

SANDRA NAMIHAS  
(COORDINADORA)

# **DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS**

(Capítulo VI)



Pontificia Universidad Católica del Perú  
Instituto de Estudios Internacionales  
FONDO EDITORIAL 2001

# EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS

## EL ACNUR A LOS 50 AÑOS: DEL OFRECIMIENTO DE UNA RESPUESTA AL PLANTEAMIENTO DE SOLUCIONES DURADERAS\*

### 1. Introducción

1. Cincuenta años son un hito importante para una organización como el ACNUR, en especial cuando coinciden con el inicio de un nuevo milenio. Justifican un alto para reflexionar. ¿Por qué el problema de los refugiados —que se creía temporal y regional al crearse el ACNUR— se ha transformado en un fenómeno persistente y de ámbito mundial? ¿Qué acontecimientos han obligado a millones de personas a desarraigarse en estos últimos decenios? ¿Cómo ha configurado estos acontecimientos la labor de la Oficina? ¿Cómo ha respondido la Oficina a las nuevas exigencias a medida que han ido surgiendo? ¿Y cómo se presenta el futuro? ¿Cuáles son los desafíos fundamentales ahora que ingresamos en el siglo XXI, de terreno todavía inexplorado? ¿Cómo puede cumplir mejor el ACNUR la función que le ha confiado la comunidad internacional de satisfacer las necesidades en materia de protección internacional, asistencia y soluciones a los refugiados y otras personas de su interés?

2. El presente documento sobre el Tema Anual del Milenio es un marco para esta reflexión. En la parte I se recuerdan algunas de las principales dificultades del pasado en un orden aproximadamente cronológico. Se describen *a grosso modo* los elementos esenciales de la respuesta de la comunidad internacional al problema de los refugiados. En la parte II se presenta un panorama general de algunos de los dilemas actuales, y se señalan algunos elementos de solución.

### 2. La respuesta

#### 2.1. Decenio de 1950: Europa

3. Para entender el alcance y el carácter de los cambios ocurridos en la labor del ACNUR en los últimos 50 años, es importante considerar las circunstancias de su creación. Apenas estaban comenzando a cicatrizar las heridas dejadas por la segunda guerra mundial, en especial las causadas por los desplazamientos de poblaciones en gran escala. Haciendo frente a dificultades y costos considerables, la comunidad internacional ya se había abocado a operaciones de repatriación y reasentamiento en gran escala. Pero todavía quedaba el problema de aquellos refugiados —en los campamentos de Europa— que esperaban soluciones permanentes.

4. A medida que se intensificaba la guerra fría entre Oriente y Occidente, un número cada vez mayor de Estados reconocía la necesidad de un nuevo órgano de las Naciones Unidas para los refugiados. Las negociaciones conducentes a la aprobación de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados estaban bien avanzadas. La tarea del ACNUR, definida en su Estatuto,<sup>1</sup> consistiría en proporcionar protección internacional a los refugiados y buscar soluciones permanentes a su problema. Para ello, ayudaría a los gobiernos a facilitar la repatriación voluntaria de estos refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales. Sin embargo, los medios puestos a su disposición eran sumamente limitados: un periodo de vida inicial de tres años y un pequeño presupuesto financiado principalmente por contribuciones voluntarias.

---

\* Documento del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado. 51.º periodo de sesiones. A/AC.96/938. 5 de septiembre de 2000. Original en inglés.

<sup>1</sup> Resolución A/RES/428 (V) de la Asamblea General (Anexo).

5. La crisis húngara de 1956, que engendró el éxodo rápido e impresionante de unos 200 000 refugiados, principalmente hacia Austria, fue la primera gran emergencia del ACNUR. Fue el modelo, en los decenios siguientes, de muchas otras emergencias en las que se ha precisado de actividades de socorro y de soluciones a más largo plazo.

6. Dos rasgos importantes caracterizaron la respuesta del ACNUR a estas necesidades. En primer lugar, trabajó con los gobiernos —en particular los Gobiernos de Austria, Hungría y Yugoslavia— y tuvo que superar divisiones políticas para encontrar soluciones. En segundo lugar, trabajó en estrecha colaboración con otros protagonistas importantes como el CICR (en Hungría), la Liga de Sociedades de la Cruz Roja (en Austria) y una gama de organismos voluntarios. Todo ello ponía de relieve la necesidad de establecer asociaciones. Muchos de los refugiados fueron reasentados rápidamente en 35 países repartidos en todo el mundo. Un número más pequeño optó por repatriarse. Estos resultados dieron credibilidad al ACNUR, demostrando al mismo tiempo la necesidad de contar con un órgano internacional encargado especialmente de los refugiados. En 1957, la Asamblea General reconoció que el problema de los refugiados era mundial, autorizó la creación de un fondo de emergencia, y decidió constituir un Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado.<sup>2</sup>

## **2.2. El decenio de 1960: más allá de Europa**

7. En los decenios siguientes, el ámbito de las actividades del ACNUR se extendió mucho más allá de Europa. Precursor de esta nueva orientación, el Alto Comisionado ya había recibido de la Asamblea General<sup>3</sup> el mandato de asistir a los refugiados chinos en Hong Kong, seguido de una petición similar en favor de los refugiados argelinos en Marruecos y Túnez.<sup>4</sup> Pero su acción debió ampliarse principalmente a una serie de crisis de refugiados en países del África subsahariana, vinculadas frecuentemente con el penoso proceso de descolonización. Para fines del decenio de 1960, unas dos terceras partes de los fondos del programa del ACNUR se gastaban en África.

8. Los grupos más grandes afectados por las luchas independentistas fueron los de los territorios portugueses (Angola, Mozambique y Guinea-Bissau). Dichos grupos huían de la represión y de la efusión de sangre refugiándose en países vecinos. El ACNUR proporcionó asistencia material a estas personas —así como a otras víctimas de la dura lucha por la libertad— y apoyó la generosa hospitalidad ofrecida por tantos Estados africanos, mientras estos refugiados esperaban la oportunidad de regresar a sus hogares. Para muchos, esa oportunidad llegó con la independencia, acaecida en algunos casos después de pocos años. En otras situaciones, los resultados fueron menos positivos. En los Grandes Lagos, los brutales conflictos en Burundi, y los aún más intensos en Ruanda, condujeron a oleadas de desplazamientos para las que no se encontraron soluciones duraderas. Este fracaso contribuyó sin duda al genocidio que ocurriría tres decenios más tarde.

9. Ante el aumento de sus actividades, un aspecto importante de la respuesta del ACNUR fue la ampliación del régimen de protección internacional. El Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobado en 1967, facilitó esa ampliación eliminando las restricciones temporales de la Convención de 1951. El Protocolo quedó abierto a la adhesión inclusive de los Estados que hasta entonces no habían ratificado la Convención de 1951. La aprobación en 1969 de la Convención de la OUA sobre los Aspectos Inherentes a los Problemas de los Refugiados de África fue otro paso decisivo. Esta Convención es un complemento regional esencial. En ella, la definición de refugiado y otras disposiciones clave se ajustan a una perspectiva regional del problema de los refugiados. Además, dicha Convención establece normas inestimables para otras partes del mundo.

---

<sup>2</sup> Resolución A/RES/1166 (XII) de la Asamblea General.

<sup>3</sup> Resolución A/RES/1167 (XII) de la Asamblea General.

<sup>4</sup> Resolución A/RES/1286 (XIII) de la Asamblea General.

### **2.3. El decenio de 1970: ampliación de las actividades**

10. A principios del decenio de 1970 se produjo una ampliación más de las actividades del ACNUR. Esta vez fue el turno de Asia, lo que supuso nuevas experiencias y la asimilación de nuevas lecciones. En 1971, huyendo del conflicto entre la India y el Pakistán, diez millones de personas ingresaron en la India procedentes de lo que entonces era el Pakistán Oriental. Poco después, el ACNUR fue llamado a prestar asistencia en una operación de repatriación en gran escala que permitió que la gran mayoría regresara a lo que, para entonces, se había transformado en el Estado independiente de Bangladesh. Posteriormente, en 1973 y 1974, el ACNUR volvía a actuar: organizó un puente aéreo de personas desplazadas entre Bangladesh y el Pakistán.

11. Por muy difíciles y arduas que hayan sido, esas operaciones aportaron una inestimable experiencia al ACNUR. Por primera vez, la Oficina fue designada «centro de coordinación» por el Secretario General para la coordinación de toda la asistencia de las Naciones Unidas a los refugiados de Bangladesh en la India. Se estableció una dependencia consultiva permanente entre organismos con el fin de facilitar la comunicación. La operación de socorro en gran escala, en un entorno sumamente politizado, expuso a la Oficina a problemas que habrían de repetirse con deprimente periodicidad en los años siguientes: movimientos repentinos y en masa; dificultades en materia de abastecimiento y entrega de alimentos y otros artículos de primera necesidad; estragos de enfermedades en campamentos atestados de gente e inadecuados; sin mencionar su onerosa responsabilidad como centro de coordinación, designación que se cambió más tarde a «organismo principal».

12. La huida de los países de Indochina después de las victorias comunistas en Viet Nam, Camboya y Lagos en 1975 fue otro momento decisivo para el ACNUR. Condujo a un compromiso prolongado con países de la región y con países de reasentamiento occidentales, en lo que fue una larga y difícil búsqueda de soluciones. De los múltiples hitos que marcaron este compromiso, uno de los más importantes fue la Conferencia Internacional sobre los Refugiados y las Personas Desplazadas en el Asia Sudoriental, celebrada en 1979 en Ginebra. Coincidió con momentos en los que el mundo seguía con grave preocupación la difícil situación de los vietnamitas que huían de su país en frágiles embarcaciones, haciendo frente a los peligros del mar y los piratas, solo para ser rechazados al alcanzar las costas de países vecinos. La Conferencia produjo como resultado un acuerdo triple: los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental prometían ofrecer asilo temporal; Viet Nam se comprometió a promover salidas organizadas en lugar de salidas clandestinas; y terceros países convinieron en acelerar el ritmo de reasentamiento. A la sazón se expresaron algunas preocupaciones en relación con ciertos aspectos de estas disposiciones. Con todo, fue un ejemplo positivo de solidaridad internacional y de repartición de la carga —concepto en que se ha basado siempre la respuesta del ACNUR y de la comunidad internacional—.

### **2.4. El decenio de 1980: crisis en tres continentes**

13. En el decenio de 1980, una serie de conflictos alimentados en gran parte por las tensiones de la guerra fría causaron grandes crisis de refugiados ocurridas simultáneamente en tres continentes. La participación de las superpotencias incrementó las presiones ejercidas sobre el ACNUR en su lucha por hacer frente a las nuevas necesidades.

14. Un ejemplo típico fue el caso del Cuerno de África, donde la guerra y el hambre impulsaron desplazamientos en gran escala. La afluencia de etíopes en Sudán, en 1984, fue uno de los desplazamientos más angustiosos. Los campamentos de refugiados levantados con premura no podían ofrecer condiciones adecuadas y para muchos la asistencia, en su caso, llegó demasiado tarde. Asimismo, en Afganistán encarnizados conflictos condujeron a desplazamientos en masa de refugiados hacia países vecinos —el Pakistán y la República Islámica del Irán—. Estos afganos representaron, a fines del decenio, la población de refugiados más numerosa. Los esfuerzos por prestarles asistencia se vieron obstaculizados por los problemas de seguridad y por las dispares respuestas de los donantes a las necesidades de financiación. En Centroamérica, guerras civiles en Nicaragua, El Salvador y Guatemala también causaron olas de

desplazamientos. Estas olas se dirigieron, en especial, hacia Honduras, México y los Estados Unidos. Como en otros lugares, se alojó a muchos de los refugiados en campamentos, y los problemas que suponía proporcionarles protección y asistencia se vieron complicados por restricciones políticas.

15. Durante el decenio se hizo evidente una renuencia cada vez mayor de los Estados a ofrecer a los refugiados la protección necesaria en el marco internacional convenido. Tres hechos repercutieron negativamente sobre la voluntad de los países en ofrecer asilo: la magnitud de los problemas de los refugiados en todo el mundo, los niveles de inseguridad nacional y regional que generaban, y los costos — financieros, políticos, ambientales y sociales— cada vez más elevados que suponía mantener a grandes poblaciones de refugiados, o recibir corrientes continuas de ellos. La confusa distinción en los países no solo del norte, sino también cada vez de modo más frecuente en los del sur, entre refugiados y otros inmigrantes ilegales perjudicó aún más el consenso sobre la importancia del asilo. Estas circunstancias planteaban un grave obstáculo para los esfuerzos de la comunidad internacional en solucionar coherentemente los problemas de los refugiados. Aún persiste la difícil tarea de administrar los desplazamientos de refugiados e inmigrantes en armonía con los principios humanitarios y de derechos humanos, y atender, al mismo tiempo, las preocupaciones legítimas de los Estados y comunidades de acogida.

16. Inevitablemente, a fuerza de responder a importantes crisis, el programa del ACNUR creció considerablemente. De 2,8 millones de refugiados en todo el mundo en 1975, la población de refugiados había aumentado a casi 15 millones para fines del decenio de 1980. Además, el presupuesto del ACNUR había aumentado de 76 millones de dólares a más de 580 millones de dólares. En este periodo también se iniciaron los esfuerzos por incrementar la capacidad de respuesta a situaciones de emergencia. Para ello se amplió la primera dependencia de emergencia, que había sido creada en 1980.

## **2.5. El decenio de 1990: el periodo posterior a la guerra fría**

17. Aunque algunos conflictos existentes desde hacía mucho tiempo, como el del Afganistán, aún quedaban por resolver, el final de la guerra fría representó una nueva oportunidad para la paz en muchas zonas del mundo. Con el apoyo de las Naciones Unidas se concertaron acuerdos en Namibia, Centroamérica, Camboya y Mozambique. Estos acuerdos, a su vez, condujeron a grandes movimientos de repatriación en los que el ACNUR desempeñó un papel principal.

18. En Namibia, como mucho antes en Argelia y Bangladesh, el ACNUR limitó su asistencia a las necesidades inmediatas y se retiró oportunamente al estimar que se había concluido el regreso y que se habían resuelto otras cuestiones de protección básicas (como la concesión de amnistías a los que regresaban y otras cuestiones legales). En cambio, en Centroamérica, Camboya y Mozambique participó activamente: ayudó a los que regresaban a reconstruir sus países desgarrados por la guerra, a reintegrarse en sus comunidades locales y a vivir en paz al lado de sus antiguos enemigos. Entre los medios empleados con este propósito hay que señalar los proyectos de efecto rápido, ensayados y probados por primera vez con éxito en Centroamérica. Estos microproyectos solían incluir la rehabilitación de servicios básicos como los que prestan las clínicas y escuelas. Aunque la financiación podía ser modesta, su éxito dependía en buena parte de la participación activa de la comunidad —participación en la que las mujeres desempeñaban un papel importante—. Otro aspecto importante de la respuesta del ACNUR era el de su cooperación con organismos de desarrollo, como en el caso de Mozambique. En ese país, el ACNUR trabajó, en estrecha colaboración con el PNUD y el Banco Mundial, elaborando programas complementarios. Pese a los múltiples problemas con que se tropezaba, podía afirmarse que se estaba cumpliendo el objetivo esencial, a saber, garantizar un regreso sostenible.

19. Sin embargo, con la repentina disolución de la Unión Soviética en diciembre de 1991, se hizo evidente la necesidad de multiplicar enfoques regionales en Europa para hacer frente al brote de conflictos entre las distintas etnias y entre movimientos nacionalistas y secesionistas en las ex repúblicas. En 1996, el ACNUR convocó, en cooperación con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), una conferencia regional para examinar los problemas de los refugiados, las personas desplazadas, otros migrantes involuntarios y los repatriados en los países de la Comunidad de Estados Independientes y Estados vecinos afectados (Conferencia de la CEI). Mediante su Programa de Acción, se inició un proceso de cooperación regional para responder a los

problemas de hasta nueve millones de personas desplazadas en la ex Unión Soviética y a la amenaza de futuros desplazamientos en masa. Dicho Programa sirvió de marco amplio para las actividades del ACNUR en la región y ofreció posibilidades para respuestas novedosas, tales como el concepto de «protección preventiva». En este empeño, la Oficina dedicó más atención al problema de la apatridia y a los casos de nacionalidad mal definida. Las actividades para reducir la apatridia se han convertido en un medio esencial para hacer más eficaz la protección.

## **2.6. Una nueva generación de emergencias**

20. La primera gran operación de emergencia del periodo posterior a la guerra fría se realizó a raíz del éxodo en masa de curdos del Iraq septentrional, después de la guerra del Golfo, a principios de 1991. Durante esa crisis se puso en práctica el concepto de «refugio» en dicha zona. El ACNUR cooperó estrechamente con las fuerzas militares de la coalición, en particular cuando centenares de miles de personas comenzaron a regresar a Iraq a mediados de 1991. Al mismo tiempo, la Oficina asumió todas las responsabilidades en materia de la protección y la asistencia a los refugiados que se repatriaban. Esta experiencia resultó ser una medida inicial en la apertura de nuevos canales de comunicación con los militares.

21. Otra prueba importante para el ACNUR durante el decenio fue la de la región de los Grandes Lagos de África. Después del genocidio en Ruanda, más de dos millones de refugiados se concentraron en las zonas fronterizas, dando lugar a escenas conmovedoras de padecimiento humano y muerte en los medios de comunicación internacionales. El control de los campamentos y de los asentamientos fue asumido en general por elementos armados, y se confundieron los esfuerzos de socorro. Las condiciones generalmente malas de las zonas de acogida de refugiados, las epidemias y la guerra exacerbaron el sufrimiento y causaron la muerte de miles de personas. Después de varios años de estancamiento, la propagación del conflicto en la región obligó a los refugiados a huir de vuelta a Ruanda y a otros lugares de la región. Aún están en proceso de reintegración.

22. Los grandes desplazamientos de población en la región de los Balcanes, producidos a raíz de la desintegración de Yugoslavia, generaron una serie de operaciones de socorro internacional aún más complejas. En ellas se pidió al ACNUR que asumiese el papel de «organismo principal». En la Reunión Internacional sobre Ayuda Humanitaria a las Víctimas del Conflicto en la ex Yugoslavia, celebrada en julio de 1992, el ACNUR propuso un enfoque global de la crisis humanitaria en la ex Yugoslavia. Este enfoque fue adoptado como base para la acción internacional en relación con los refugiados y las personas desplazadas de la región y condujo a que los países de la región establecieran regímenes de «protección temporal».

23. En Bosnia y Herzegovina, por primera vez en su historia, el ACNUR organizó una operación de socorro en plena guerra para asistir no solo a los refugiados, sino también a los internamente desplazados y otras poblaciones afectadas por la guerra. Durante el conflicto bélico, el ACNUR proporcionó más del 80% de los suministros de socorro de emergencia distribuidos a los civiles. Esto entrañó una estrecha cooperación con otros organismos de las Naciones Unidas como la FAO, el UNICEF, el PMA y la OMS, así como con una multitud de organizaciones no gubernamentales internacionales y locales que operaron bajo la égida del ACNUR. En el Acuerdo de Dayton, rubricado a fines de 1995, se hizo hincapié en el derecho de los refugiados y las personas desplazadas a regresar a sus hogares y se pidió al ACNUR que elaborarse un plan de repatriación. Sin embargo, no se previeron las disposiciones necesarias para la ejecución de estas medidas. Pese a los denodados esfuerzos para alentar a la reconciliación y facilitar los regresos voluntarios, centenares de miles de personas seguían desplazadas, incapaces de regresar a sus antiguos hogares. Entre los que no podían regresar estaban los refugiados que contemplaban regresar a zonas donde su grupo étnico era minoritario. Aún había que ocuparse concertada y sistemáticamente de las consecuencias de la limpieza étnica y sus móviles políticos.

24. Las tensiones étnicas en los Balcanes volvieron a exacerbarse cuando estalló el conflicto en la provincia de Kosovo. Este conflicto condujo a una afluencia en masa de albaneses de Kosovo hacia los países y regiones limítrofes. El éxodo colmó rápidamente la capacidad de respuesta tanto de los gobiernos de acogida como de las organizaciones humanitarias, entre ellas el ACNUR. Este aceptó un ofrecimiento de la

OTAN de colaboración en la operación de socorro humanitario. El apoyo de la OTAN fue especialmente decisivo para encontrar una solución para el gran número de albaneses de Kosovo que quedaron desamparados en la frontera con la ex República Yugoslava de Macedonia. Además del establecimiento de nuevos campamentos, se inició un «programa de evacuación humanitaria» en estrecha cooperación con la OIM, en cuya virtud se autorizaba el ingreso de los refugiados en el país para luego trasladarlos a terceros países. Cuando los refugiados comenzaron a repatriarse en masa varios meses más tarde, se encontraron con una región devastada por la guerra. Las viviendas estaban en ruinas y la infraestructura tan dañada que ya no podía sostenerlos. Se confió a la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) la tarea de restablecer las estructuras sociales y el orden público. El ACNUR cumplió un papel importante, estableciendo y realizando actividades bajo la égida humanitaria de la UNMIK. Pese a estos esfuerzos, la huida de serbios y otras minorías puso de relieve cuán difícil era reintegrar a comunidades separadas violentamente por conflictos étnicos. Los esfuerzos para promover la coexistencia, por no mencionar la reconciliación, aún no han producido resultados.

## **2.7. Los desafíos permanentes**

25. La proliferación y el carácter de los conflictos durante el decenio de 1990 condujeron a una mayor demanda de respuestas y soluciones rápidas, algunas veces a expensas de principios humanitarios y de protección a los refugiados. El ACNUR y sus asociados han tenido que trabajar simultáneamente en países de asilo y de repatriación. La Alta Comisionada alentaba a la comunidad internacional a que adoptara enfoques más amplios de fomento de la paz, sobre una base regional, para poner fin a la espiral de conflictos, pobreza y desplazamiento humano. Sin embargo, con demasiada frecuencia el ACNUR tenía que hacer frente solo a problemas que eran esencialmente de carácter político. Seguía siendo muy ancha la brecha entre el socorro de emergencia y el desarrollo a más largo plazo y las actividades de reconstrucción.

26. En todas estas crisis, el ACNUR también ha tenido que hacer frente a la difícilísima tarea de proporcionar asistencia en pleno conflicto armado, y en circunstancias en que se multiplicaba exponencialmente el número de protagonistas internacionales que participaban en las respuestas a las crisis humanitarias. Para muchos de ellos, el mero hecho de «estar allí» pasó a ser prácticamente una necesidad. Los recursos humanitarios eran utilizados cada vez más por los gobiernos directamente o por conducto de organizaciones no gubernamentales nacionales. Con ello se menoscababa la capacidad de acción de los organismos humanitarios y se ponía de manifiesto la necesidad de una mejor coordinación y de asociaciones más racionales. Sin embargo, se fomentaron nuevas relaciones con entidades como organizaciones de seguridad regionales, fuerzas militares multinacionales, organizaciones humanitarias y de desarrollo, investigadores de crímenes de guerra, negociadores de la paz, y medios de comunicación.

27. El personal humanitario ha tenido que trabajar con frecuencia en condiciones de poca seguridad. Estas condiciones limitaban gravemente su acceso a las poblaciones desplazadas, con compromiso de su propia seguridad personal. Además, solía comprometerse el carácter civil de los campamentos y asentamientos de refugiados, en particular cuando esos campamentos se encontraban cerca de fronteras. La falta de decisión para abordar el problema de la militarización de los campamentos en sus territorios también suponía inquietantes peligros para la seguridad de los refugiados y los trabajadores humanitarios. El ACNUR y la comunidad internacional todavía están luchando seriamente para solucionar estos problemas.

## **3. Soluciones**

28. En sus primeros 50 años de existencia, el ACNUR ha ayudado a millones de personas a volver a su hogar, asentarse en el país de asilo o reasentarse en terceros países, pero el problema de los desplazados y desarraigados está lejos de una solución. El ACNUR está dando respuesta a varias crisis presentes en el mundo —por ejemplo, en Chechenia (Federación de Rusia), el Cuerno de África (Sierra Leona) y Timor, sin olvidar la crisis continua en el Afganistán—. En efecto, el nuevo milenio ha comenzado sin una mejora evidente del bienestar o la seguridad de millones de nuevos refugiados y es probable que en los próximos años la situación sea aún más compleja. Con todo, aunque cabe esperar que estén declinando los conflictos convencionales entre Estados, bien puede ser que sigan multiplicándose las crisis internas y las tendencias a la secesión, muchas de las cuales se alargan durante años sin solución, expuestas a volver a empezar en todo momento. La solución de problemas como estos trasciende el terreno del trabajo puramente humanitario. No

obstante, con todo este telón de fondo, los diversos agentes que dispensan protección y asistencia a refugiados y desplazados pueden alcanzar la eficacia si se asocian con los interesados en varias esferas fundamentales. A continuación se enumeran algunas de las más pertinentes y se sugieren algunos elementos para llegar a una solución.

### **3.1. Afianzar la institución del asilo**

29. La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, que —junto al Protocolo de 1967— sigue siendo la base de la protección internacional de los refugiados, fue elaborada en primer lugar como respuesta al desplazamiento en masa a raíz de la segunda guerra mundial. A medida que se acercaba el final del siglo, se comenzó a atacar a la institución del asilo, puesto que en los distintos países cada vez había más solicitantes de asilo y corrientes simultáneas irreprimibles de inmigrantes clandestinos. Se ha respondido restringiendo o rechazando el ingreso al territorio del país, junto con otras medidas disuasivas. A su vez, muchos de los solicitantes de asilo han sido impulsados a caer en la trampa de quien trafica e introduce personas clandestinamente, lo que aumenta las sospechas de un amplio sector de la opinión pública con respecto a la motivación de aquellos. Y los problemas no se limitan al norte industrializado. También en el sur, la responsabilidad de acoger un ingente número de refugiados con exigua asistencia de la comunidad internacional, unida a amenazas para su estabilidad, ha llevado a algunos países a mostrar mucha renuencia a proseguir su tradición de hospitalidad para quien necesita asilo. Los problemas se agravan más aún cuando los gobiernos no cooperan permitiendo el regreso de sus propios ciudadanos.

30. Ante la creciente complejidad de los movimientos de población, no es fácil arbitrar soluciones. La estrategia del ACNUR y las muchas entidades asociadas en esta esfera tiene las siguientes características:

- Mantener un diálogo franco con los Estados que reconozca sus legítimos intereses, a la vez que se pide que cumplan sus obligaciones con arreglo a los instrumentos jurídicos de Derecho Internacional. Este diálogo tiene particular importancia en el mundo industrializado, en donde la normativa en este terreno tiene «valor de exportación». Tal como se acordó en la reunión de la Cumbre de la Unión Europea en Finlandia, en octubre de 1999, se está fomentando un sistema común europeo de asilo como consecuencia del Tratado de Amsterdam de 1997. El ACNUR participará en este proceso con el fin de asegurar el «absoluto respeto del derecho a pedir asilo» que fue reafirmado en la cumbre.
- Ayudar a los países (particularmente los de Europa central y oriental) que hayan firmado recientemente la Convención y el Protocolo a establecer o afinar sus regímenes de asilo para asegurar que haya normas adecuadas de trato de quien lo pide.
- Fomentar métodos generales, ante todo en el plano regional, de hacer frente a la problemática de la migración y los movimientos de población como el Proceso Pueblo en Centroamérica y otras iniciativas regionales parecidas en Asia (por medio de las consultas intergubernamentales de Asia y el Pacífico), Europa central (como consecuencia de la Conferencia sobre la Comunidad de Estados Independientes) y otras partes del mundo.
- Incrementar la capacidad del primer país de asilo de dar suficiente protección a los refugiados en su territorio.
- Incrementar la capacidad de los países en desarrollo de volver a aceptar a sus propios ciudadanos, mediante el fomento del desarrollo y de iniciativas conexas en los países de origen, especialmente en las zonas a las que vuelven.
- Empezar consultas mundiales con los Estados, las comunidades de acogida y la comunidad internacional, encaminadas a revivificar el régimen de protección, y que traten los desequilibrios e insuficiencias del régimen actual.

### **3.2. Formar asociaciones**

31. En el último decenio, se ha registrado una progresión geométrica del número de agentes humanitarios y de otra índole que responden a crisis de refugiados. El ACNUR se ha esforzado por asegurar que sus respuestas se emprendan de modo coordinado y con apoyo recíproco. En algunos casos, cuando los refugiados llegaban a zonas remotas de difícil acceso, se asoció con las fuerzas militares para aprovechar su pericia y equipo logísticos en materia de comunicación. En otros casos, el ACNUR tomó disposiciones para cooperar con el sector privado. A menudo el personal de organizaciones del sector privado impulsaba las iniciativas para contribuir a operaciones humanitarias. El ACNUR está siempre dispuesto a aportar sus conocimientos y propuso ideas y soluciones innovadoras a cuestiones complejas.

32. En muchas partes del mundo, la sociedad civil también ha cumplido un papel clave al asegurar una respuesta coherente a los problemas del desplazamiento. La pericia y la experiencia de base de la población local puede contribuir a los esfuerzos humanitarios. Además, el formar asociaciones con la sociedad local ha ayudado al público en general a conocer las necesidades de los refugiados y desplazados y ha generado nuevas fuentes de apoyo para la Oficina. Los propios refugiados y sus comunidades también han hecho contribuciones importantes a la solución de sus penalidades. El ACNUR ha procurado aprovechar sus conocimientos y habilidades especiales para aumentar la eficacia de la asistencia y planear y realizar actividades en beneficio de ellos. Su participación en los procesos para fomentar la paz ha dado resultados positivos.

33. La asociación del ACNUR con muchas organizaciones, entre ellas otros organismos de las Naciones Unidas, ha sido larga. Ha tenido particular importancia la cooperación con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios para enfrentar complejas situaciones de emergencia en los últimos años. Podría seguir desarrollándose esa asociación y podrían fomentarse nuevas asociaciones con corporaciones y la sociedad civil. Para ello pueden utilizarse diversos medios, que incluyen:

- Consolidar la relación entre el ACNUR y las organizaciones no gubernamentales del país, por medio de la Asociación para la Acción e iniciativas de asistencia social. Esta consolidación puede contribuir a mejorar la respuesta local a la problemática de los refugiados y fomentar la coherencia metodológica.
- Aprovechar y apoyar a la sociedad civil para dar a conocer el trabajo del ACNUR y las necesidades de los desplazados y apoyar el trabajo del ACNUR en favor de ellos. La sociedad civil también ha sido eficaz al combatir la xenofobia y facilitar la integración de los refugiados que se reasientan.
- Apoyar los esfuerzos del ACNUR para crear y aumentar la relación con organizaciones y corporaciones del sector privado. La mundialización ha producido un cambio importante en el equilibrio económico de la sociedad moderna. El sector comercial, los medios de comunicación, las organizaciones privadas y los particulares controlan cada vez más recursos. Además, la posibilidad de obtener información inmediata y la aptitud de entrar en comunicación rápida con casi cualquier parte del mundo han creado nuevas posibilidades de respuesta humanitaria. El sector privado ha contribuido a aprovechar esas tecnologías y, con la pericia que tiene, puede adaptarlas a las necesidades de los refugiados y de los organismos que tratan de ayudarlos.

### **3.3. Aumentar la seguridad**

34. El carácter cambiante de los conflictos en los últimos años ha dado lugar a movimientos cada vez más complejos de civiles que huyen junto con elementos armados. En situaciones extremas se ha tomado como rehenes a los refugiados en un intento desesperado de antiguos regímenes o grupos rebeldes de favorecer sus propios propósitos. En situaciones menos difíciles, se reconoce sin embargo que, al igual que otros asentamientos humanos amplios, pobres y densamente poblados, los campamentos de refugiados suelen estar propensos a la inseguridad, en especial cuando no hay servicios básicos ni está a la vista ninguna solución de la situación. A menudo el ACNUR y las entidades asociadas a él se encuentran en medio de este tipo de

situación de inseguridad. Si bien es cierto que la responsabilidad esencial de la protección física de los refugiados y de asegurar el carácter humanitario y civil de los campamentos y asentamientos recae en los Estados de acogida, algunos no han querido o no han podido cumplirla. Por consiguiente, se han entrelazado estrechamente la seguridad de los refugiados y la de los funcionarios.

35. El ACNUR ha propuesto varios medios de tratar esta situación crítica y compleja que incluyen los siguientes:

- Aumentar la cooperación entre los Estados para asegurar que los países de acogida tengan suficientes recursos para poder cumplir sus responsabilidades de mantenimiento de la seguridad. Para ello hay que brindar asesoramiento, capacitación, asistencia técnica y fondos con un espíritu de solidaridad internacional y participación en las responsabilidades.
- Empezar medidas de prevención por medio del rápido despliegue de la fuerza pública. Con la cooperación de los gobiernos, hay que tomar disposiciones para asignarla, junto con los equipos de emergencia del ACNUR, si es necesario. Trabajaría en estrecha colaboración con el gobierno nacional y tendría libre acceso a las zonas en que se encuentran los refugiados.
- Afianzar la capacidad del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina del Coordinador de Asuntos de Seguridad de las Naciones Unidas de responder a situaciones en que están en peligro los refugiados. Mejorar su capacidad de analizar y responder a la situación sobre el terreno puede mejorar las tentativas del ACNUR de ayudar a la población.
- Apoyar los esfuerzos del ACNUR en sus preparativos para hacer frente a situaciones de emergencia y mejorar su capacidad de reacción por medio de la consolidación de la capacitación y las redes de comunicación.
- Apoyar la elaboración de un protocolo de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado para ampliar el campo de aplicación de la protección que aporta a todo el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado —las personas contratadas localmente inclusive—.

#### **3.4. Unir la asistencia humanitaria y el desarrollo a más largo plazo**

36. La experiencia adquirida, en particular en los últimos 20 años, ha mostrado la necesidad de ir más allá de la asistencia inmediata y tener en cuenta las necesidades a más largo plazo. Esta necesidad es particularmente aguda al volver a países devastados por conflictos y matanzas. El ACNUR ha participado en varias operaciones de repatriación, en distintas circunstancias y ante diversas dificultades, pero con una característica común: el fuerte deseo de la gran mayoría de las personas sometidas al desplazamiento de regresar a su país lo antes posible. Ahora bien, para que regresen permanentemente también hay que tomar medidas que ayuden a reconstruir la infraestructura y reanimar la vida económica de la comunidad.

37. Del mismo modo, los países que acogen una gran población de refugiados por largos períodos de tiempo sufren por más tiempo daños socioeconómicos que, si se hace caso omiso de ellos, pueden provocar rencor y hasta inestabilidad.

38. Las soluciones propuestas para combinar la asistencia humanitaria con el desarrollo a más largo plazo implican una vez más a una gran variedad de entidades asociadas que deben unir sus esfuerzos para:

- Concebir estrategias de dimensión regional como la que se utilizó en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos de 1989, que consiguió unir la reintegración y los programas nacionales de desarrollo. Un ejemplo más reciente que merece el apoyo activo de todas las partes interesadas es el Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental que adoptaron la Unión Europea, los países participantes y otros gobiernos, organizaciones y organismos internacionales en 1999. Dicho Pacto tiene el propósito de fomentar la paz, la democracia, el respeto de los derechos humanos y la prosperidad económica de toda la región.

- Fomentar y apoyar esfuerzos parecidos en otras partes del mundo. Así, en África occidental el ACNUR, junto con organismos internacionales de desarrollo y órganos regionales, lleva a cabo acciones destinadas a que la sociedad civil cumpla un papel más importante, mejore el buen gobierno y haya más oportunidades económicas.
- Consolidar la relación entre los organismos internacionales que intervienen en las actividades humanitarias o de desarrollo, para superar las disparidades institucionales o financieras que impiden la transición del socorro al desarrollo. Una prueba de que ello es posible es el ejemplo que se dio en Mozambique, a principios de 1990, cuando el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el ACNUR trabajaron juntos para ayudar a los refugiados a reintegrarse después de regresar al país. El «Proceso Brookings» en que intervienen muchas entidades intenta ir un paso más allá y alcanzar una mayor integración de la planificación y los esfuerzos, utilizando al máximo los recursos y los mecanismos ya disponibles. Habiendo escogido diversos países para hacerlo, se está ensayando este criterio.
- Pedir que los Estados que tengan estas necesidades ajusten su propio programa de desarrollo para aprovechar cabalmente los mecanismos existentes dentro del sistema de las Naciones Unidas: las evaluaciones comunes de los países y el marco de asistencia para el desarrollo.

### **3.5. Fomentar y construir la paz**

39. Las medidas humanitarias únicamente no pueden solucionar problemas sociales, económicos y políticos fundamentales que pueden dar lugar a problemas de desplazamiento o su perpetuación, mas esto no quiere decir que los agentes humanitarios no cumplen ningún papel en el fomento y el logro de la paz, pues contribuyen a eliminar, por lo menos, algunas de las causas fundamentales. El ACNUR, por medio de sus actividades en favor de los refugiados y otras personas de interés para la Oficina, promueve tentativas internacionales de prevención, solución de conflictos y fomento de la paz. A su vez, las operaciones de paz de las Naciones Unidas apoyan el empeño del ACNUR en solucionar los problemas de los refugiados.

40. A través de los años, el ACNUR ha contribuido a la celebración de negociaciones de paz. Ya en los años setenta, en Bangladesh y en Chipre, tuvo un discreto pero importante papel de mediador entre las partes contrarias. A principios del decenio de 1990, participó en consultas extensas en el proceso que condujo al Acuerdo de Paz de París en el caso de Camboya. En dicho Acuerdo se reconoció que la repatriación era un elemento esencial. Más recientemente brindó asesoramiento sobre la problemática de la repatriación cuando, en 1997, fueron concertados los Acuerdos de Paz de Dayton. También se pide a menudo que el Alto Comisionado informe al Consejo de Seguridad sobre las cuestiones humanitarias que guardan relación con el mantenimiento o el fomento de la paz.

41. A medida que entramos en el siglo XXI, la comunidad de naciones y otros agentes interesados tienen que combinar sus actividades para:

- Asegurar que las decisiones políticas se tomen con pleno conocimiento de los motivos de preocupación humanitaria fundamentales y sus posibles consecuencias. Deben tratarse los aspectos humanitarios de la prevención y solución de conflictos al emprender estos esfuerzos.
- Apoyar tentativas de limitar las corrientes de armamentos, ayudar a desmovilizar los grupos armados y combatir el reclutamiento forzoso de niños.
- Fomentar y apoyar medidas destinadas a llevar a los tribunales a los responsables de actos de brutalidad y de conculcación de los derechos humanos básicos como condición previa para una reconciliación duradera. Ello implica el restablecimiento y afianzamiento de los sistemas judiciales de los países. También significa apoyar los diversos tribunales de guerra que las Naciones Unidas han introducido en los últimos años y apresurar la creación de la proyectada Corte Penal Internacional.

- Apoyar los esfuerzos de las comunidades para restablecer la compleja red de relaciones destruida por la guerra y el exilio, mediante el reconocimiento del papel fundamental que pueden cumplir en estos esfuerzos los grupos de base, sobre todo las mujeres. Con el fin de ayudar a curar las marcas de pasadas cicatrices y reconstruir el futuro, deben promoverse proyectos creativos —por moderados que sean—. Estos proyectos pueden ir desde programas de educación para la paz para niños y adultos de todas las edades, hasta pequeños proyectos de coexistencia en las distintas comunidades.

42. Frente al problema de los refugiados, agentes humanitarios como el ACNUR desempeñan un importante papel para el establecimiento de soluciones duraderas —como la repatriación en condiciones favorables—. Persiste la difícil tarea de ayudar a las comunidades destruidas, hace tiempo destrozadas por el odio y la brutalidad, a aprender a vivir juntas una vez más como el primer paso hacia la reconciliación. Los esfuerzos ya están en marcha. Un componente fundamental de toda visión del siglo XXI tiene que ser el fomento de la paz, mediante la combinación de las buenas cualidades de las personas, los Estados y la comunidad de naciones.