NACIONES
UNIDAS

A

Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/AC.96/863
1º de julio de 1996

ESPAÑOL
Original: INGLES

COMITE EJECUTIVO DEL PROGRAMA
DEL ALTO COMISIONADO
47º período de sesiones

NOTA SOBRE PROTECCION INTERNACIONAL 1/*

I. INTRODUCCION

1. En un año en que los problemas de protección de las poblaciones masivas de refugiados siguieron dominando el programa del ACNUR, la disminución del número global de refugiados a unos 14.500.000 es una novedad muy importante, aunque incongruente. Sin embargo, esa disminución no ha ido acompañada de un cambio positivo en la comprensión de la magnitud del problema de los refugiados y el público tiene la impresión de que sigue aumentando inexorablemente. La presión para que se encuentren soluciones al problema de los refugiados es más fuerte que nunca y la reducción del número de refugiados no ha facilitado el acceso a las soluciones. Muchos refugiados no han podido repatriarse voluntariamente, no se les ha permitido integrarse localmente ni se les ha reasentado. Las tremendas crisis y situaciones de emergencia se han agravado hasta convertirse en dilemas impenetrables y aparentemente insolubles que se resisten a los esfuerzos enérgicos y concertados que se hacen a nivel internacional para lograr solucionarlos, o que no consiguen atraerlos. En muchos de esos casos las perspectivas parecen

---

1/ En la presente nota se analiza la utilización de enfoques globales para tratar de prevenir, remediar y resolver situaciones de refugiados, y se examina la contribución positiva y constructiva que puede aportar a esos enfoques un marco jurídico coherente de protección. También se examina en la nota la forma en que el ACNUR contribuye a garantizar y cumplir esas funciones de protección en cooperación con los Estados.

* El presente documento ya se ha presentado a la tercera sesión del Comité Permanente, celebrada del 25 al 27 de junio de 1996, con la signatura EC/46/SC/CRP.37.

GE.96-02086 (S)

desoladoras, ya que la atención mundial respecto de cada uno de esos atolladeros aumenta o disminuye según las circunstancias, como en el caso de Angola o Chechenia, o el caso ocupa sólo momentáneamente el centro de la atención mundial, como sucedió con Afganistán o Somalia, o amenaza con permanecer en la periferia de las preocupaciones mundiales, como en el caso de Liberia.

2. El aumento concurrente del número estimado de desplazados internos, incluidos aquellos respecto de los cuales el ACNUR tiene una responsabilidad de protección y asistencia, refleja el aumento del número de conflictos internos. En algunos casos también puede indicar el aumento de los obstáculos con que se tropieza para obtener asilo. El año pasado se admitió y concedió refugio en muchas partes del mundo a centenares de miles de solicitantes de asilo; en cambio, en otras partes las actitudes respecto de la protección de los refugiados y de los propios refugiados fueron desde la indiferencia hasta la hostilidad activa, por distintas razones.
La incapacidad de atender todos los aspectos de los dilemas creados por los refugiados ha llevado a una serie de problemas, que van desde el refoulement (devolución) a la frontera de refugiados cuya vida corre peligro si regresan, hasta estructuras institucionales complicadas que restringen rigurosamente la admisión. Además, algunos Estados aplican restrictivamente las normas internacionales a los refugiados y solicitantes de asilo y reducen el plazo de permanencia en su territorio. En los últimos años algunos países y regiones que tradicionalmente figuraban entre los más generosos han adoptado regímenes más restrictivos, lo cual pueden justificar citando modelos aplicados en otras regiones. Al mismo tiempo se han redoblado las actividades y la asistencia en los países de origen a fin de estabilizar los movimientos, lo que pone de manifiesto una actitud positiva y militante en defensa de los derechos en el país de origen, así como la aplicación de medidas más restrictivas para inducir a los eventuales solicitantes de asilo a quedarse en su país.

3. En los últimos años una de las novedades positivas en materia de protección de los refugiados ha sido la buena voluntad de los Estados para tratar de atender las necesidades de todas las personas que necesitan protección internacional. Esos grandes grupos no son necesariamente nuevos ni carecen de precedentes; incluyen a las personas que escapan de guerras de persecución o de Estados que se desintegran, a los desplazados internos y a las personas que huyen de la persecución por motivos de sexo. La comunidad internacional ha reconocido que tiene la responsabilidad de atender la necesidad de protección internacional de esos grupos y de crear los instrumentos necesarios para garantizar esa protección. (A este respecto, véase también el documento Progress Report on Informal Consultations on the Development of Guiding Principles for the Provision of International Protection to All Who Need It, EC/46/SC/CRP.34). En este contexto, la falta de una cooperación internacional adecuada e importante puede haber contribuido a que se adopten medidas unilaterales que, al negar a los refugiados y solicitantes de asilo la admisión y protección en un país, achacan la responsabilidad a otros. Evidentemente es poco probable que, esta forma de eludir la responsabilidad permita garantizar la protección

internacional; no obstante, sigue habiendo a la vez un pronunciado consenso internacional para proporcionar protección internacional a todos los que la necesitan. El problema consiste en conciliar esas posiciones.

4. El examen del año pasado permite constatar otros acontecimientos alentadores. En Asia sudoriental el Plan General de Acción incluyó la investigación de todos los solicitantes de asilo, el retorno de no refugiados y el reasentamiento de refugiados; el Plan concluye oficialmente el 30 de junio de 1996. En América del Sur y América Central el ACNUR fusionó varias de sus oficinas, que habían figurado entre las más activas del mundo, en particular en el decenio de 1970. Diecisiete años después de haber surgido sigue sin resolverse el mayor problema mundial de refugiados, a saber, el de los refugiados afganos; la mayoría de esos refugiados siguen disfrutando de un grado de protección relativamente elevado, a pesar de algunos elementos negativos. En el continente africano las importantes deficiencias en materia de protección tendieron a empañar los muchos casos en que se había concedido asilo generosamente, como en Uganda, Côte d'Ivoire y Guinea. En general, a pesar de las dificultades, casi un millón de bosnios y 2 millones de rwandeses disfrutan de protección básica. En América del Norte los Gobiernos de los Estados Unidos y el Canadá han formulado directrices detalladas en las que se explica la protección que ha de proporcionarse a los refugiados que temen ser perseguidos por motivos de sexo o huyen de situaciones de guerra civil, respectivamente. En Europa oriental el ACNUR participó en un diálogo intenso y fructífero sobre la legislación en materia de apatridia y nacionalidad, que -es de esperar- se seguirá fomentando mediante el programa de acción de la Conferencia de la CEI.

II. UTILIDAD DE LOS ENFOQUES GLOBALES

5. Los acontecimientos actuales sugieren la probabilidad de que continúen los conflictos étnicos regionales. La comunidad internacional seguirá teniendo la importante preocupación de prevenir y limitar esos conflictos, así como de proteger a los refugiados y desplazados que provocan y buscar soluciones al respecto. La necesidad de mitigar los conflictos que provocan refugiados y de poner en práctica elementos de prevención siempre que sea posible, garantizando a la vez la observancia de las normas internacionales respecto de las personas que necesitan protección internacional -especialmente en lo referente a los movimientos en gran escala de personas que, en calidad de grupo, pueden ser consideradas refugiados en principio- justifica un nuevo análisis de los enfoques globales regionales o subregionales.

6. Las experiencias del ACNUR en varias situaciones importantes de refugiados inspiraron el documento sobre los enfoques globales y regionales del problema de los refugiados (EC/1994/SCP/CRP.3), presentado al Subcomité Plenario sobre Protección Internacional en su reunión de mayo de 1994. El año anterior el Comité Ejecutivo había destacado la importancia de abordar la prevención, la protección y las soluciones desde un punto de vista global y regional, alentando al Alto Comisionado a emprender consultas en relación con esas iniciativas. En dicho documento se ponían de relieve los elementos

de protección en el marco de enfoques estratégicos amplios destinados a promover la estabilidad general de la sociedad en cuestión y garantizar la participación de los diversos agentes y componentes. En su examen, el Comité Ejecutivo instó al ACNUR a elaborar nuevos enfoques globales y regionales, que debían ser consecuentes y basarse en los principios reconocidos de asilo y protección proclamados en los instrumentos internacionales relativos a los refugiados y de conformidad con otros criterios de derechos humanos. Varias delegaciones recalcaron que esos enfoques sólo podían tener éxito si había suficiente voluntad política entre los países afectados (EC/SCP/89, informe de la reunión celebrada entre períodos de sesiones, los días 18 y 19 de mayo de 1994).

7. Los esfuerzos para hacer frente a las causas de algunas de las principales situaciones mundiales de refugiados o crear las condiciones que permitan la repatriación voluntaria en gran escala han sido infructuosos, por lo que es oportuno revisar los enfoques globales y regionales. Considerar que el desplazamiento es un problema humano permite estudiar una serie de soluciones para las víctimas de un determinado desplazamiento; de ser posible, este enfoque diferenciado también deberá incorporar elementos de prevención. El ACNUR parte de una perspectiva de protección, que hace hincapié en los derechos humanos fundamentales de las personas, para buscar soluciones justas, eficaces y permanentes.

8. Los enfoques globales no resuelven necesariamente la necesidad de protección de los refugiados, sino que ubican en su contexto más amplio el problema de la falta de protección nacional, que es la impronta del régimen de refugiados. Con ese examen de los enfoques multidimensionales de las situaciones de desplazamiento en masa se pretende poner de relieve la forma en que un marco jurídico o un marco de principios fundamentales puede permitir que algunas situaciones sean más manejables y fomentar soluciones justas y duraderas. A nivel de los individuos se pretende garantizar que se encuentren soluciones en forma de integración o reasentamiento y protección nacional. Como recordó el Grupo de Trabajo de 1990-1991 sobre la protección y las soluciones (Grupo de Trabajo de composición abierta integrado por miembros del Comité Ejecutivo), las soluciones son el objetivo final de la protección y la protección debe regir la totalidad del proceso de búsqueda de soluciones.

9. Naturalmente, la búsqueda de soluciones pacíficas es la razón de ser de las Naciones Unidas, cuya Carta reconoce la íntima vinculación existente entre la paz y los derechos humanos. El Secretario General ha definido la defensa de los derechos humanos como un elemento fundamental de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Por su parte, el ACNUR destaca constantemente la relación entre la falta de respeto de los derechos humanos y las corrientes de refugiados. En los 46 años de existencia del ACNUR la codificación y el fortalecimiento de las normas y los mecanismos de derechos humanos que tienen que ver directamente con los refugiados y las personas amenazadas de desplazamiento involuntario ha dado un nuevo impulso a los enfoques integrales de la protección.

10. El abandono de la compartimentación de los problemas que provocan el desplazamiento involuntario -violaciones de la paz y los derechos humanos, el resurgimiento de las tensiones étnicas- también ha acercado al ACNUR a la fuente de las corrientes de población. Evidentemente aunque lo ideal es la prevención, ésta suele ser difusa y difícil de garantizar. Así como centrarse completamente en el asilo puede no ser adecuado, los esfuerzos para promover soluciones únicamente en el país de origen también pueden ser poco realistas. Considerar que la repatriación voluntaria es la solución más deseable no debe ocultar el hecho de que algunas situaciones que provocan refugiados pueden ser muy prolongadas. La búsqueda de soluciones debe ajustarse a esta realidad.

11. El ACNUR sigue estando dispuesto a proporcionar apoyo y expertos para formular esas respuestas y ayudar a los Estados a determinar más sistemáticamente dónde podrían ser apropiadas y factibles. El imperio del derecho internacional -incluidos los principios pertinentes de derechos humanos y del derecho de los refugiados- debería considerarse como un componente positivo y auspicioso de todo enfoque global, en el marco de un mosaico más amplio de elementos interrelacionados y hasta cierto punto interdependientes. Tal como ocurrió con el Plan General de Acción en Asia sudoriental, la experiencia ha demostrado que a menos que se cuente con directrices básicas para la acción humanitaria en situaciones políticas difíciles, claramente formuladas y convenidas, es poco probable que se obtenga el éxito en esta esfera. El marco jurídico convenido para la investigación de los casos de refugiados del mar vietnamitas fue una condición sine qua non para la solución de ese problema. Si bien sólo son parte de un conjunto más amplio de medidas en los enfoques globales, esos elementos suelen ser esenciales en las fundamentales y complejas cuestiones de derechos humanos.

12. Mediante una presencia positiva en los países de asilo y de origen, apoyada por un diálogo activo entre el ACNUR y los Estados de origen y de asilo, basado en los principios de protección, así como la inclusión del problema de los refugiados en los programas políticos y las negociaciones de paz, el ACNUR ha podido promover en algunos casos un "espacio humanitario", que con frecuencia ayuda a facilitar las soluciones políticas. Individualizar en este proceso los diversos aspectos del derecho internacional relacionados con las situaciones de desplazamiento en gran escala puede ayudar a planear una línea de acción centrada y positiva. Esos principios fundamentales pueden ser una ayuda decisiva para prevenir nuevas corrientes de refugiados, garantizar el asilo, permitir la repatriación o la reintegración y asegurar un trato satisfactorio a los desplazados internos, así como atender las necesidades de los sectores de la población local que corran peligro y proteger a los apátridas. A este respecto, el imperio de la ley puede desempeñar un papel fundamental en el fortalecimiento de los factores de reconciliación.

13. Hay muchas maneras de basar un enfoque global en un marco de protección. Puede centrarse en un acuerdo oficial, como en Camboya o en Bosnia y Herzegovina, en que se manifieste un elevado nivel de compromiso y se otorgue a los arreglos carácter político y jurídico oficial. El proceso político

circundante, cuando no el propio acuerdo, puede proporcionar mecanismos de solución de controversias, así como una condicionalidad positiva o negativa relacionada con el cumplimiento de los principios fundamentales.

14. La determinación de normas universales en el marco de una estrategia global puede proporcionar las bases o un elemento útil para un acuerdo. Basar un enfoque global en las normas jurídicas internacionales puede contribuir a crear un clima más propicio para solucionar las controversias, proporcionando un punto de partida relativamente imparcial. Una "linea de referencia" constituida por normas claras, fidedignas y coherentes que todos los participantes estén obligados a respetar, también puede poner de relieve el principio de la responsabilidad del Estado respecto de la población de que se trate. Otros Estados que participen en el enfoque o sean cosignatarios del acuerdo reconocerán un concepto más amplio de responsabilidad estatal a nivel de la comunidad internacional por la seguridad de las poblaciones.

15. Un régimen de obligaciones básicas en un enfoque global puede tener efectos positivos y alentar a los Estados a ejercer lo que se ha dado en llamar "autoridad responsable del Estado", y a aclarar las responsabilidades. La creación de nuevos Estados o su reconstitución puede ir acompañada de incapacidad para hacer frente a las corrientes de refugiados o a su repatriación, o para garantizar el imperio de la ley. En algunas situaciones será indispensable la participación de algunas entidades no estatales o de facto en un enfoque global y encaminado a encontrar soluciones. Quizás ocurra así, por ejemplo, en el caso de los Estados desintegrados, donde toda la población también puede verse en peligro a causa de la anarquía o la persecución.

16. El ACNUR se enfrenta a dificultades especiales en el cumplimiento de su mandato de promover soluciones para los problemas de los refugiados, por ejemplo, cuando hasta obtener un refugio provisional puede ser difícil, cuando siguen sin resolverse las causas fundamentales de los problemas o cuando no se dan las condiciones esenciales para apoyar el retorno. Aunque el carácter multidimensional de los problemas de refugiados sigue siendo evidente, es muy frecuente que no se refleje en las respuestas internacionales que se les dan. El ACNUR no puede poner fin a las violaciones del derecho humanitario o a los conflictos internos, ni puede reconstruir los ordenamientos jurídicos destruidos o enjuiciar a los criminales de guerra. Muchas de las principales situaciones actuales de refugiados, por ejemplo Rwanda, Afganistán, Bosnia y Herzegovina o Liberia, exigen respuestas regionales con apoyo internacional. En esos enfoques es fundamental un marco de acción convenido, como lo acaba de reconocer en un contexto diferente la Conferencia de la CEI 2/. Los principios y las normas internacionales consagrados que sustentan el régimen de refugiados son

---

2/ Conferencia para abordar los problemas de los refugiados, las personas desplazadas y otros emigrantes y repatriados involuntarios en los países de la Comunidad de Estados Independientes y Estados vecinos afectados, celebrada en Ginebra los días 30 y 31 de mayo de 1996.

fundamentales para ese marco, que por regla general también deberá abarcar dimensiones políticas, económicas y sociales más amplias.

17. Algunas de esas dimensiones se destacaron en la nota sobre protección internacional de 1995, especialmente la necesidad de solidaridad internacional tangible con los países en desarrollo de bajos ingresos que se enfrentan a una afluencia masiva y repentina de refugiados. La importancia de un apoyo adecuado para el desarrollo y la rehabilitación también se destacó en las Conclusiones de 1995 sobre la Protección Internacional como elemento importante de la reintegración sostenible de los refugiados que vuelven a su país. Los esfuerzos de desarrollo y rehabilitación también pueden contribuir a resolver algunas de las causas de las situaciones que provocan refugiados y constituir un elemento valioso de las estrategias de prevención. También se necesita una cooperación internacional sostenida para mejorar la capacidad de muchos países de acogida para aumentar las posibilidades de integración local.

18. También se ha reconocido el valor del reasentamiento como solución en el marco de un enfoque global. Si bien parece improbable que se repita un reasentamiento en masa como el que tuvo lugar desde Indochina en los dos últimos decenios, el reasentamiento de grupos o personas debe continuar como contribución a la promoción de los objetivos globales del ACNUR, incluidos el derecho a solicitar asilo y la protección de los casos vulnerables. En las decisiones relativas a la oportunidad y la duración de una operación de reasentamiento deben tenerse en cuenta la disponibilidad de lugares para el reasentamiento y sus posibles efectos sobre las migraciones secundarias de refugiados y no refugiados. El compromiso de los Estados que proporcionan lugares de reasentamiento al ACNUR sigue siendo una parte fundamental de la estrategia más amplia de protección del ACNUR. En el documento de sesión sobre reasentamiento (EC/46/SC/CRP.32) presentado al Comité Permanente se proporciona más información sobre los actuales problemas de reasentamiento.

III. EL CONTENIDO DE LOS ENFOQUES GLOBALES FUNDADOS EN LA PROTECCION

19. Se reconoce en general que las únicas soluciones a largo plazo de las grandes catástrofes en materia de refugiados, como en el caso de los Grandes Lagos, dependen de la adopción de respuestas políticas globales. Mientras se determinan y se aplican esas respuestas -y durante el tiempo que sea necesario- la concesión de asilo sigue siendo esencial para garantizar la protección contra cualquier violación de los derechos humanos, efectiva o posible, la violencia y la guerra, y es esencial para solucionar esos males. La búsqueda de enfoques amplios no debe ocultar el hecho de que el derecho de solicitar asilo contra la persecución y el peligro, y disfrutar de él, es un derecho humano fundamental y con frecuencia la única opción, por lo menos a corto plazo. Por lo tanto, el asilo es un elemento esencial de todo enfoque más amplio. Asimismo, la adhesión internacional a las normas contenidas en la Convención y el Protocolo, y su complemento regional, es decir, la Convención de la OUA, siguen siendo elementos básicos de todo enfoque global

de las situaciones de refugiados 3/. Al mismo tiempo, un marco jurídico más amplio para las soluciones puede paliar la tendencia a aislar a los refugiados y la legislación pertinente de la legislación internacional de derechos humanos de aplicación universal.

20. Las normas de derechos humanos ocupan un lugar central en todo esquema conceptual de protección. Además del vínculo de los derechos humanos con la paz, la inclusión de normas de derechos humanos y de protección contribuye a determinar la rapidez con que puede encontrarse una solución sostenible del problema de los refugiados, o del problema de los desplazamientos involuntarios. Sin esas normas, las respuestas a las complejas situaciones de los refugiados pueden tender más bien a solucionar las dificultades de respuesta del país de asilo o de la comunidad internacional que el problema subyacente y la cuestión de la protección y el bienestar de los refugiados. Los calendarios poco realistas de repatriación a lugares y comunidades no equipados para hacerse cargo de esa repatriación pueden conducir a violaciones de los derechos humanos y a nuevas crisis; las condiciones de estadía duras e inhumanas, que en algunos casos equivalen a una detención prolongada, impuestas para disuadir la llegada de nuevos refugiados, infringen frecuentemente las normas de derechos humanos. Asimismo, es esencial que se garantice el respeto de los derechos básicos de los repatriados durante el período posterior a su regreso.

21. Las normas son de poca utilidad en abstracto. En muchos casos el hecho de que el país de origen se adhiera a determinado tratado internacional influirá poco en la decisión del refugiado de repatriarse, o, evidentemente, en la existencia de graves abusos de los derechos humanos. Lo importante es el restablecimiento de una situación de derechos humanos en la que los refugiados estén protegidos o integrados, o en la que éstos puedan repatriarse con seguridad, o en la que las personas no precisen huir. Para promover el afianzamiento de esas condiciones se precisa con frecuencia un cierto tiempo. En todo buen enfoque global que abarque la reconciliación y se funde en normas establecidas debe reconocerse que, donde no ha habido una tradición del imperio del derecho o donde éste ya ha merecido poco respeto, no será posible restablecerlo o establecerlo con rapidez. Con todo, es esencial hacer frente al trauma del desplazamiento (para el individuo, la comunidad o la nación) con una respuesta que ofrezca certidumbre y seguridad a largo plazo. El Comité Ejecutivo ha reconocido este elemento en su Conclusión Nº 69 sobre el cese de la aplicación (A/AC.96/804, párr. 22), en que subrayaba que para emplear las cláusulas de cesación el cambio de las circunstancias debía ser de naturaleza "profunda y duradera".

22. La esencia de todo enfoque global es su integridad. Si no todos los participantes observan el enfoque convenido, o si aplican algunos aspectos aisladamente, es poco probable que la estrategia obtenga éxito. En el documento de debate de 1994 relativo a los enfoques globales y regionales (EC/1994/SCP/CRP.3) se señalaba que la amplitud de los enfoques ha variado,

---

3/ El número de Estados Partes en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, o en su Protocolo de 1967, asciende actualmente a 131. Los Estados Partes en la Convención de la OUA que rige los Aspectos Inherentes a los Problemas de los Refugiados de Africa son 41.

y que no es realista trabajar con un solo plan. Las reseñas sobre las experiencias del ACNUR en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), el Plan General de Acción, la solución política amplia en Camboya, la ex Yugoslavia y Mozambique muestran las analogías y diferencias, sobre todo en el sentido de si las medidas propuestas tienen en cuenta el conflicto existente y las situaciones que producen refugiados o las medidas posteriores al conflicto, y si abarcan medidas humanitarias y políticas. A éstas debe añadirse ahora el proceso de la Conferencia de la CEI, ambicioso esfuerzo para tratar los posibles desplazamientos involuntarios, así como los desplazamientos anteriores o en curso en una región sumamente compleja.

23. La Conferencia de la Comunidad de Estados Independientes concluida recientemente y el proceso intensivo de consultas que la precedieron representan un intento por parte de la comunidad internacional de establecer el concepto de prevención en un contexto regional concreto. Basándose en la opinión consensual de que los desplazamientos masivos no controlados en este contexto podrían afectar la estabilidad de la región, en el proceso preparatorio se alentó a los 12 países interesados a que determinaran y concretaran la magnitud y la naturaleza de los desplazamientos demográficos en esos países, y aclararan cuáles eran las categorías que suscitaban preocupación. La Conferencia ofreció a los gobiernos y a las organizaciones interesadas la oportunidad de refundir sus conocimientos especializados y abordar colectivamente cuestiones humanitarias, en particular en la formulación de estrategias globales para comenzar a solucionar los problemas actuales, así como para prevenir futuros desplazamientos masivos. Mediante un aumento de la concienciación acerca de los problemas, y la concretización de todo lo expuesto en un Programa de Acción convenido, se ha adoptado un enfoque orientado al futuro. Como en todas las actividades de ese tipo el éxito de esta empresa iniciada por los Estados interesados dependerá de la adhesión permanente al Programa de Acción, y exigirá también un apoyo internacional sostenido para su aplicación.

24. El ACNUR había señalado en su documento anterior algunos de los elementos de un marco de protección para las estrategias relativas a situaciones particulares de desplazamiento involuntario. Los enfoques globales fundados en la protección deberían incluir normalmente una referencia apropiada a los instrumentos internacionales sobre refugiados. En todo caso, debe respetarse el principio de no devolución, incluido el no rechazo en la frontera. Debe admitirse a los refugiados para que puedan estar en seguridad y se debe permitir que el ACNUR tenga acceso sin restricción alguna a todas las personas que tenga que atender. Se deben enumerar y garantizar sus derechos humanos esenciales. Podrán destacarse algunos derechos especiales, incluida la seguridad personal, la no discriminación y la unidad familiar; así como las necesidades de protección y asistencia de los grupos vulnerables. La garantía de esos derechos es un elemento importante para el fomento de la confianza entre los refugiados, así como para la evaluación de la viabilidad del enfoque convenido por parte de la comunidad internacional. Deben establecerse puntos de referencia para adaptar las normas de derechos humanos a su contexto local: por ejemplo, especificando cuáles serán las condiciones que señalarán la consecución en el plano local de la libre circulación, la libertad de expresión o la no discriminación.

25. Los procedimientos imparciales y eficaces para la vigilancia, la presentación de informes y la verificación, como los que la comunidad internacional procuró establecer en Camboya, El Salvador, Guatemala y Haití, son un corolario esencial de la inclusión de garantías de los derechos humanos, así como los mecanismos de reparación y las amnistías apropiadas. Por sí sola la presencia internacional no evitará las infracciones de los derechos humanos, en particular en el contexto de un conflicto generalizado, si bien puede contribuir a aumentar la estabilidad y a presionar aún más a los perpetradores. Asimismo, el establecimiento del principio de la responsabilidad internacional, como se ha hecho en el caso de los tribunales penales internacionales para la antigua Yugoslavia y Rwanda, puede ser un aspecto clave de la restauración de la paz, la reconciliación y el imperio del derecho. La eficacia de estos tribunales tiene interés directo para el ACNUR y las perspectivas de un regreso en gran escala y en condiciones de seguridad.

26. Para que pueda prosperar un respeto amplio de los derechos de las poblaciones, lo cual es necesario para lograr soluciones, ya sea en el país de origen o en otros lugares, se precisa un ambiente especial. Parte de este entorno más amplio pueden ser, por ejemplo, el perfeccionamiento de las instituciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, las estructuras jurídicas y judiciales, y una prensa libre, así como una legislación apropiada acorde con las normas internacionales. El aporte de componentes de apoyo como son la rehabilitación legal, la reforma constitucional y el asesoramiento técnico puede exigir de tiempo, recursos y un empeño político permanente de todas las partes interesadas. Con frecuencia es difícil conseguirlos cuando el proceso se centra principalmente en objetivos a más plazo corto, tales como unas elecciones. En el documento EC/46/SC/CRP.31 se esboza la posible contribución del ACNUR en la esfera del fomento de la capacidad jurídica y judicial.

27. Donde exista un conflicto persistente que frustre toda solución, se precisarán mecanismos de mantenimiento de la paz y de mantenimiento del orden público. Esos conflictos pueden dejar un legado de impunidad respecto de los abusos, gangsterismo y delincuencia que impiden el disfrute de la seguridad. Análogamente, si no se consigue desmovilizar o desarmar a los militares, las milicias o las facciones, puede haber graves consecuencias para los derechos humanos. En el contexto de los enfoques globales, tal vez sea necesario extender explícitamente estas preocupaciones, así como los códigos de conducta para beligerantes, para abarcar otras entidades además de los Estados.

28. En este contexto general, en el informe de 1991 del Grupo de Trabajo sobre la Protección y las Soluciones (EC/SCP/64, párr. 54 f)) al Comité Ejecutivo en su 42º período de sesiones, se destacó la necesidad de reconocer y reforzar la responsabilidad del Estado. El Grupo señaló que:

> "La aceptación de la responsabilidad del Estado es un elemento de la prevención general de las corrientes masivas de refugiados y facilita la adopción de soluciones duraderas a sus problemas. Esa responsabilidad, en particular en lo que se refiere a los países de origen, comprende

> el examen de las causas de esas corrientes masivas -entre otras cosas, violaciones de los derechos humanos, conflictos internos, agresión externa, injusticias sociales y económicas internas e internacionales- de manera tanto preventiva como curativa, así como la facilitación del regreso y la reintegración de los nacionales en condiciones de seguridad dignas."

Una característica esencial del ejercicio de esa responsabilidad del Estado es que abarca a todos los ciudadanos sin discriminación, no es selectivo y no está sujeto a limitaciones temporales arbitrarias o de otra índole. Esto es particularmente crítico en los contextos señalados por el Grupo de Trabajo, a saber, el regreso y la reintegración, y la prevención. Por ejemplo, en la repatriación después de conflictos, es esencial que las amnistías necesarias sean no discriminatorias.

29. Sin embargo, no siempre puede aplicarse la responsabilidad del Estado de origen, en especial cuando una espiral negativa de anarquía y violencia hace pensar que la autoridad del Estado se ha desplomado o ha fracasado. Varios de los ejemplos actuales de situaciones que crean refugiados sugieren que no puede preverse solución alguna en un plazo razonable sin una participación externa prolongada, para intentar poner fin a las hostilidades, garantizar la protección de la población, asegurar el funcionamiento de los servicios básicos y proporcionar apoyo hasta que la paz y la reconciliación se arraiguen. En estas situaciones la exclusión o retirada prematuras de agentes internacionales puede repercutir directamente sobre la durabilidad de las estrategias globales.

30. Al considerar enfoques regionales para situaciones concretas, deberán tenerse en cuenta preocupaciones análogas en relación con la capacidad de algunos Estados de asumir responsabilidades respecto de la protección, la prevención y las soluciones. La inestabilidad generalizada o la falta de recursos pueden impedir que determinada región ofrezca los componentes de un enfoque global; en esos casos, la cooperación y el apoyo internacionales sostenidos en diversos sectores serán elementos críticos.

31. Diversas propuestas han alentado a la Alta Comisionada a desempeñar una función activa en la determinación de determinados enfoques globales y regionales. El Grupo de Trabajo sobre la Protección y las Soluciones se ha referido al valor de las iniciativas regionales e internacionales destinadas a alentar y facilitar el diálogo. En 1985, el Comité Ejecutivo, en su 36º período de sesiones, insistió en una de sus conclusiones (A/AC.96/673, párr. 115, apartado 5), inciso i)), posteriormente aprobada por la Asamblea General, en que desde el inicio de una situación en que hubiera refugiados, el Alto Comisionado debía mantener en examen en todo momento la posibilidad de la repatriación voluntaria de la totalidad o una parte del grupo, y debía promover activamente esa solución siempre que considerase que las circunstancias reinantes eran apropiadas, y señaló además que

> "Cuando, en opinión de la Alta Comisionada, se presentara un problema grave en la promoción de la repatriación voluntaria de un determinado grupo de refugiados, la Alta Comisionada podría examinar

> la posibilidad de establecer un grupo consultivo especial de carácter oficioso encargado de ese problema particular, que... debería, en principio, incluir a los países directamente interesados."

La sugerencia de centrarse activamente así en situaciones seleccionadas abarca pues los casos en que la repatriación voluntaria conviene a todos los miembros de un grupo o solamente a una parte de un grupo; y los casos donde exista un problema particular para promover la solución de la repatriación voluntaria. Evidentemente, en los casos en que la repatriación voluntaria no sea apropiada para la totalidad o una parte del grupo deberán determinarse otras soluciones y enfoques.

IV. OBSERVACIONES FINALES

32. El objetivo de la protección es garantizar a las poblaciones desplazadas involuntariamente los derechos y libertades fundamentales que un Estado debe ofrecer a sus ciudadanos. La consecución de este objetivo exige que se movilice activamente la solución apropiada para el refugiado. Sin embargo, como ha dicho la Alta Comisionada, el ACNUR solamente puede dar sentido a su mandato de protección y soluciones internacionales en la medida en que los propios Estados estén dispuestos a cumplir con sus obligaciones. Estas obligaciones incluyen la garantía y el mantenimiento de condiciones que no obliguen a las personas a huir por temor, la garantía del asilo, la creación de condiciones conducentes a la repatriación voluntaria, la adopción de medidas para satisfacer las necesidades humanitarias esenciales y la cooperación con los países más afectados por necesidades críticas.

33. Para coadyuvar a este proceso, la perspectiva del ACNUR -es decir, tratar los problemas de los refugiados sin aislarlos de otros problemas más amplios de derechos humanos ni separarlos de su contexto inherentemente político- puede ayudar a determinar enfoques globales basados en la protección. Podrán encontrarse otras consideraciones pertinentes a esos enfoques en los documentos de sesión presentados a este Comité Permanente en relación con la garantía de la protección internacional a todos los que la necesiten; el apoyo al fortalecimiento de la capacidad jurídica, y el regreso de las personas que no necesiten protección internacional. Un marco de protección puede contribuir de diversas formas a romper los círculos viciosos de desplazamiento y violencia. Con este fin, sería oportuno el apoyo del Comité Ejecutivo en la determinación activa de estrategias globales y regionales apropiadas para hacer frente a problemas específicos de desplazamiento.