



Naciones Unidas

Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Parte II

**Examen estratégico de conformidad
con la resolución 58/153 de la
Asamblea General**

Asamblea General

Documentos Oficiales

Sexagésimo octavo período de sesiones

Suplemento N° 12

Asamblea General
Documentos Oficiales
Sexagésimo octavo período de sesiones
Suplemento N° 12

Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Parte II
**Examen estratégico de conformidad con la
resolución 58/153 de la Asamblea General**



Naciones Unidas • Nueva York, 2013

Nota

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

[21 de agosto de 2013]

Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–4	1
II. El papel y las funciones de la Oficina	5–13	2
III. La situación de los refugiados: una década de cambio y de continuidad	14–37	4
A. El contexto y las tendencias mundiales de los desplazamientos forzosos	14–21	4
B. Acrecentar la solidaridad en la prevención y la respuesta	22–25	6
C. La naturaleza de la labor del ACNUR	26–37	7
IV. Reforma institucional para una ejecución más eficaz	38–48	10
A. Reforma estructural	40–41	10
B. Gestión, presupuestación y financiación basadas en los resultados	42–47	12
C. Supervisión interna	48	13
V. Fortalecimiento de la respuesta operacional	49–78	14
A. Respuesta en situaciones de emergencia	50–54	14
B. Protección	55–68	15
1. Fortalecimiento de los marcos normativos	56–61	15
2. Ampliación de las actividades operacionales en favor de los apátridas	62–65	17
3. Rendición de cuentas a los interesados	66–68	18
C. Situaciones prolongadas de desplazamiento y soluciones	69–78	18
VI. Conclusión: perspectivas	79–83	22

I. Introducción

1. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se estableció hace 62 años con el mandato de la Asamblea General de dar protección internacional a los refugiados y encontrar soluciones a su difícil situación¹. La Oficina recibió un mandato de tres años y un presupuesto de 300.000 dólares de los Estados Unidos.

2. Medio siglo después se realizó un examen, en el contexto del mantenimiento en funciones de la Oficina, para garantizar que el ACNUR contara con los recursos adecuados "para desempeñar su mandato y responder a los retos del mundo moderno"². Basándose en ese examen y en las recomendaciones que en él figuraban, la Asamblea General decidió en 2003 dejar de prorrogar reiteradamente el mandato de la Oficina por breves períodos de tiempo y mantenerlo "hasta que se dé solución al problema de los refugiados"³. Con ello confirmó que el mandato de la Oficina estaba consagrado a "la protección internacional y la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados y [...] otras personas de que se ocupa la Oficina"⁴.

3. Desde entonces, el Alto Comisionado rinde cuentas a la Asamblea General directamente mediante un informe anual sobre las actividades de la Oficina. No obstante, la Asamblea General también previó la importancia de realizar exámenes periódicos para evaluar las tendencias mundiales y la capacidad de la Oficina de satisfacer las necesidades de las personas por las que trabaja. Por consiguiente, al ampliar el mandato de la Oficina, especificó que "cada diez años [...] el informe [del Alto Comisionado]" incluiría "un examen estratégico de la situación mundial de los refugiados y de la función de la Oficina"⁵.

4. Este es el primero de dichos informes decenales⁶. Se articula en torno a los temas analizados hace diez años e identifica los retos más importantes de la década transcurrida, así como la forma en que la Oficina les ha dado respuesta. Se han logrado progresos con respecto a la reforma institucional y el fortalecimiento de las capacidades de la Oficina en materia de protección y de reacción en casos de emergencia, pero siguen existiendo retos considerables a la hora de poner en práctica la protección y las soluciones previstas por la comunidad internacional. La realidad de los desplazamientos forzados es más compleja y está más extendida que nunca. Hay crisis que siguen sin resolverse y, a su vez, surgen otras nuevas, lo que incrementa aún más la cifra de desplazados por fuerza. El examen concluye, por tanto, con un análisis de los esfuerzos colectivos que serán necesarios en los próximos años si la comunidad internacional, con el apoyo del ACNUR, desea mejorar los resultados en materia de protección y dar soluciones a los necesitados.

¹ Resolución 319(IV) de la Asamblea General; resolución 428(V) de la Asamblea General.

² *Fortalecimiento de la capacidad de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para el cumplimiento de su mandato*, A/58/410, párr. 2. Véase también la resolución 57/186 de la Asamblea General (por la que se solicitan el informe y las propuestas del Alto Comisionado).

³ Resolución 58/153 de la Asamblea General, párr. 9.

⁴ *Ibid.*, párr. 2.

⁵ Resolución 58/153 de la Asamblea General, párr. 10.

⁶ El presente examen ha sido elaborado en consulta con el Secretario General y el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado. *Ibid.*

II. El papel y las funciones de la Oficina

5. En un mundo en que persisten los conflictos armados, la violencia, la discriminación y las deficiencias en materia de buena gobernanza y estado de derecho, el papel y las funciones del ACNUR son más pertinentes que nunca. Su fundamento jurídico —que figura, entre otros documentos, en el Estatuto de la Oficina, diversas resoluciones de la Asamblea General, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 (Convención de 1951), posteriores instrumentos internacionales sobre refugiados y la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961 (Convención de 1961)— confiere a la Oficina una identidad única, así como una competencia jurídica y una responsabilidad específicas.

6. La protección internacional de los refugiados —incluida la búsqueda de soluciones— es la razón de ser del ACNUR y, por tanto, se suele hacer referencia a ella como su "mandato fundamental"⁷. Al establecer la Oficina como un órgano subsidiario, la Asamblea General reconoció que el problema de los refugiados era de alcance y naturaleza mundiales. Asimismo confirmó que la protección de los refugiados —que no podían recibir la protección de su país de origen o de residencia habitual— era de carácter inherentemente internacional, dependía de la solidaridad colectiva y de la cooperación de los distintos Estados y, efectivamente, incumbía "a las Naciones Unidas"⁸. Por tanto, si bien los Estados son los principales responsables de proteger a los refugiados en su territorio, el ACNUR se creó como entidad internacional con el fin de garantizar dicha protección en nombre de las Naciones Unidas. Promover la adhesión a la Convención y vigilar su aplicación son algunas de las responsabilidades que figuran en el Estatuto de la Oficina y en la propia Convención⁹. Los instrumentos regionales sobre refugiados incluyen disposiciones parecidas.

7. La Asamblea General dejó un margen para que se le pudieran conferir más responsabilidades a la Oficina, según lo determinara la Asamblea General¹⁰. Mediante sucesivas resoluciones la Asamblea General ha dotado a esta disposición de contenido, reconociendo categorías adicionales de personas de la competencia del ACNUR (como refugiados que hayan retornado a su país de origen [retornados], apátridas y, en determinadas circunstancias, desplazados internos); validando el alcance del mandato a países de origen y de retorno; y abarcando más actividades, como la prestación de asistencia humanitaria y el apoyo a la reintegración, que tan importantes y necesarias son para cumplir el mandato de dar protección internacional y encontrar soluciones.

8. El mandato del ACNUR sobre la apatridia se consolidó con la entrada en vigor de la Convención de 1961 en 1975, cuando la Asamblea General asignó a la Oficina algunas de las funciones previstas en las disposiciones de supervisión de la Convención¹¹. Posteriormente, la Asamblea General, junto con el Comité Ejecutivo, reconoció un ámbito de actividad más amplio para el ACNUR que incluía acciones como promover la adhesión a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 (Convención de 1954) y la Convención de 1961, prestar servicios técnicos y de asesoramiento a los distintos Estados

⁷ Véase la resolución 428(V) de la Asamblea General, anexo, párr. 1 (por la que se estipula que el ACNUR, "actuando bajo la autoridad de la Asamblea General, asumirá la función de proporcionar protección internacional [...] y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos [...]").

⁸ Resolución 319(IV) de la Asamblea General, segundo párrafo del preámbulo.

⁹ Resolución 428(V) de la Asamblea General, anexo, párr. 8 a); Convención de 1951, art. 35.

¹⁰ Resolución 428(V) de la Asamblea General, anexo, párr. 9 (el ACNUR "emprenderá cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General [...]"). Véase también la resolución 319(IV) de la Asamblea General, párr. 1.

¹¹ Resolución 3274(XXIX) de la Asamblea General; resolución 31/36 de la Asamblea General.

para elaborar leyes relativas a la nacionalidad, identificar y proteger a los apátridas y evitar y reducir los casos de apatridia¹².

9. Las actividades del ACNUR en favor de los desplazados internos se sitúa dentro de un marco distinto al de su labor con los refugiados y los apátridas. La principal diferencia radica en que el Estado afectado es en todo momento el principal responsable de los desplazados internos, que por lo general son ciudadanos del Estado en el que siguen residiendo y carecen de un estatus diferenciado y contemplado en el derecho internacional como el de los refugiados. Estas actividades del ACNUR no están consagradas en una convención universal como la Convención de 1951 o la de 1961¹³. A diferencia de dichas fuentes, que confieren un mandato específico y singular al ACNUR, la labor de la Oficina con los desplazados internos se basa en el párrafo 9 del Estatuto, así como en las resoluciones de la Asamblea General que datan de 1972 y que reconocen la labor del ACNUR a favor de las poblaciones de desplazados internos. Desde el punto de vista operativo, la Oficina lleva a cabo su labor dentro del marco elaborado por el Comité Permanente entre Organismos, que tiene en consideración la complementariedad y las ventajas operacionales de cada actor, el contexto nacional y el consentimiento del Gobierno al tratar de dar una respuesta internacional efectiva y predecible. La Asamblea General ha reconocido ciertos parámetros para las actividades del ACNUR a favor de los desplazados internos¹⁴ y ha autorizado, además, a la Oficina a participar "a invitación del Secretario General [...] en aquellas actividades humanitarias de las Naciones Unidas para cuya realización cuenta con personal y experiencia particularmente adecuados"¹⁵.

10. Aparte de especificar las poblaciones de la competencia del ACNUR y las funciones que le han sido asignadas, la Asamblea General, en las resoluciones sobre su establecimiento, creó para el ACNUR la estructura institucional necesaria para que cumpliera dichas funciones. La Asamblea General dejó claro que la labor de la Oficina tendría "carácter enteramente apolítico" y sería "humanitaria y social"¹⁶. Por consiguiente, exigió que la Oficina estuviera "instituida dentro de la estructura de las Naciones Unidas" de manera que poseyera "la independencia y el prestigio necesarios para permitir que el Alto Comisionado" ejerciera eficazmente sus funciones¹⁷. El Alto Comisionado es elegido por la Asamblea General, actúa bajo su autoridad y rinde cuentas ante ella, al tiempo que mantiene un estrecho contacto con el Secretario General y otras partes del sistema de las Naciones Unidas.

11. Cabe destacar tres aspectos importantes del papel y las funciones del ACNUR: En primer lugar, el Estatuto y los instrumentos internacionales correspondientes dejan claro que las funciones del ACNUR son independientes pero deben asumirse en asociación, diálogo y cooperación con los distintos Estados, en un papel que sea tanto de apoyo como de supervisión, para garantizar el objetivo colectivo de dar protección internacional y encontrar soluciones.

¹² Resolución 50/152 de la Asamblea General. Véase también, por ejemplo, la resolución 61/137 de la Asamblea General.

¹³ A escala regional, la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala) toma nota de los conocimientos especializados del ACNUR en materia de protección, así como de la invitación del Consejo Ejecutivo de la Unión Africana a "continuar y reforzar su papel en la protección y asistencia a los desplazados internos". Convención de Kampala, preámbulo.

¹⁴ Resolución 48/116 de la Asamblea General, párr. 12.

¹⁵ Resolución 2956(XXVII) de la Asamblea General, párr. 2.

¹⁶ Resolución 428(V) de la Asamblea General, anexo, párr. 2.

¹⁷ Resolución 319(IV) de la Asamblea General, anexo, párr. 1 a).

12. En segundo lugar, el papel del ACNUR es de naturaleza permanente y sigue vigente más allá de las crisis humanitarias. Este papel se atribuye desde el momento en que un individuo cumple los criterios necesarios para ser un refugiado o un apátrida y se mantiene hasta que se haya encontrado una solución. Se trata de que recuperen su vida y la dignidad humana; y no está restringido ni por falta de fondos, ni por el fin de una crisis grave ni por la invisibilidad de una situación que se prolongue en el tiempo.

13. En tercer lugar, el papel del ACNUR —garantizar protección a algunas de las personas más vulnerables del mundo— determina su carácter operacional. El ACNUR debe estar presente junto a las personas por las que trabaja. Esto conlleva unas ventajas y oportunidades indescriptibles para la organización, pero también dificultades.

III. La situación de los refugiados: una década de cambio y de continuidad

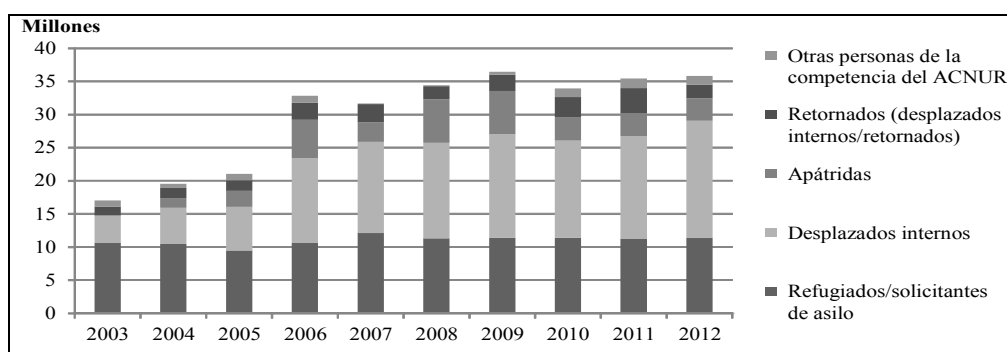
A. El contexto y las tendencias mundiales de los desplazamientos forzados¹⁸

14. Más de 45 millones de personas en todo el mundo han sido desplazadas por fuerza de sus hogares por conflictos o por persecución. La cifra de refugiados, solicitantes de asilo, retornados, apátridas y desplazados internos que reciben protección y asistencia de la Oficina (35,8 millones) no tiene precedentes. Lejos de reducirse, en diez años el número de personas de la competencia del ACNUR se ha duplicado. Asimismo, el ritmo al que los nuevos refugiados están cruzando las fronteras internacionales es el más elevado de la última década.

15. La pasada década ha sido testigo de avances y retrocesos, la resolución de algunas situaciones que se prolongaban en el tiempo y el enquistamiento de otras. Por este motivo, ninguna instantánea de un momento determinado puede reflejar con precisión la situación de los últimos diez años. No obstante, es cierto que la última década concluyó con una situación notablemente distinta de aquella con la que empezó. Varios gráficos intercalados en el texto permiten entrever la magnitud del cambio.

Gráfico 1

Personas de la competencia del ACNUR (a final del año)



¹⁸ Para un análisis detallado de los acontecimientos relacionados con los desplazamientos forzados y la apatridia entre 2006 y 2012, véase *La situación de los refugiados en el mundo 2012: en busca de la solidaridad* (Icaria editorial, 2012), elaborado en colaboración con el ACNUR (disponible en inglés en www.unhcr.org.refworld).

16. Al comienzo de la década, el mundo había experimentado un largo período de retorno de refugiados. En el informe de la Oficina a la Asamblea General se observó que en los 30 meses anteriores cerca de cinco millones de personas habían encontrado una solución por conducto de la repatriación voluntaria, el reasentamiento o la integración local. En años posteriores, los desplazamientos a raíz de conflictos fueron a menudo internos, como en Colombia, el Iraq, la República Democrática del Congo, Somalia, Sri Lanka, el Sudán y Uganda. La creciente atención dedicada a estas crisis sentó las bases para una revisión de calado de la respuesta humanitaria de la comunidad internacional a los desplazamientos internos.

17. En los últimos años, sin embargo, la proliferación de nuevas crisis de grandes proporciones ha sido de carácter regional, ha generado millones de refugiados y desplazados internos y se ha extendido del Oriente Medio al Norte de África, por África Oriental y África Central y hasta el Sahel. Al mismo tiempo, el estancamiento de algunas crisis de larga data conllevó una ralentización de las repatriaciones voluntarias. La impredecibilidad y la volatilidad del contexto en el que el ACNUR desempeña su labor quedan ilustradas en el mero hecho de que, solo en 2012, el ACNUR se vio obligado a formular siete llamamientos de urgencia suplementarios para organizar respuestas urgentes y hacer frente a las necesidades de unas crisis aún sin resolver y en proceso de deterioro.

18. Más notable que la magnitud de las crisis actuales resulta la convergencia entre varios conflictos nuevos y la persistencia de los antiguos. Durante la primera mitad de 2013, cerca de 200.000 refugiados abandonaron la República Árabe Siria cada mes. Asimismo, más del 60% de los refugiados que se hallan bajo el amparo del ACNUR permanecen en situaciones que se prolongan en el tiempo, desplazados durante más de cinco años en 25 países de acogida. El enquistamiento de antiguas crisis —ilustradas por la situación en el Afganistán, la República Democrática del Congo y Somalia— está dando lugar a una condición de refugiado cuasipermanente en demasiados casos.

19. Teniendo en cuenta que la cifra de desplazamientos forzados en todo el mundo es la más elevada de los últimos 18 años, resulta evidente que sus causas se han vuelto más complejas. Los factores que solían causar los desplazamientos (conflictos armados y vulneraciones de los derechos humanos) están cada vez más interrelacionados con otros, como el crecimiento demográfico, la urbanización, la violencia criminal, la inseguridad alimentaria y la escasez de recursos naturales. A su vez, las consecuencias del cambio climático (en particular las inundaciones y la desertificación) y otras catástrofes naturales afectan a estas tendencias y se ven afectadas por ellas. Una democratización incompleta ha tenido como consecuencia la exclusión social y política, y la elevada tasa de desempleo juvenil aviva aún más la agitación social. La creciente incertidumbre en torno a la situación económica mundial ha empujado a ciertos segmentos de algunas sociedades hacia expresiones racistas y xenófobas, así como a desligarse de los principios de solidaridad y derechos humanos subyacentes a la Convención de 1951. Al converger, estas tendencias suelen provocar un movimiento de carácter mixto y suponen un desafío para las autoridades nacionales, que deben, no obstante, garantizar que los enfoques relativos a la gestión y la seguridad de las migraciones, atentos a la protección, obren en beneficio de aquellos que necesitan protección internacional.

20. Dar refugio a los necesitados es la manifestación más tangible de la protección internacional. La carga de mantener a los desplazados sigue recayendo cada vez en mayor medida y de forma abrumadora sobre el mundo en desarrollo, donde residen más de cuatro quintas partes de todos los refugiados. Incluso sin contar los efectos de la crisis económica mundial, la capacidad de los gobiernos y las comunidades de acogida ha estado sufriendo una presión excesiva. Más de la mitad de los refugiados que se hallan bajo el amparo del ACNUR están acogidos en países cuyo producto interior bruto *per capita* es inferior a 5.000 dólares de los Estados Unidos. En el caso de países como el Irán (República Islámica

del), Kenya o el Pakistán, que están asistiendo al nacimiento de refugiados de tercera generación, su generosidad no se puede cuantificar únicamente en términos económicos, sino que constituye un elemento esencial del humanitarismo y la solidaridad con los necesitados.

Gráfico 2

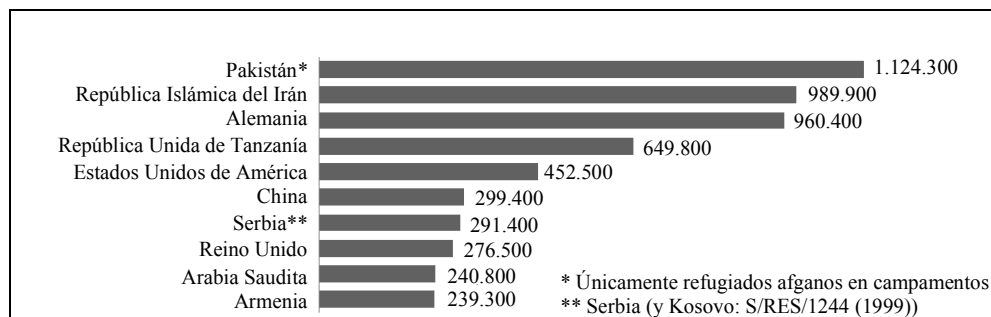
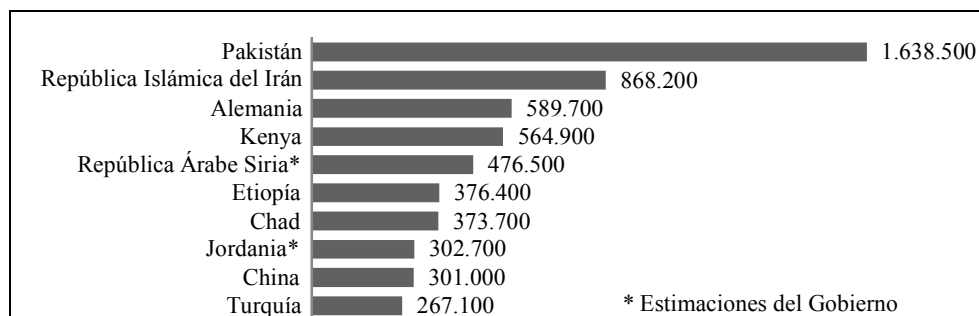
Principales países de acogida de refugiados, al término de 2003

Gráfico 3

Principales países de acogida de refugiados, al término de 2012

21. Prueba de la solidaridad y la tradición cultural de distintos países del Oriente Medio y de África es el hecho de que en los últimos años hayan seguido recibiendo y acogiendo a cientos de miles de personas que huyen de la violencia y la persecución.

B. Acrecentar la solidaridad en la prevención y la respuesta

22. A pesar de estas crudas cifras, la pasada década ha sido testigo de importantes avances normativos y una mayor cooperación para proteger a los desplazados por fuerza y encontrar soluciones para ellos. En un comunicado ministerial adoptado por 155 gobiernos en 2011, fecha en la que se conmemoró el 60º aniversario de la Convención sobre los Refugiados, se confirmó su relevancia como "la base del régimen internacional de protección de los refugiados". Asimismo, entró en vigor el primer instrumento internacionalmente vinculante sobre los derechos de los desplazados internos: la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África. La Organización de Cooperación Islámica convocó la primera Conferencia Ministerial sobre los Refugiados en el Mundo Musulmán, en la que se aprobó la Declaración de Ashgabat, donde se toma nota del valor que sigue teniendo en el siglo XXI la Convención de 1951. Más adelante se analizan los considerables progresos alcanzados en materia de adhesión a las convenciones sobre la apatridia de 1954 y 1961. Entre los logros importantes en la lucha contra la impunidad se incluye la tipificación del desplazamiento forzoso como crimen de lesa humanidad por la Corte Penal Internacional y los tribunales internacionales especiales.

23. La expansión de la cooperación regional promovida por los Estados para incluir la protección y las soluciones ha sido otro rasgo positivo de esta década. El hecho de que la gran mayoría de los refugiados permanezcan dentro de sus regiones vecinas supone un fuerte impulso para la distribución de las responsabilidades: los acuerdos regionales de colaboración para la protección de los refugiados pueden estabilizar los grupos y las corrientes de refugiados, minimizar el movimiento secundario irregular y sentar las bases para encontrar soluciones. En Asia, el Proceso de Bali sobre el contrabando y la trata de personas y la delincuencia transnacional conexas ha dado lugar a una estructura regional de cooperación que mejora la creación de capacidad, el intercambio de buenas prácticas y la mancomunación de recursos técnicos a través de una oficina regional de apoyo. La legislación de la Unión Europea en materia de asilo ha sido enmendada en una serie de ámbitos y se han logrado avances en cooperación durante los dos primeros años de vida de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, aunque las disparidades persistentes entre los distintos Estados miembros de la Unión Europea con respecto a las tasas de reconocimiento subrayan la necesidad de reforzar la armonización. En Asia Central, el Proceso de Almaty sobre la migración mixta y la protección internacional tiene como objetivo afianzar la cooperación regional para que la migración y la seguridad de los Estados se gestionen desde un marco que salvaguarde los derechos humanos, el acceso al asilo y el principio de no devolución.

24. A nivel nacional se han aprobado leyes para indemnizar a las víctimas de desplazamientos forzados y devolverles sus tierras. Todavía no se ha logrado un progreso adecuado en cuanto a la determinación del estatuto de refugiado a nivel nacional: el ACNUR lleva a cabo dicha actividad con arreglo a su mandato en 66 países (en comparación con los 57 de 2003), y su porcentaje total de determinación del estatuto individual ha pasado de un 7% a un 13%. Reforzar la capacidad de los sistemas nacionales en materia de asilo debe ser una prioridad en la próxima década.

25. La pertinencia actual del mandato del ACNUR queda patente en la composición del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado. El Comité ha dado la bienvenida a 23 nuevos miembros en esta década, con lo que se ha llegado a 87. Desde sus orígenes en 1959, con 25 Estados predominantemente occidentales y europeos, la composición actual del Comité refleja la diversidad de los Estados que se ven afectados por los desplazamientos forzados y que están trabajando para resolver este problema.

C. La naturaleza de la labor del ACNUR

26. Como institución, el ACNUR ha tenido que estar constantemente adaptándose a este contexto mundial en evolución. Las tendencias identificadas anteriormente han tenido una repercusión significativa en la naturaleza de las actividades del ACNUR, sobre todo con respecto a dónde, con quién y en qué contexto desempeña su labor.

Primero: trabajar en entornos urbanos que no son campamentos

27. El mundo llegó a un punto de inflexión en la última década, y actualmente más de la mitad de la población mundial vive en ciudades. Más de la mitad de los refugiados de todo el mundo residen también en zonas urbanas, mientras que aproximadamente una tercera parte sigue en campamentos, principalmente en el África Subsahariana y Asia. Las poblaciones de los campamentos más numerosos del mundo —los de Jordania y Kenya— superan las de grandes ciudades.

28. Si bien identificar a los refugiados y llegar hasta ellos en las zonas urbanas supone una nueva serie de retos, la vida fuera de los campamentos también presenta ventajas. Los refugiados que viven en comunidades pueden conseguir un mayor grado de normalidad y

dignidad en comparación con la artificialidad de la vida en un campamento. Al mismo tiempo, en las zonas urbanas los refugiados pueden estar expuestos a un mayor peligro de explotación. Por tanto, para trabajar con eficacia en beneficio de los refugiados en las zonas urbanas se necesitan nuevas asociaciones y medios para garantizar su protección y prestarles asistencia. La Política del ACNUR sobre la protección y las soluciones de los refugiados en zonas urbanas, iniciada en 2009, trata de dar respuesta a esta realidad y aprovechar las oportunidades que brinda. La presencia de refugiados en zonas urbanas permite su inclusión en los sistemas nacionales, lo que hace, por ejemplo, que las costosas estructuras paralelas que suelen existir en los campamentos dejen de ser necesarias. Al promover el acceso de los refugiados a los servicios locales se han ampliado las oportunidades de asociación con un amplio abanico de actores, incluidos los ministerios competentes, las autoridades municipales, la sociedad civil y los propios refugiados. Dentro de las comunidades de refugiados, sus voluntarios son en muchas ocasiones los más eficaces a la hora de identificar a refugiados vulnerables y de facilitar información acerca de distintos servicios.

29. Trabajar con refugiados en zonas urbanas abre la vía para distintas estrategias en materia de medios de subsistencia y autonomía económica, como las intervenciones relacionadas con las microfinanzas, el emprendimiento y la creación de empleo. Dicha situación permite el uso de diversos medios para prestar asistencia, como las intervenciones basadas en transferencias de efectivo, que incrementan la flexibilidad, apoyan a los mercados locales y respetan las elecciones y la dignidad de los refugiados. En la aplicación de la política urbana, el ACNUR está pasando de una mentalidad basada en recibir y responder a los refugiados a otra caracterizada por el acercamiento activo. Para ello, la Oficina está sirviéndose del apoyo de los gobiernos para promover vínculos y actividades con entidades locales.

30. Centrar la respuesta humanitaria solo en los refugiados o en los desplazados internos, aisladamente de las comunidades locales que los engloban, puede resultar poco eficiente y problemático, sobre todo cuando la comunidad de acogida presenta unas necesidades humanitarias considerables. El ACNUR ha reforzado las competencias y estrategias para trabajar en colaboración con las comunidades locales y apoyarlas, y reconoce que ellas también se ven afectadas por las situaciones de desplazamiento como consecuencia de la presencia de poblaciones de refugiados o de desplazados internos. El ACNUR fomenta la aceptación y la tolerancia reforzando, por ejemplo, estructuras ya existentes en la comunidad —como colegios y clínicas o centros que ofrecen formación profesional y otros servicios a toda la comunidad— y prestándoles apoyo.

Segundo: trabajar en asociación

31. La imperiosa necesidad de contar con asociaciones publicoprivadas con el fin de dar protección y encontrar soluciones está incluida en el Estatuto de la Oficina. Prueba de la importancia crucial del asociacionismo es el hecho de que más del 38% de los gastos operacionales del ACNUR en 2012 se canalizaran a través de asociados, una cifra que se ha duplicado en tan solo seis años y que refleja una cooperación con más de 900 organizaciones no gubernamentales (ONG).

32. Al mismo tiempo se ha enriquecido el concepto que el ACNUR tiene del asociacionismo. Durante muchos años, en el contexto de los refugiados, la palabra "asociado" se entendía como un sinónimo de "asociado en la ejecución", y la relación solía considerarse unidireccional. Actualmente, el asociacionismo se ve como una forma de apoyo mutuo que abarca toda una serie de dimensiones: estratégicas, operacionales, financieras y de promoción. Los asociados no solo aportan conocimientos especializados o empleados afiliados para distintas operaciones, sino que, además, con su trabajo amplifican y complementan los esfuerzos del ACNUR. Con su promoción garantizan que el bienestar

de las personas de la competencia de la Oficina siga ocupando un lugar preponderante en la sensibilización pública y política. Se establecen asociaciones con una diversidad de actores cada vez mayor: autoridades tanto municipales como nacionales; ONG locales, nacionales e internacionales; organismos de las Naciones Unidas y organizaciones intergubernamentales; la sociedad civil; organizaciones de inspiración religiosa; universidades e institutos de política; y, principalmente, los propios refugiados, apátridas y desplazados internos.

33. Las reformas de las Naciones Unidas también han mejorado la práctica del asociacionismo al hacer hincapié en un incremento de la predictibilidad, la rendición de cuentas y la coherencia de todo el sistema. El ACNUR ha tratado de emplear las asociaciones fomentadas por Unidos en la acción y la reforma humanitaria y el Programa de transformación del Comité Permanente entre Organismos para reforzar los resultados en materia de protección y soluciones. No obstante, la reforma de las Naciones Unidas también ha planteado problemas para el ACNUR en sus operaciones, en particular para la preservación del espacio humanitario, como se expone más adelante. El ACNUR se está esforzando por aplicar el espíritu del asociacionismo y las lecciones aprendidas de la reforma humanitaria al contexto de las situaciones de emergencia de refugiados. La Oficina ha realizado una sustanciosa inversión en programas de aprendizaje para que el personal desarrolle sus aptitudes de coordinación y liderazgo estratégico, así como en la creación de puestos de coordinación de grupos temáticos especializados y de gestión de la información. Actualmente es una necesidad imperiosa garantizar una interacción efectiva entre el liderazgo y la coordinación del ACNUR en materia de refugiados y los mecanismos de coordinación en una respuesta humanitaria más amplia. Ejemplo de ello es el liderazgo de la Oficina en respuestas regionales a la cuestión de los refugiados en relación con Malí, la República Árabe Siria y, anteriormente, el Iraq.

Tercero: trabajar en entornos cada vez más inseguros e impredecibles

34. El punto fuerte del ACNUR reside en su personal, compuesto por personas comprometidas que suelen dedicar toda su carrera profesional a la Oficina, trabajando en situaciones de emergencia, zonas de conflicto y lugares remotos. Actualmente hay más de 7.000 funcionarios nacionales e internacionales trabajando en 125 países. El 30% del personal internacional, que está sujeto al sistema de rotación obligatoria, trabaja en todo momento en lugares de destino no aptos para familias y con condiciones de vida difíciles.

35. Esta década se ha caracterizado por un incremento de los riesgos para la seguridad y una constricción del espacio humanitario. La naturaleza de los conflictos ha cambiado en algunos casos, como también lo han hecho las causas de la violencia y de los riesgos para el personal y las personas de la competencia del ACNUR. Entre ellas figuran actores que no reconocen ninguna limitación en su conducta con respecto a los civiles y al personal humanitario y que operan al margen de toda jerarquía de mando. Indudablemente han aumentado las amenazas al personal de las Naciones Unidas y a los trabajadores humanitarios. Aparte de las víctimas de la violencia indiscriminada, las Naciones Unidas han sido blanco de ataques, sobre todo en aquellos lugares en que se las considera asociadas a una agenda política determinada. Los atentados más recientes han tenido lugar en Mogadiscio (2013); Abuja, Kandahar y Mazar-i-Sharif (2011); Kabul e Islamabad (2009); Hargeisa (2008); y Argelia (2007). El ACNUR no ha salido ileso: la Oficina ha perdido a 16 compañeros en este período de diez años.

36. Ante esta realidad, el sistema de las Naciones Unidas debe seguir siendo flexible a la hora de aplicar su política de integración en función de cada contexto. El objetivo debería ser la convergencia estratégica, respetando los diferentes mandatos dentro del sistema de las Naciones Unidas. En una serie de países en los que también está presente una misión política o de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, el ACNUR se ha beneficiado

de una asociación estratégica entre dicha misión y el equipo en el país que refuerza la coherencia y, en última instancia, redundan en provecho de los resultados en materia de protección. Pero en entornos de alto riesgo, donde no hay una paz que mantener y las fuerzas de las Naciones Unidas pueden verse como si estuvieran alineadas con una de las partes, se debe proceder con mayor circunspección a la hora de establecer formas de integración visible, ya sean estructurales o de otro tipo. En todos los casos, pero sobre todo en estos, el ACNUR debe mantener y comunicar con claridad su inquebrantable fidelidad para con los principios humanitarios de imparcialidad, neutralidad e independencia.

37. A raíz de un examen de la capacidad del ACNUR para proteger al personal y a las personas de su competencia realizado en 2009, la Oficina mejoró la gestión de la seguridad en sus operaciones. La cifra de profesionales de la seguridad sobre el terreno se ha duplicado en la última década. Buscar maneras de quedarse, en lugar de definir la fecha de salida, exige una inversión constante en las medidas de mitigación de riesgos más avanzadas, así como el cultivo de una filosofía de seguridad en la que todo el personal asuma responsabilidad a este respecto y haya recibido la debida capacitación. Dada la naturaleza del mandato del ACNUR, la salida puede tener consecuencias nefastas para las personas en favor de las cuales trabaja la Oficina. Actualmente, la filosofía de seguridad del ACNUR está basada en una gestión adecuada de los riesgos, lo que permite a la Oficina estar presente en lugares de una necesidad crucial para el programa, incluso en aquellos en los que sigue existiendo intrínsecamente algún peligro.

IV. Reforma institucional para una ejecución más eficaz

38. Ante las necesidades de una población de la competencia del ACNUR cada vez mayor y los cambios en el contexto y la naturaleza de la labor de la Oficina, era evidente que debían modificarse la estructura y la gestión de la organización para que fuese más eficaz. Tras un examen de las estructuras en la sede y sobre el terreno, el Alto Comisionado observó que los gastos de personal y administración de la sede mostraban una tendencia insostenible al alza, alcanzando niveles máximos en 2006, cuando los gastos mundiales de personal representaron aproximadamente el 41% del gasto total, con un 13,7% solo para la sede.

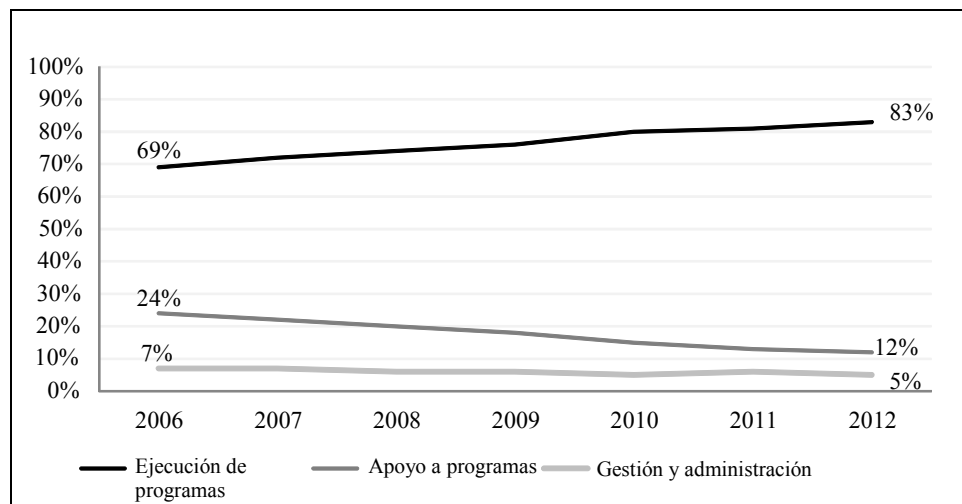
39. Las medidas básicas de reforma institucional del ACNUR se adoptaron entre 2006 y 2009, aunque la consolidación continúa, con la atención centrada actualmente en los sistemas de supervisión. El principio que guía la reforma es ofrecer las mejores soluciones y medidas de protección a las personas de la competencia del ACNUR velando por que los programas y las actividades tengan la máxima calidad, los recursos se utilicen eficientemente y la ejecución sea lo más eficaz posible. En la práctica, esto se ha conseguido a través de una reforma estructural y la introducción de un sistema de gestión basado en los resultados.

A. Reforma estructural

40. El ACNUR se ha convertido en una organización más fuerte y más ágil, lo cual ha permitido invertir directamente la mayor parte de cada contribución recibida en las personas de su competencia. Los gastos de personal, como porcentaje del gasto total, han disminuido del 41% en 2006 al 26% a principios de 2013. El personal de la sede, en Ginebra, se ha reducido de cerca de 1.000 empleados en 2006 a menos de 700 en 2012, de modo que el gasto de la sede, como porcentaje del gasto general, ha descendido a apenas el 8%. Esta reducción en el gasto de la sede respecto del gasto sobre el terreno se ha logrado pese a que la actividad general del ACNUR ascendió de 1.140 millones de dólares en 2005 a 2.360 millones en 2012. El aumento de la eficiencia ha permitido a la Oficina canalizar

directamente el ahorro a las situaciones con problemas de financiación o desatendidas y subvenir a necesidades fundamentales en relación con la desnutrición, la malaria, el agua y el saneamiento y la violencia sexual y de género, por ejemplo.

Gráfico 4

Comparación de gastos, 2006-2012

41. Ese ahorro se consiguió principalmente mediante la racionalización de los puestos, entre otras cosas analizando qué funciones era esencial mantener en la sede y cuáles resultaría más eficiente descentralizar o trasladar a las oficinas regionales. La creación del Centro Mundial de Servicios permitió centralizar las funciones administrativas y de apoyo en Budapest (Hungría), mejorando así el apoyo prestado a un coste reducido. Se fortaleció a las estructuras regionales para que asumieran la planificación y la gestión de las situaciones y soluciones a escala subregional, y la adopción de un marco de asignación de recursos aumentó la autoridad de los administradores locales, lo cual les confirmó una mayor flexibilidad para responder a las realidades operacionales. Algunas funciones de apoyo técnico y a la protección se trasladaron también a las oficinas regionales para mejorar el apoyo estratégico prestado a las operaciones sobre el terreno.

Gráfico 5

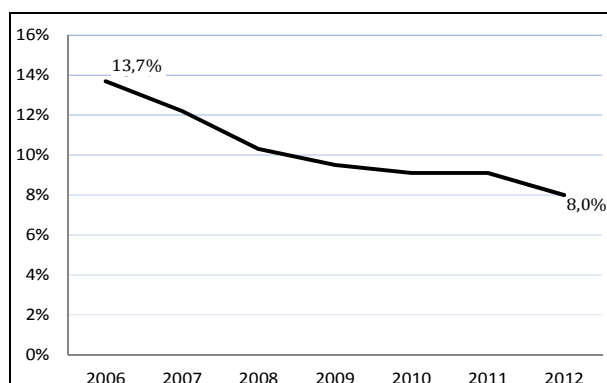
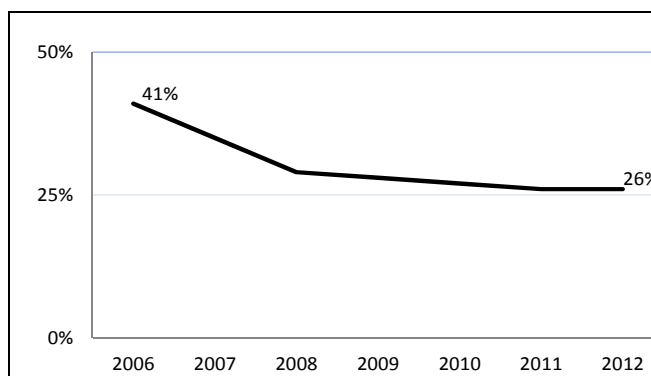
Gasto de la sede en porcentaje del gasto total

Gráfico 6

Gastos de personal en porcentaje del gasto total

B. Gestión, presupuestación y financiación basadas en los resultados

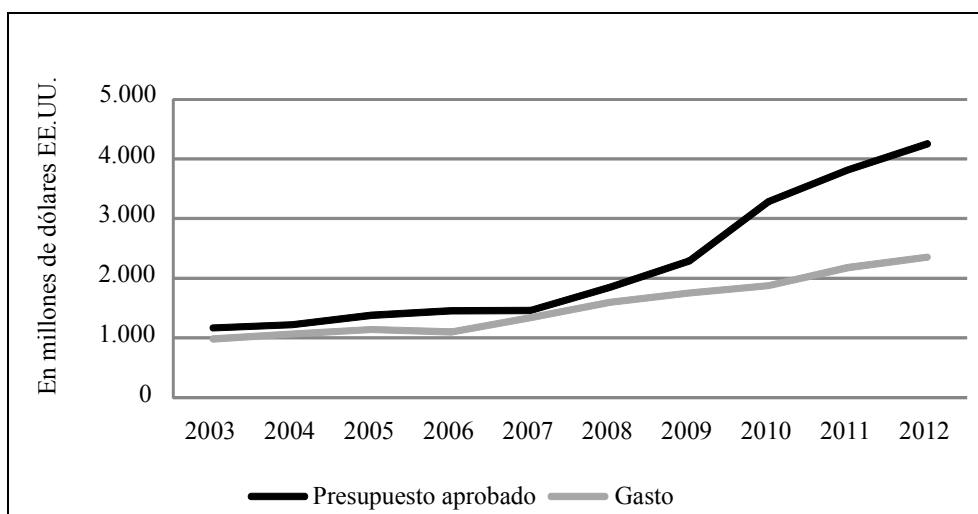
42. La gestión basada en los resultados hace hincapié en la obtención de resultados como tarea fundamental de los gestores. En la práctica, el ACNUR ha utilizado ese tipo de gestión para mejorar la forma de definir las prioridades, establecer y determinar las necesidades, analizar los datos, diseñar los programas, elaborar los presupuestos y hacer un seguimiento de los efectos para las personas de que se ocupa.

43. Varias iniciativas interrelacionadas han modificado radicalmente el modo en que el ACNUR planea y lleva a cabo los programas en favor de las personas comprendidas en su mandato. En primer lugar, la mayor importancia atribuida a la rendición de cuentas a las poblaciones que atiende llevó al ACNUR a pasar de un presupuesto basado en los ingresos previstos (contribuciones de los donantes estimadas) a un presupuesto que establece y evalúa las necesidades de las personas que debe proteger. Esta evaluación global de las necesidades, realizada por primera vez en 2010, sirve de base para establecer un plan y un presupuesto generales para cada operación. Una estructura presupuestaria de cuatro pilares —que comprende los programas en favor de los refugiados, los apátridas y los desplazados internos y los programas de reintegración— favorece una mejor comprensión del gasto. El plan correspondiente a cada operación utiliza como referencia las prioridades estratégicas globales, un conjunto de prioridades operacionales que cubren los objetivos relacionados con las personas de que se ocupa la organización y se refieren a cinco amplias categorías: entorno de protección favorable; procesos justos de protección y documentación; seguridad contra la violencia y la explotación; necesidades básicas y servicios esenciales; y soluciones duraderas. Establecidas a escala mundial, las prioridades estratégicas globales sirven de esquema para la planificación. Confieren a las operaciones individuales suficiente flexibilidad para seleccionar los objetivos más significativos, con indicadores del impacto cuantificables, según su contexto operacional.

44. Una nueva herramienta informática denominada Focus combina los diversos elementos de la gestión basada en los resultados. A nivel nacional, facilita el diseño de los planes de actividades en los países, el seguimiento de su aplicación y la incorporación de datos al sistema mundial de información. La inclusión de las prioridades estratégicas globales y del marco de resultados basado en esas prioridades —descripción estandarizada y exhaustiva de los resultados que el ACNUR trata de conseguir— en el sistema Focus ha permitido establecer vínculos directos entre el marco de planificación del ACNUR, la presupuestación de los gastos y el registro de los resultados. Agregados a nivel mundial, los datos sobre los resultados podrán proporcionar al ACNUR y a sus asociados, con el tiempo, una información más adecuada sobre las dificultades asociadas a la protección y a la materialización de las soluciones, y les alertará sobre deficiencias normativas o administrativas en los sistemas de protección.

45. La aplicación de la gestión basada en los resultados no ha estado exenta de desafíos y se encuentra en un proceso de perfeccionamiento. El fortalecimiento de la cultura institucional de resultados y rendición de cuentas lleva tiempo. No obstante, la gestión basada en los resultados ha introducido una orientación hacia los resultados más rigurosa en las actividades de planificación y ejecución del ACNUR, lo cual es especialmente importante porque ha ocurrido simultáneamente con una duplicación de la ejecución mundial de programas del ACNUR, como lo demuestra el gasto, y en un período en que han aumentado las necesidades que hay que atender.

Gráfico 7

Comparación del presupuesto anual y el gasto, 2003-2012

46. El presupuesto basado en las necesidades ha resultado ser un instrumento útil para reconocer las necesidades de los refugiados y de otras personas de la competencia del ACNUR. Junto con las prioridades estratégicas globales y el marco de resultados, permite a la Oficina demostrar las consecuencias que se derivan de la falta de fondos. También ha servido de estímulo y como medio para aumentar el alcance de la base de donantes del ACNUR. La expansión significativa de los fondos recaudados en el sector privado desde 2010 ha permitido llegar con mayor facilidad a particulares y empresas. La recaudación ha duplicado con creces el rendimiento de las inversiones, cifra que se espera vaya en aumento. Otro aspecto igualmente importante es que el mensaje del ACNUR está alcanzando a un público más amplio, con casi 628.000 donantes individuales en 2012, el nivel más alto registrado en la historia.

47. El presupuesto del ACNUR se financia esencialmente con contribuciones voluntarias. El Estatuto de la Oficina limita la financiación ordinaria de las Naciones Unidas a los gastos administrativos: en 2012, esa financiación representó el 2% de los fondos recibidos. Ante las crisis recientes muchos donantes tradicionales han incrementado generosamente su apoyo y ha aumentado el número de Estados donantes, con algunos países en desarrollo y países de acogida entre ellos. Con todo, pese a esas tendencias positivas y a la duplicación global de la financiación anual recibida desde 2006, el alcance de las crisis recientes ha superado con mucho los recursos disponibles, lo que ha generado un desfase creciente entre la magnitud de las necesidades (como se desprende del presupuesto basado en ellas) y la capacidad del ACNUR para satisfacerlas (como se desprende de los fondos recibidos). De ahí que, el año pasado, casi la mitad de las necesidades reconocidas y planificadas en el presupuesto aprobado por el Comité Ejecutivo del ACNUR quedaran sin atender.

C. Supervisión interna

48. Gracias al incremento de su presupuesto, la Oficina ha podido prestar una atención renovada a las funciones de supervisión, entre ellas la inspección, la investigación, la evaluación y la auditoría. Con el consentimiento del Comité Ejecutivo, el Alto Comisionado estableció un Comité Independiente de Auditoría y Supervisión en 2012 encargado de examinar esas funciones y su estructura dentro de la Oficina y asesorar sobre el modo de fortalecerlas. La Oficina ha iniciado los preparativos para asumir la auditoría

interna, que ha estado a cargo de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. Otra de las prioridades en examen es conseguir que las evaluaciones de las políticas den lugar a respuestas y medidas holísticas.

V. Fortalecimiento de la respuesta operacional

49. El proceso de cambio estructural y administrativo reseñado se orienta a un único objetivo: garantizar que el ACNUR se organice de tal modo que propicie la aplicación más eficiente y efectiva de las medidas de protección y las soluciones en favor de las personas de su competencia. Con una reforma administrativa en consolidación, el ACNUR se comprometió en 2010 a fortalecer el desempeño de las responsabilidades derivadas de su mandato, estableciendo dos prioridades operacionales principales: la respuesta en situaciones de emergencia y la capacidad de protección. El hecho de que las soluciones sean difíciles de aplicar en algunos contextos ha llevado a establecer una tercera prioridad: la determinación renovada de aprovechar las alianzas para encontrar soluciones y favorecer la autosuficiencia.

A. Respuesta en situaciones de emergencia

50. En los tres últimos años, el ACNUR ha tenido que responder a múltiples situaciones complejas de emergencia nuevas o intensificadas, como las que se produjeron en Côte d'Ivoire, la República Democrática del Congo, Libia, Malí, Somalia, Sudán del Sur, el Sudán, la República Árabe Siria y el Yemen. Incluso antes de que comenzara esta convergencia de situaciones de emergencia, estaba claro que el ACNUR necesitaba mejorar su respuesta institucional a las emergencias movilizándolo la totalidad de las capacidades, los recursos y los conocimientos especializados de que disponía. La Oficina inició un examen exhaustivo para encontrar una respuesta estructural que fuese previsible, inmediata, adaptable y fiable. Se analizaron las políticas relativas a las situaciones de emergencia y el personal encargado de esas situaciones, junto con la seguridad y la asistencia material, para que cada elemento de una respuesta eficaz en situaciones de emergencia fuese gestionado de manera complementaria. Lo que comenzó como una continuación de la reforma estructural con atención a la preparación ha resultado ser un factor determinante para que el ACNUR pueda ofrecer eficazmente protección y asistencia a las personas afectadas por las emergencias en los últimos tres años.

51. El enfoque que utiliza el ACNUR desde hace mucho tiempo en relación con el personal encargado de las situaciones de emergencia, se ha basado en la creación de un equipo de funcionarios especializados en las emergencias, una lista reducida de candidatos internos y una dependencia considerable de los asociados "de reserva". El "enfoque institucional" introducido en 2011 permite que las operaciones de emergencia tengan acceso a todos los recursos humanos y conocimientos especializados del ACNUR y se basa en la ampliación del sistema de listas. Gracias a la existencia de una lista de funcionarios superiores especializados en situaciones de emergencia (P-5 a D-2), puede nombrarse a directores experimentados capaces de asumir la dirección de las situaciones de emergencia. Las redes técnicas se mantienen con expertos internos y externos para atender las necesidades de alojamiento, suministro, gestión de la información, coordinación por grupos y esferas vitales de protección, como la protección de los niños y contra la violencia sexual y de género. Los expertos externos están disponibles mediante acuerdos de personal de reserva concluidos con 17 asociados internacionales; sus listas de candidatos, que el año pasado ofrecieron 300 expertos preparados para el despliegue, completa el Equipo de Intervención en Situaciones de Emergencia del ACNUR, creado hace muchos años, que mantiene a 100 funcionarios listos para el despliegue con un preaviso de 72 horas. La

utilización estratégica de asociados "de reserva" sigue siendo una parte fundamental e inestimable de las operaciones de emergencia del ACNUR.

52. Los cimientos de una nueva respuesta de emergencia consisten en un marco de autoridades y responsabilidades designadas para activar o desactivar una emergencia y un procedimiento de coordinación interna. Las políticas definen diversos niveles de emergencia, cada uno de los cuales da acceso al personal de emergencia, al apoyo de la sede y a los recursos materiales y financieros. Esta claridad aporta previsibilidad, lo que propicia una ejecución más eficaz de las actividades sobre el terreno.

53. El apoyo de la sede ofrece orientación sobre la evolución del contexto interinstitucional y operacional, incluidas las alianzas en situaciones de emergencia con refugiados, en que el ACNUR suele ejercer sus funciones de dirección y coordinación junto con otras estructuras interinstitucionales de coordinación en una crisis humanitaria más amplia. La orientación sobre el nivel de personal especializado en las situaciones de emergencia y la preparación de llamamientos de emergencia ha reforzado el enfoque institucional del ACNUR. El asesoramiento sobre los elementos fundamentales de la protección en las situaciones de emergencia permitirá garantizar aún más si cabe la incorporación de un enfoque sólido de protección en la respuesta desde el primer momento.

54. En cuanto al socorro básico en la respuesta a una situación de emergencia, la Oficina ha establecido una meta de capacidad para proporcionar artículos no alimentarios, como tiendas de campaña y colchones y mantas, a 600.000 personas en un plazo de 72 horas. A fin de acercar los suministros a las poblaciones afectadas, un sistema mundial de gestión de reservas engloba a los almacenes y los centros regionales del África Occidental, Central y Oriental, Europa y el Oriente Medio. Ello ha mejorado la flexibilidad y reducido a la vez el tiempo y el coste del transporte. La rápida sucesión de nuevas emergencias en toda África y el Oriente Medio en los últimos años ha confirmado la validez de este enfoque.

B. Protección

55. La *Nota sobre protección internacional* acompaña el informe anual del Alto Comisionado a la Asamblea General. Subrayamos varios avances fundamentales en materia de protección que se han logrado durante esta década.

1. Fortalecimiento de los marcos normativos

Evento intergubernamental a nivel ministerial

56. El 60º aniversario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el 50º aniversario de la Convención para reducir los casos de apatridia brindaron la oportunidad de señalar a la atención de todo el mundo los problemas persistentes en relación con los desplazamientos forzados y la apatridia e impulsar un compromiso renovado respecto de su resolución. En diciembre de 2011, el ACNUR organizó un evento intergubernamental a nivel ministerial para conmemorar esos aniversarios en el que participaron unos 155 gobiernos y 60 organizaciones.

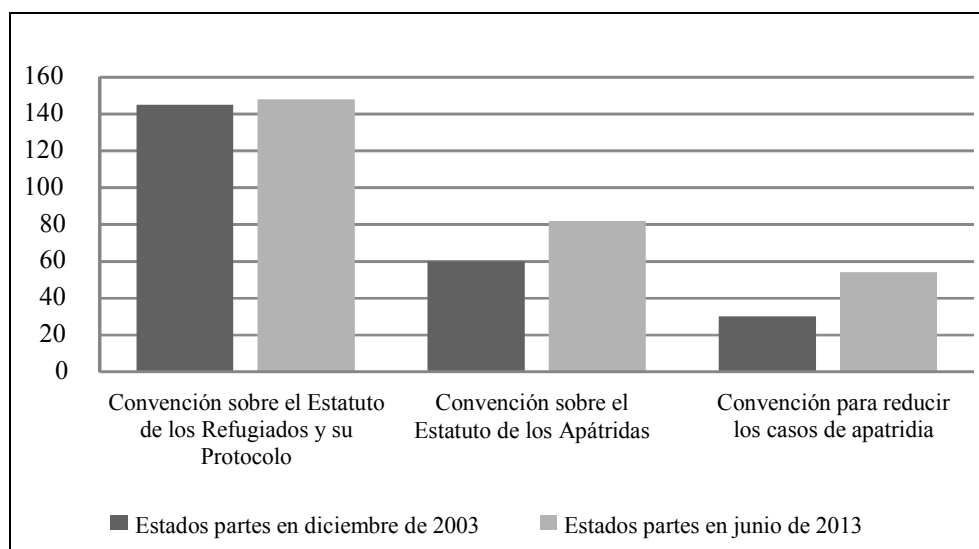
57. Los principios en que se basa el régimen internacional de protección de los refugiados —tolerancia, solidaridad y respeto de los derechos humanos y la dignidad humana— fueron reafirmados con contundencia, en particular mediante un comunicado ministerial conjunto, pero también mediante un gran número de adhesiones y promesas de adhesión a una de las convenciones sobre la apatridia o a ambas. Sin embargo, los Estados reconocieron que el disfrute de los derechos enunciados en las convenciones dependía de una aplicación adecuada a nivel nacional y de la adopción de un sistema de asilo de calidad. Un total de 106 Estados se comprometieron a aplicar una serie de medidas para fortalecer

sus políticas y leyes nacionales sobre la protección de los refugiados, los apátridas y los desplazados internos y encontrar soluciones duraderas¹⁹. Los Estados utilizaron también el comunicado para reconocer la generosidad de los países de acogida y renovar su compromiso de cooperar a nivel internacional a través de la solidaridad, la responsabilidad y el reparto de la carga. Una promesa conjunta de los Gobiernos de Alemania, México, Noruega y Suiza para tratar de comprender mejor las necesidades de protección de los desplazados internacionales a raíz de catástrofes naturales, incluidas las causadas por el cambio climático, se ha plasmado en la iniciativa Nansen que sigue en marcha en cooperación con los Estados interesados a nivel regional y subregional.

58. En la actualidad, las oficinas del ACNUR en todo el mundo ayudan a los Estados miembros a hacer efectivas sus promesas. El logro de avances en la aplicación fue uno de los elementos clave de las declaraciones de muchos Estados durante el 63º período de sesiones del Comité Ejecutivo en 2012. Se espera que la información anual actualizada que presenten los Estados siga dando cuenta de progresos.

Gráfico 8

Estados partes en las convenciones sobre refugiados y apátridas, 2003-2012



Diálogos sobre las dificultades en materia de protección

59. Si bien fueron básicamente Estados los que se comprometieron durante las conmemoraciones, se ha creado otra plataforma anual para hacer partícipe a una amplia gama de asociados —tanto tradicionales como potenciales— con el fin de examinar las deficiencias que se observan actualmente en materia de protección. El Diálogo del Alto Comisionado sobre los problemas de la protección comenzó en 2007 en respuesta a las situaciones cada vez más arraigadas y complejas de desplazamiento forzoso que debía afrontar la Oficina. Su propósito era abordar creativa y colectivamente algunos de los problemas principales, como los desplazamientos prolongados, los desplazamientos en las zonas urbanas y la protección y la búsqueda de soluciones en el contexto de las migraciones mixtas.

¹⁹ Véase *Compromisos 2011: Evento Intergubernamental a nivel ministerial sobre los refugiados y los apátridas* (disponible en www.unhcr.org).

60. Los Diálogos se han convertido en un foro de innovación y debate abierto precisamente porque unen a partes interesadas que tienen un interés claro en esas cuestiones y se han adherido a los principios humanitarios y que, sin embargo, no han sido interlocutores tradicionales en ese ámbito, como los alcaldes, los funcionarios locales, las comunidades religiosas y los representantes del mundo académico.

61. Los Estados y otras partes interesadas han acogido los Diálogos como un medio informal para sentar las bases de una eventual adopción de medidas concretas o el establecimiento de nuevas alianzas. Aunque no están estructurados de modo que se produzcan resultados formales, los Diálogos han propiciado reflexiones que han permitido encontrar nuevas ideas y han dado pie a importantes iniciativas, como los nuevos enfoques de las situaciones prolongadas de desplazamiento y las actividades orientadas a atender las necesidades de protección de los refugiados en los contextos urbanos. El Diálogo sobre los Desafíos de la Protección 2012 (Fe y Protección) impulsó la colaboración de 25 ONG de inspiración religiosa y la aprobación de una declaración sobre la acogida basada en las tradiciones budista, cristiana, hinduista, islámica y judía, a fin de orientar a los líderes de comunidades basadas en la fe a crear entornos de acogida para los refugiados y los desplazados, entre otras cosas promoviendo la tolerancia y luchando contra la xenofobia.

2. Ampliación de las actividades operacionales en favor de los apátridas

62. En la última década, la Oficina ha ampliado considerablemente su labor en favor de los apátridas. Con 61 operaciones relacionadas con la apatridia en 2013, el gasto mundial en actividades en ese ámbito prácticamente se ha triplicado en tres años.

63. Ese aumento no es casual: el ACNUR llevó a cabo una campaña concertada de sensibilización y promoción de las adhesiones a las convenciones de 1961 y 1954 antes de las conmemoraciones. Un total de 61 Estados realizaron 105 promesas para resolver el problema de la apatridia mediante la adhesión a una de las convenciones o a ambas, la introducción de reformas en las leyes sobre nacionalidad, la elaboración de mapas de las poblaciones apátridas, el establecimiento de procedimientos oficiales para determinar la apatridia o la introducción de mejoras en la documentación civil.

64. En conjunto, eso implica un cambio radical de actitud en relación con la apatridia, y es uno de los principales logros de la última década. Ahora es fundamental que se cumplan las promesas en beneficio de los aproximadamente 10 millones de apátridas que aún hay en el mundo. Los progresos realizados en la última década para poner fin a la apatridia han sido importantes pero limitados: unos 4 millones de apátridas han obtenido una nacionalidad gracias a la modificación de leyes o políticas, en especial en Bangladesh, la Federación de Rusia, el Iraq, Nepal, la República Árabe Siria, Sri Lanka y Turkmenistán. La comunidad mundial podría, sin duda, acabar con la apatridia en los próximos diez años si existiera una voluntad política suficiente.

65. La Oficina está ayudando a los Estados a cumplir sus promesas y, de manera más general, a adoptar medidas para prevenir los casos de apatridia y poner fin a ese tipo de situaciones. El ACNUR ha colaborado con 64 países en la realización de encuestas y censos para recopilar datos sobre la magnitud de la apatridia en su respectivo territorio y está brindando apoyo a la creación de procedimientos de determinación de la apatridia, una etapa inicial indispensable. La Oficina también está respaldando el análisis de la compatibilidad de las leyes nacionales con las convenciones y ha facilitado las visitas bilaterales entre países interesados en revisar su legislación interna y países que la han revisado recientemente. Además de la ayuda a los Estados miembros, el ACNUR está creando una red mundial de alianzas estratégicas en materia de apatridia: el Primer Foro Mundial sobre la Apatridia tendrá lugar en 2014 y congregará a gobiernos, ONG, el mundo académico, organizaciones internacionales y apátridas con el fin de resolver el problema de la apatridia.

3. Rendición de cuentas a los interesados

66. El proceso de reforma institucional referido más arriba ha reforzado la rendición de cuentas del ACNUR: a la comunidad internacional, respecto del mandato que se le ha asignado; a los donantes, respecto de la utilización eficiente y eficaz de los fondos recibidos; y, en última instancia, a las personas de su competencia, respecto de la protección a que tienen derecho. Tanto a nivel operacional como institucional, el ACNUR ha adoptado el principio fundamental de la rendición de cuentas a las personas de que se ocupa: lo que comenzó en 2004 como un esfuerzo para incorporar las consideraciones de la edad y el género en las operaciones de la Oficina se ha convertido hoy en un enfoque basado en la edad, el género y la diversidad que fundamentalmente determina y orienta el modo en que el ACNUR incluye a las personas de su competencia en el diseño de sus programas, la prestación de protección y asistencia y la búsqueda de soluciones.

67. El propósito del enfoque basado en la edad, el género y la diversidad es la igualdad de todas las personas de la competencia de la organización en el disfrute de sus derechos. A nivel individual, eso significa un reconocimiento adecuado de las necesidades, las capacidades, las limitaciones y los recursos particulares de cada persona. En el plano operacional, implica colocar a esas personas en el centro de las decisiones que les afectan, tanto a ellas como a sus familias y comunidades. Las evaluaciones participativas, que ya están firmemente implantadas en los procesos de planificación y programación del ACNUR, son un medio esencial de aprovechar los conocimientos y las aptitudes de las personas afectadas para determinar y resolver los problemas de protección.

68. La experiencia del ACNUR con el enfoque basado en la edad, el género y la diversidad se ha plasmado en iniciativas específicas para mejorar la protección de las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, las personas que han sobrevivido a la violencia sexual y de género y otras personas con necesidades específicas. El apoyo a los profesionales que trabajan sobre el terreno a través de la serie *"Need to Know"* sobre las actividades realizadas junto con personas cuyas necesidades podrían haberse descuidado —como las lesbianas, los gays, los bisexuales, los transgénero y las personas intersexo; los ancianos; y los hombres y niños que han sobrevivido a la violencia sexual y de género— se presta en colaboración con las ONG y diversos asociados interinstitucionales. Con la participación de los asociados, la Oficina ha adoptado varias estrategias plurianuales —como el *Framework for the Protection of Children* (Marco para la protección de la infancia), la *Education Strategy 2012-2016* (Estrategia educativa), y *Action against Sexual and Gender-based Violence: an Updated Strategy* (Medidas contra la violencia sexual y de género: estrategia actualizada)— a fin de revitalizar las actividades operacionales mediante nuevas alianzas, nuevos programas educativos y la creación de puestos de especialista en protección.

C. Situaciones prolongadas de desplazamiento y soluciones

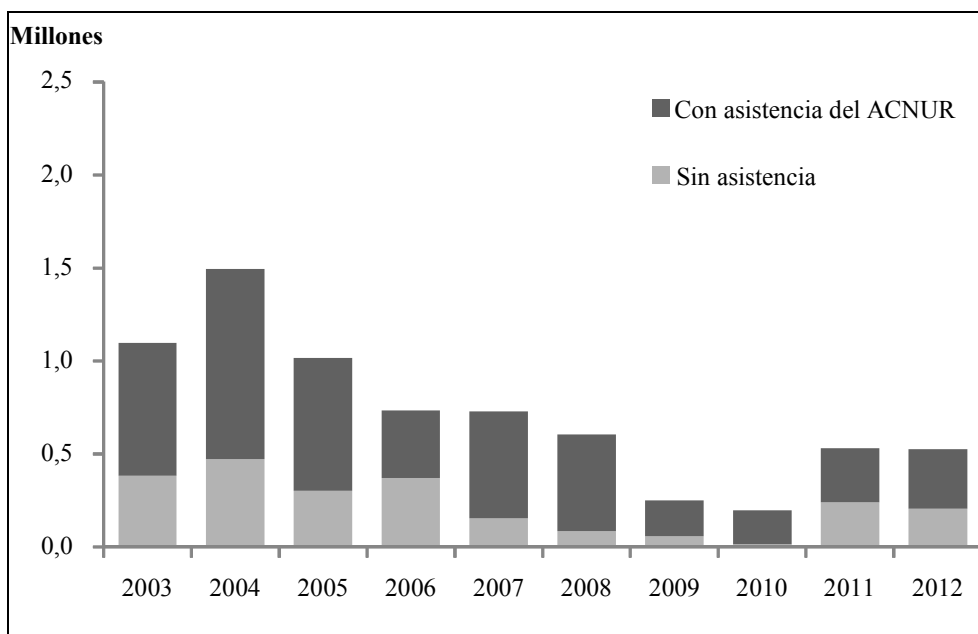
69. A principios de 2013, más de la mitad de los refugiados atendidos por el ACNUR —6,4 millones de un total de 10,5 millones— vivían en una situación prolongada de desplazamiento. El porcentaje relativo representa un aumento respecto de los años anteriores debido únicamente a los masivos desplazamientos recientes de personas procedentes de la República Árabe Siria. Ese hecho por sí solo apunta a la necesidad de aplicar plenamente una nueva forma de plantear las soluciones que no las considere como acontecimientos aislados, sino más bien como parte de un proceso continuo que requiere adoptar una orientación hacia la búsqueda de soluciones desde la primera intervención humanitaria.

70. Lograr que los refugiados restablezcan plenamente sus vidas y determinen su futuro en condiciones de estabilidad y en el pleno respeto de sus derechos sigue siendo el objetivo último del régimen internacional de protección y una responsabilidad básica de la Oficina, en colaboración con los Estados. El ACNUR se esfuerza activamente por promover tres tipos tradicionales de soluciones duraderas: la repatriación voluntaria y sostenible; la integración local; y el reasentamiento en un tercer país. Sin embargo, pese a los progresos conseguidos en relación con determinados grupos o poblaciones, en esta década no se han encontrado opciones válidas de soluciones duraderas para la mayoría de los refugiados.

71. La repatriación voluntaria sigue siendo la opción privilegiada por los refugiados y la más accesible para la mayoría. Durante el período que se examina, un total de 7,2 millones de refugiados pudieron regresar a su país. Algunos de los retornos se produjeron a gran escala relativamente pronto después de un conflicto o una crisis: así sucedió con los refugiados de Kirguistán y Côte d'Ivoire en 2010 y 2011. Otros fueron el resultado de avances o mejoras en los países de origen tras un desplazamiento amplio y reiterado, como en el Afganistán. Sin embargo, la persistencia de la inestabilidad en varios países de origen destacados ha hecho que en los últimos años muchos menos refugiados hayan podido regresar que en la primera mitad de la década.

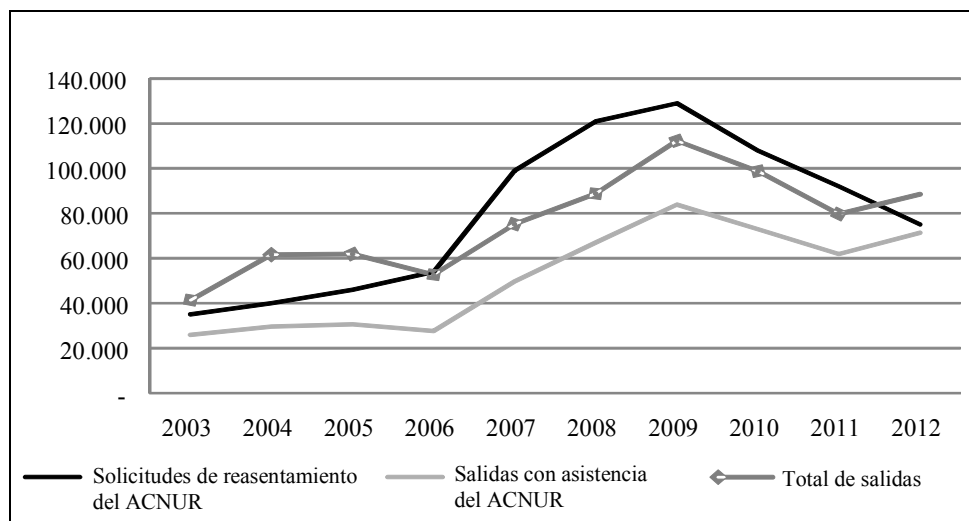
Gráfico 9

Repatriaciones de refugiados, 2003-2012



72. El reasentamiento en un tercer país es una herramienta fundamental de protección para los refugiados más vulnerables —por ejemplo, las mujeres y las niñas en riesgo— y un instrumento estratégico para demostrar la solidaridad internacional y aliviar parte de la carga que soportan los países de acogida. Ahora bien, como solución, ofrece una seguridad permanente y el disfrute de los derechos fundamentales al menor número de refugiados, algo menos del 1% en promedio. En la última década, se han registrado progresos al aumentar tanto el número de plazas disponibles como el número de países que participan habitualmente en los programas de reasentamiento (de 16 a 26). El total de refugiados reasentados anualmente ha aumentado en más del doble en esta década, llegando a 88.600 el año pasado. Sin embargo, solo se aprovecha una fracción de la capacidad internacional de reasentamiento de personas necesitadas, ya que 4 de cada 5 refugiados reasentados lo son en dos Estados solamente.

Gráfico 10

Reasentamiento de refugiados, 2003-2012

73. Para las personas que no pueden ser repatriadas ni reasentadas, la principal opción sigue siendo alguna forma de integración local, intermedia o a largo plazo. Sin embargo, la plena integración, con la naturalización y los correspondientes derechos al trabajo, la educación, los servicios, la vivienda y la libertad de circulación, es un proceso gradual que los Estados de acogida no siempre pueden o están dispuestos a establecer durante las afluencias masivas.

74. Dado que la magnitud del desplazamiento ha superado con creces la disponibilidad de soluciones, la Oficina ha introducido varios cambios fundamentales en su enfoque. En primer lugar, ha reconocido que el enfoque tradicional jerárquico respecto de las soluciones duraderas, que separa unas de otras, debe sustituirse por "estrategias de soluciones integrales", que promueven las tres soluciones simultáneamente y de forma complementaria. Este enfoque se ha aplicado de manera muy constructiva en las estrategias de soluciones integrales para los refugiados de Angola, Liberia y Rwanda, que han optado por las modalidades de repatriación y de integración local combinadas con la pérdida de la condición de refugiado. El ACNUR también aplica estrategias integrales para poner fin a la situación de los mauricianos en Malí y el Senegal, los ghaneses en el Togo, los chadianos en el Níger y los togoleses en Benin y Ghana. Ha comenzado a aplicarse una estrategia de soluciones integrales para los refugiados de la República Democrática del Congo en favor de casi medio millón de refugiados que viven situaciones prolongadas en la región de los Grandes Lagos y el África Central.

75. Al igual que con la protección, la cooperación y las estrategias regionales pueden dar un impulso decisivo al logro de soluciones. La *Estrategia para solucionar la situación de los refugiados afganos en apoyo de la repatriación voluntaria, la reintegración sostenible y la asistencia a los países de acogida* es un ejemplo de la promoción de soluciones integrales a través de inversiones comunitarias en las zonas de retorno, junto con asistencia a las comunidades de acogida, soluciones alternativas de residencia temporal que incluyan el derecho a trabajar, y el reasentamiento. Centrándose en las soluciones al problema de la vivienda, el Proceso de Sarajevo ha unido a los Gobiernos de Bosnia y Herzegovina, Croacia, Montenegro y Serbia en un plan regional para poner fin a un desplazamiento que data de principios de los años noventa.

76. Un segundo cambio fundamental en el enfoque de la Oficina se inspira en el reconocimiento de que un planteamiento centrado exclusivamente en las tres soluciones

duraderas —excluyendo objetivos concretos que distan mucho de ser soluciones completas pero que, no obstante, las apoyan— puede dar lugar a situaciones prolongadas de dependencia de la ayuda. Si no se encuentran rápidamente soluciones duraderas, las operaciones corren el riesgo de pasar de una respuesta de emergencia a una situación de "cuidado y mantenimiento" a largo plazo que a menudo se traduce en la creación y el mantenimiento de sistemas paralelos de prestación de servicios básicos. Un estudio realizado conjuntamente con el Programa Mundial de Alimentos reveló que las opciones de subsistencia de los refugiados eran muy escasas y apenas unos pocos tenían acceso a los mercados de trabajo o a tierras de cultivo, y que la principal fuente de ingresos era la venta de las raciones de alimentos y artículos no alimentarios. Las opciones para las mujeres eran más limitadas aún e incluían la recogida de leña, la mendicidad, el servicio doméstico y la prostitución de "supervivencia". El ACNUR está revisando actualmente su enfoque de apoyo a la autosuficiencia. Las intervenciones de calidad en favor de la autosuficiencia permiten a las personas vivir con mayor dignidad en el desplazamiento y fortalecer su capacidad con miras a una repatriación sostenible cuando las condiciones lo permitan; entretanto, la dependencia de la ayuda humanitaria disminuye la presión que soportan las comunidades de acogida.

77. Este enfoque implica otros cambios que abren nuevas oportunidades. En primer lugar, sustituye el modelo de "transferencia" de los agentes humanitarios a los agentes especializados en desarrollo. Para posibilitar la autosuficiencia y la resistencia, los asociados de los ámbitos gubernamental, humanitario y del desarrollo deben colaborar desde el primer momento. El ACNUR está tratando de elaborar y aplicar sus estrategias de manera que se tengan en cuenta y respalden los objetivos locales de desarrollo. Además de su colaboración con los asociados locales y nacionales para el desarrollo, el ACNUR trabaja en asociación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa Mundial de Alimentos, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y el Banco Mundial para llevar a cabo programas tanto en las comunidades de acogida como en las zonas de retorno. Con los asociados del sector público y privado, está mejorando la calidad de sus estrategias e intervenciones en materia de educación, subsistencia e iniciativa empresarial. Con los Estados, explora el modo de integrar los programas de migración por motivos laborales en estrategias de soluciones más amplias, por ejemplo a través de modalidades alternativas de residencia legal y permisos temporales. Ese tipo de disposiciones facilitan la regularización de su estatuto, lo que permite a las personas que necesitan una protección temporal o que todavía no se han beneficiado de una solución duradera mejorar en el ínterin sus recursos y autosuficiencia, y hacer una contribución a la comunidad en la que residen.

78. A través de las estrategias de soluciones integrales y las estrategias para promover la autosuficiencia, el ACNUR trata de eliminar los obstáculos que dificultan desde hace mucho tiempo la búsqueda de soluciones duraderas. Se apoya en nuevas relaciones con los asociados para el desarrollo y el sector privado. Cuando no se vislumbran soluciones inmediatas, el ACNUR hace todo lo posible por consolidar el capital humano y social para que los refugiados puedan vivir dignamente y ser productivos en espera de encontrar una solución duradera. Sin embargo, en este sentido, los Estados son fundamentales para encontrar soluciones, no solo a través de la integración local y el reasentamiento, sino también a través de la voluntad política necesaria para que todos y cada uno de los refugiados tengan la posibilidad, algún día, de regresar a su lugar de origen.

VI. Conclusión: perspectivas

79. En la última década, los desplazamientos forzados en el mundo se han extendido, prolongado y vuelto más complejos. La proliferación y la imprevisibilidad de los conflictos, combinadas con la falta de soluciones políticas para las largas crisis humanitarias, son un motor fundamental de esta tendencia. Otros factores a nivel mundial, como el crecimiento demográfico, la urbanización, la inseguridad alimentaria, la escasez de agua y de otros recursos y, sobre todo, los efectos del cambio climático, convergen de tal modo que la perspectiva es un aumento extraordinario de las necesidades humanitarias, aun cuando el acceso del personal humanitario se vea a menudo coartado a causa de la inseguridad. Con la incertidumbre económica y las restricciones presupuestarias que experimentan muchos gobiernos, no está claro si la comunidad internacional dispondrá de los recursos necesarios para responder a esas situaciones.

80. En un contexto en que los mandatos están muchas veces difuminados, el mandato del ACNUR sobresale por su claridad. Velar por la integridad de ese mandato jurídico singular seguirá siendo de vital importancia. Ahora bien, ante la perspectiva futura de mayores necesidades y complicados vínculos entre las causas de los desplazamientos, el ACNUR es más consciente que nunca de la importancia de las asociaciones para el cumplimiento de su mandato. Los pilares tradicionales de la acción humanitaria mundial —el sistema de las Naciones Unidas, las ONG y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja— siguen ocupando un lugar central en la labor que realiza la Oficina en favor de los refugiados, los apátridas y los desplazados internos, aunque se suma a ella un conjunto cada vez mayor y más diverso de asociados nacionales y locales. Dado que las alianzas en el sistema humanitario son cada vez más fuertes y esenciales, el ACNUR tiene la intención de coordinar eficazmente los esfuerzos en favor de los refugiados y favorecer una mayor sinergia sobre la base de la experiencia y la complementariedad de cada agente, a la vez que ofrece una interfaz apropiada y eficiente con otros mecanismos de coordinación de la labor humanitaria. En el empeño común de la acción humanitaria, en tanto que los principios humanitarios de neutralidad, imparcialidad e independencia se ven presionados desde distintas partes, el ACNUR y sus asociados deben mostrar también su firme compromiso con esos principios y redoblar sus esfuerzos para que se comprenda mejor su capital importancia.

81. La estrecha colaboración entre el ACNUR y los Estados sigue siendo fundamental, como se expresa en el Estatuto de la Oficina. Los Estados desempeñan un papel decisivo en la protección y la búsqueda de soluciones para los refugiados y los apátridas. Acogen a los refugiados y les ofrecen asilo. Proporcionan apoyo político y fondos para lograr soluciones duraderas, entre otras cosas resolviendo el problema de la apatridia con reformas legislativas y concediendo la nacionalidad. Aceptan a refugiados que desean reasentarse y les prestan apoyo mediante actividades de promoción. A fin de seguir desempeñando esas funciones y resolver los problemas futuros, es indispensable que los Estados y el ACNUR defiendan la solidaridad y la cooperación como principios fundamentales que inspiran la protección internacional. Ello requiere un reparto estable y adecuado de la carga y las responsabilidades con respecto a cuestiones que trascienden las fronteras nacionales, convirtiéndose en problemas internacionales.

82. La Oficina tiene la firme voluntad de trabajar con los Estados para establecer o mejorar los sistemas de asilo y prestarles apoyo cuando lo necesiten a fin de brindar protección y asistencia a las poblaciones de su competencia. El ACNUR puede y debe seguir ejerciendo su poder de convocatoria para encontrar soluciones duraderas, y sigue dispuesto a colaborar con los Estados interesados para encontrar medios innovadores de abordar las necesidades de protección de las personas desplazadas a otros países por

motivos distintos de la persecución, las violaciones graves de los derechos humanos y los conflictos en curso.

83. De manera más inmediata, habida cuenta de la magnitud actual de los desplazamientos, un problema apremiante es mantener el espacio de protección y asilo ayudando más a los Estados y las comunidades de acogida a gestionar las llegadas masivas. Dado que la duración de los desplazamientos va en aumento, una necesidad paralela es catalizar la voluntad política y la acción concertada para hallar soluciones a las situaciones prolongadas de desplazamiento y apatridia en la próxima década y afrontar las causas subyacentes. Mirando al futuro, en vista de las nuevas dinámicas que alejan a las personas de sus hogares, los Estados deben hacer gala de creatividad y visión de futuro para responder a la creciente complejidad de los desplazamientos y resolver las deficiencias de protección de las personas que se encuentran o podrían encontrarse en una situación de desplazamiento forzoso.
