



Asamblea General

Distr. general
30 de junio de 2010
Español
Original: inglés

Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado

61º período de sesiones

Ginebra, 4 a 8 de octubre de 2010

Tema 5 a) del programa provisional

Informes sobre la labor del Comité Permanente

Protección Internacional

Nota sobre protección internacional

Informe del Alto Comisionado

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–2	3
II. Espacio humanitario.....	3–11	3
III. Espacio de protección	12–19	6
IV. Urbanización.....	20–29	8
V. Protección internacional y migración mixta.....	30–40	10
VI. Resolución de las situaciones prolongadas y logro de soluciones duraderas	41–51	13
VII. Apatridia	52–56	15
VIII. Desplazamiento interno.....	57–64	16
IX. Observaciones finales	65–68	18

I. Introducción

1. En la Nota sobre protección internacional se examinan tradicionalmente los problemas de protección importantes encontrados durante el año anterior y la forma en que el ACNUR, los Estados y otras entidades han hecho frente a esos problemas. En la Nota de este año se examinan esos aspectos y se hace especial referencia a las grandes tendencias que afectan la protección de los refugiados, a saber, la reducción del espacio humanitario, los desafíos al espacio de protección, el aumento de la urbanización y el suministro de protección en las corrientes migratorias mixtas. En la Nota también se examinan los problemas existentes en las situaciones prolongadas, se analiza la evolución de la situación de los apátridas y los desplazados internos y se expresa la intención de colaborar con todas las partes interesadas durante los próximos aniversarios de los hitos importantes de la historia del ACNUR (véase el párrafo 67).

2. Hacer frente a las formas contemporáneas de desplazamiento y apatridia se está volviendo cada vez más complejo. La inseguridad y la inestabilidad, a menudo empeoradas por la grave situación social, la mala gestión y las crisis alimentaria, hídrica y económica, han complicado el suministro de protección y las soluciones al desplazamiento. Con este telón de fondo, suministrar protección requiere garantizar los derechos y libertades básicos de las personas de competencia del ACNUR, en particular los refugiados, los desplazados internos y las demás personas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares o países, así como los apátridas. Requiere combatir el racismo y las diversas formas de violencia contra las personas, en particular la violencia de género, los actos de violencia cometidos por pandillas y la violencia motivada por la orientación sexual. Requiere proteger la vida privada y la dignidad humana, atender necesidades fundamentales como la alimentación, el alojamiento, la educación, la salud o el saneamiento, y satisfacer las necesidades específicas de las personas vulnerables. Requiere individualizar tempranamente a las personas que necesitan protección y determinar las medidas que deben adoptarse para llenar sus necesidades. Suministrar protección también requiere que haya suficiente espacio humanitario: un espacio seguro para las personas a las que se procura proteger y para los que brindan protección. Suministrar protección exige una respuesta colectiva que incluya acuerdos de asociación vigorosos y eficaces con y entre los Estados, los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, los medios académicos, la sociedad civil, las comunidades de acogida y los propios desplazados forzosos y apátridas. Por último, y no por ello menos importante, suministrar protección requiere un compromiso sostenido, que incluya una financiación estable, para permitir la elaboración y aplicación de un gran número de respuestas en materia de protección y la búsqueda de soluciones.

II. Espacio humanitario

3. El año pasado, los conflictos en curso en muchos países generaron un temor y una inestabilidad constantes, que en muchos casos dieron lugar a desplazamientos internos y transfronterizos. La violencia indiscriminada, el desprecio por los derechos y obligaciones básicos y la victimización deliberada de civiles siguieron siendo fenómenos generalizados en diversas partes del mundo. Regiones y países enteros siguieron siendo inseguros e inestables. En África, los conflictos en la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia y el Sudán continuaron generando grandes desplazamientos. En Asia, la situación siguió siendo inestable en el Afganistán meridional. En el Oriente Medio, la situación de seguridad en el Iraq siguió deteriorándose antes de las elecciones de marzo de 2010 y en el Yemen continuó el malestar agudizándose la violencia

en el norte. En América Latina, Colombia y sus vecinos continuaron experimentando un elevado índice de nuevos desplazamientos.

4. Llevar a cabo operaciones en situaciones de inseguridad e imprevisibilidad es un desafío en todo sentido. El ACNUR ha venido revisando sistemáticamente la planificación y preparación para casos de emergencia en relación con algunas de las situaciones en rápida evolución. En una serie de operaciones, el ACNUR y sus asociados pudieron hacer importantes progresos. Junto con otros organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el ACNUR intervino, por ejemplo, en la crisis que se produjo en la provincia fronteriza noroccidental de Khyber-Pakhtunkhwa (Pakistán) suministrando ayuda humanitaria, prestando asistencia al Gobierno en el registro de los desplazados, estableciendo centros de recepción y proporcionando ayuda. En el Yemen, se abrieron tres centros permanentes para registrar a los refugiados somalíes. En el norte del país, con la asistencia de las autoridades de la Arabia Saudita, el ACNUR pudo llevar a cabo tres operaciones transfronterizas para suministrar asistencia humanitaria urgente a la población de desplazados. En Etiopía, el ACNUR, en cooperación con el Gobierno, intervino ante una nueva corriente de refugiados somalíes registrándolos y proporcionando asistencia. En el Ecuador, una iniciativa de registro innovadora permitió que 27.000 refugiados colombianos que se encontraban en una región aislada del norte del país recibieran documentos de identidad.

5. Si bien la guerra y la persecución son realidades antiguas, su naturaleza ha cambiado y se suelen desdibujar las líneas divisorias entre civiles y militares y entre operaciones militares y acción humanitaria. Los conflictos actuales involucran a protagonistas múltiples, muchos de los cuales manifiestan un desprecio evidente por los principios humanitarios. Otros recurren indiscriminadamente a actividades delictivas o terroristas que suelen menoscabar y, a veces, tomar como objetivo las operaciones humanitarias. Actualmente, los conflictos y la inestabilidad social han aumentado los problemas de protección y seguridad, disuadiendo a personas de huir y entorpecido el acceso humanitario a las personas objeto de preocupación y el suministro de ayuda humanitaria, limitando así el suministro de protección y socorro. En el transcurso del año, el ACNUR hizo reiterado hincapié en que la militarización de los campamentos de refugiados, los ataques armados contra asentamientos de refugiados o desplazados internos y las demás formas de inseguridad en las zonas pobladas por refugiados comprometían la protección de las poblaciones afectadas, así como el apoyo público a los principios de la acción humanitaria y la institución del asilo.

6. El apoyo de las fuerzas de mantenimiento de la paz fue a menudo crucial para brindar seguridad a las actividades humanitarias y garantizar la integridad física de los refugiados y los desplazados internos, así como el carácter civil y humanitario de los campamentos. Por ejemplo, la presencia de las fuerzas de mantenimiento de la paz en el Chad oriental contribuyó a disuadir de los ataques contra los campamentos de refugiados, desalentar el reclutamiento, particularmente de niños, y reducir la amenaza de bandolerismo y violencia sexual. En los casos en que la misión de mantenimiento de la paz tiene un mandato de "protección de civiles", el ACNUR, a la cabeza del Grupo de Protección Mundial, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y otros asociados, colaboraron estrechamente para coordinar las estrategias de protección, a fin de evitar la duplicación de tareas. Además, el ACNUR está prestando asistencia al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para compilar "prácticas óptimas" en relación con las actividades conjuntas de protección, como en la República Democrática del Congo, donde la Misión de las Naciones Unidas (MONUC) ha publicado un folleto para asesorar a las tropas sobre la forma de gestionar determinadas situaciones de protección.

7. Al mismo tiempo, la presencia de fuerzas de mantenimiento de la paz tiene sus limitaciones. Es el restablecimiento de estructuras nacionales y locales de protección

eficaces que permite que las poblaciones afectadas regresen en condiciones de seguridad y dignidad y crear una sociedad estable. Adicionalmente, cuanto más organismos dependan de los militares para garantizar las operaciones de socorro, mayor será el riesgo de que el personal humanitario sea considerado parcial, lo que pondrá más en peligro las operaciones humanitarias. Los trabajadores humanitarios pueden ser blanco o víctimas de actos de violencia fortuitos. En 2009, el ACNUR, sus asociados y otros organismos de las Naciones Unidas sufrieron numerosas pérdidas en muchas partes del mundo.

8. El ACNUR siempre ha destacado la necesidad de mantener la capacidad de operar de manera independiente respecto a las agendas políticas y de conformidad con los principios básicos de la acción humanitaria, en particular la neutralidad y la imparcialidad. La inseguridad existente en algunos países siguió limitando la capacidad de la Oficina y sus asociados para llevar a cabo eficazmente las operaciones y llegar a las poblaciones objeto de preocupación. En algunas situaciones, el excesivo énfasis puesto en la soberanía nacional ha tenido efectos adversos, perpetuando aún más el sufrimiento. Las limitaciones impuestas a los organismos humanitarios, la expulsión de funcionarios clave o las limitaciones impuestas a las visas, y la suspensión de ayuda humanitaria fundamental menoscabaron los esfuerzos para suministrar socorro y protección en una serie de operaciones.

9. Ante tales desafíos, el ACNUR creó un comité directivo permanente de seguridad, encargado de examinar la situación de seguridad de las operaciones fundamentales y recomendar medidas más enérgicas para responder a las amenazas observadas. Además, la Oficina ha procurado aumentar su capacidad para recolectar información, así como mejorar la capacitación y las normas de intervención para su personal y el de sus asociados en la ejecución. A pesar de las limitaciones, el ACNUR encontró vías innovadoras para seguir prestando servicios a las personas de su competencia.

10. La generalizada violencia sexual y de género siguió siendo una característica definitoria de muchos conflictos. Junto con la crueldad contra los niños en los conflictos armados, dicha violencia se considera cada vez más como un problema de seguridad mundial. Prueba de ello es el nombramiento, en 2010, de la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos. La violencia sexual y de género en los conflictos planteó al ACNUR y sus asociados situaciones problemáticas en las que la continuación de los programas humanitarios fundamentales y la protección del personal y los desplazados se volvieron aún más difíciles. Las estrategias integrales para combatir ese tipo de violencia se incorporaron a las actividades del ACNUR relacionadas con la protección física, la salud, el acceso al apoyo psicosocial y la justicia, los medios de subsistencia, el empoderamiento comunitario y las soluciones duraderas. Por ejemplo, en el Sudán meridional el ACNUR puso en marcha una encuesta interinstitucional sobre la prevalencia de la violencia sexual y de género para facilitar la elaboración de un marco legislativo y una estrategia interinstitucional de prevención e intervención.

11. Garantizar una acción y una presentación de información más sistemáticas sobre los casos de violencia sexual y las tendencias en esa esfera siguió siendo un importante desafío. El proyecto de sistema de gestión de la información sobre la violencia de género puesto en marcha por el Comité Internacional de Rescate, el ACNUR y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) proporcionó una herramienta útil a todos los actores humanitarios en el terreno, para llevar a cabo una labor de recolección y análisis de datos de manera sistemática, segura y ética. El proyecto se experimentó en Kenya, Tailandia y Uganda y demostró su utilidad para garantizar una recolección normalizada de datos sobre los distintos casos, obtener resultados estadísticos importantes y proporcionar información para la subsiguiente respuesta.

III. Espacio de protección

12. Las personas que huyen de la persecución, los conflictos armados, la violencia generalizada y las violaciones masivas de los derechos humanos son las principales interesadas en obtener protección y no verse obligadas a volver a encontrarse en una situación en que pelagra su vida o su libertad. Los redactores de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, que habían vivido directamente la huida de los refugiados europeos durante la segunda guerra mundial, tuvieron en cuenta esa necesidad fundamental de protección y estabilidad durante sus deliberaciones. Otorgaron pues prioridad en la Convención —piedra angular del derecho internacional de los refugiados— tanto a la protección contra la devolución como a toda una serie de derechos muy concretos que los refugiados deben poder ejercer para proseguir su vida: asegurar la educación de sus hijos, obtener documentos de identidad y de viaje, tener un trabajo o ejercer una profesión, y acceder a los tribunales y a la justicia.

13. A pesar de este marco jurídico amplio y consagrado para la protección de los refugiados, en varios países y regiones seguía habiendo un déficit de aplicación. En algunos lugares esto ocurría porque el Estado en cuestión todavía no había pasado a ser parte en los instrumentos internacionales sobre los refugiados —aunque ello no ha impedido que algunos de esos Estados brinden protección a los refugiados. En otros lugares, ello se debía a una variedad de razones, como la falta de recursos, la limitada capacidad o la falta de conocimientos y de disposición para transponer las obligaciones internacionales en la legislación nacional.

14. En los Estados en que los sistemas de asilo aún no se han establecido o no están funcionando plenamente o de manera satisfactoria (actualmente más de 50 países), la determinación del estatuto de refugiado del ACNUR siguió siendo la base para el suministro de protección y asistencia. A pesar de que en 2009 la Oficina resolvió 66.000 solicitudes, la determinación del estatuto de refugiado es una actividad que utiliza muchos recursos y requiere conocimientos y aptitudes especializados. El número de solicitudes recibidas por el ACNUR cada año supera con creces su capacidad de tramitación. Hay pues mucho trabajo atrasado. La Oficina está tratando de aumentar su capacidad para determinar el estatuto de refugiado mediante actividades de capacitación, asesoramiento y apoyo a las operaciones, y en 2009 amplió sus acuerdos de asociación con la Junta de Inmigración y Refugiados del Canadá y con el *Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides*, cada uno de los cuales asigna a las operaciones expertos en determinación del estatuto de refugiado.

15. El ACNUR siguió proporcionando orientación y asesoramiento sobre asuntos prácticos y de procedimiento y colaborando con los gobiernos para reforzar los nuevos sistemas de asilo, en particular mediante la capacitación y la traducción y promoción de leyes y otros textos. En Marruecos, el Ministerio de Justicia, en cooperación con la judicatura, las fuerzas del orden y el ACNUR, ejecutaron con éxito un programa de promoción del derecho de los refugiados. En Israel, la Oficina participó en un programa de capacitación de seis semanas para los funcionarios del Ministerio del Interior que asumieron la responsabilidad de examinar las solicitudes de asilo después de la transferencia al Gobierno, en 2009, de la responsabilidad de determinar el estatuto de refugiado. En la Arabia Saudita, el Alto Comisionado puso en circulación un libro en el que se examina la influencia que ha tenido la *sharia* islámica en el derecho internacional de los refugiados contemporáneo, para su utilización como importante herramienta de sensibilización en toda la región. En Asia se introdujo un nuevo mecanismo para construir y reforzar el marco de protección en los Estados Miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), con el establecimiento de la Comisión Intergubernamental de Derechos Humanos de la ASEAN. En el continente americano, el ACNUR organizó el

primer seminario para las comisiones nacionales de refugiados de los Estados Miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

16. La garantía de calidad fue el núcleo de un análisis comparativo de amplio alcance relativo a la transposición de disposiciones fundamentales de la Directiva de la Unión Europea sobre los procedimientos de asilo en la legislación nacional de 12 Estados Miembros de la Unión Europea. El ACNUR concluyó que la armonización de la legislación o la práctica aún no se ha logrado debido a la amplia discrecionalidad y las excepciones autorizadas por la Directiva, así como a la interpretación y aplicación divergentes de muchos artículos. Es preciso hacer más esfuerzos para mejorar las normas y garantizar sistemáticamente unos procedimientos de asilo justos y eficaces en toda la Unión Europea.

17. La iniciativa de integración de criterios de edad, género y diversidad, que beneficia a todas las categorías de personas de competencia de la Oficina, siguió siendo aplicada por las oficinas locales para elaborar normas y mejorar la protección de las personas que corren más riesgo. Una de esas categorías es la de las personas con discapacidad. El ACNUR y sus asociados han adoptado la iniciativa en diversos países, entre ellos Kenya, la República Árabe Siria y el Yemen, para suministrar programas de subsistencia a las personas con discapacidad y elaborar programas de divulgación comunitaria; prestar asesoramiento; facilitar el acceso a la atención médica; y organizar programas de formación profesional. Mediante evaluaciones participativas, el ACNUR ha podido individualizar y hacer frente a diversos problemas, como el mejoramiento de las tasas de asistencia escolar en la República Unida de Tanzania, la lucha contra el consumo de drogas entre los niños de Nepal o la preservación de las culturas indígenas en vías de extinción en Colombia. En Benin, la Oficina realizó una "encuesta sobre satisfacción del cliente" que permitió introducir importantes mejoras en los servicios de recepción y asesoramiento ofrecidos en ese país. Otras novedades conexas fueron la publicación de la Guía sobre las solicitudes de asilo relativas a la mutilación genital femenina y de las Directrices de protección internacional relativas a las solicitudes de asilo de niños.

18. Las decisiones judiciales pronunciadas durante el año contribuyeron a una interpretación y una aplicación coherentes y adecuadas de las normas pertinentes, resolviendo a menudo el déficit de protección en los casos en que los procesos administrativos no prosperaban. El ACNUR siguió colaborando con la comunidad judicial, en particular la judicatura, en diversos países y jurisdicciones regionales, prestando asistencia a las redes judiciales, aumentando su capacidad e interviniendo en causas sustanciadas ante tribunales nacionales. La Oficina publicó informes en el marco de causas relacionadas con el asilo sustanciadas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos invitó al ACNUR a emitir sus opiniones sobre cuestiones relacionadas con el asilo y el derecho de los refugiados.

19. Los casos de devolución, ocurridos a menudo a espaldas del público, disfrazados de retornos voluntarios o encubiertos en la nueva terminología como "expulsiones informales", unidos a los prolongados períodos de espera para registrarse y resolver debidamente las solicitudes de asilo, surgieron durante el año como indicadores elocuentes de las deficiencias existentes en la protección. El ACNUR también observó deficiencias en los sistemas de asilo que generaron subsiguientes traslados, a veces en forma de repatriaciones forzosas al país de origen. En algunos casos, los refugiados que aguardaban un reasentamiento urgente desaparecieron súbitamente. En otros casos, el ACNUR pudo impedir la devolución interviniendo oficial u oficiosamente ante las autoridades competentes o por conducto de los mecanismos de derechos humanos. Cuando se produce una devolución, el estatuto de refugiado no cesa y la Oficina sigue teniendo la responsabilidad de vigilar y proteger a las personas de su competencia.

IV. Urbanización

20. Las personas de competencia del ACNUR están cada vez más migrando a las zonas urbanas o residiendo en esas zonas, lo que agrava la ya complicada mezcla de inseguridad y deficiencias legales o institucionales reseñadas anteriormente. Esos movimientos son motivados por la búsqueda de protección y el deseo de mejorar las perspectivas económicas y sociales. De hecho, algunos refugiados logran mejorar su suerte gracias a ese movimiento, pero la situación que aguarda a los que se mudan a las ciudades suele ser cruel y hostil, y las soluciones que se buscan difíciles de alcanzar.

21. En el Diálogo del Alto Comisionado de 2009 sobre problemas de protección, en que se analizaron específicamente los problemas de las personas de competencia de la Oficina en los entornos urbanos, se reconoció que la urbanización era una tendencia irreversible. Se estima que hay 5 millones de refugiados bajo el mandato del ACNUR, y muchos millones más de desplazados internos, que viven en las zonas urbanas. No es común que se comprenda bien su situación en las ciudades y las comunidades de acogida. Muchos optan por permanecer sin registrarse y ocultos para las autoridades porque temen el hostigamiento, la discriminación o las amenazas a su integridad física; a otros se les impide registrarse. Los refugiados pueden temer ser detenidos, encarcelados y devueltos a su lugar de origen. Sin documentos, pueden volverse propensos a abusos como la explotación o el desalojo forzoso y experimentar dificultades para acceder a los servicios básicos. Frecuentemente, los refugiados y los desplazados internos viven en barrios de tugurios y aldeas de casuchas superpobladas y no pueden asegurarse el sustento. Se ven sistemáticamente obligados a ganarse la vida en el sector informal de la economía, donde suelen ser objeto de diversas formas de explotación.

22. En septiembre de 2009, el ACNUR dio a conocer una nueva política para los refugiados urbanos destinada a orientar a las oficinas en la búsqueda de soluciones a los problemas encontrados en los entornos urbanos. Esa política reconoce los marcos legales y normativos nacionales en los que tiene que aplicarse, pero tiene por finalidad fomentar el desarrollo progresivo de esos marcos y contribuir a ese desarrollo promoviendo los derechos, el bienestar y la autosuficiencia de los refugiados en las zonas urbanas. La política se está aplicando en ciudades de todo el mundo. Además, con carácter de medida complementaria del Diálogo del Alto Comisionado, el ACNUR seleccionó siete "sitios piloto" para seguir de cerca la puesta en práctica de la política, examinar los problemas encontrados y establecer las enseñanzas adquiridas y las buenas prácticas que pueden reproducirse en otras partes.

23. Concluir acuerdos de asociación sólidos e innovadores con los gobiernos (tanto a nivel nacional como local), así como con organizaciones comunitarias o confesionales, es esencial a este respecto. Como parte de los preparativos del Diálogo, el ACNUR colaboró intensamente con una serie de organizaciones, en particular con organismos de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales y ONG. El ACNUR también colaboró activamente en el Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos sobre la respuesta a los desafíos humanitarios en las zonas urbanas, presidido por Hábitat (Naciones Unidas). El informe preliminar del Grupo de Trabajo, presentado en noviembre de 2009, reveló que los organismos humanitarios y de desarrollo participantes tenían niveles muy diferentes de experiencia y conocimiento de los problemas existentes en los entornos urbanos y que solían carecer de herramientas y estrategias adaptadas. El ACNUR y Cities Alliance, coalición mundial de organismos municipales y asociados para el desarrollo, completaron un estudio preliminar sobre el desplazamiento urbano en el que se examinan las posibles esferas de cooperación y que se publicará a mediados de 2010. En América Latina se ha adoptado un marco para hacer frente específicamente a las necesidades de los refugiados urbanos. La iniciativa Ciudades Solidarias del Plan de Acción de México se ha

convertido en una plataforma en la que más de 25 municipalidades colaboran activamente en acoger y prestar asistencia a los refugiados que viven en las ciudades.

24. Sin lugar a dudas, la crisis económica mundial ha hecho más difícil la vida en las ciudades. Hay menos puestos de trabajo, las remesas de los trabajadores han disminuido y la xenofobia se ha intensificado. Un hecho positivo es que los programas de microcrédito han demostrado ser eficaces para ayudar a los refugiados en los entornos urbanos, por ejemplo en Benin, Gambia o el Togo. En Costa Rica, un plan de microcrédito y el proyecto Casa de Derechos contribuyeron a promover la protección y autosuficiencia de las familias de refugiados. En muchos países, el ACNUR contribuyó a proporcionar alojamiento a los desplazados internos y a iniciar actividades de generación de ingresos. La Oficina también apoyó a los gobiernos en sus esfuerzos para brindar condiciones de vida aceptables a los desplazados internos en los centros colectivos. En todos esos esfuerzos, la prioridad es garantizar la capacidad de recuperación y la autosuficiencia de las familias y las personas.

25. Una importante recomendación resultante del Diálogo del Alto Comisionado de 2009 es la necesidad de idear estrategias comunitarias para brindar asistencia y protección a las poblaciones de que se ocupa el ACNUR en las ciudades. Construir estructuras paralelas para suministrar servicios y asistencia, particularmente en las esferas del alojamiento, la educación y la salud, no sólo es costoso sino que también puede fomentar el resentimiento y el antagonismo entre esas personas. Por lo tanto, se está alentando a las entidades humanitarias y de desarrollo a trabajar de una manera que involucre tanto a las comunidades de acogida como a los desplazados y sostenga la viabilidad y cohesión de las comunidades locales. Aumentar la capacidad de las comunidades de acogida, incrementar la autosuficiencia, proporcionar acceso a la educación y la atención de la salud y fomentar la economía local generan muchos beneficios. El ACNUR reconoce las valiosas expresiones de generosidad, solidaridad y reparto de responsabilidad puestas de manifiesto diariamente por las administraciones y las comunidades locales, en particular las que han venido acogiendo a millones de refugiados durante décadas.

26. En muchas ciudades del mundo, los refugiados y los solicitantes de asilo sufren intolerancia, violencia, explotación, discriminación y xenofobia. Es importante contrarrestar esos fenómenos y llegar a las comunidades locales para hacer frente a los sentimientos de temor y resentimiento. Por ejemplo, en Sudáfrica se han concluido acuerdos prácticos entre la policía y el ACNUR para garantizar una rápida intervención ante los incidentes de violencia y entablar un diálogo entre la comunidad local, los desplazados y las autoridades. En Costa Rica, jóvenes refugiados participaron en un proyecto del ACNUR destinado a fomentar conciencia sobre los refugiados y combatir la xenofobia en las escuelas. En México, una publicación elaborada junto con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación a fin de combatir la discriminación contra los refugiados tuvo tanto éxito que se está traduciendo y adaptando para su utilización en Argelia. En diciembre de 2009, el ACNUR publicó una guía para combatir la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, en la que se presta asesoramiento sobre la forma de prevenir y reducir la discriminación contra las personas de competencia de la Oficina. Es un ejemplo del tipo de orientación adicional que se está desarrollando para mejorar la aplicación de la política de septiembre de 2009 para los refugiados urbanos. Como la lucha contra el racismo y la xenofobia excede la capacidad del ACNUR, la Oficina coopera, por ejemplo, con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, así como con la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), con el fin de hacer frente a esos problemas de derechos humanos y otros problemas conexos.

27. La escasa ayuda prestada, los elevados costos de vida y las importantes disparidades de ingresos entre la población del lugar de acogida y la población de desplazados son factores que han contribuido a la explotación sexual. Se sabe que dedicarse a un trabajo sexual expone desproporcionadamente a las mujeres y las niñas a la violencia, tanto de la comunidad como de las instituciones que deberían protegerlas. El ACNUR hace frente a la explotación sexual, entre otras cosas recomendando a las víctimas para su reasentamiento con arreglo a la categoría de mujeres en situación de peligro; apoyando los medios de subsistencia alternativos; promoviendo las relaciones sexuales seguras; y garantizando la individualización y protección tempranas de los niños que corren más riesgo.

28. Los niños y los adolescentes corren riesgos adicionales, particularmente en las zonas urbanas, debido a la delincuencia común y el tráfico de drogas. Los niños no acompañados o separados de sus familias corren más peligro por la falta de una estructura familiar que los apoye y proteja y que garantice su acceso a la educación. A menudo tienen que valerse por sí mismos, lo que los expone además al riesgo de ser explotados y maltratados. Un hecho positivo es que 20 operaciones del ACNUR permitieron aumentar las tasas de matriculación escolar de los niños refugiados en los entornos urbanos, en particular en Bangladesh y Malasia. El ACNUR también siguió propugnando, con éxito limitado, la inclusión no discriminatoria de los niños refugiados en los sistemas nacionales de protección de la infancia.

29. La violencia de las pandillas —fenómeno predominantemente urbano— también es un problema cada vez más importante que ha hecho aumentar el número de solicitantes de asilo en el continente americano (las solicitudes suelen ser presentadas por jóvenes que temen la persecución de los pandilleros). En México y Costa Rica se consideraron válidas algunas de esas solicitudes de asilo. En marzo de 2010, el ACNUR publicó la Nota de Orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas, para ayudar a los funcionarios competentes a evaluar esas solicitudes y garantizar una interpretación coherente de la definición de refugiado.

V. Protección internacional y migración mixta

30. Las personas se desplazan a través de las fronteras a otros países en busca de protección o prosperidad, o ambas cosas a la vez. Cada año, decenas de miles de personas arriesgan su vida realizando viajes peligrosos por tierras inhóspitas o mares embravecidos. Muchos pierden la vida, otros son objeto de malos tratos en manos de traficantes inescrupulosos. Los traficantes cobran enormes sumas de dinero y, por ejemplo, organizan viajes a través de cadenas de montañas en circunstancias peligrosas o a través del mar en embarcaciones abarrotadas que no están preparadas para el mar ni llevan suficientes provisiones.

31. Con excesiva frecuencia, los mecanismos tradicionales de control de las fronteras no reconocen ni atienden las necesidades de protección de las personas que son motivo de preocupación y que viajan junto a otras que tal vez no deseen regresar a sus hogares, pero que —a diferencia de los refugiados— no temen hacerlo. Los controles fronterizos en el mar proliferan y suelen regirse por normas no incluidas en el marco legislativo oficial. Las zonas marítimas de búsqueda y rescate se están convirtiendo en un nuevo punto de referencia para decidir si debe tener lugar el desembarco de los refugiados del mar. El ACNUR ha documentado numerosos casos de intercepción en alta mar de solicitantes de asilo y/o migrantes, en los cuales no se verificaron debidamente las necesidades en materia de protección. Son particularmente graves los ejemplos de devolución a países inseguros que no han firmado la Convención de 1951. Esas prácticas, cuando van acompañadas de marcos de protección inadecuados en el Estado receptor, hacen correr un gran peligro a los refugiados.

32. La idea de que los problemas relacionados con la migración irregular son insolubles y que los migrantes abusan sistemáticamente de los sistemas de asilo influye en la forma en que se controlan las fronteras, en la forma en que se acoge a los extranjeros que llegan al país, y en la decisión de si se consideran válidas o falaces las solicitudes de asilo. Existe una clara tendencia a aprobar leyes para disuadir o penalizar a los solicitantes de asilo que han entrado irregularmente o han permanecido en el país tras vencer su visa. Es positivo que en los Estados Unidos de América y China se hayan eliminado las restricciones a la entrada de personas con VIH. El ACNUR ha reconocido sistemáticamente el legítimo interés de los Estados en regular la inmigración y controlar la entrada, permanencia y expulsión de migrantes, pero la Oficina también ha destacado la necesidad de elaborar mecanismos para atender a los que piden protección internacional. El ACNUR y sus asociados siguieron colaborando con los Estados para que haya en las fronteras mecanismos que permitan a las personas que buscan protección poder acceder al territorio y a los procedimientos de asilo. Por ejemplo, en varios países de Europa central y oriental se pusieron en práctica acuerdos tripartitos en los que participaron el ACNUR y organizaciones asociadas en el control de las fronteras. El ACNUR también siguió participando en los debates sobre los procedimientos para hacerse cargo de las personas interceptadas o rescatadas en el mar.

33. El ACNUR siguió otorgando prioridad a la prestación de asistencia a los Estados para la elaboración de marcos y políticas de migración que tuvieran en cuenta la protección. El Plan de Acción de los 10 puntos sobre la protección de refugiados y la migración mixta se ha convertido en un importante instrumento de planificación estratégica. En junio de 2009, el ACNUR publicó una compilación de unos 150 ejemplos prácticos de 55 países sobre los éxitos alcanzados en la realización de las actividades inspiradas por el Plan de los 10 puntos. Una conferencia regional sobre la protección de los refugiados y la migración internacional, celebrada en Costa Rica en noviembre de 2009, ofreció una nueva oportunidad para conocer los principales problemas de protección en el complejo contexto de migración mixta de la región y examinar las respuestas necesarias para enfrentarlos. Además, en julio y diciembre de 2009 se organizaron dos mesas redondas de expertos, que permitieron reforzar los acuerdos de asociación estratégica y generaron un cuestionario de perfiles para la individualización de las personas con necesidades específicas en un contexto de migración mixta.

34. El ACNUR celebró que se aprobaran medidas y leyes para combatir la trata en varios países. La Oficina también continuó realizando actividades de sensibilización sobre la eventual necesidad de protección como refugiados de algunas personas víctimas de trata y llevó a cabo actividades para cerciorarse de que las personas que deseaban solicitar asilo fueran debidamente individualizadas y atendidas y que se les brindara acceso a los correspondientes procedimientos. Por ejemplo, el ACNUR participó activamente en actividades de promoción en una serie de regiones para que en las leyes y políticas nacionales contra la trata se tuviera en cuenta la protección y se establecieran mecanismos de remisión apropiados entre las fuerzas del orden y los organismos que se ocupan del asilo. A tal fin, al final de 2009 el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) concluyeron y distribuyeron los procedimientos operacionales estándar dentro de un marco común para individualizar y proteger a las personas víctimas de trata. Posteriormente se celebraron tres talleres regionales para el personal de la OIM y el ACNUR en Addis Abeba, Bogotá y Marrakech, a fin de contribuir a mejorar la cooperación y la coordinación interinstitucionales sobre este tema. La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos aprobó una resolución en la que exhortaba a los Estados Miembros a que estudiaran el posible vínculo entre la trata y la protección internacional de los refugiados, y a que otorgaran a las víctimas de la trata algún tipo de protección subsidiaria. En marzo de 2010, la Unión Africana organizó un taller para examinar medios eficaces de establecimiento de redes, coordinación y cooperación entre

los Estados Miembros, las comunidades económicas regionales y los asociados para hacer frente a la trata de personas en África, sensibilizar a los Estados sobre la aplicación de un plan de acción para combatir la trata y poner en marcha una campaña de sensibilización.

35. El movimiento transfronterizo de niños no acompañados y separados de sus familiares es una tendencia creciente y un problema mundial. Esos niños suelen ser privados de libertad por entrada irregular o uso de documentos falsos. Con demasiada frecuencia tampoco reciben información adaptada a su edad, no se les asignan tutores calificados ni pueden acceder a los procedimientos de asilo o a servicios de recepción adecuados. Tampoco se puede determinar su edad con precisión.

36. Por lo tanto, los niños de las corrientes de migración mixta a menudo no pueden presentar solicitudes de asilo y pueden permanecer sin registrar. Intervenir ante el alcance y la complejidad de la situación de los niños no acompañados y separados de sus familiares en corrientes de migración mixta supera la capacidad, el mandato y la competencia específica de una sola organización y requiere la cooperación interinstitucional y acuerdos de asociación con los gobiernos de los países de origen, tránsito y destino. A este respecto, el ACNUR, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la OIM establecieron un grupo de trabajo encargado de elaborar una estrategia conjunta sobre el mejoramiento de las respuestas a los problemas de protección de los niños en la migración mixta.

37. En Europa, el total de niños no acompañados y separados de sus familiares que solicitan asilo aumentó ligeramente en 2009, a unos 15.000, y más del 40% de ellos procedían sólo del Afganistán. Mediante una labor de investigación, realizada en particular por el ACNUR, se trató de determinar el perfil y los antecedentes de esos niños, así como su motivación para viajar a Europa. Muchos gobiernos europeos están adoptando medidas para expulsar a los niños que no necesitan protección internacional. El ACNUR procura cerciorarse de que los acuerdos de repatriación incluyan salvaguardias, como la determinación del interés superior del niño, el rastreo de la familia, una atención apropiada de largo plazo al regresar o la vigilancia posterior a la repatriación.

38. La detención de los refugiados y los solicitantes de asilo siguió preocupando, especialmente en los casos en que no hay motivos excepcionales, en que se deniega el acceso a los centros de detención al ACNUR o a sus asociados, o en que las condiciones de detención no se ajustan a normas aceptables. No son raras las condiciones de tipo penitenciario, que incluyen el empleo de esposas, capuchas y grilletes.

39. Cabe mencionar como hecho positivo que algunos países han elaborado políticas destinadas a evitar la detención de familias con niños, autorizar el acceso a los centros de detención, construir locales separados para los detenidos por razones de inmigración en vez de depender de los establecimientos penales, y publicar nuevas directrices sobre la detención que favorezcan a los solicitantes de asilo y los refugiados.

40. Para hacer frente a la detención injustificada, el ACNUR aboga enfáticamente por el recurso a modalidades alternativas a la detención que sean eficaces. En un estudio mundial sobre las alternativas a la detención en uso en una serie de Estados, realizado por la International Detention Coalition, se concluye que el recurso a esas modalidades, especialmente en el caso de las personas vulnerables y los niños, ha dado resultados positivos. Se alcanzan elevados niveles de salidas voluntarias y bajos niveles de fuga, y se protegen los derechos, la dignidad y el bienestar de los solicitantes de asilo y los migrantes. Para promover el recurso a esas modalidades en el Asia oriental, el ACNUR, junto con el Gobierno de la República de Corea, organizaron con éxito, en abril de 2010, una mesa redonda subregional sobre las modalidades alternativas a la detención.

VI. Resolución de las situaciones prolongadas y logro de soluciones duraderas

41. Muchos refugiados y desplazados internos quedan atrapados durante años en campamentos y comunidades sin la perspectiva de una solución duradera. El ACNUR ha tratado de aplicar estrategias integrales para poner término a las situaciones prolongadas. A tal fin, ha promovido la repatriación voluntaria de algunos y ha elaborado soluciones y medidas alternativas para garantizar la protección permanente de los refugiados que no pueden regresar a sus hogares. La Oficina celebró que en 2009 el Comité Ejecutivo aprobara la Conclusión sobre las situaciones de presencia prolongada de refugiados. El ACNUR también elaboró un plan de acción mundial sobre las situaciones prolongadas, haciendo hincapié en la necesidad de prestar asistencia y encontrar soluciones duraderas en un espíritu de colaboración, solidaridad y reparto de la carga a nivel internacional. La Oficina también participó en la redacción del informe "*Los pueblos olvidados de Europa: proteger los derechos fundamentales de las personas desplazadas desde hace mucho tiempo*", publicado por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. En ese informe se formulan importantes recomendaciones a los Estados Miembros.

42. En un esfuerzo por aliviar la carga ocasionada por la permanencia prolongada de un gran número de refugiados, el ACNUR, junto con los gobiernos y la comunidad internacional, trató de mejorar los medios, instalaciones y servicios disponibles en esas zonas y crear espacio para el desarrollo, reduciendo la dependencia y aumentando las posibilidades de autosuficiencia. Por ejemplo, en Bangladesh el ACNUR completó un amplio establecimiento de perfiles de todos los refugiados de los campamentos utilizando la metodología de evaluación del mayor riesgo para individualizar sistemáticamente a las personas con necesidades específicas, así como las calificaciones y aptitudes profesionales individuales, para detectar mejor las oportunidades de autosuficiencia y a aquellos que necesitaban reasentamiento. En el marco de una serie de iniciativas se brindó apoyo a las zonas afectadas por la presencia de refugiados o que acogían refugiados; algunas de esas iniciativas fueron el cierre y la rehabilitación de campamentos en Etiopía y Uganda, el Programa para las zonas afectadas por la presencia de refugiados o zonas de acogida de refugiados, en el Pakistán, y la estrategia de divulgación iniciada en Nepal. En varias operaciones urbanas fundamentales relacionadas con una presencia prolongada de refugiados, llevadas a cabo en particular en Armenia, Bangladesh, Burundi, Egipto, la India, Jordania, Malasia, la República Árabe Siria, el Senegal, el Sudán oriental, el Yemen y Zimbabwe, se adoptaron estrategias de autosuficiencia y empoderamiento. Bajo la dirección del Alto Comisionado Auxiliar (Protección), el empoderamiento de mujeres y niñas recibe el apoyo de la iniciativa *Women Leading for Livelihoods*. Varios proyectos experimentales ejecutados en 2009 tenían por finalidad aumentar las oportunidades de aprendizaje a distancia, formación profesional y acceso comunitario a las tecnologías. Aunque con los años se han realizado grandes progresos, el acceso a la educación y la matriculación escolar siguen figurando entre los principales problemas existentes en las situaciones prolongadas. Globalmente, la tasa de matriculación en la enseñanza primaria aumentó en diez operaciones realizadas en campamentos, en particular en Dadaab (Kenya) y el Sudán oriental.

43. La realidad de muchos refugiados y desplazados suele ser la de un renovado temor y de marginación, en su propia tierra o en la de otro, y no de seguridad y estabilidad. Algunos han logrado volver a sus hogares, pero el retorno en condiciones de seguridad y dignidad suele verse impedido por la inseguridad y la inestabilidad, así como por la indigencia. En muchos países, el éxito del retorno y la reintegración se ha visto entorpecido por procesos de paz estancados o frustrados, la presencia de minas terrestres, un registro insuficiente, una capacidad de registro insuficiente y la escasez de servicios y de oportunidades de subsistencia. El desafío para los repatriados consiste en disfrutar de las mismas condiciones

que los demás ciudadanos en cuanto a sus necesidades básicas, como la atención de la salud, la educación, el abastecimiento de agua o la seguridad alimentaria. En muchas operaciones, el ACNUR y sus asociados apoyaron la reintegración supervisando la protección y ejecutando programas, en particular para atribuir tierras arables y distribuir insumos agrícolas, poner en marcha cooperativas, suministrar agua y ejecutar proyectos de alimentos por trabajo.

44. A nivel operativo, el ACNUR siguió buscando oportunidades de repatriación y reintegración, entre otros países en el Afganistán, Burundi y el Sudán meridional. Por ejemplo, con el apoyo del ACNUR unos 54.000 afganos se repatriaron y más de 19.000 refugiados mauritanos regresaron a sus hogares desde el Senegal. Unos 17.000 refugiados regresaron de Zambia a la provincia de Katanga, en la República Democrática del Congo, y unos 330.000 refugiados sudaneses, o sea un 80% de la población de refugiados registrados en los países de asilo vecinos, han regresado a sus hogares. Desde que terminó el conflicto armado en Sri Lanka, en mayo de 2009, el ACNUR prestó apoyo al Gobierno en las tareas de desminado y suministró asistencia para garantizar la reintegración sostenible de los repatriados. Es fundamental lograr progresos en la reconstrucción y reconciliación para poder resolver el desplazamiento de ceilandeses dentro y fuera del país. En el Iraq, las actividades del ACNUR formaron parte del Plan interinstitucional de acción humanitaria para el Iraq, que prestó apoyo al Gobierno del Iraq en el establecimiento de las condiciones para facilitar el regreso de los refugiados y los desplazados internos. Pese a esos éxitos, sólo la cuarta parte del millón de refugiados volvieron a sus hogares en 2009, la cifra más baja en dos décadas.

45. Los refugiados aportan contribuciones bien reales y positivas a las sociedades en las que han encontrado refugio, frecuentemente proporcionando la mano de obra que se necesita y suministrando aptitudes esenciales al mercado. Pese a ello, la combinación de factores sociales y políticos, a menudo unida a las dificultades económicas del país de acogida, han convertido al logro de una autosuficiencia total en los países de asilo en un desafío en muchas partes del mundo. A este respecto, la escala y el impacto de la carga soportada por los países de acogida en el mundo en desarrollo no pueden subestimarse. Por ejemplo, la República Islámica del Irán y el Pakistán han acogido a millones de refugiados afganos durante décadas. La repatriación voluntaria sigue siendo la solución preferida para los afganos en la República Islámica del Irán, pero el ACNUR y el Gobierno están estudiando nuevas iniciativas destinadas a elaborar una estrategia sostenible de subsistencia mientras permanecen. En el mismo orden de ideas, el Pakistán autorizó a 1,7 millón de afganos registrados a permanecer en el país durante al menos tres años más, a la vez que proseguía la repatriación voluntaria y se renovaba la inversión en las comunidades de acogida.

46. En África, en particular en la República Unidad de Tanzania, donde 162.000 burundianos fueron naturalizados, la integración local ha surgido como una solución viable para los refugiados. Los marcos regionales, como el Protocolo sobre la libre circulación de personas y el derecho de residencia y establecimiento de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), son importantes mecanismos que mejoran las perspectivas de asentamiento local.

47. A pesar del éxito del ACNUR y los Estados, que duplicaron con creces el número de salidas en los últimos cinco años (de 42.000 en 2004 a más de 84.000 en 2009), la demanda de reasentamiento está aumentando y provoca una enorme brecha entre las necesidades y el número de plazas ofrecidas. El ACNUR estima que unas 203.000 personas necesitarán ser reasentadas en 2010, mientras que es probable que el número de plazas disponibles sea inferior a la mitad de esa cifra. En 2009, el ACNUR solicitó el reasentamiento de unas 128.000 personas.

48. La respuesta de la Oficina a la disparidad entre las necesidades y la capacidad de reasentamiento ha consistido en alentar a más países a establecer programas de reasentamiento o a examinar las solicitudes de reasentamiento del ACNUR, así como a colaborar con los países de reasentamiento habituales para aumentar su capacidad de admisión y dar prioridad a las respuestas a las necesidades y las solicitudes de reasentamiento.

49. Actualmente hay en todo el mundo 21 países que ofrecen plazas de reasentamiento. El ACNUR seguirá estudiando nuevas oportunidades para reasentar a los refugiados en otros países. Los esfuerzos de la Comisión Europea para establecer un programa conjunto de reasentamiento de la Unión Europea aumentarán aún más la capacidad de los Estados Miembros de la Unión Europea para dedicarse al reasentamiento como medio de proporcionar protección y compartir responsabilidades. Mientras tanto, Eslovaquia, Filipinas y Rumania han establecido centros de tránsito para la evacuación para el subsiguiente reasentamiento de las personas con ingentes necesidades de protección. Los mecanismos de tránsito para la evacuación contribuyen a cerrar la brecha en el suministro global de reasentamiento a los refugiados que necesitan urgentemente ser reasentados.

50. Algunos criterios de reasentamiento, como el tamaño de la familia, la filiación étnica o la religión, o bien los obstáculos, como las dificultades para acceder a las poblaciones u obtener visas de salida, afectan negativamente el reasentamiento. La idea, sostenida por algunos países de reasentamiento, de que determinados grupos de refugiados plantean más riesgos de seguridad que otros, unida a las restricciones que imponen determinados países de acogida al acceso a los refugiados para tramitar el reasentamiento, han disminuido las perspectivas de reasentamiento de los refugiados con ingentes necesidades de protección en una serie de situaciones.

51. El ACNUR siguió otorgando prioridad a las necesidades de reasentamiento de determinados grupos vulnerables y de las personas en situaciones de refugio prolongado. Por ejemplo, con arreglo a la categoría del ACNUR de las mujeres en situación de peligro, las víctimas de la explotación sexual son recomendadas para el reasentamiento. En las situaciones prolongadas, más de 29.000 refugiados de Bhután han sido reasentados desde Nepal en terceros países desde que comenzó el programa de reasentamiento, a principios de 2008. En Tailandia, la introducción del reasentamiento en un tercer país, en 2005, ha permitido reasentar a más de 50.000 personas hasta la fecha.

VII. Apatridia

52. No es posible cuantificar de manera fiable la verdadera magnitud de la apatridia en el mundo de hoy, pero no cabe duda de que la situación de los apátridas les plantea problemas para ejercer sus derechos humanos, como la obtención de documentos de identidad, la inscripción de sus hijos o los procedimientos para obtener la nacionalidad. Por lo tanto, se siguen elaborando normas para prevenir la apatridia, reducir el número de apátridas y proteger a éstos. En 2009, dos Estados¹ se adhirieron a la Convención para reducir los casos de apatridia, de 1961, y dos se adhirieron a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954. En Europa entró en vigor el Convenio del Consejo de Europa para evitar los casos de apatridia en relación con la sucesión de Estados. La aprobación de una recomendación sobre la nacionalidad de los niños por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, que contiene un amplio conjunto de principios para

¹ Liechtenstein se adhirió a ambas convenciones sobre la apatridia en septiembre de 2009, mientras que Hungría se adhirió a la Convención de 1961 en mayo de 2009 y Malawi se adhirió a la Convención de 1954 en octubre de 2009.

prevenir y reducir la apatridia entre los niños (por ejemplo facilitando la naturalización y la inscripción del nacimiento de todos los niños nacidos en el territorio), representó un progreso importante.

53. Varios Estados adoptaron medidas positivas para mejorar la legislación nacional a fin de garantizar el derecho a una nacionalidad e impedir así la apatridia. Por ejemplo, Bangladesh y Zimbabwe introdujeron reformas para reconocer el derecho de las mujeres a conferir la nacionalidad a sus hijos en un pie de igualdad con los hombres. Viet Nam puso en práctica la legislación enmendada, facilitando la naturalización de los apátridas y la readquisición de la nacionalidad por los ex nacionales, entre ellos los que se habían vuelto apátridas por no haber adquirido otra nacionalidad mediante la naturalización.

54. Diversos países mejoraron sus sistemas de inscripción del nacimiento, tan vitales para impedir la apatridia, descartando los requisitos específicos de inscripción y garantizando la inscripción de los niños pertenecientes a minorías. En el marco de un proyecto conjunto del ACNUR y el UNICEF ejecutado en Georgia se prestó asistencia a personas en relación con la inscripción y la documentación. La importancia de que hubiera procedimientos estandarizados y eficaces para la inscripción de los nacimientos y la obtención de documentación se reiteró en la resolución del Consejo de Derechos Humanos relativa a los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad². Este llamamiento particular formulado a los Estados es importante porque hay pocas normas que apliquen explícitamente las decisiones relacionadas con la nacionalidad.

55. Desarrollar el conocimiento de los problemas de apatridia y fomentar la capacidad de los Estados para resolverlos siguió constituyendo el núcleo de las actividades del ACNUR, por ejemplo en Djibouti, Etiopía y Kenya. En Europa, el Oriente Medio y África se organizaron reuniones de formación. En países como el Iraq, Nepal y Ucrania, en el marco de los proyectos del ACNUR se prestó asistencia a personas para adquirir o confirmar la nacionalidad. En Côte d'Ivoire, el ACNUR y sus asociados siguieron extendiendo documentos de identidad vitales a las personas que corrían el riesgo de convertirse en apátridas. En el Asia central pudo observarse una dinámica regional alentadora. Un proyecto regional sobre prevención de la apatridia, reducción del número de apátridas y protección de éstos culminó con una conferencia regional celebrada en Turkmenistán, coorganizada por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Los representantes de los gobiernos de la región intercambiaron prácticas óptimas y destacaron varios obstáculos que seguían entorpeciendo la erradicación de la apatridia en la región.

56. En marzo de 2010, el ACNUR publicó una nota de estrategia sobre las medidas que estaba adoptando para hacer frente a la apatridia. En esa nota se proporciona un marco de acción para hacer frente a la apatridia, destacándose los principales problemas que deben resolverse en el terreno; la nota puede resultar útil para los asociados gubernamentales, de las Naciones Unidas y de la sociedad civil, así como para las organizaciones regionales.

VIII. Desplazamiento interno

57. En todo el mundo hay aproximadamente 26 millones de personas que están desplazadas dentro de sus propios países debido a conflictos u otras situaciones complejas de emergencia; la mayoría se encuentran en Colombia, el Iraq, el Pakistán y el Sudán. El número de desplazados internos a causa de desastres naturales es aun mayor. Sólo en 2008,

² Véase A/HRC/RES/13/2, aprobada sin votación el 24 de marzo de 2010.

36 millones de personas fueron desplazadas por desastres naturales repentinos, entre ellas 20 millones por desastres relacionados con el clima.

58. Como se reseña en el capítulo II de la presente Nota, la disminución del espacio humanitario es uno de los principales problemas para las operaciones del ACNUR, en particular las relacionadas con los desplazados internos. El fenómeno afecta desproporcionadamente a la gran mayoría de los desplazados internos que permanecen fuera de los campamentos o centros colectivos. Para resolver el problema, el ACNUR y los grupos temáticos de protección han tratado, entre otras medidas, de colaborar más estrechamente con los asociados locales que tienen acceso a las personas motivo de preocupación y de fomentar la capacidad de esos asociados. En Somalia, el grupo temático de protección elaboró un sistema innovador de rastreo de población en colaboración con ONG locales, que facilitó el acceso a los grupos diseminados de desplazados internos. En Colombia, el ACNUR elaboró herramientas analíticas que ayudaron a los miembros del grupo temático de protección a evaluar de qué manera sus propias actividades condicionaban la disponibilidad de espacio humanitario. Además, la Oficina está proponiendo un conjunto de medidas prácticas para su examen en el Comité Permanente entre Organismos. Esas medidas incluyen el mejoramiento de los mecanismos de recolección de datos sobre el número y la ubicación de los desplazados internos y el mayor recurso al establecimiento de redes comunitarias. El ACNUR también copreside, junto con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de las Naciones Unidas, un grupo de trabajo del Comité Permanente sobre el análisis de los problemas que encuentran los organismos humanitarios en la preservación del espacio humanitario y la adopción de las medidas para resolverlos.

59. La aprobación de la Convención para la protección y asistencia de los desplazados internos en África (Convención de Kampala) por la Cumbre Especial de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana sobre los refugiados, los repatriados y los desplazados internos, celebrada en octubre de 2009, representó un hito importante en la protección de las poblaciones de desplazados. La Convención es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que regula el desplazamiento interno en toda una región. Hasta la fecha, 25 países han firmado la Convención y, en febrero de 2010, Uganda se convirtió en el primer país en ratificar el tratado. El ACNUR colabora activamente con los Estados para promover la ratificación y aplicación de la Convención. Al mismo tiempo, a falta de una convención universal, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, de las Naciones Unidas, siguen siendo el núcleo del marco jurídico para la protección de los desplazados internos.

60. En el ámbito nacional, el ACNUR presenció un importante repunte en la creación de marcos de políticas y normas para los desplazados internos. La Oficina continuó alentando a los Estados a armonizar las normas nacionales con los Principios Rectores. A ese respecto, el ACNUR celebró el plan de acción de Georgia para los desplazados internos, que establece un marco de responsabilidad conforme a los Principios Rectores. En Kenya, el ACNUR y otros miembros del grupo temático de protección, con la asistencia decisiva del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, suministró apoyo al Gobierno para la elaboración de una política nacional destinada a los desplazados internos.

61. En su labor de conducción del Grupo de Protección Mundial, que incluye la responsabilidad en materia de situaciones de emergencia complejas y desastres naturales dentro del ámbito de su competencia, el ACNUR ha contribuido cada vez más activamente al establecimiento de normas. En particular, la Oficina prestó asistencia al Representante del Secretario General en su revisión del Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos, que tenía por finalidad fomentar una mejor comprensión del concepto de soluciones duraderas para los desplazados internos, proporcionar orientación general

sobre los principios y procesos necesarios para alcanzar esas soluciones y prestar asistencia en la determinación de la medida en que se ha alcanzado una solución. El ACNUR también suministró asistencia al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en la preparación de sus *Professional standards for protection work carried out by humanitarian and human rights actors in armed conflict and other situations of violence* (Normas profesionales para la labor de protección realizada por las entidades humanitarias y de derechos humanos en los conflictos armados y otras situaciones de violencia).

62. El ACNUR intensificó sus esfuerzos para aumentar la eficiencia y previsibilidad de las intervenciones humanitarias de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en el terreno de la protección. Treinta grupos temáticos de protección en el ámbito nacional, de los cuales 21 son dirigidos por el ACNUR, están apoyando a los Estados en el cumplimiento de su responsabilidad de proteger a los desplazados internos y otras poblaciones afectadas. Por ejemplo, en Colombia el ACNUR y el plan del Gobierno colombiano para 2010-2011 se basaron en los esfuerzos que está haciendo el Estado para proteger a los desplazados internos. En 2009, las intervenciones prioritarias del ACNUR incluyeron la protección de las comunidades en situación de peligro, el apoyo al establecimiento de perfiles y el registro de tierras, y la consecución de la participación efectiva de las comunidades y organizaciones de desplazados en la concepción de los programas de asistencia y otras medidas similares.

63. Los problemas de protección son menos visibles y más generalizados en las situaciones de desastre natural. Pueden acentuar las desigualdades y seguir afectando a las poblaciones muchos después de terminada la crisis. El desafío consiste en crear conciencia sobre los riesgos de protección que enfrentan los desplazados internos y las comunidades afectadas en esas situaciones y garantizar una respuesta adecuada de las entidades internacionales y nacionales. El papel y la responsabilidad principales en lo que hace a responder a los desastres naturales incumben a los gobiernos, pero en algunos casos requieren apoyo para coordinar las actividades de protección o elaborar estrategias destinadas a proteger a las víctimas y adoptar una metodología que tenga en cuenta los derechos en la respuesta de socorro y rehabilitación. El ACNUR tiene capacidad y disposición demostradas para asumir un papel de conducción a ese respecto, gracias a su presencia mundial, una mejor integración de la preparación para situaciones de emergencia e importantes conocimientos especializados en materia de protección, particularmente en el registro, la documentación y la respuesta a la violencia sexual y de género.

64. Por consiguiente, el ACNUR aumentó su participación en la conducción de las actividades mundiales de protección en los desastres naturales y dirigió la respuesta de los grupos temáticos de protección ante tres tifones sucesivos que asolaron Filipinas. El grupo temático de protección también se activó en Haití tras el reciente terremoto. El ACNUR prestó apoyo al ACNUDH en el establecimiento de una estructura de conducción, garantizando que los problemas de protección estuvieran incorporados en todos los sectores de la intervención humanitaria —particularmente los relacionados con el alojamiento y la distribución de alimentos— y estableciendo un sistema de supervisión de la protección. Los desastres de Filipinas y Haití afectaron principalmente a personas que vivían en zonas urbanas a menudo desfavorecidas. Las operaciones llevadas a cabo en ambos países demostraron la importancia de establecer tempranamente contacto con las organizaciones locales de derechos humanos en la fase de intervención de emergencia.

IX. Observaciones finales

65. Este año se festeja el 60º aniversario del ACNUR. En su cometido único de proteger y prestar asistencia a los refugiados, los apátridas y demás personas de su competencia, la Oficina opera en un entorno cada vez más complejo y problemático. Los conflictos, la

violencia y la persecución siguen provocando desplazamientos. Al mismo tiempo, en un mundo en que la población está aumentando y volviéndose cada vez más móvil y en que el impulso migratorio está enraizado en una multitud de factores sociales, económicos, políticos y de derechos humanos, están surgiendo nuevas formas y causas de desplazamiento. Ejemplos de ello son los desastres naturales, como los terremotos, los tifones o las inundaciones, o los fenómenos de sequía, que a menudo pasan desapercibidos. En el futuro, las características del desplazamiento se verán cada vez más afectadas por los fenómenos climáticos, los daños ambientales, el cambio climático y los factores relacionados con el medio ambiente, como la disminución de los recursos o el acceso desigual a éstos.

66. La movilidad no puede obstruirse. Las personas se trasladarán internamente, a través de las fronteras, a los países vecinos o buscarán protección, estabilidad y prosperidad más lejos de su hogar. Irán a países que tienen enormes problemas de desarrollo y seguridad, a países con economías en transición o a países de tránsito hacia los destinos escogidos. El desafío consiste no en impedir el movimiento sino en gestionar mejor los muy delicados problemas en juego. La permanente preocupación por la falta de un reparto equitativo de la carga y de la responsabilidad en algunos contextos complica esa gestión. Se trata de una cuestión intersectorial y persistente. Alojar a multitudes y repartir las cargas son cuestiones vinculadas entre sí. Es más probable que haya más solidaridad con los desplazados forzosos cuando esa solidaridad se sustenta en la solidaridad entre Estados. Es oportuno volver a entablar un debate sobre el reparto de la carga y de la responsabilidad y los contornos actuales de la protección.

67. Además del esfuerzo realizado para garantizar el espacio humanitario, incrementar las oportunidades de protección, proteger a los refugiados en los entornos urbanos y ofrecer soluciones, el ACNUR y sus asociados están interesados en desarrollar aún más la arquitectura de la protección con respecto a las nuevas brechas abiertas en esta esfera. Alcanzar soluciones duraderas tradicionales puede volverse más difícil en una época de movilidad global, inestabilidad política y económica, urbanización e indigencia personal. Sin embargo, es importante esforzarse por fortalecer a las comunidades y fomentar la autosuficiencia tratando a la vez de encontrar nuevas vías, como la regularización de los canales de migración.

68. El desplazamiento forzoso, la apatridia y los complejos movimientos migratorios seguirán siendo importantes problemas mundiales —en cuanto a su naturaleza, magnitud y complejidad— que requieren intervenciones decisivas en materia de protección. El 60º aniversario del ACNUR este año, así como el 60º aniversario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y el 50º aniversario de la Convención para reducir los casos de apatridia, de 1961, el año próximo, brindarán oportunidades para progresar tanto en el ámbito de las operaciones como de los conceptos. Junto con los gobiernos y los asociados, el ACNUR buscará soluciones de largo plazo para todas las personas de que se ocupa, haciendo frente a la vez a las causas fundamentales de la apatridia y el desplazamiento, proponiendo modernos conceptos de protección, promoviendo el respeto de las normas de protección internacional, fomentando las alianzas, estableciendo nuevos acuerdos de asociación y empoderando a las comunidades locales.