve amenazada hoy por enfoques divergentes, lo que indica la posibilidad de que estén funcionando dos sistemas paralelos: un régimen de asilo en el Norte global y un régimen de refugiados en el Sur global. Dado que en la actualidad la mayoría de los desplazados huyen de situaciones de conflicto en países como Afganistán, Irak

y Somalia, algunos países en desarrollo se enfrentan a las mayores afluencias masivas. Estos países tienden a conceder la admisión y la protección a los refugiados *prima facie* o en grupo, lo que les ofrece protección frente a la devolución (*refoulement*). En muchos casos, también limitan de forma estricta los derechos de los refugiados y los confinan en campamentos. En cambio, algunos países más ricos, alejados geográficamente de las zonas de crisis, han aplicado numerosas medidas para disuadir e impedir la llegada de solicitantes de asilo y refugiados. Con anterioridad, únicamente los países de Europa y América del Norte tramitaban procedimientos individuales para la determinación de la condición de refugiado. En 2010, un total de 167 países y territorios recibieron 850.000 solicitudes de asilo individuales, diez países recibieron más de la mitad de ellas y sólo Sudáfrica recibió 180.600 solicitudes.

▼ Niñas afganas asisten a las clases de su colegio en un campo de refugiados en Islamabad, Pakistán.



ACNUR/UNHCR/S. PHELPS

## El marco de protección

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 siguen siendo las piedras angulares del sistema de protección internacional de los refugiados. La Convención de 1951 está concebida como un instrumento universal de derechos humanos destinado a proteger a los refugiados de la persecución, evitar su devolución y garantizar sus derechos en general. Los miembros de la ONU siguen reconociendo el valor y la pertinencia de la Convención y de su Protocolo, a pesar de que no los aplican de forma coherente, algunos no son signatarios y otros no han incorporado sus disposiciones a su legislación nacional. Desde 1951, el régimen de protección de los refugiados se ha visto reforzado por la adopción de instrumentos regionales en África, América Latina y la Unión Europea, así como por otros avances en el ámbito internacional de los derechos humanos y del derecho humanitario y penal.

El sistema de protección de los refugiados se ve debilitado por su aplicación, que está lejos de ser universal. En 2011, un total de 148 países habían ratificado la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967; sin embargo, más del 40 por ciento de los refugiados incluidos en el mandato de ACNUR fueron acogidos por Estados que no se habían adherido a estos instrumentos. Cuando los Estados no se adhieren a la Convención sobre los Refugiados, cuando no cumplen las obligaciones contraídas en su virtud o cuando introducen reservas al texto, la posibilidad de un sistema de comprensión mutua y colaboración se debilita.

## Prácticas contradictorias

La práctica del asilo está plagada de contradicciones que también socavan la integridad del sistema de protección internacional de los refugiados. Los Estados determinan las necesidades de protección de formas divergentes: son muchos los países receptores importantes del mundo en desarrollo que emplean procedimientos *prima facie* y los países del mundo desarrollado que emplean procedimientos individuales. Entre 2001 y 2010, alrededor de 2,1 millones de personas fueron reconocidas como refugiadas en virtud de los términos de la Convención de 1951 o con derecho a recibir una forma complementaria de protección mediante procedimientos de determinación individuales, y en la mayoría de los casos esto les dio acceso a derechos que les permitieron integrarse en sus países de asilo. Durante el mismo periodo, 2,7 millones de personas fueron reconocidas como refugiadas *prima facie* o en grupo, sobre todo en países vecinos a los suyos, a menudo con acceso limitado a sus derechos.

El propio ACNUR realiza más de uno de cada diez procedimientos individuales para la determinación de la condición de refugiado del mundo. En el año 2010, cien países habían establecido procedimientos nacionales para la determinación de la condición de refugiado, no obstante lo cual ACNUR siguió determinando la condición de refugiado bajo su mandato en 46 países. Ese año, ACNUR registró 89.000 nuevas solicitudes de asilo y emitió 61.000 decisiones sustantivas, es decir, el 11 por ciento del total de decisiones sobre solicitudes individuales de asilo en todo el mundo.

Los Estados muestran más contradicciones en la forma en que conceden protección a las personas que huyen de la violencia y los conflictos: los Estados de África y América Latina conceden protección únicamente sobre esta base, mientras que los de Europa y otros lugares exigen una relación específica con los motivos contenidos en la Convención de 1951. Además, los Estados entienden de forma diferente la persecución por pertenencia a un «grupo social determinado», y algunos países la vinculan a características objetivas y otros a las percepciones sociales. Un estudio de ACNUR de 2011 encontró una variación significativa en los resultados de las solicitudes de asilo por situaciones de violencia presentadas en seis países de la Unión Europea.

Además, tanto los Estados signatarios como los no signatarios ofrecen a los solicitantes de asilo tipos de protección muy diferentes, que van desde el pleno goce de los derechos sociales y económicos a la imposición de limitaciones estrictas de estos derechos, como la estancia prolongada en campamentos y la detención como mecanismo disuasorio. Muchos Estados signatarios respetan escrupulosamente los requisitos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967; otros mantienen reservas legales a derechos fundamentales recogidos en estos instrumentos; y otros no han incorporado las disposiciones de la Convención a la legislación nacional. Las violaciones de la Convención oscilan entre la negación o el incumplimiento de los derechos socioeconómicos de los refugiados y los atroces actos de devolución.

## Migración mixta

Tanto los flujos mixtos de población como las presiones de los Estados por controlar sus fronteras hacen cada vez más complicado el acceso al asilo. El espectacular aumento global de la movilidad humana ha coincidido con el aumento de la migración irregular, los flujos migratorios complejos, los problemas de seguridad y el hecho de que las personas cruzan las fronteras sin autorización previa en diversas circunstancias y por diversas razones. Los Estados tienen dificultades para gestionar la inmigración y respetar el derecho internacional sobre refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos, y algunos recurren a toda una serie de mecanismos de control fronterizo, como el cierre de fronteras, el alejamiento de embarcaciones y la interceptación en el mar, la exigencia de visado, las sanciones a compañías aéreas y los controles fronterizos a cierta distancia de la costa. Todo esto podría obstaculizar el acceso a la protección de los refugiados.

En respuesta, ACNUR y sus socios han buscado nuevas formas para garantizar la protección de los refugiados. En 2006, ACNUR desarrolló su «Plan de Acción de los 10 Puntos» para la protección de los refugiados y la migración mixta para alentar a los Estados a incorporar la protección de los refugiados en las políticas migratorias más generales y asegurar que todos los migrantes son tratados con dignidad. Entre 2008 y 2011, ACNUR dirigió un proceso de consultas regionales para sensibilizar en los aspectos relacionados con la protección de los flujos migratorios mixtos y mejorar las respuestas de protección reforzando la cooperación entre actores clave y desarrollando estrategias regionales integrales.

ACNUR ha puesto de relieve que las víctimas de la trata de personas son un grupo de migrantes cuyas necesidades de protección podrían no estar lo suficientemente apreciadas en el contexto de la migración mixta. Los Estados deben determinar si el daño que una persona teme como consecuencia de haber sido objeto de trata puede equivaler a persecución. En algunos casos, el trato experimentado puede ser tan atroz que puede equivaler a persecución por derecho propio.

ACNUR ha reconocido que las consideraciones de seguridad después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y los atentados posteriores en otras ciudades hicieron que a los Estados les preocupara cada vez más la posibilidad de «importar» a un terrorista disfrazado de refugiado o solicitante de asilo. En 2010, ACNUR estableció una nueva unidad dedicada a cuestiones relativas a protección y seguridad nacional. Aun así, los canales de asilo se encuentran entre los canales de entrada regulados con mayor detenimiento, y los redactores de la Convención de 1951 incorporaron disposiciones que abordan efectivamente las consideraciones de seguridad de los Estados.

## Fortalecer la ‘gobernanza’

Preservar la integridad del asilo requiere fortalecer la «gobernanza» internacional del asilo, tanto a nivel institucional como político. El Comité Ejecutivo de ACNUR (ExCom), compuesto por 85 Estados en 2011, es desde hace tiempo el principal órgano de gobernanza en materia de asilo y desde 1975 adopta anualmente unas Conclusiones que han servido para mantener un consenso mundial sobre el régimen de protección internacional. Sin embargo, en los últimos años, el Comité ha tenido dificultades para lograr un consenso y el debate sobre el asilo ha comenzado a trasladarse a las agrupaciones de ámbito regional. Desde 2007, el Diálogo anual del Alto Comisionado sobre los Desafíos en Materia de Protección se ha convertido en el foro principal para el debate a nivel global sobre la protección de los refugiados, respaldado por sus actividades de seguimiento.

▼ **Jóvenes refugiados de Costa de Marfil** llegaron a Liberia tras las polémicas elecciones a finales de 2010. ■



# Soluciones duraderas: salir del *impasse*

*Este capítulo explora cómo se podría ajustar el marco establecido de las tres soluciones duraderas para responder mejor a las necesidades de los refugiados de hoy. Comienza exponiendo las tres soluciones duraderas tradicionales y prosigue subrayando la importancia de unas estrategias integrales, que incluyen el desarrollo y la consolidación de la paz, para analizar a continuación cómo enfocan los propios refugiados las soluciones duraderas. El capítulo concluye con sugerencias de orientaciones políticas para revitalizar la búsqueda de soluciones.*

El objetivo último de la protección de los refugiados es conseguir soluciones duraderas para sus problemas. Estas soluciones duraderas se pueden lograr regresando al país de origen (repatriación voluntaria), estableciéndose definitivamente en el país donde el refugiado ha encontrado protección (integración local) o trasladándose a un tercer país que ofrezca al refugiado la residencia permanente (reasantamiento). Una solución duradera, por definición, elimina la necesidad objetiva de la condición de refugiado al permitir que los refugiados adquieran o vuelvan a adquirir la plena protección de un Estado.

Pero muchos refugiados no tienen a su alcance ninguna de estas soluciones. En 2011, el número de refugiados bajo la responsabilidad de ACNUR que continuaban atrapados en un exilio prolongado alcanzó los 7,2 millones. Los esfuerzos internacionales para lograr soluciones se enfrentaron a un *impasse* en el que los países de origen, los países de acogida y los países donantes no pudieron o no quisieron trabajar juntos. Estos esfuerzos se complicaron aún más por un nuevo énfasis de los países donantes en la búsqueda de soluciones cerca de los países de origen, los problemas cada vez más complejos de los refugiados que no tienen fácil solución y un creciente interés por encontrar soluciones para los desplazados internos. Desde hace más de 60 años, ACNUR trabaja para ayudar a los gobiernos a encontrar soluciones duraderas para los problemas de los refugiados. En 2008, el Alto Comisionado puso en marcha la Iniciativa sobre Situaciones de Refugiados Prolongadas y dedicó su Diálogo anual sobre Protección a este tema.

## Enfoques establecidos

### Repatriación voluntaria

Aunque se ensalza la década de 1990 como la «década de la repatriación», el número total de refugiados repatriados voluntariamente registró un acusado descenso en la primera década del siglo XXI, descendiendo en 2010 hasta su nivel más bajo en 20 años. Para muchas poblaciones de refugiados, la repatriación no es posible debido a que continúa el conflicto en su país de origen, persiste la violencia localizada, la infraestructura y los mercados están dañados o destruidos, y

los medios de subsistencia y el acceso a servicios básicos son limitados. Cuando el conflicto ha implicado violencia entre comunidades, a menudo resulta problemático establecer mecanismos para la justicia transicional y restablecer unas relaciones comunitarias viables, especialmente cuando continúan los litigios por los derechos sobre las tierras o las reparaciones. Las experiencias de ACNUR en Afganistán y Sudán del Sur ilustran la dificultad que entraña tratar de resolver los problemas de los refugiados en medio de crisis políticas y de gobernanza no resueltas. La repatriación voluntaria sostenible requiere la implicación de muchos actores además de ACNUR en la reintegración, la reconciliación y la reconstrucción. Además, los patrones de retorno en Afganistán, Sudán del Sur y Bosnia y Herzegovina ofrecen evidencias de cómo los refugiados y los desplazados internos siguen desplazándose después del retorno. Muchos refugiados regresan a zonas urbanas o a nuevas comunidades, o vuelven a salir del país.

### Integración local

Desde 2005, muchos países de acogida han continuado resistiéndose a la integración local de los refugiados, mientras que los países donantes promovían sistemáticamente este tipo de soluciones. Los Estados de acogida se muestran con frecuencia reacios a considerar el asentamiento local a gran escala de poblaciones de refugiados, por lo que aplican políticas de concentración en campamentos. En algunos contextos, las autoridades de los gobiernos de acogida pueden atribuir un valor político o económico a la continuidad de la presencia de los refugiados y desanimarlos implícitamente a aceptar soluciones aun cuando éstas existan. Sin embargo, los refugiados a menudo hacen contribuciones importantes a las comunidades locales, especialmente cuando se les da la oportunidad de integrarse; la integración se produce siempre hasta cierto punto cuando los refugiados permanecen en su país de asilo durante años y años, o cuando nacen allí. En algunos casos, los refugiados han podido adquirir la ciudadanía de su país de asilo a título individual, e incluso colectivo.

### Reasantamiento

Aunque el reasantamiento es una herramienta de protección esencial para refugiados en situación de riesgo, el número de plazas de reasantamiento que se ofrecen no contribuye de forma

significativa a las soluciones duraderas. En 2011, ACNUR calculó que 805.000 refugiados necesitaban reasentamiento en terceros países. Sin embargo, sólo había disponibles alrededor del 10 por ciento de plazas. En 2010, cerca del 94 por ciento de los refugiados reasentados tuvieron como destino sólo cuatro países: Australia, Canadá, Suecia y Estados Unidos, que sigue reasentando a muchos más refugiados que ningún otro país. ACNUR ha abogado por que más países implanten programas de reasentamiento, y su cifra ha pasado de 15 en 2005 a 24 en 2012. Sin embargo, el número de plazas de reasentamiento sigue siendo limitado. Por tanto, ACNUR y sus socios han tratado de utilizar el reasentamiento de una forma más «estratégica», maximizando los beneficios del reasentamiento para otras partes.

## Estrategias integrales

ACNUR ha intentado desbloquear situaciones prolongadas de refugiados siguiendo estrategias integrales que implican las tres soluciones duraderas. Tanto para la integración local como para la repatriación voluntaria, se acepta ampliamente la necesidad de conectar las soluciones para los refugiados con iniciativas más amplias de consolidación de la paz y desarrollo. La consolidación de la paz es un proceso multidimensional centrado en la recuperación del Estado de derecho y de los sistemas de gobernanza, así como la economía, las infraestructuras y los servicios públicos de los Estados que salen del conflicto y que corren el riesgo de sumirse de nuevo en la guerra. La seguridad y la estabilidad son condiciones previas para las soluciones duraderas. La integración local y la repatriación voluntaria también exigen el compromiso pleno de los actores del desarrollo, por lo que el establecimiento en 2010 por el Banco Mundial del Programa Global sobre Desplazamiento Forzoso y el lanzamiento en 2010 de la Iniciativa de Soluciones Transicionales, desarrollada por ACNUR y el PNUD junto con el Banco Mundial, fueron pasos importantes. La Iniciativa de Soluciones Transicionales tiene como objetivo integrar las necesidades de los refugiados, los retornados y los desplazados en la planificación general de la reconstrucción y el desarrollo, con el apoyo de ACNUR en la educación y la formación, para permitir que refugiados y retornados lleguen a ser autosuficientes y contribuyan a sus comunidades.

Tanto la Convención de 1951 como la Convención sobre los Refugiados de la OUA de 1969 permiten la cesación de la condición de refugiado cuando han tenido lugar cambios duraderos en el país de origen y no existan ya las causas que originaron la huida de los refugiados. El cesación del estatuto de refugiado puede también desempeñar un papel a la hora de alcanzar soluciones duraderas, actuando como un catalizador de la acción.

## Perspectivas de los refugiados

Una crítica persistente a los esfuerzos para encontrar soluciones para los refugiados es que los propios refugiados no se implican en grado suficiente. Mientras la comunidad

internacional enfoca generalmente las soluciones desde una perspectiva a nivel individual o colectivo, los refugiados suelen tomar las decisiones a nivel familiar. Así, puede que los refugiados busquen las soluciones que mantengan la flexibilidad, maximicen la seguridad y procuren ventajas económicas para sus familias. Las diferencias entre los enfoques de soluciones de los refugiados y los de la comunidad internacional pueden impulsar también a los refugiados a esperar su solución preferida o a burlar los criterios oficiales.

Cuando los refugiados intervienen activamente en la búsqueda de soluciones, a menudo conceden la máxima prioridad a la movilidad. Los patrones migratorios anteriores a los conflictos continúan durante éstos y contribuyen a satisfacer las necesidades después de los conflictos y a ofrecer soluciones. Las remesas de familiares en el extranjero podrían duplicar en eficiencia a la ayuda en cuanto que llegan a los destinatarios deseados en algunos casos. Los refugiados y desplazados internos recurren cada vez más al desplazamiento de «barrio dormitorio» o de «periferia», en el que viven fuera de su comunidad de origen pero hacen visitas periódicas. A pesar de la tendencia política global en el último decenio a imponer restricciones a la migración, refugiados y retornados recurren a menudo a la migración irregular en busca de soluciones. El marco de soluciones duraderas existente no responde a la movilidad de los refugiados, y los actores internacionales enfocan las soluciones para los refugiados con un sesgo sedentario. ACNUR ha señalado que la movilidad puede desempeñar un papel importante a la hora de alcanzar soluciones duraderas para los refugiados y ha comenzado a explorar el potencial de los canales de migración para mejorar la protección de los refugiados y acceder a soluciones.

## El camino por recorrer

Se necesita la voluntad política de los Estados para eliminar los obstáculos que se oponen a las soluciones duraderas. Desde 2006, se han encontrado soluciones duraderas para más de tres millones de personas afectadas por situaciones prolongadas, incluidas las de Sudán del Sur y Burundi, y para los refugiados procedentes de Bután. Sin embargo, muchas situaciones de refugiados prolongadas no se han resuelto y ACNUR ha convertido en prioridad institucional la resolución del desplazamiento prolongado. En concreto, el logro de soluciones exige que los Estados respeten la institución del asilo y se abstengan de ejecutar retornos prematuros e involuntarios; reconozcan la realidad de la integración local en algunas situaciones de desplazamiento de larga duración; pongan las soluciones para los refugiados directamente en la agenda del desarrollo; aumenten los compromisos de proporcionar reasentamiento y ofrezcan plazas; incorporen la movilidad de los refugiados al marco de soluciones; e involucren de un modo mucho más activo a los refugiados en la búsqueda de soluciones. Todo esto exige la solidaridad, la cooperación y el reparto de responsabilidad internacionales. ■

# Resolver la apatridia

*Este capítulo analiza los cambios mundiales en el tratamiento del problema de la apatridia. Comienza con la exposición del marco jurídico internacional relativo a la apatridia y continúa enumerando las diversas causas de la apatridia, para después explicar varias iniciativas para resolver el problema. El capítulo concluye que a menudo la apatridia puede resolverse efectivamente e indica algunos compromisos internacionales renovados para abordar el problema.*

Toda persona tiene derecho a una nacionalidad, como garantiza el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. La posesión de la nacionalidad sirve a menudo de llave para el disfrute de otros muchos derechos, como la educación, la asistencia sanitaria, el empleo y la igualdad ante la ley. Dos instrumentos internacionales proporcionan orientación sobre los derechos de las personas apátridas y evitar la apatridia: la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954, y la Convención para Reducir los casos de Apatridia, de 1961

Sin embargo, se pueden encontrar apátridas en todos los continentes y en prácticamente todos los países. Para ellos, la falta de ciudadanía es una preocupación siempre presente y las personas apátridas se cuentan entre las más vulnerables del mundo. En la década de 1990, el desmembramiento de la Unión Soviética, la República Federal Socialista de Yugoslavia y Checoslovaquia, y la aparición de nuevos Estados independientes condujeron a un espectacular aumento de la apatridia y subrayaron la necesidad de una respuesta internacional más eficaz.

Poco después de su nacimiento, ACNUR participó en la redacción de la Convención de 1954 y de la Convención de 1961. En 1974, la Asamblea General de la ONU designó al ACNUR como el organismo al que las personas apátridas podían recurrir, en virtud de los términos de la Convención de 1961, para solicitar asistencia para presentar sus solicitudes a las autoridades de los Estados. Más recientemente, en 2011, ACNUR actuó para revitalizar los esfuerzos para resolver las situaciones de apatridia, dedicando especial atención a promover la adhesión a las convenciones sobre apatridia. Desde entonces, el número de Estados Partes en las Convenciones de 1954 y 1961 pasó de a 65 y 37, respectivamente, en 2010, a 71 y 42 en 2011. Los gobiernos son cada vez más conscientes de que tener un gran número de apátridas en sus territorios no redundan en sus propios intereses.

## El marco internacional

Aunque el derecho internacional reconoce tradicionalmente que los Estados tienen amplia discreción para definir el derecho a la nacionalidad, las Convenciones de 1954 y de 1961 constituyen el núcleo del marco jurídico internacional en relación con la apatridia. La Convención de 1954 desarrolla un

régimen de protección para las personas apátridas muy similar a la Convención sobre los Refugiados de 1951. Establece un estatuto internacionalmente reconocido para los apátridas que les confiere derechos específicos, como acceso a los tribunales, documentos de identidad y viaje, derecho al empleo y educación, y libertad de circulación; contempla una definición de apátrida, que es toda persona «que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación»; y



se considera parte del derecho internacional consuetudinario. La Convención de 1961 crea un marco para evitar la apatridia futura e impone a los Estados la obligación de impedir que surja la apatridia como consecuencia de sus leyes y prácticas sobre nacionalidad. A pesar del bajo número de adhesiones a este tratado, algunas de sus salvaguardias –como la concesión de la nacionalidad a expósitos y la prevención de la apatridia cuando las personas cambian de nacionalidad– se aplican en Estados no signatarios.

Muchos instrumentos internacionales de derechos humanos contienen también principios que limitan la discrecionalidad de los Estados en cuestiones relativas a la nacionalidad. Las Convenciones de 1954 y 1961 se complementan también mediante normas contenidas en instrumentos regionales, que además de reconocer el derecho a la nacionalidad, establecen obligaciones adicionales para los Estados Partes en relación con la prevención de la apatridia. Las normas más detalladas en relación con la nacionalidad han sido adoptadas en Europa, en el Convenio sobre Prevención de los Casos de Apatridia en Relación con la Sucesión de Estados, de 2006. Los órganos regionales de derechos humanos de América, Europa y África se han vuelto recientemente

más activos a la hora de poner de relieve y resolver la difícil situación de las personas que se hallan en condiciones de apatridia prolongadas. Pero a pesar de este marco jurídico universal, la apatridia persiste en casi todo el mundo.

## Causas de la apatridia

La apatridia tiene numerosas causas que a menudo podrían parecer jurídicas o técnicas. Sin embargo, con frecuencia implican la discriminación por motivos de sexo, raza, etnia, religión, lengua, discapacidad u otros motivos.

### Transferencia de soberanía

Las personas pueden convertirse en apátridas cuando un Estado deja de existir y su ciudadanía no se transfiere al Estado sucesor. Tras el turbulento desmembramiento de la Unión Soviética, Yugoslavia y Checoslovaquia en la década de 1990, millones de personas se convirtieron en apátridas, y los inmigrantes y los grupos étnicos y sociales marginados se vieron especialmente afectados. Aunque la mayoría de estos casos ya se han resuelto, se cree que quedan más de 600.000 apátridas en toda la región, la mayoría de ellas en los países de la antigua Unión Soviética. La apatridia derivada de la sucesión de Estados también ha persistido en África, Asia y Oriente Medio. La reciente creación de Sudán del Sur en 2011 ofreció un ejemplo del riesgo de apatridia a gran escala en medio de las complejidades de la sucesión de Estados.

### Conflicto de leyes de nacionalidad

La apatridia puede también ser causada por conflictos en la aplicación de las leyes de nacionalidad por diferentes Estados. Los Estados aplican generalmente uno de los dos principios siguientes para conceder la ciudadanía en el momento del nacimiento, *ius soli* o «derecho del suelo» y *ius sanguinis* o «derecho de sangre». Muchos niños se convierten en apátridas cuando nacen en un país que sólo aplica el principio de *ius sanguinis*, de padres procedentes de un país que impone limitaciones a la transmisión de la nacionalidad por el *ius sanguinis* en el caso de los niños nacidos en el extranjero. La probabilidad de que los hijos se conviertan en apátridas también aumenta cuando uno de los progenitores es apátrida.

◀ Este bebé y sus padres fueron algunos de los muchos biharies de Bangladesh cuya ciudadanía fue confirmada por una decisión del Tribunal Supremo en 2008.

### Obstáculos administrativos

La apatridia surge a veces como resultado de problemas administrativos y prácticos, sobre todo cuando se pertenece a un grupo concreto afectado por la discriminación oficial o por trámites burocráticos onerosos. Las personas podrían tener derecho a la ciudadanía, pero no pueden hacer los trámites necesarios; los Estados pueden exigir tasas excesivas para expedir documentación civil o fijar plazos no realistas para realizar la inscripción; o en situaciones de conflicto o posconflicto, la tramitación de unos procedimientos administrativos sencillos puede resultar difícil.

### Discriminación étnica

La discriminación por motivos raciales o étnicos es otra de las causas de la apatridia. Las minorías étnicas pueden ser excluidas



ACNUR / UNHCR / G. M. B. AKASH

arbitrariamente de la ciudadanía; a veces esta discriminación está consagrada en la ley. Las minorías llevadas a un país durante el periodo colonial para realizar determinados tipos de trabajo fueron excluidas de la ciudadanía tras la formación de los Estados independientes, como los otrora apátridas tameses de las montañas en Sri Lanka y los nubios en Kenia. También hay grupos indígenas que han quedado en situación de apatridia en algunas situaciones, como en el caso de ciertas tribus de las colinas de Tailandia. Los nómadas, cuya forma de vida los lleva a moverse cruzando fronteras, pueden ser catalogados como «extranjeros» y no ser reconocidos como ciudadanos de ningún país. Las minorías étnicas, raciales, religiosas o lingüísticas a veces han quedado en situación de apatridia como consecuencia de una decisión arbitraria que les priva de su nacionalidad. Las minorías también pueden hacer frente a considerables obstáculos para obtener certificados de nacimiento y otros documentos necesarios para adquirir o confirmar la ciudadanía.

#### Discriminación por motivos de género

La apatridia puede surgir también cuando las leyes sobre ciudadanía no tratan igual a mujeres y hombres. Antes de la adopción de los instrumentos de derechos humanos modernos, el «principio de unidad de la nacionalidad de la familia» hacía que muchas mujeres perdieran automáticamente su nacionalidad al casarse con un extranjero y sólo el padre pudiera conferir la nacionalidad a los hijos. El

progreso en la eliminación de la discriminación por motivos de género en las leyes sobre nacionalidad tiene su origen en la evolución del derecho internacional de los derechos humanos y en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que garantiza la igualdad de mujeres y hombres en cuanto a la adquisición, el cambio o la conservación de su nacionalidad, así como en lo relativo a la transmisión de la nacionalidad a los hijos. Un análisis preliminar de ACNUR reveló que más de 40 países siguen discriminando a las mujeres en relación con estos elementos, aunque también hay una tendencia creciente a que los Estados remedien la desigualdad de género en sus leyes sobre ciudadanía, en particular en Oriente Medio y el Norte de África.

“LA DETERMINACIÓN EXACTA DE QUIÉN ES APÁTRIDA [...] ES CRUCIAL PARA GARANTIZAR QUE LAS PERSONAS APÁTRIDAS PUEDAN EJERCER SUS DERECHOS HASTA QUE ADQUIERAN UNA NACIONALIDAD”

### Tratamiento de la apatridia

A medida que la conciencia crece, se va haciendo más por abordar situaciones de apatridia en todo el planeta. Entre los principales métodos para responder a las situaciones de apatridia figuran la identificación, la prevención y reducción de la apatridia, y la protección de las personas apátridas.



ACNUR/UNHCR/J. RAE



ACNUR/UNHCR/G. CONSTANTINE

### Identificación de las personas apátridas

Aunque son pocos los países que han establecido procedimientos para determinar la apatridia, la determinación exacta de quién es apátrida y el reconocimiento formal de la apatridia de una persona es crucial para garantizar que las personas apátridas puedan ejercer sus derechos hasta que adquieran una nacionalidad. Los datos de referencia sobre poblaciones apátridas están mejorando gradualmente, y ACNUR dispone de datos relativos a la apatridia de 65 países, frente a 30 países en 2004. Desde 2009 hasta 2011, ACNUR llevó a cabo actividades de identificación en 42 países. En 2010, los datos de ACNUR mostraban que había 3,5 millones de apátridas en el mundo. Según estos datos, el problema es más acuciante en el sudeste y el centro de Asia, Oriente Medio, Europa central y oriental, y en ciertos países de África. Los países que tenían un mayor número de personas apátridas, entre los que se dispone de datos, son Estonia, Irak, Letonia, Myanmar, Nepal, Siria y Tailandia. Sin embargo, se sabe que en algunos países hay un número grande, pero sin contabilizar, de apátridas, y ACNUR cree que podría haber hasta 12 millones de personas apátridas en el mundo.

▲ **Esta mujer de Crimea** fue deportada a Uzbekistán en 1944. En 1997 regresó a Ucrania y finalmente adquirió la ciudadanía de este país.

### Trabajo en asociación

El número de actores que están trabajando en la apatridia es creciente. En junio de 2011, el Secretario General de la ONU, Ban

Ki-moon, emitió una nota orientativa sobre prevención y reducción de la apatridia que expone siete principios que guían la acción del sistema de la ONU para abordar la apatridia y deja claro que el tratamiento de la apatridia es una «parte fundacional y esencial» de los esfuerzos de la ONU para fortalecer el Estado de derecho. Aunque ACNUR es la agencia que tiene el mandato de trabajar con los gobiernos en cuestiones relacionadas con la apatridia, depende de la cooperación y las contribuciones de otros organismos de la ONU, de las organizaciones regionales y de la sociedad civil. Mediante una serie de actos regionales celebrados entre 2009 y 2011, ACNUR y sus socios han intentado sensibilizar sobre la situación de las personas apátridas a Estados, organizaciones internacionales y regionales, y actores de la sociedad civil, y promover el intercambio de buenas prácticas en el tratamiento de la apatridia. Estos esfuerzos han tenido como resultado algunas acciones concretas, como una campaña gubernamental para registrar a todas las personas indocumentadas en Turkmenistán, muchas de ellas apátridas, que ha desembocado en el registro de 20.000 personas desde 2007.

◀ **Refugiados apátridas de Bután** asisten a clase en un campamento de refugiados de Nepal.

### Reformas legales

La mayoría de las acciones nacionales sobre la apatridia en los últimos años se han producido en el área de las reformas legales. Se ha observado una tendencia

clara en Estados firmantes y no firmantes de la Convención de 1961 a adecuar su legislación sobre nacionalidad a la normativa de la Convención, como Brasil, Georgia, Irak, Indonesia, Kenia, Kirguistán, Lituania, Siria y Vietnam. La Ley de Ciudadanía adoptada por la Federación de Rusia en 2002 es un ejemplo de buena práctica; sobre la base de procedimientos de naturalización simplificados, la ley permitió que los ciudadanos de la antigua URSS que eran apátridas adquirieran la ciudadanía si se encontraban residiendo de modo permanente en territorio ruso al 1 de julio 2002; también estaban exentos de tasas. Cuando el procedimiento se suspendió en 2009, más de 600.000 apátridas habían recibido la ciudadanía rusa.

### Compromisos positivos

La experiencia internacional de los dos últimos decenios indica que muchas situaciones de apatridia pueden evitarse si se aplican adecuadamente las normas existentes y que la apatridia no debe considerarse una cuestión política irresoluble. En la Reunión Ministerial convocada por ACNUR en diciembre de 2011 para conmemorar el 50 aniversario de la Convención de 1961, muchos Estados se comprometieron a prevenir y reducir la apatridia, a reconocer la condición de las personas apátridas y a adherirse a las Convenciones de 1954 y 1961. Los avances en los años venideros se medirán con el cumplimiento de estos compromisos. ■

# La protección de las personas desplazadas internas

*Este capítulo hace un repaso de los avances realizados en los últimos seis años en el establecimiento de una comprensión amplia de lo que significa en la práctica la protección a los desplazados internos, así como de la necesidad continua de mantener el compromiso nacional e internacional. Comienza señalando que el desplazamiento interno se ha convertido en un motivo de preocupación internacional; continúa exponiendo el papel de la comunidad internacional, incluido en la protección jurídica y la operativa; y luego considera las condiciones necesarias para poner fin al desplazamiento. El capítulo concluye con una evaluación de las perspectivas futuras, y ofrece algunas orientaciones para avanzar en el futuro.*



En los últimos años, las personas desplazadas internas se han convertido en el grupo más numeroso que recibe protección y asistencia de ACNUR. En 2011, ACNUR tenía en marcha operaciones destinadas a 14,7 millones de desplazados internos en 26 países, en contextos que iban desde la emergencia humanitaria hasta el periodo posterior a la violencia, pasando por el desplazamiento prolongado. Según el Observatorio para el Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés), los grupos más numerosos de desplazados internos generados por conflictos en 2011 estaban en Colombia, Irak, la República Democrática del Congo, Somalia y Sudán. Desde 2009, el IDMC ha hecho también cálculos globales del número de personas desplazadas por desastres naturales repentinos, que excede con creces el de desplazadas por conflictos.

En 2006, ACNUR asumió la responsabilidad principal de la protección de los desplazados internos generados por conflictos dentro del «enfoque de gestión por grupos» de los sistemas humanitarios de la ONU, mecanismo concebido para garantizar una respuesta más predecible y mejor coordinada a las necesidades de los desplazados. También asumió la codirección del alojamiento de emergencia, así como la coordinación y gestión de los campamentos. A pesar de las dudas sobre si tenía la capacidad y los recursos necesarios para cumplir la tarea, en la actualidad, la labor de ACNUR respecto de los desplazados internos está aceptada en la organización y en la comunidad internacional en general.

## Una preocupación internacional

La situación de los desplazados internos es fundamentalmente diferente de la de los refugiados; puesto que permanecen dentro de su propio país, la responsabilidad primordial de protegerlos y asistirlos recae en su gobierno, incluso si éste carece de capacidad para hacerlo o si ha sido el responsable de su desplazamiento. Con anterioridad, el principio de la soberanía del Estado bastaba para silenciar a la comunidad internacional ante el desplazamiento interno. Tras los importantes acontecimientos acaecidos en los últimos años, hoy la Asamblea General de la ONU y otros organismos reconocen que la comunidad internacional tiene un interés legítimo en los desplazados internos y en la protección de sus derechos. También hay un reconocimiento creciente de que la protección de los refugiados se complementa con la protección de los desplazados internos; y que la protección de los desplazados internos no es ni un sustituto del asilo ni debilita esa institución.

Estar desplazado es una experiencia devastadora

◀ **Campamento en el noroeste de Yemen para civiles desplazados por el conflicto.**

que a menudo conlleva la pérdida repentina de casa, medios de subsistencia y lazos comunitarios, y

requiere soluciones duraderas y sostenibles. Pero cada caso de desplazamiento interno es único: la causa del desplazamiento podría ser un conflicto armado, la violencia, abusos contra los derechos humanos u otras causas provocadas por el ser humano, como proyectos de desarrollo o medidas para preservar el medio ambiente, así como desastres naturales. El desplazamiento puede afectar sólo a algunas familias o a millones de personas. Con esta diversidad de escenarios y patrones de desplazamiento, la respuesta al desplazamiento interno debe ser integral. En lugar de limitarse a la asistencia humanitaria, debería abordar todos los aspectos del desplazamiento y durar todo el tiempo que sigan sin resolverse las necesidades y problemas causados por el desplazamiento en sí, con independencia de la causa del desplazamiento y de si las personas afectadas encuentran refugio en los campamentos o fuera de ellos, en las zonas rurales o en las urbanas.

Una respuesta integral a los desplazados exige solidaridad a tres niveles. Hace falta la solidaridad de la comunidad de acogida con los propios desplazados; esto es especialmente fundamental para los desplazados internos tanto en las comunidades que los acogen como en aquellas a las que regresan finalmente. Una segunda dimensión



ACNUR / UNHCR / H. MACLEOD

de la solidaridad es la de los gobiernos con sus ciudadanos desplazados; la responsabilidad principal de las autoridades nacionales de asistir y proteger a los desplazados internos cuenta con la aceptación general, pero en las situaciones en que las autoridades nacionales están dispuestas a asumir sus responsabilidades pero no pueden hacerlo plenamente se apela a la solidaridad internacional. Una tercera dimensión de la solidaridad es la de la comunidad internacional con los desplazados internos que necesitan asistencia y protección; las situaciones en que las autoridades nacionales no estén dispuestas a actuar legitiman u obligan a la intervención de la comunidad internacional para proteger y asistir a los desplazados internos.

## Reforzar la protección

En los últimos años, la comunidad internacional ha trabajado para reforzar su respuesta al desplazamiento interno y para hacerla más predecible y fiable. La comunidad internacional abarca una gran diversidad de actores gubernamentales y no gubernamentales implicados en la asistencia humanitaria y la cooperación para el desarrollo, así como civiles y personal militar que intervienen en operaciones de mantenimiento o consolidación de la paz. En situaciones de emergencia, los actores humanitarios distribuyen comida, transportan agua en camiones, levantan tiendas y proporcionan atención médica. Sin embargo, cuando se trata de protección física, los actores humanitarios llegan enseguida a los límites de sus competencias. La protección física puede exigir la presencia de la policía e incluso de las fuerzas militares; en épocas recientes, las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU han recibido el mandato de proteger a la población civil, y a veces a los desplazados internos, como en el Chad, Costa de Marfil y la República Democrática del Congo. Cuando el desplazamiento interno y las necesidades de protección no desaparecen después de la fase de emergencia, la retirada gradual de la asistencia humanitaria requiere el aumento de las actividades de recuperación y desarrollo para evitar la creación de un vacío en la protección de los desplazados y el incremento de las posibilidades de un desplazamiento prolongado.

Reconociendo que los desplazados internos ven que la respuesta humanitaria no cubre con frecuencia sus necesidades, el ex Secretario General de la ONU Kofi Annan puso en marcha en 2005 un proceso de reforma institucional para hacer frente a la imprevisibilidad de la respuesta humanitaria y a la insuficiente coordinación entre actores humanitarios. La reforma introdujo el «enfoque de gestión por grupos», un acuerdo de coordinación para abordar emergencias humanitarias que incluye el Grupo sobre Protección, encargado de identificar y evaluar las necesidades de protección de los desplazados internos, e iniciar y coordinar las respuestas. ACNUR es el organismo que lidera el grupo en situaciones de conflicto armado, aunque también puede hacerlo en casos de desastres naturales cuando así se solicita. Desde entonces, la protección de los desplazados se ha aceptado como una tarea importante en los ámbitos internacional, regional y nacional. Sin embargo, la experiencia en la protección de los desplazados internos sigue siendo limitada; las partes interesadas no siempre están de acuerdo en qué conlleva la protección en la práctica y cómo han de determinarse las prioridades; y los

organismos tienden a determinar las prioridades a la luz de sus mandatos y de los planes de trabajo, en lugar de basarse en la evaluación de necesidades. En 2011, ACNUR emprendió una amplia revisión del Grupo Temático Global sobre Protección, y en 2012 propuso una nueva estrategia y declaración sobre su misión para garantizar un enfoque global de la protección.

### La dimensión legal de la protección

Los desplazados internos tienen derecho a gozar de todas las garantías previstas en el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, además de las salvaguardias legales de las que son titulares en su país como ciudadanos y residentes habituales. En los últimos diez años, se han hecho avances significativos en el fortalecimiento del marco jurídico internacional y la protección legal ha dado pasos importantes para plasmarse en instrumentos vinculantes. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU de 1998 cuentan con la aceptación general y han sido afianzados por los organismos regionales; la Convención para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África de la UA (Convención de Kampala) de 2009 va más allá, al exigir a los Estados que incorporen la Convención en su legislación nacional y adopten políticas o estrategias nacionales sobre el desplazamiento interno. Sin embargo, hay un vacío de protección importante en la ausencia de oportunidades para garantizar los derechos de los desplazados internos en el ámbito nacional. Aun así, más de 20 países han adoptado leyes o estrategias que abordan el desplazamiento interno, otros están en ese proceso, y otros más cuentan con disposiciones relativas al desplazamiento en su legislación sobre gestión de desastres. El creciente número de países con legislación nacional sobre el desplazamiento interno es una tendencia positiva y continua.

Los tribunales nacionales y los órganos de derechos humanos en los ámbitos regional y de la ONU continúan estando infrutilizados en la protección de los desplazados internos, aunque hay señales alentadoras de una mayor implicación. En el ámbito nacional, destaca el papel de la Corte Constitucional de Colombia, que dictó en 2004 una sentencia histórica en la que declaraba que la vulneración de los derechos fundamentales de los desplazados internos constituía un «estado de cosas inconstitucional» y dictó una serie de órdenes encaminadas a mejorar la situación de los desplazados internos. Los tribunales y órganos de derechos humanos regionales —como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos— han empezado a desempeñar un papel más activo en la protección de los derechos humanos de los desplazados internos. Los tribunales penales internacionales, como el Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia y la Corte Penal Internacional, han comenzado también a exigir responsabilidades por casos atroces de desplazamiento arbitrario.

### La dimensión operativa

La protección legal ha de estar complementada por actividades sobre el terreno durante y después de las emergencias humanitarias, encaminadas a obtener el pleno respeto de los derechos de los desplazados internos. Así, las organizaciones humanitarias suelen distinguir cuatro categorías de actividades de protección relativas a estas personas: En primer lugar, las actividades destinadas a abordar daños del pasado, actuales



ACNUR/UNHCR / J. BJÖRGVINSÓN

o futuros que vulneren las garantías de derechos humanos, lo que incluye las acciones destinadas a proporcionar seguridad y a prevenir y poner fin la violencia. Una segunda categoría de actividades de protección aborda la ausencia de acceso físico a bienes y servicios esenciales como comida, agua y saneamiento, alojamiento, salud y educación. La tercera categoría de actividades aborda la falta de posibilidades para que los desplazados internos ejerzan sus derechos. Por último, está la categoría de actividades de protección que aborda la discriminación de ciertos desplazados internos.

▲ **Haitianos desplazados por el terremoto de 2010 son alojados por una familia de acogida.**

en condiciones inhumanas y sin poder gozar de sus derechos humanos, y en concreto de sus derechos económicos, sociales y culturales.

Esto es así especialmente en los países donde mantener a los desplazados internos en un limbo es parte de una política deliberada para fomentar su retorno; pero las personas que logran recuperar el control de su vida y se hacen autosuficientes están en mejores condiciones para alcanzar finalmente una solución duradera, como el regreso. En otros casos, el desplazamiento prolongado es consecuencia de que los gobiernos y la comunidad internacional no han invertido en reconstruir zonas destruidas por el conflicto o los desastres naturales. Estas situaciones exigen grandes esfuerzos para restituir los derechos económicos, sociales y culturales de los desplazados internos y poner fin a su marginación. Aunque en los últimos años se han hecho avances en varios países, esto tendrá que seguir ocupando un lugar destacado en la agenda de ACNUR y de otras organizaciones humanitarias.

## Habilitar soluciones

Poner fin a los desplazamientos no suele ser tan sencillo como regresar sin más a la antigua casa o tomar la decisión de quedarse y establecerse en el lugar donde fue desplazado. La comunidad humanitaria considera que el desplazamiento sólo finaliza cuando los ex desplazados internos ya no tengan necesidades propias del desplazamiento. En 2009, el Comité Permanente entre Organismos adoptó un Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos que subrayaba que el proceso de encontrar soluciones duraderas sólo puede ser efectivo si los desplazados internos pueden tomar una decisión fundamentada y voluntaria sobre la solución que desean, y participar en la planificación y la gestión de soluciones duraderas. El Marco establece cuatro condiciones necesarias para que los desplazados internos alcancen una solución duradera: (i) seguridad y libertad de circulación a largo plazo, (ii) un nivel de vida adecuado, que incluye comida, agua, vivienda, atención para la salud y educación básica adecuados; (iii) acceso al empleo y a medios de subsistencia, y (iv) el acceso a mecanismos efectivos para la restitución de sus viviendas, tierras y propiedades o la obtención de una indemnización.

El desplazamiento prolongado suele estar vinculado a la política. Existen al menos 40 países donde hay personas que llevan viviendo el desplazamiento interno desde hace más de cinco, diez o incluso 15 años. En muchos casos, siguen estando marginadas social y económicamente, y tienen un nivel de vida inferior al de los pobres no desplazados, viviendo

## Perspectivas futuras

Las situaciones de desplazamiento interno siguen siendo muy inestables y el número total de desplazados sigue siendo alarmantemente elevado, pero hay oportunidades claras para mejorar la acción a favor de los desplazados internos y desarrollar las novedades positivas. Hace falta continuar con los esfuerzos para reforzar la respuesta de las instituciones nacionales y de los actores internacionales, incluido ACNUR, al desplazamiento interno. Se debe reducir la brecha que separa el socorro del desarrollo, y superar la política del desplazamiento prolongado. Hay que prestar más atención a hacer que los perpetradores de desplazamientos arbitrarios rindan cuentas de sus actos y proporcionar una justicia restitutiva a sus víctimas. Puesto que la mayoría de los desplazados internos no vive en campamentos o refugios colectivos, los gobiernos y la comunidad humanitaria deben estar mejor preparados para identificar, asistir y proteger a los que viven fuera de los campamentos, incluidas las zonas urbanas, y ayudar a las comunidades que los acogen. La solidaridad continua en los ámbitos comunitario, nacional e internacional sigue siendo vital para hacer frente a todos estos desafíos. ■

# Desplazamiento y urbanización

*En este capítulo se examinan los desafíos que implica recalibrar la respuesta de ACNUR hacia los refugiados en zonas urbanas. El capítulo comienza con una exposición de la política de ACNUR en evolución sobre los refugiados urbanos, prosigue esbozando los desafíos concretos de la protección en las ciudades, y luego reseña las operaciones adaptadas y buenas prácticas de ACNUR. El capítulo concluye afirmando que para hacer frente a estos desafíos harán falta asociaciones más amplias y una financiación adecuada.*

A medida que el mundo se ha urbanizado, son cada vez más los refugiados y desplazados que viven en zonas urbanas. Es difícil saber el número exacto de refugiados, retornados y desplazados internos que viven en las ciudades. Sin embargo, estas poblaciones son muy diversas e incluyen a hombres jóvenes solteros, mujeres, menores y personas mayores, así como a personas muy vulnerables.

Los refugiados y desplazados luchan con frecuencia para sobrevivir en barrios urbanos empobrecidos y superpoblados donde los gobiernos prestan pocos servicios básicos y donde existe resentimiento por su presencia. Las políticas estatales suelen obligarles a permanecer en campamentos. En algunas ciudades, su presencia está acelerando la urbanización y la transformación de la composición de la sociedad.

## Evolución de la política de ACNUR

ACNUR formuló por primera vez una política sobre los refugiados urbanos en 1997. Esa política reconocía el derecho a la libertad de circulación prevista en el derecho internacional, pero daba a entender que los flujos de refugiados hacia las ciudades no eran aconsejables y reflejaba la prioridad de ubicar a los refugiados en campamentos. La política fue criticada por grupos de defensa de los refugiados, y las evaluaciones llevadas a cabo por ACNUR señalaron que su implementación era contradictoria y que a menudo tenía efectos perjudiciales. Desde 2003, la respuesta de ACNUR al éxodo de refugiados iraquíes impulsó una nueva visión que desembocó en la política para los refugiados urbanos.

En 2009, ACNUR adoptó una nueva Política sobre la protección de los refugiados y las soluciones en zonas urbanas. La política se basa en un enfoque de derechos y en el respeto a los refugiados, y se compromete a propugnar la ampliación del «espacio de protección» en las ciudades. Además, hace hincapié en que las responsabilidades que tiene encomendadas ACNUR hacia los refugiados son universales y no dependen del lugar donde resida el refugiado. También pone de relieve la Política sobre Edad, Género y Diversidad de ACNUR.

En diciembre de 2009, el Alto Comisionado dedicó su Diálogo anual sobre los Desafíos en Materia de Protección a la cuestión de los refugiados y otras personas de interés de ACNUR que viven en zonas urbanas. Un objetivo clave era

promover la cooperación con nuevos socios, y sobre todo con municipios. El Alto Comisionado también adquirió el compromiso de evaluar los programas de ACNUR para los refugiados en varias ciudades y aplicar gradualmente la nueva política en todo el mundo.

## Riesgos de protección

Los refugiados en zonas urbanas se enfrentan a una amplia variedad de riesgos de protección: prohibiciones en materia de circulación y residencia, falta de documentación, amenaza de detención y reclusión, hostigamiento y explotación, hambre, vivienda inadecuada, acceso limitado a sistemas formales de salud y educación, vulnerabilidad a la violencia sexual y de género y al VIH/SIDA, así como el tráfico de seres humanos y la trata de personas.

### Documentación

Los refugiados que carecen de documentación en las zonas urbanas sufren muchos problemas de protección. Tienen dificultades para firmar un contrato de arrendamiento, cobrar un cheque, recibir envíos de dinero y conseguir crédito; también viven con temor a los agentes estatales y son vulnerables a la detención y la reclusión, y a los sobornos y la intimidación. La entrega de documentos que den fe de la identidad y la condición puede ayudar a prevenir y resolver estos problemas; y cuando las autoridades estatales no expiden documentos de identidad, ACNUR expide sus propios documentos de identificación y estatuto. Sin embargo, los Estados a menudo imponen severas restricciones a la circulación y la residencia de los refugiados que hacen difícil la aplicación de la nueva política en algunos países.

► **Desplazados internos caminan hacia un centro educativo apoyado por ACNUR en Soacha, Colombia.**

### Vivienda

Los refugiados y desplazados en entornos urbanos tienen problemas concretos respecto de la vivienda y la propiedad. Muchos refugiados y desplazados internos se ven obligados a asentarse en terrenos periféricos no aptos para el desarrollo residencial, donde están expuestos al riesgo de desastres naturales y a la inseguridad sobre la titularidad. Los refugiados, desplazados internos y retornados compiten en el mercado de la vivienda de bajo coste, pero rara vez tienen suficiente dinero para pagar un depósito o disponen de las referencias locales necesarias; son explotados con frecuencia por los arrendadores.



### Salud

En muchas ciudades, los refugiados tienen dificultades para obtener atención médica; muchos de ellos sufren trastorno de estrés post-traumático. Desde 2009, ACNUR ha desarrollado una estrategia encaminada a mejorar el acceso a los servicios de salud para los refugiados urbanos y otras personas de las que se ocupa. Al mismo tiempo, en las ciudades, algunos refugiados y desplazados internos hambrientos pueden pasar desapercibidos y no recibir asistencia alimentaria. A diferencia de lo que ocurre en los campamentos, los actores humanitarios suelen tener poca información sobre la seguridad alimentaria y el estado nutricional de los refugiados y desplazados urbanos.

### Medios de subsistencia

Los refugiados, retornados y desplazados internos de las zonas urbanas tienen que trabajar para pagar los alimentos y la vivienda, por lo que la protección y los medios de subsistencia suelen estar entrelazados. La mayoría de los refugiados urbanos sobrevive con su espíritu emprendedor o trabajando en la economía sumergida, en competencia con la población local por empleos manuales mal pagados y peligrosos. Su capacidad para trabajar a menudo depende del acceso a las oportunidades de empleo, ya sea formal o informal. El derecho al trabajo es parte integral de la protección y de las soluciones duraderas. Muchos actores humanitarios, como ACNUR, dan prioridad a la promoción de medios de subsistencia y al fomento de la autosuficiencia. La defensa ante las autoridades es un aspecto importante.

### Educación

Los refugiados que viven en las ciudades tienen un acceso variable a la educación, y muchos niños refugiados en edad de asistir a la escuela primaria no acuden a clase. En algunos países no existe un marco reglamentario que regule el ingreso de niños refugiados en las escuelas estatales. La prioridad de ACNUR en las ciudades es incorporar a los niños refugiados en el sistema educativo nacional, con especial atención al derecho básico a la educación primaria. Desde 2009, ACNUR ha intensificado su defensa para que los niños refugiados tengan acceso a las instituciones educativas locales y, en la medida de lo posible, ha intentado incrementar la capacidad de las escuelas. A pesar de que ha aumentado su presupuesto para apoyar actividades educativas urbanas, éste sigue siendo limitado, en particular para la enseñanza secundaria o terciaria.

### Género

Las mujeres refugiadas y desplazadas hacia las ciudades denuncian con frecuencia violencia sexual y de género, acoso e intimidación. En muchas ciudades parece que las mujeres refugiadas y desplazadas tienen más facilidad para encontrar empleo, por lo general como empleadas domésticas, que los hombres. La falta de oportunidades de empleo para hombres y adolescentes varones podría desembocar en violencia de género. En algunos casos las mujeres refugiadas se dedican al «sexo de supervivencia» para mantener a sus familias. Durante el periodo 2008-2010, mujeres y hombres refugiados consultados en seis ciudades pidieron más atención médica,



y orientación y apoyo legal a las personas supervivientes de violencia sexual y de género.

## Adaptar las operaciones

Desde 2009, ACNUR ha empezado a recalibrar sus operaciones hacia zonas urbanas. Ha comenzado a desarrollar formas de identificar a los refugiados y desplazados internos vulnerables en las ciudades para apoyarlos, y a propugnar que los gobiernos reconozcan su presencia y protejan sus derechos. La comunicación con los refugiados que viven en las ciudades es vital, pero a los refugiados urbanos les preocupa a menudo la lucha por la supervivencia diaria y suelen trasladarse de un sitio a otro, y a veces las mujeres rara vez salen de casa. Además, a los refugiados también puede resultarles difícil entablar contacto con ACNUR, con los organismos humanitarios o con las oficinas del gobierno.

Las operaciones humanitarias pueden ser más costosas y requerir más tiempo en las zonas urbanas que en los campamentos de refugiados, y ACNUR y sus socios se enfrentan al nuevo reto de movilizar recursos económicos para los refugiados en zonas urbanas. Las leyes y políticas de los gobiernos de acogida también limitan el acceso de los refugiados a permisos de trabajo y a su capacidad para satisfacer algunas de sus propias necesidades. Algunas autoridades prefieren «hacer la vista gorda» e ignorar la existencia de refugiados urbanos que están «ocultos a plena luz».

### Buenas prácticas

Recientemente, ACNUR ha hecho un esfuerzo por documentar enfoques exitosos para satisfacer las necesidades de protección y asistencia de los refugiados que viven en zonas urbanas y han surgido algunas pruebas de buenas prácticas:

◀ **Una mujer refugiada de Myanmar mira el horizonte sobre los tejados en Delhi.**

- **Relación con las autoridades municipales:** Desde 2009, las oficinas de ACNUR en las ciudades que acogen a grandes poblaciones de refugiados y desplazados internos trabajan con muchas más autoridades municipales, sobre todo en América Latina, donde se han inscrito algunas ciudades para convertirse en “Ciudades Solidarias”.
- **Defensa:** En Kenia ha surgido una coalición fuerte integrada por representantes de los refugiados, iglesias, activistas de los derechos humanos y políticos. Se ha instado a Kenia a trabajar con ACNUR y otros actores de la ONU para adoptar una política de refugiados urbanos basada en los derechos.
- **Documentación:** ACNUR anima a las autoridades nacionales a que expidan documentación a los refugiados urbanos en Ghana, Ecuador y otros países.
- **Implicar a los beneficiarios:** ACNUR promueve activamente la participación de los refugiados y personas desplazadas que viven en zonas urbanas en los asuntos que les afectan. Ha apoyado la participación comunitaria en ciudades como Damasco, en Siria; Sanáa, en Yemen; Cartagena, en Colombia, y Kuala Lumpur, en Malasia.

- **Uso de nuevas tecnologías:** En Siria y Jordania, ACNUR ha utilizado con éxito herramientas innovadoras, como cupones electrónicos, tarjetas de débito y mensajes de texto, para registrar a los refugiados dispersos en zonas urbanas y comunicarse con ellos, y para proporcionarles asistencia.

- **Atención de la salud:** En Costa Rica, los refugiados pueden recurrir al sistema nacional de salud para recibir atención de emergencia, y los refugiados sin recursos pueden inscribirse para que el Estado cubra sus costes.

- **Apoyo a la educación:** ACNUR promueve el ingreso de menores refugiados en las escuelas locales en zonas urbanas; ha rehabilitado escuelas y agregado aulas en Damasco y Ammán para ayudar a los centros a atender al gran número de menores refugiados iraquíes.

### Impacto

Nuestros conocimientos sobre el impacto causado por los refugiados y desplazados internos en las ciudades, y de las repercusiones económicas, siguen siendo limitados. Es evidente que los presupuestos de los gobiernos centrales y locales están sometidos a graves presiones, pero puede haber también una tendencia a exagerar estos efectos. La tensión entre los habitantes establecidos en las ciudades y los recién llegados es un fenómeno global, y muchos ataques contra refugiados y desplazados internos urbanos no se denuncian. En algunas ciudades existe la creencia generalizada de que los recién llegados, incluidos los refugiados, quitan puestos de trabajo a la población local. Sin embargo, los refugiados pueden causar también un impacto económico positivo.

## Nuevo paradigma

Para responder a las necesidades de protección y asistencia de los refugiados que viven en zonas urbanas, las agencias humanitarias, las agencias de desarrollo y los gobiernos de acogida tendrán que trabajar juntos en una colaboración más estrecha y sistemática. ACNUR ha subrayado que la relación entre el desplazamiento y la urbanización requiere una mayor base de prueba a partir de la cual desarrollar una orientación operativa. La implementación de la nueva política de ACNUR sobre los refugiados urbanos se encuentra en sus etapas iniciales y requerirá nuevas asociaciones y una sensibilización sustancial de los gobiernos de acogida, los donantes y otros actores humanitarios. ACNUR y otros actores humanitarios principales están desarrollando y catalogando buenas prácticas. Como en muchos contextos, la disponibilidad de financiación será decisiva. ■

# Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento

*Este capítulo examina las respuestas internacionales al desplazamiento vinculado al cambio climático y los desastres naturales para describir luego una laguna normativa potencial en la protección de las personas desplazadas a otros países debido a estos fenómenos. El capítulo concluye que la comunidad internacional debe abordar los vacíos de protección, y que el impacto del cambio climático pondrá a prueba la solidaridad.*

El cambio climático, la cuestión que define nuestra era, hará aumentar la magnitud y la complejidad del desplazamiento humano. Ya son más las personas que se desplazan cada año debido a desastres naturales que las que lo hacen por conflictos, y se prevé que los efectos del cambio climático provocarán, con el tiempo, movimientos a gran escala de personas tanto dentro de las fronteras como de carácter transfronterizo. El cambio climático es también un acelerador de otras tendencias globales que generan refugiados o desplazados internos o que afectan a estas personas, como los conflictos, la urbanización y las desigualdades económicas. El desplazamiento provocado por el cambio climático y los desastres naturales pondrá a prueba la capacidad del sistema humanitario internacional.

La preocupación internacional por los efectos del cambio climático en la movilidad humana ha aumentado. En 2010, la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático reconoció la importancia de abordar el movimiento de personas causado por el cambio climático. La Comisión de Derecho Internacional está trabajando en un texto que pueda servir de base para el desarrollo de normas legales internacionales vinculantes sobre la protección de las personas en caso de desastres.

Como se expone en los Principios Nansen de 2011, ACNUR cree que la comunidad internacional tiene que garantizar una respuesta más firme y mejor coordinada al desplazamiento derivado de los desastres repentinos y de los efectos del cambio climático. El mandato básico de ACNUR no abarca el desplazamiento causado por los desastres naturales y el cambio climático, pero la organización tiene un claro interés en el movimiento de personas relacionado con estos factores y la capacidad de responder a sus necesidades.

## Cambio climático

La migración y el desplazamiento inducidos por causas medioambientales podrían adquirir unas dimensiones sin precedentes; las predicciones sobre la posible magnitud de tales movimientos van desde los 25 millones hasta los 1.000 millones en el año 2050. El cambio climático podría producir o intensificar distintos tipos de desplazamiento de población:

- Las personas pueden verse desplazadas por *desastres hidrometeorológicos*, como inundaciones, huracanes, tifones y ciclones o deslizamientos de tierras. Estos movimientos suelen ser de carácter temporal, y podrían ser transfronterizos.
- El desplazamiento puede ser causado por la *degradación medioambiental* y los *desastres de evolución lenta*. Esto puede dar lugar al traslado de la población a otras regiones de su país o a otros países si no hay opciones disponibles para la reubicación interna, y probablemente de modo permanente.
- En el caso de la *inundación de pequeños Estados insulares* por la elevación del nivel del mar, toda la población de una isla podría verse obligada a trasladarse a otro lugar de forma permanente.
- Cuando algunas zonas se vuelven inhabitables a causa de desastres repentinos o de evolución lenta, puede ser necesaria la *evacuación* y *reubicación* de las personas a zonas seguras. Estos movimientos pueden ser temporales o permanentes, dependiendo de las condiciones en la zona de origen.
- Por último, el desplazamiento de duración variable puede suceder cuando la escasez de *recursos esenciales* (agua, alimentos) debida al cambio climático desencadena conflictos y violencia.

Es probable que sean los desastres de evolución lenta los que produzcan los movimientos más numerosos de personas, pero cada una de las categorías enumeradas plantea sus propios desafíos en términos de protección y de soluciones de largo plazo. Las personas desplazadas dentro de las fronteras de su propio país se definen como desplazados internos y se les aplican los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Algunas de las personas desplazadas que han cruzado una frontera internacional debido al conflicto armado y la violencia desencadenados por los efectos del cambio climático pueden inscribirse dentro del mandato de ACNUR o cumplir los requisitos para recibir algún tipo de protección complementaria. Pero muchas otras que se ven obligadas a trasladarse fuera de su país por razones relacionadas con el cambio climático o los desastres naturales se encuentran ante

un vacío legal, ya que no hay ningún marco de protección aplicable.

A nivel individual o familiar, los efectos del cambio climático agravarán las vulnerabilidades existentes para crear situaciones en las que la gente considera que ha llegado el momento de moverse, ya sea porque no puede sobrevivir en el lugar o porque le iría mejor en otro. El sistema internacional distingue actualmente entre el movimiento voluntario de personas («migración») y el movimiento forzado («desplazamiento»), pero en el desplazamiento a causa del cambio climático hay más matices. Además, las personas que se ven obligadas a abandonar sus comunidades a causa de fenómenos meteorológicos extremos o de otras amenazas naturales tienen necesidades muy claras de asistencia material y pueden tener necesidades de protección.

## Desastres naturales

El número de desastres repentinos ha aumentado de forma notable en los últimos decenios. Según muchos expertos, esto es el consecuencia del calentamiento global y de un efecto concreto sobre los patrones de precipitaciones que tiene como resultado un aumento de los desastres hidro-meteorológicos. Mientras que en 1980 se registraron 133 desastres naturales,

este número ha aumentado hasta superar los 350 al año en los últimos años. Las amenazas naturales no constituyen desastres en sí mismas, sino que las acciones humanas agravan los efectos de los fenómenos naturales para generar desastres. El impacto de los desastres naturales está en función de la gravedad de la amenaza natural y de la capacidad de una población para afrontarla. Así, la idea de vulnerabilidad es clave para comprender el impacto de los desastres naturales en las comunidades. Los patrones de asentamiento humano influirán en que una amenaza natural constituya o no un desastre. Las zonas marginales de los entornos urbanos pueden ser las más afectadas por los desastres a medida que el índice de urbanización aumenta en todo el mundo. En fechas recientes se han hecho esfuerzos para recoger datos sobre el número de personas desplazadas por los desastres naturales, aunque sólo por los desastres repentinos. No hay datos sistemáticos sobre el desplazamiento transfronterizo inducido por los desastres.

### Riesgos de protección

Las evaluaciones de la respuesta al tsunami de 2004 en el océano Índico despertaron la conciencia acerca de la importancia de la protección en situaciones de desastre natural. Estas evaluaciones pusieron de relieve múltiples riesgos de protección: aumento de la trata de menores, violencia sexual y de género en los refugios temporales, pautas de discriminación reforzadas, pérdida de

▼ **En 2010, Pakistán sufrió las peores inundaciones en un siglo.** En agosto de 2011, intensas lluvias monzónicas inundaron de nuevo el país, desplazando a millones de personas.





ACNUR/UNHCR PHOTO

▲ **Un niño entre las ruinas de su casa tras el paso del ciclón Nargis por Myanmar.**

documentación y acceso a los servicios, y cuestiones relativas a la vivienda, la tierra y la propiedad. A veces los gobiernos son reacios a considerar como desplazados internos a las personas expulsadas de sus hogares por desastres naturales. El representante del Secretario General de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos elaboró las Directrices operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales, en cuya redacción y prueba sobre el terreno participó ACNUR. Las Directrices explican con claridad cómo los desastres naturales afectan los derechos humanos y ofrecen una jerarquía de las acciones de protección que han de adoptarse en situaciones de desastres naturales.

### La intervención de ACNUR

Cuando ACNUR tiene una presencia establecida en un país afectado por un desastre, la agencia ha ofrecido con frecuencia su apoyo a las autoridades. Un estudio de 58 desastres naturales entre 2005 y 2010 reveló que ACNUR tuvo una participación operativa en 13 de ellos y proporcionó apoyo en otros cinco. La ONU ha designado al ACNUR para que tome la iniciativa en cuestiones de protección en situaciones de emergencias complejas, pero no se asignó un liderazgo a nivel de campo para la protección en desastres naturales. En cambio, se prevé que las tres agencias de protección de la ONU –ACNUR, UNICEF y Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos– se consulten para determinar cuál de ellas es la que está en mejores condiciones para asumir la dirección en una situación de emergencia concreta. En la práctica, esto ha representado demoras y falta de previsibilidad. El Alto Comisionado expresó su disposición a asumir un papel más predecible, pero ha sido difícil llegar a un acuerdo sobre el camino a seguir.

### Un vacío normativo

Existe una laguna normativa potencial en lo relativo a la protección de las personas que se ven desplazadas al otro lado de las fronteras debido a desastres naturales y a los efectos del cambio climático. La Convención de 1951 no engloba a las personas que huyen de desastres naturales, como han dejado claro tribunales de justicia de todo el mundo y ACNUR.

Los Estados suelen conceder permiso para quedarse a las personas cuyo país de origen ha sufrido los efectos de

un desastre natural o de otro suceso extremo, o suspenden su deportación. Sin embargo, un marco internacional más amplio que ofrezca orientación para la protección de las personas desplazadas al otro lado de las fronteras nacionales debido a causas medioambientales podría ayudar a los Estados a comprender y cumplir sus responsabilidades en este área. En la actualidad, el apoyo político para un nuevo instrumento internacional vinculante es escaso, pero ACNUR ha indicado que estaría dispuesto a trabajar con los Estados y otros actores para desarrollar un marco rector o un instrumento aplicable a situaciones de desplazamiento externo distintas de las que comprende la Convención de 1951, especialmente en relación con el desplazamiento derivado del cambio climático y los desastres naturales.

### Una prueba de solidaridad

Aunque es difícil distinguir entre el desplazamiento causado por el cambio climático y el que es producto de desastres naturales, resulta evidente que hay lagunas de protección para las personas desplazadas a través de las fronteras internacionales, ya sea por desastres naturales repentinos o por los efectos a largo plazo del cambio climático. Es necesario abordar estos vacíos ya, como preparación para el posible aumento en el futuro de tales movimientos. Habrá que adoptar y fortalecer las leyes y políticas nacionales, y desarrollar normas regionales y subregionales para que los gobiernos puedan exigirse responsabilidades por el modo en que responden al desplazamiento causado por el cambio climático. En el ámbito internacional, ninguna institución a título individual tiene la responsabilidad en los asuntos relacionados con el cambio climático, por lo que serán necesarias nuevas formas de cooperación multilateral para abordar sus efectos. Es probable que el cambio climático ponga a prueba la solidaridad global en aspectos radicalmente distintos de todo lo que se ha experimentado hasta ahora. ■

# La responsabilidad del Estado y la solidaridad internacional

*Este capítulo expone de qué forma la solidaridad internacional puede ayudar a los Estados a asumir sus responsabilidades hacia los refugiados y contribuir a que mejoren su protección y encuentren soluciones duraderas a sus problemas. Comienza haciendo un repaso de la solidaridad internacional y del impacto de los refugiados en los países de acogida, continúa describiendo las formas de compartir la responsabilidad entre Estados, para exponer después los esfuerzos realizados para reforzar la solidaridad internacional. El capítulo concluye replanteando los retos en evolución y la necesidad de unos Estados responsables, de la cooperación internacional y de una solidaridad significativa para abordarlos.*

El sistema de protección internacional de los refugiados se basa en la responsabilidad nacional y en el cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones legales con los refugiados y otras personas en situación de riesgo contraídas en virtud de los tratados y del derecho internacional consuetudinario. Al mismo tiempo, el sistema depende de la solidaridad internacional, el principio mediante el cual «hay que hacer frente a los problemas mundiales globales de tal manera que se distribuyan equitativamente los costes y las cargas [...]». La solidaridad es importante porque, de otra forma, la responsabilidad de los refugiados recae en el Estado de acogida. Los países más afectados por las afluencias de refugiados piden periódicamente más apoyo internacional. Sin embargo, no existen unos parámetros claros sobre cómo deberían ayudarse mutuamente los Estados con la acogida de refugiados; y a menudo la necesidad de solidaridad percibida depende de la política y de la visibilidad de cada crisis.

Ante las situaciones de refugiados prolongadas y las nuevas emergencias, el Alto Comisionado para los Refugiados António Guterres ha pedido un nuevo acuerdo sobre el reparto de cargas. La solución de las crecientes tensiones en el régimen global de refugiados, ha afirmado, es «sencillamente, más solidaridad internacional». La Convención sobre los Refugiados de 1951 establece el alcance de la responsabilidad de los Estados hacia los refugiados, y su preámbulo explica que la responsabilidad nacional y la solidaridad internacional son conceptos que se refuerzan mutuamente. Un enfoque similar es el articulado en los instrumentos regionales de África y América Latina, y en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1988. Con el final de la Guerra Fría, las dinámicas de la política sobre refugiados y de la solidaridad internacional se han complicado debido a la divergencia de intereses entre los refugiados y los países del mundo desarrollado, que impusieron nuevas medidas para restringir el acceso de solicitantes de asilo, y a los debates dentro del Comité Ejecutivo de ACNUR polarizados en el Norte y el Sur globales.

En 2000, ACNUR inició una serie de Consultas Globales sobre la Protección Internacional, para explorar vías de revitalizar el régimen de protección internacional y que desembocaron en una Agenda para la Protección de gran alcance. En 2002, el proceso Convención Plus dio lugar a algunos debates constructivos y documentos marco, aunque no se tradujo en ningún acuerdo firme sobre el reparto de cargas. En diciembre de 2010, los participantes en el Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos de la Protección respaldaron una noción general de reparto de cargas y responsabilidades en todo el ciclo del desplazamiento forzado. Una Reunión de Expertos convocada por ACNUR en 2011 acordó que había que reforzar la cooperación internacional, aunque señaló que su significado y alcance exigían una definición más detallada.

## Impactos en los países de acogida

La mayor parte de los estudios sobre refugiados distingue entre países que acogen a refugiados y países donantes. Los países receptores suelen ser Estados en desarrollo con ingresos bajos y medianos, que acogen al mayor número de refugiados. Los Estados que están cerca de zonas de crisis reciben a la mayoría de los refugiados del mundo. A comienzos de 2011, los países en desarrollo albergaban al 80 por ciento de los 10,5 millones de refugiados bajo mandato de ACNUR. Más de la mitad de los 20 países con el mayor número de refugiados en relación con su PIB eran países menos desarrollados. Sin embargo, no siempre resulta sencillo comparar las poblaciones de refugiados de una región del mundo con las de otra. Los costes se dividen en tres categorías generales: los derivados de la administración del Estado; los costes para la economía, el medio ambiente y la infraestructura; y los costes para el Estado de acogida en cuanto a su seguridad, su tejido social y sus relaciones con otros Estados.

La investigación sobre la acogida de refugiados tiende a centrarse en los elementos negativos, mientras que los refugiados pueden hacer y hacen aportaciones positivas a sus países y comunidades de acogida, y ACNUR y los donantes tratan de asegurar que las comunidades obtengan

beneficios por acoger a refugiados. Aun así, la consideración del impacto de la acogida de refugiados rara vez se extiende a los países desarrollados, algunos de los cuales reciben un número considerable de solicitantes de asilo y conceden asilo u ofrecen el reasentamiento a gran escala.

## Compartir responsabilidades

Compartir responsabilidades es la expresión de la solidaridad en la práctica. La cooperación internacional para compartir cargas y responsabilidades respecto de los refugiados se centra en abordar el impacto de la acogida de los refugiados, principalmente por medio del apoyo económico y técnico, o del reasentamiento de refugiados.

### Apoyo económico y técnico

El apoyo económico para sufragar los costes de proteger y asistir a los refugiados y a las personas desplazadas es desde hace tiempo parte del marco de la cooperación internacional. En los últimos años se han introducido varias innovaciones en la financiación de las operaciones humanitarias: fondos comunes, el Fondo Central para Respuestas de Emergencia de la ONU (CERF, por sus siglas en inglés) y la Evaluación de las Necesidades Globales (GNA, por sus siglas en inglés) de ACNUR. El presupuesto de ACNUR alcanzó su máximo nivel en 2011, al recibir más de 2.000 millones de dólares en contribuciones voluntarias, aunque esta cifra cubrió menos del 60 por ciento de las necesidades identificadas. Además, tres cuartas partes de las contribuciones recibidas por ACNUR procedieron de sólo 10 donantes, y más de la mitad fueron de tan sólo cuatro: los Estados Unidos, Japón, la Comisión Europea y el Reino Unido. Adicionalmente, muchos países proporcionan asistencia técnica para ayudar a los Estados de acogida a mejorar su capacidad para recibir y proteger a los refugiados, y para resolver los problemas de éstos. El fomento de la capacidad puede abarcar una gran diversidad de actividades, desde el desarrollo de capacidades para la respuesta en casos de emergencia hasta el establecimiento de sistemas nacionales de asilo, pasando por el apoyo al reasentamiento, la integración y el desarrollo de las comunidades.

### Reasentamiento

El reasentamiento es otro medio importante con el que los Estados pueden compartir responsabilidades con los países que acogen a refugiados, aunque los Estados no tienen ninguna obligación legal de participar en él. El reasentamiento podría desempeñar un papel mayor como instrumento para compartir responsabilidades. Sigue existiendo un desequilibrio en el esfuerzo de reasentamiento global, pues alrededor de dos terceras partes de todos los refugiados reasentados está en los Estados Unidos y sólo el 10 por ciento en países europeos. Además, ACNUR no siempre puede contar con una respuesta positiva a sus llamamientos de reasentamiento de emergencia, como descubrió en 2011, cuando pidió plazas de reasentamiento para refugiados —sobre todo para somalíes y eritreos— que habían huido del conflicto de Libia. En la Unión Europea se creó en 2009 un plan piloto para compartir responsabilidades dentro de la Unión mediante la «reubicación» de beneficiarios de la protección internacional de un Estado miembro a otro, y en 2011, la Comisión Europea sugirió que la Unión Europea podría considerar la institucionalización de un acuerdo de reubicación.

### Otros acuerdos

Los acuerdos formales para compartir la responsabilidad de acoger a refugiados o solicitantes de asilo pueden ayudar a evitar que se derive unilateralmente la carga y reducir el riesgo de devoluciones (*refoulement*) en cadena. Entre los ejemplos figuran el acuerdo firmado en 2002 entre Canadá y Estados Unidos, y el Reglamento Dublín II, de la Unión Europea. Por último, se debaten periódicamente nuevas formas de acceso a los procedimientos de concesión de asilo: «procedimientos en embajada» o «procedimientos de entrada protegida» con los que solicitantes de asilo y refugiados podrían solicitar directamente desde su primer país de asilo la entrada en otro país de asilo en potencia.

## Reforzar la solidaridad

La solidaridad en el régimen internacional de refugio debe ser un medio para mejorar la disponibilidad y la calidad de la protección. Los esfuerzos de ACNUR para promover la cooperación



ACNUR / UNHCR / B. ZOMA



ACNUR/UNHCR/G. GORDON

▲ **El conductor de un taxi-motocicleta liberiano lleva a un refugiado de Costa de Marfil.**

y la solidaridad internacionales se basan en tres importantes principios. El primero es el reconocimiento de que la cooperación internacional es un complemento de las responsabilidades de los Estados y no un sustituto de ellos; los Estados no pueden trasladar sus responsabilidades a las organizaciones internacionales. El segundo, que el objetivo que subyace en los acuerdos de cooperación debe ser mejorar la protección de los refugiados y las perspectivas de soluciones duraderas. El tercero, que los acuerdos de cooperación siempre deben estar guiados por los principios básicos de humanidad y dignidad, y estar alineados con el derecho internacional sobre refugiados y de derechos humanos.

En diciembre de 2011, ACNUR organizó una reunión ministerial con el objetivo de reforzar tanto la responsabilidad nacional como la solidaridad internacional respecto de los refugiados y los apátridas. Todos los Estados miembros de la ONU fueron invitados a la reunión, en la que participaron 155, de los que 102 hicieron promesas concretas sobre una gran diversidad de cuestiones relativas a la protección de los refugiados y apátridas. Un número significativo de promesas guardaban relación directa con la mejora de las respuestas de protección nacional, y muchas promesas eran sobre soluciones duraderas para los refugiados. Alrededor de 20 países, en su mayoría de África, se comprometieron a facilitar la integración local de los refugiados de larga duración. El avance más significativo fue el relacionado con la apatridia,

◀ **Tropas de la ONU reparten agua a los ciudadanos de una aldea en Costa de Marfil.**

pues el número Estados Partes de las dos convenciones sobre la apatridia aumentó a 71 y 42, respectivamente.

La consideración de factores nuevos que dan lugar al desplazamiento suscitó animadas discusiones en la reunión, y varios Estados se comprometieron a trabajar para comprender mejor los movimientos transfronterizos provocados por factores nuevos como el cambio climático y la degradación del medio ambiente. En el comunicado final, los Estados miembros

de la ONU se comprometieron a ayudar a los países que acogen a grandes números de refugiados a cubrir sus necesidades, al

mismo tiempo que a trabajar para promover la autosuficiencia de los refugiados. En los próximos años, ACNUR afrontará el desafío de pedir a los Estados que cumplan sus declaraciones y garanticen que se traducen en acciones concretas.

## Para concluir

Como se reconoció en la reunión ministerial de 2011, los patrones del desplazamiento forzado cambian constantemente, y la respuesta de la comunidad internacional debe evolucionar en consecuencia para garantizar que haya protección y asistencia disponibles para todas las personas que se ven obligadas a abandonar sus hogares. La responsabilidad primaria es de los Estados: tanto de los que reciben refugiados como de los países de origen de éstos y de los desplazados internos. Los Estados deben gobernar de un modo que proteja los derechos de los refugiados y los apátridas en sus territorios, así como los de sus propios ciudadanos afectados por conflictos y crisis. Al mismo tiempo, la comunidad internacional en general debe mostrar su solidaridad ayudando a los Estados a asumir estas responsabilidades de un modo coherente y efectivo.

Por último, la naturaleza y la escala de los flujos de refugiados, del desplazamiento internos y de la apatridia someten a los sistemas nacionales e internacionales a una considerable presión. La Reunión Ministerial proporcionó una enérgica reafirmación internacional de que ningún gobierno puede abordar estos problemas de forma aislada. Pero la solidaridad no sólo incumbe a los Estados, y son las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades y los ciudadanos quienes suelen hacer la contribución más significativa para mejorar la situación de los refugiados en el mundo. ■

# Agradecimientos

*La situación de los refugiados en el mundo: En busca de la solidaridad* ha sido elaborado por un equipo editorial del personal de ACNUR en estrecha colaboración con colaboradores externos. El libro contiene 50 estudios de casos ilustrativos presentados por colaboradores de ACNUR.

## Equipo editorial

Editora jefe	JUDITH KUMIN
Editor adjunto	ANDREW LAWDAY
Asesores	JEFF CRISP ERIKA FELLER VOLKER TÜRK
Estadístico	TAREK ABOU CHABAKE
Cartógrafos	YVON ORAND LUC ST PIERRE
Artistas gráficos	FRANÇOISE JACCOUD STÉPHANIE GOMEZ DE LA TORRE JULIE SCHNEIDER
Auxiliar editorial	STÉPHANIE DE HEMPTINNE

## Colaboradores externos

ELIZABETH G. FERRIS, SUSAN FORBES MARTIN, WALTER KÁLIN, ANNA LINDLEY, KATY LONG, MAUREEN LYNCH, ERIN MOONEY, NICHOLAS MORRIS, TIMOTHY MORRIS, NINA SCHREPFER y JOANNE VAN SELM.

## Colaboradores de ACNUR

Allehone Abebe, Mirna Adjami, Kylie Alcoba Wright, Guido Ambroso, Geraldine Ang, Areti Sianni, Christoph Bierwirth, Jorunn Brandvoll, Vincent Cochetel, Peter Deck, Leo Dobbs, Julie Dunphy, Alice Edwards, Leigh Foster, Bilqees Esmail, Montserrat Feixas Vihé, Madeline Garlick, Radha Govil, Karen Gulick, Andrew Harper, Katherine Harris, Susan Hopper, Arjun Jain, Arafat Jamal, Stéphane Jaquemet, Anne Kellner, Andreas Kiaby, Anja Klug, Ewen Macleod, Mark Manly, Ann Maymann, Jozef Merckx, Juan Carlos Murillo, Shigeko Nambu, Kai Nielsen, Mildred Ouma, Andrew Painter, Matthias Reuss, Natalia Prokopchuk, Marc Rapoport, José Riera, Kimberly Roberson, Roland Schoenbauer, Paul Spiegel, Elizabeth Tan, Blanche Tax, Gisela Thater, Vicky Tennant, Brinda Wachs Kees Wouters y Josep Zapater.

## Edición en castellano

Representación de ACNUR en España.

[www.acnures.es](http://www.acnures.es)

[www.acnur.org](http://www.acnur.org)



**UNHCR  
ACNUR**

La Agencia de la ONU para los Refugiados

