



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/AC.96/951
13 de septiembre de 2001

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ EJECUTIVO DEL PROGRAMA
DEL ALTO COMISIONADO
52º período de sesiones

NOTA SOBRE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

I. INTRODUCCIÓN

1. En el año 2001 se conmemora el cincuentenario del instrumento básico para la protección internacional de los refugiados, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados. Este año se ha reconfirmado en numerosos foros la función central de la Convención de garantizar la protección de los refugiados. Muchos Estados y organizaciones regionales han reafirmado su compromiso de respetar la Convención y el Protocolo, de 1967, describiéndolos como instrumentos únicos que sientan las bases del régimen internacional para la protección de los refugiados¹. Al mismo tiempo, los Estados enfrentan desafíos considerables al intentar conciliar sus obligaciones en el marco de la Convención con los problemas planteados por la variedad de los movimientos migratorios, el uso indebido del sistema de asilo, los costos cada vez mayores, el aumento del tráfico ilegal y de la trata de personas y el esfuerzo por manifestar la solidaridad internacional para solucionar las situaciones de refugiados. Con estos

¹ Consejo de la Unión Interparlamentaria, resolución sobre el cincuentenario de la adopción de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, La Habana (Cuba), 7 de abril de 2001; Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, resolución sobre la protección de los refugiados, repatriados y desplazados internos en las Américas, OEA/Ser. P, AG/RES. 1832 (XXXI-0/01), 5 de junio de 2001; Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, recomendación 1525 (2001), 27 de junio de 2001; Consejo de Ministros de la Organización de la Unidad Africana, decisión sobre el cincuentenario de la adopción de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, AHG/Dec. 165 (XXXVII), 5 a 7 de julio de 2001; Consejo de la Unión Europea, declaración sobre el cincuentenario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, comunicado de prensa 10934/01 (Presse 292), 28 de julio de 2001.

antecedentes, la Nota sobre protección internacional de este año, que abarca el período que comenzó a mediados de 2000, se centra en la propia Convención de 1951. Se examinan sus fundamentos amplios, se la ubica en su contexto contemporáneo, se analizan los problemas a que hace frente y se evalúa con cierto detalle la aplicación de las principales normas que contiene. La Nota también hace así hincapié en determinadas actividades que se podrían denominar "prácticas idóneas" del ACNUR y de los Estados, cuya imitación se fomenta. Se hace para terminar una evaluación de la aplicación global de la Convención. El camino hacia adelante a este respecto es el tema fundamental que se plantea para el debate.

A. Orígenes y evolución de la Convención

2. El 28 de julio de 1951, fecha de la adopción de la Convención, el mundo se estaba recuperando de un período de guerra mundial profundamente traumático y destructivo y de violaciones de los derechos humanos de una magnitud horrorosa. La Convención se inspiró en la preocupación internacional por garantizar que no se repitan el desprecio de la vida humana, el desplazamiento y la persecución de los años de la guerra. La Convención tenía sin duda un carácter humanitario. Los Estados decidieron ampliar el alcance global de la Convención, cuando aprobaron posteriormente un Protocolo de la Convención en 1967, en virtud del cual sus disposiciones se hacían aplicables a todos los refugiados, y no sólo a los que se habían visto obligados a huir antes de 1951 o a los que se encontraban en Europa. Con el paso de los años, mediante el desarrollo progresivo del derecho internacional en materia de derechos humanos se han complementado y reforzado las obligaciones contenidas en ambos instrumentos.

3. Además, las circunstancias particulares de las situaciones de refugiados en algunas regiones condujeron a los Estados a elaborar instrumentos específicos. En 1969, los Estados miembros de la Organización de la Unidad Africana adoptaron la Convención que Rige los Aspectos Inherentes a los Problemas de los Refugiados de África y, en 1984, los Estados centroamericanos, México y Panamá aprobaron la Declaración de Cartagena. Ambos instrumentos parten de la definición de refugiado de la Convención de 1951, reconociendo su aplicabilidad a las circunstancias concretas de las diferentes regiones e incluyendo de forma explícita a todas las personas que huyen de la violencia generalizada u otros acontecimientos que afecten seriamente al orden público. Por último, la Organización Consultiva Jurídica Asiático-Africana aprobó, en junio de 2001, una serie de principios relativos al trato de los refugiados que constituían una revisión y consolidación de lo que se conoce como los principios de Bangkok². Esos principios son el resultado de más de seis años de negociaciones y, para muchos países asiáticos, representan la única declaración convenida, aunque no vinculante, de principios para la protección de los refugiados aplicable a nivel regional.

B. Valores en que se basa la Convención

4. El fundamento básicamente humanitario, de derechos humanos y orientado hacia los seres humanos de la Convención de 1951 es evidente en su preámbulo. Se hace hincapié, entre otras

² Aprobados en 1966 por lo que entonces se conocía como Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano en Bangkok (Tailandia).

cosas, en el profundo interés de las Naciones Unidas en los refugiados y en los esfuerzos por asegurarles el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales. En el preámbulo también se reconoce de forma muy concreta el carácter social y humanitario del problema de los refugiados. La base de derechos humanos de la Convención la asienta directamente en el marco más amplio de los instrumentos de derechos humanos, de los que forma parte integrante, aunque con un planteamiento muy particular. Los diferentes organismos que se ocupan de la aplicación de los tratados relativos a los derechos humanos y la jurisprudencia desarrollada por organismos regionales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos son un complemento importante a este respecto, en particular porque reconocen que los refugiados y los solicitantes de asilo se benefician de la protección concreta consignada en la Convención y la serie de instrumentos de protección generales de los derechos humanos aplicables a todas las personas, independientemente de su situación.

5. Los principios del derecho internacional en materia de refugiados han ratificado repetidamente el carácter apolítico e imparcial de los esfuerzos para proteger a los refugiados. Esto está implícito en la Convención y caracteriza la labor del ACNUR³. Se establece en forma específica en una serie de textos relativos a los refugiados⁴ el hecho de que la concesión de asilo o refugio es un acto pacífico y humanitario que otros Estados no han de considerar como un acto hostil. El carácter apolítico de la Convención permite que ella pueda aplicarse en los contextos actuales, a menudo muy politizados.

6. Otro hecho significativo que se reconoce en la Convención es el de la necesidad de la cooperación internacional para compartir la carga y las responsabilidades de acoger a los refugiados y encontrar soluciones para los problemas. Esto es fundamental para lograr una protección eficaz en el marco de la Convención. Especialmente cuando la concesión del asilo constituye una carga pesada para los Estados, los gobiernos han reconocido la necesidad de solidaridad internacional para encontrar soluciones globales a las de refugiados de una forma más previsible y equitativa⁵.

7. Por último, un valor fundamental de los principios establecidos en la Convención de 1951 es su carácter universal y general. Este hecho se ha reflejado en la amplia ratificación de la Convención y la incorporación frecuente de los principios que contiene en instrumentos regionales, leyes nacionales y decisiones judiciales.

C. Ámbito de aplicación de la Convención y del Protocolo

³ Estatuto del ACNUR, de 1950, art. 2.

⁴ Declaración de la Asamblea General sobre el Asilo Territorial, de 1967; Convención de la OUA sobre los Refugiados, de 1969, art. II 2); Comité de Ministros del Consejo de Europa de 1977, Declaración sobre el Asilo Territorial, párr. 3; Declaración de Cartagena, de 1984, párr. III.4; Conclusión N° 48 (XXXVIII) del Comité Ejecutivo, de 1987.

⁵ Véase también "Mechanisms of International Cooperation to Share Responsibilities and Burdens in Mass Influx Situations", Global consultations (EC/GC/01/7), febrero de 2001.

8. Como ocurre con cualquier otro tratado internacional, las disposiciones pertinentes de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 orientan la interpretación de la Convención (y del Protocolo)⁶. De conformidad con las normas básicas para la interpretación de los tratados, la Convención deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin. En este caso, el objeto y fin consiste en proteger a los refugiados y garantizarles el ejercicio más amplio posible de sus derechos ante la ausencia de una protección nacional eficaz.

9. La Convención y el Protocolo han demostrado ser capaces de adaptarse a la naturaleza cambiante de las persecuciones durante los últimos 50 años. Al mismo tiempo, con el aumento de la conciencia de las necesidades de protección de determinados grupos sociales (incluidas las mujeres, los grupos indígenas o las personas con una orientación sexual diferente, que corren peligros especiales), la Convención ha sido el mecanismo que ha hecho posible proteger a los grupos que se ven obligados a huir. Esto no quiere decir que la Convención pueda hacer frente a todas las situaciones contemporáneas de desplazamiento forzoso. Los instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos y derecho humanitario, así como la legislación y la jurisprudencia nacional, se han convertido en complementos cada vez más importantes a este respecto. Aunque la Convención ha demostrado su adaptabilidad y resistencia al paso del tiempo, existen, evidentemente, desafíos al régimen global que requieren planteamientos que complementen y refuercen la protección que ella ofrece.

D. Desafíos contemporáneos a la protección

10. La aplicación cabal de la Convención es un desafío para los Estados que procuran responder eficazmente a las situaciones contemporáneas de desplazamiento. Los ciclos recurrentes de violencia y las violaciones sistemáticas de los derechos humanos en muchas partes del mundo, la naturaleza cambiante de los conflictos armados y de las modalidades de desplazamiento, así como los graves temores de una migración "descontrolada" en una era de globalización, forman parte cada vez más del entorno en el que se debe proteger a los refugiados. La trata y el tráfico ilícito de personas, el abuso de los procedimientos de asilo y las dificultades que plantean los solicitantes a los que se deniega el asilo son factores adicionales que agravan la situación. Los países de asilo en muchas partes del mundo están preocupados por la imposibilidad de resolver algunos problemas relacionados con los refugiados que se prolongan desde hace mucho tiempo, por las cuestiones relacionadas con los refugiados urbanos, por la migración irregular, y por el desequilibrio percibido en la distribución de la carga y de la responsabilidad.

11. Los costos relacionados con la acogida de un número con frecuencia muy grande de solicitantes de asilo pueden ser muy onerosos, sobre todo por la carga económica que entraña el ofrecimiento de asilo, especialmente cuando hay otras prioridades nacionales en competencia y los recursos son limitados. Hay que tener presentes también las preocupaciones en materia de seguridad, las tensiones en el seno de los Estados, la migración irregular, el malestar sociopolítico y el deterioro del medio ambiente. En algunos Estados es frecuente también la

⁶ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, arts. 31 y 32. Véase también la conclusión N° 77 (XLVI) del Comité Ejecutivo, 1995, párr. e), en la que se destaca la importancia de interpretar y aplicar los instrumentos internacionales para los refugiados "de un modo que se corresponda con su espíritu y finalidad".

preocupación por evitar la politización de la cuestión del asilo y el desarrollo de hostilidad para con los refugiados, que puede llevar a actos de racismo y xenofobia contra los solicitantes de asilo. En un número creciente de Estados, el dilema consiste en lograr un equilibrio adecuado entre la necesidad de las personas de forma segura y digna y de desalentar el uso indebido de las posibilidades de asilo por parte de aquellas personas que no necesitan protección internacional y que intentan soslayar las restricciones a la migración. Aunque no es difícil determinar las causas inmediatas de los desplazamientos forzados -las violaciones graves de los derechos humanos o los conflictos armados- esas causas pueden superponerse con factores como la marginación económica y la pobreza, el deterioro del medio ambiente, las presiones demográficas y la mala gobernanza o pueden ser consecuencia de estos problemas o verse agravados por ellos. Además, puede ocurrir que los solicitantes de asilo y los refugiados utilicen los mismos medios de transporte que los migrantes indocumentados y recurran a traficantes de personas o sean explotados por ellos. Los Estados deben ocuparse de manera resuelta y eficaz del ordenamiento de las corrientes migratorias. El desafío consiste en encontrar los medios para controlar la migración ilegal de manera que no aumenten las oportunidades para los traficantes de personas, pero que asegure que se satisfagan de forma adecuada las necesidades de los refugiados y los solicitantes de asilo, incluido el acceso a la protección⁷.

12. Los dos protocolos sobre el tráfico ilícito y la trata de personas de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, abiertos a la firma en diciembre de 2000, son ilustrativos a este respecto⁸. Se han incluido en ellos cláusulas para proteger específicamente los derechos de los solicitantes de asilo y los refugiados en el marco de la Convención de 1951, especialmente en relación con el principio de no devolución. El Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes también contiene disposiciones para proteger a los migrantes contra la violencia, tomando en consideración las necesidades especiales de las mujeres y los niños y garantizando así que no se convierta en un instrumento para castigar a las personas simplemente porque hayan sido objeto de actividades ilícitas o para sancionar a las organizaciones que ayudan a dichas personas por motivos puramente humanitarios.

13. Por su parte, el ACNUR también enfrenta desafíos considerables. Durante el último decenio, los Estados han pedido a la organización que asuma una gama mucho más amplia de responsabilidades, que van desde ofrecer asistencia humanitaria en las zonas de guerra hasta proteger a determinados grupos de personas desplazadas dentro del país y prestar asistencia a los repatriados en los países de origen. Sin embargo, la financiación no ha estado últimamente a la altura de las necesidades, y esto ha tenido como consecuencia el cierre de algunas oficinas y los recortes en una serie de programas y actividades. La Oficina también ha tenido que hacer frente a una aplicación cada vez más restrictiva de la Convención de 1951, incluidas interpretaciones divergentes de las disposiciones de la Convención, y a una disminución en la calidad del asilo que se ofrece en todo el mundo.

⁷ Véase también el documento titulado "Refugee Protection and Migration Control: Perspectives from UNHCR and IOM", Global Consultations (EC/GC/01/11), mayo de 2001.

⁸ Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, y Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

14. La consecuencia es que, en algunos casos, las disposiciones de la Convención se destacan más por su violación que por su cumplimiento. Esas violaciones comprenden, desde situaciones en las que se devuelve o se repatria a los refugiados individuales a países en los que corren el riesgo de persecución o cuyas fronteras están cerradas para muchos refugiados, hasta la violencia contra los refugiados y la falta de respeto de sus derechos fundamentales. El respeto de los derechos y las obligaciones establecidos en la Convención es un elemento crucial de todos los esfuerzos del ACNUR en materia de protección, al tiempo que trata de encontrar nuevas formas de abordar los problemas de protección contemporáneos. En los párrafos siguientes se examina la forma en que se han entendido y aplicado en la práctica estos derechos y obligaciones.

II. LA SEGURIDAD Y LA CONVENCIÓN

15. Los derechos de los refugiados a la seguridad y la protección individual constituyen el fundamento de todas las disposiciones de la Convención de 1951⁹. En esta sección de la Nota se examinan las amenazas a la seguridad de los refugiados durante el período de que se trata en situaciones de afluencia masiva o casos particulares, incluidos, en particular, los sistemas de asilo en que los refugiados han sido objeto de devolución o la repatriación a lugares donde temían ser perseguidos.

A. Obligación de no devolución

16. La obligación de los Estados de no expulsar, repatriar o devolver a los refugiados a territorios en los que su vida o su libertad corren peligro es un principio básico de protección consagrado en la Convención que no admite reservas. En muchos aspectos, el principio es el complemento lógico del derecho de solicitar asilo reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Se ha convertido en una norma del derecho consuetudinario internacional con carácter obligatorio para todos los Estados. Además, el derecho internacional de derechos humanos ha establecido la no devolución como un componente fundamental de la prohibición absoluta de la tortura y los tratos o las penas crueles, inhumanos o degradantes. También se reconoce que la obligación de no devolución afecta a los refugiados independientemente de su reconocimiento oficial y, por lo tanto, incluye a los solicitantes de asilo cuya situación todavía no se haya determinado. Abarca todas las medidas atribuibles a un Estado que puedan tener como consecuencia la devolución de un solicitante de asilo o a un refugiado a las fronteras de territorios en los que su vida o su libertad se verían amenazadas o donde correrían el riesgo de ser perseguidos. Esto incluye el rechazo en la frontera, la interceptación y la devolución indirecta, tanto en casos individuales como en situaciones de afluencia masiva¹⁰.

⁹ Véanse también la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, art. 3, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, arts. 6 a 9, en que se establece que todas las personas tienen derecho a la vida, la libertad y la seguridad.

¹⁰ Convención de 1951, art. 33. Véanse también la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, art. 22 8); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984, art. 3; y los tratados normativos sobre la extradición. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 7, y la Convención europea para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de 1950, art. 3, también contienen un componente relativo a la no devolución. Véase también, Elihu Lauterpacht y Daniel Bethlehem, *The Scope and Content of the Principle of Non-refoulement*, opinión debatida en una mesa redonda de expertos en el marco de la segunda ronda de las Consultas mundiales, Cambridge, Reino Unido, julio de 2001.

17. Los Estados han reafirmado sistemáticamente su adhesión al principio de no devolución en declaraciones nacionales, mediante su incorporación en la legislación nacional, y en foros regionales e internacionales. Las políticas regionales y nacionales sustentan el principio. Muchos países, incluidos varios en los que ha habido aumentos significativos del número de refugiados y solicitantes de asilo y otros que tienen desde hace mucho grandes poblaciones de refugiados, continúan respetando el principio. Sin embargo, el año pasado se observó un aumento inquietante de violaciones del principio en algunos países.

18. Cuando el problema se ha manifestado en situaciones de afluencia masiva, se ha denegado en varias circunstancias la entrada a los refugiados y los solicitantes de asilo, o se les ha obligado por la fuerza a regresar poco después de su admisión, y varios gobiernos en distintos continentes cerraron sus fronteras a las nuevas afluencias. A raíz de esto se concentraron grandes cantidades de refugiados en las fronteras en condiciones precarias y cada vez más insostenibles. Los gobiernos afectados adujeron la falta de recursos para absorber una nueva ola de refugiados, las amenazas a la seguridad nacional y el temor de una desestabilización política interna, la infiltración de grupos armados o traficantes de drogas y/o la llegada de un número aún mayor de refugiados. Éstas pueden ser preocupaciones auténticas, pero la respuesta debe ser la solidaridad internacional y no la devolución, que nunca se puede justificar legalmente.

19. Las exhortaciones repetidas a los gobiernos afectados no han dado generalmente frutos. El acceso a las regiones fronterizas en que se han denunciado casos de devolución puede ser especialmente problemático. Los progresos logrados en este ámbito comprenden el acuerdo con un Estado para la supervisión conjunta por parte del ACNUR y del gobierno de una zona fronteriza inestable. También se acogieron con satisfacción los acuerdos conjuntos con dos Estados para examinar detenidamente grandes grupos de solicitantes de asilo como alternativa a la deportación sumaria.

20. En el caso de llegadas individuales, el acceso al territorio ha seguido siendo problemático, a menudo debido a las medidas para contener la migración ilegal, que afectan indistintamente a los migrantes ilegales y a los refugiados. En los aeropuertos, se ha denegado el acceso de los solicitantes a los procedimientos de asilo y algunos han permanecido durante meses en una situación incierta, con casos documentados de una devolución posterior en alguna. Además, algunas personas que han sido devueltas como migrantes ilegales a países que habían atravesado han seguido encontrando problemas en ese tercer país y corren el riesgo de devolución en situaciones en que se les ha denegado la posibilidad de solicitar asilo o en que han sido automáticamente deportados. Otros países han extraditado a ciudadanos extranjeros sin tomar en consideración las solicitudes de asilo que habían presentado.

21. En esos casos, el acceso del ACNUR a las personas afectadas sólo se ha permitido de manera irregular. Cuando se ha autorizado, la presencia de un funcionario del ACNUR, ha resultado muchas veces suficiente para garantizar el inicio de los procedimientos de asilo, en caso necesario. Sin embargo, los recursos del ACNUR no son suficientes para asegurar su presencia en todos los casos. Una solución de la Oficina, que ha resultado satisfactoria en diferentes países de varias regiones ha sido negociar el acceso de las organizaciones no gubernamentales que trabajan con los refugiados a zonas fronterizas es que dicho acceso no se había permitido con anterioridad. En otro ámbito, la Oficina ha trabajado de forma muy activa en una serie de países para fomentar enmiendas a la legislación y los reglamentos relativos al control fronterizo y alentar acuerdos oficiales de readmisión con garantías adecuadas para evitar

la devolución. La situación en las fronteras ha mejorado en varios países mediante la capacitación de los funcionarios de aduanas y la mejora de las instalaciones de acogida, incluida la presencia de intérpretes.

22. Cuando los refugiados y los solicitantes de asilo han logrado llegar a un país de asilo, la deportación y la expulsión han sido un problema generalizado. En muchos países del mundo, los refugiados han sido detenidos en operaciones destinadas a deportar a los extranjeros indocumentados. Durante este período, ha sido frecuente la tendencia casi automática a definir a los solicitantes de asilo, e incluso a los refugiados como "inmigrantes ilegales", "inmigrantes por motivos económicos", "víctimas del hambre " o "huéspedes", sin determinar sus necesidades de asilo. En ocasiones, ésta era la situación aunque dichas personas se hubiesen registrado como solicitantes de asilo en el ACNUR. No obstante, las oficinas del ACNUR de muchos países han informado también sobre algunos resultados satisfactorios en la forma de un registro reconocido de los solicitantes de asilo y los refugiados, ya sea caso por caso, mediante leyes especiales o gracias al fomento de una mayor conciencia política y un mayor respeto de los principios internacionales de protección. En otras ocasiones, la intervención del ACNUR garantizó la liberación y/o evitó la expulsión de las personas arrestadas y detenidas.

23. Ante la persistencia y, en algunos países, el aumento de estos problemas, el ACNUR manifestó en la 21ª reunión del Comité Permanente su intención de hacer hincapié de forma más directa en el problema de la devolución en los próximos meses, y de fortalecer el diálogo con las autoridades nacionales sobre casos concretos de violaciones, al tiempo que se esforzará de forma general por mejorar la concienciación de la opinión pública a fin de contrarrestar esta alarmante tendencia.

B. Amenazas más generales para la seguridad de los refugiados

24. Los problemas generales de seguridad con que se tropezó el año pasado han seguido siendo especialmente graves donde hay un gran número de refugiados retenidos en campamentos. Se trataba en general de violencia e intimidación por parte de las autoridades y de la población local.

25. Al igual que en años anteriores, la seguridad en los campamentos siguió siendo un problema endémico, en particular en los que habían pasado a estar militarizados, eran utilizados como bases de descanso y recuperación o se usaban para ocultar a personas que habían cometido atrocidades. En esas situaciones, los campamentos han seguido siendo blanco de ataques transfronterizos o rebeldes, que ponen en peligro la seguridad y la vida de todos los habitantes y la población circundante, causan nuevas huidas y aumentan las tensiones entre el Estado de acogida y el país de origen, o incluso llevan a una ampliación del conflicto.

26. La responsabilidad principal en cuanto a separar, desarmar e internar a los elementos armados y adoptar otras medidas para neutralizarlos corresponde al Estado de acogida, y constituye un grave problema para los Estados de acogida, el ACNUR y, en última instancia, la comunidad internacional, incluido el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, dadas las

posibles consecuencias para la paz y la seguridad internacionales¹¹. Como ejemplo de prácticas idóneas de los Estados durante el período de que se trata, las fuerzas armadas de un país del África meridional adoptaron medidas concretas al comienzo de una afluencia masiva para separar los combatientes, desarmarlos y establecerlos en campamentos situados a una distancia razonable de la principal población de refugiados. Este ejemplo llevó también al refinamiento de las directrices del ACNUR sobre el ordenamiento de los campamentos militarizados y contribuyó a mejorar la cooperación con otras organizaciones interesadas.

27. Además de los problemas relacionados con la presencia de elementos armados, los refugiados en los campamentos han seguido siendo objeto de otras formas de violencia abierta y encubierta, entre ellas la violencia doméstica, los ataques sexuales y las violaciones. Entre las medidas instauradas por el ACNUR en los campamentos en varios países se incluyen el uso de refugiados de ambos sexos como vigilantes para patrullar los campamentos, la comunicación de los incidentes a la policía y la asistencia en el mantenimiento de la ley y el orden, así como la instalación de mejores vallas y/o iluminación en los campamentos. En la sección V.A infra se indican con más detalle otras medidas para hacer frente a los problemas consistentes en ataques sexuales y violaciones.

28. El año pasado, los refugiados y los solicitantes de asilo en muchos países de todo el mundo han seguido haciendo frente a hostigamientos y ataques de la población local, especialmente cuando eran de un origen étnico diferente o hablaban un idioma distinto. También han debido hacer frente a intimidación, extorsión, hostigamiento verbal y físico y a veces ataques mortales por parte de las autoridades nacionales, incluidas las fuerzas de seguridad nacionales y los funcionarios de inmigración. Los desplazados por combates y violencia endémica han corrido un riesgo particular de ser víctimas de violaciones y secuestros para trabajos forzados y/o reclutamiento forzado en las fuerzas militares.

29. Entre las medidas adoptadas para mejorar la seguridad física básica cabe citar la capacitación amplia de la policía, las fuerzas armadas y otro personal encargado de la seguridad. El ACNUR ha organizado cursos de capacitación sobre derechos de los refugiados para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, a veces juntamente con los ministerios gubernamentales, concentrándose especialmente en las situaciones en que ha sido prevalente la violencia racista. La capacitación y el perfeccionamiento han ayudado en algunas regiones a asegurar que los colaboradores y el personal del ACNUR tengan los conocimientos necesarios y un repertorio de respuestas prácticas para hacer frente más rápidamente a las necesidades que pueden surgir.

30. La presencia física del ACNUR ha demostrado ser crucial para garantizar la seguridad de los refugiados en varias situaciones. Como corolario de esto, la seguridad del personal humanitario constituye también una preocupación especial y ha sido un problema creciente en los últimos años. En el año que terminó en junio de 2001, resultaron muertos cinco funcionarios del ACNUR en Indonesia y en dos países africanos mientras trataban de ofrecer protección y asistencia a los refugiados, con lo que el número de funcionarios del ACNUR muertos en el

¹¹ Véase "The Civilian Character of Asylum: Separating Armed Elements from Refugees", Global Consultations (EC/GC/01/5), febrero de 2001; Guidelines on the Issue of Combatants and Former Combatants, with Particular Reference to the Situation in Angola, Democratic Republic of Congo and Namibia, 20 de diciembre de 2000.

desempeño de sus funciones llegó a un total de 20 desde comienzos del decenio de 1990. Esta cifra no incluye otros funcionarios de las Naciones Unidas y de servicios humanitarios que han perdido la vida¹². En reconocimiento de la gravedad del problema, el Consejo de Seguridad celebró su primera sesión sobre seguridad del personal el 29 de mayo de 2001.

C. Protección en situaciones de afluencia masiva

31. Las situaciones de afluencia masiva traen aparejados problemas de protección particulares. Éstos se examinaron este año en el marco del Comité Ejecutivo sobre la base de una nota detallada presentada en el contexto de las Consultas mundiales sobre protección internacional del ACNUR¹³. En el período que se examina, los problemas han seguido siendo muchos y evidentes. Entre ellos están la protección básica en situaciones de conflicto constante, la ubicación precaria de los campamentos, los campamentos y asentamientos militarizados, la denegación de acceso del ACNUR y otros trabajadores humanitarios a grupos en peligro y el reasentamiento forzoso de poblaciones en circunstancias no seguras. El hostigamiento por funcionarios locales a lo largo de las rutas y en los campamentos, la violencia sexual y la explotación de las mujeres y los niños en algunos asentamientos, y la privación del estatuto prima facie y de la protección concomitante, sin soluciones alternativas para las poblaciones afectadas, fueron también dificultades con que se ha tropezado. La imprevisibilidad y las respuestas ad hoc siguieron caracterizando la política de algunos países. Las respuestas discriminatorias, en que se brinda protección a algunos grupos pero no a otros, sobre la base de factores tales como el origen étnico de las personas interesadas, caracterizaron también los enfoques adoptados en algunas regiones. Se observaron muy a menudo expulsiones, devoluciones y cierres de frontera, como se ha mencionado antes, en situaciones de llegadas masivas. La concesión indebida de protección temporal a grupos de recién llegados cuya magnitud no podía, en opinión del ACNUR, considerarse "masiva" fue otra dificultad registrada.

32. El ACNUR sigue con atención las conclusiones de las consultas globales que guardan relación con estas y otras dificultades conexas. Es evidente que muchas de las disposiciones de la Convención de 1951 son directamente aplicables como marco de protección para los desplazamientos masivos. Ahora bien, varios problemas, en particular en la esfera de la seguridad física, exigen respuestas especialmente diseñadas que el ACNUR ha estado tratando de elaborar con los países afectados. Es preciso examinar también la forma en que deberá elaborarse el marco apropiado para esas respuestas.

III. RESPETO DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

33. Los derechos y las normas para el tratamiento de los refugiados establecidos en la Convención de 1951 incluyen algunos derechos civiles y políticos básicos, que la Convención exige que los Estados concedan a los refugiados de la misma manera que se conceden a los nacionales, a los extranjeros en las mismas circunstancias o a los extranjeros en general. En general, los Estados Partes concedieron y respetaron debidamente esos derechos. En los

¹² Véase la resolución S/RES/1319 (2000) del Consejo de Seguridad.

¹³ Véase "Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework", Global Consultations (EC/GC/01/4), marzo de 2001.

siguientes párrafos se examinan los problemas que surgieron a este respecto durante el período que se examina.

A. Documentación y certidumbre

34. En la Convención de 1951 se reconoce que los refugiados necesitan documentos o certificados para tener acceso a los derechos que les corresponden¹⁴. La posesión de documentos por todos los refugiados (y no simplemente el jefe de familia) es una importante salvaguarda para su protección jurídica y física. Al mismo tiempo, la Convención prevé una mayor certidumbre en cuanto al estatuto al exigir que el Estado de acogida reconozca la capacidad jurídica, los derechos familiares y la situación matrimonial con arreglo a su ley nacional.

35. En algunos países de diferentes regiones no se daba a los refugiados ningún documento de identidad, o se les daban documentos válidos para fines limitados y no reconocidos necesariamente por la policía, las fuerzas de seguridad u otras ramas del gobierno. En estas situaciones, la falta de documentación adecuada hacía a los refugiados más vulnerables a la denegación de raciones y otras formas de asistencia, así como a los abusos, incluidos los apaleamientos, los registros corporales, la extorsión, los ataques sexuales, los arrestos y detenciones arbitrarias y la intimidación generalizada, en particular en los puntos de control. Los refugiados también tropezaban con problemas cuando los documentos emitidos por el ACNUR o los comités nacionales no eran reconocidos por la policía nacional. Incluso cuando había leyes y reglamentaciones que requerían el otorgamiento de documentos, en algunos países la emisión de los documentos necesarios para el acceso a los derechos cívicos y sociales era sumamente lenta.

36. El ACNUR adoptó varios enfoques para alentar la emisión de documentos y complementar la capacidad local a este respecto. Éstos iban desde arreglos de cooperación con proveedores de servicios informáticos hasta la emisión de "cartas de protección" del ACNUR a los solicitantes de asilo y los refugiados. Entre los logros que cabe mencionar en el período de que se trata están la sustitución en un país de asilo importante de los permisos en papel para los refugiados -que no servían para abrir cuentas de banco, firmar contratos de alquiler o tener acceso a otros servicios básicos- por tarjetas de identidad provistas de códigos de barras. Esto mejoró el acceso de los refugiados a los servicios disponibles y contribuyó a hacer frente al problema de los registros fraudulentos.

37. La falta de registro de los nacimientos y los matrimonios siguió siendo un problema en muchos países y contribuyó entre otras cosas a la apatridia (por ejemplo, para los hijos de los refugiados o los solicitantes de asilo no registrados) o a la denegación de posibilidades de integración. El ACNUR promovió activamente la adopción de leyes para dar a los interesados la nacionalidad del país de asilo. Se lograron algunos éxitos, aunque siguió habiendo problemas de aplicación. La imposibilidad de obtener el registro formal de un refugiado ha dado también como resultado el problema de que los matrimonios no sean reconocidos por las autoridades. Las negociaciones del ACNUR con las oficinas centrales de registro permitieron la eliminación de los obstáculos administrativos para los matrimonios legales en varios casos durante el período que se examina.

¹⁴ Convención de 1951, arts. 25, 27, 28; véase también "Practical Aspects of Physical and Legal Protection with Regard to Registration", Global Consultations (EC/GC/01/6), marzo de 2001.

B. No discriminación

38. El principio de no discriminación establecido en la Convención de 1951 es una protección importante que no admite reservas. La discriminación por los Estados y otras entidades contra los refugiados en razón de su raza, religión o país de origen está prohibida por este principio¹⁵. Este principio establece una norma de igualdad que es necesaria para la coexistencia pacífica de los diferentes grupos de refugiados, incluso en lo que respecta a la edad y al género, y prepara así el camino para una mayor aceptación de los refugiados en las comunidades de acogida.

39. El racismo y la xenofobia suelen ser la causa fundamental de la discriminación contra los refugiados y los solicitantes de asilo en todas las etapas del ciclo de desplazamiento. Además de estar entre los factores que llevan a la huida, las prácticas y actitudes racistas y xenofóbicas pueden afectar el acceso y la calidad del asilo. En la etapa de las soluciones, el racismo y la xenofobia pueden dificultar la integración en la sociedad de acogida o de reasentamiento y hacer menos viable el retorno, especialmente si éste se produce en condiciones en que la paz es frágil y sigue habiendo tensiones raciales o étnicas importantes. La vulnerabilidad particular de los refugiados y los solicitantes de asilo al tratamiento y las actitudes racistas y xenofóbicas ha sido un tema en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia de 2001.

40. Durante el período de que se trata, algunos grupos de refugiados en situaciones de desplazamiento en gran escala y en sistemas de asilo individualizados fueron señalados y estigmatizados en razón de su origen étnico, sus creencias o su nacionalidad. Varios Estados de varias regiones discriminaban efectivamente contra los solicitantes de asilo negándoles el acceso a los procedimientos de asilo sobre la base de su país de origen, porque venían a través de ciertos países o porque pertenecían a una minoría determinada. En algunos casos, el ACNUR pudo reasentar a algunos miembros de grupos minoritarios en condiciones de emergencia. Evidentemente, esta opción no resuelve el problema más profundo.

41. Incluso después de obtenida la admisión en un país de acogida, los refugiados y los solicitantes de asilo han tropezado a menudo con discriminación por parte de algunas autoridades y/o de la población local. Durante el período que se examina, las autoridades de muchos Estados han sometido a los refugiados y los solicitantes de asilo a detenciones arbitrarias, apaleamientos, extorsión, hostigamiento y deportación sobre la base de su aspecto físico, el color de la piel, la nacionalidad o el origen étnico. En otras situaciones, las autoridades han discriminado contra ellos en la concesión de permisos de trabajo. Se les ha denegado la asistencia médica, o se les ha proporcionado una asistencia médica inferior, o se les ha cobrado precios más altos que a los nacionales. En algunos países ha habido discriminación por parte de las autoridades y de los particulares en razón de la idea errónea de que los refugiados "traen el SIDA". Se han registrado casos de hostilidad especial contra los refugiados y los solicitantes de asilo donde el color de la piel u otras características les hacían diferentes de la población local o hacían evidente su condición minoritaria. Esto ocurrió también cuando se percibía que sacaban puestos a los residentes locales o eran "aprovechadores" y "parásitos". En varios países, los solicitantes de

¹⁵ Convención de 1951, art. 3; Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 2; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 26.

asilo y los refugiados han sido víctimas de ataques racistas y sectarios localizados, e incluso de asesinatos.

42. Se necesita voluntad política y un liderazgo decidido para despojar de dramatismo y de elementos políticos el desafío esencialmente humanitario de proteger a los refugiados y promover una mejor comprensión por parte del público de los refugiados y de su derecho a solicitar asilo. El año pasado, las instituciones de derechos humanos gubernamentales y no gubernamentales, internacionales y nacionales, han contribuido de manera significativa a esa tarea denunciando los abusos y sumando sus esfuerzos a las campañas de información y educación pública. La aplicación de una justicia efectiva envía también señales importantes al público. Varios países han iniciado campañas creativas, en cooperación con el ACNUR, para promover la conciencia y la tolerancia y combatir la xenofobia, en tanto que varias organizaciones regionales tienen programas permanentes de integración encaminados a promover la tolerancia con los extranjeros, incluidos los refugiados. Las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil han desempeñado una función vital en lo que hace a aumentar la conciencia, interceder ante las autoridades, poner de relieve los abusos y suministrar capacitación y asesoramiento.

43. Para conmemorar el cincuentenario de la Organización en 2000, el ACNUR eligió como tema el "respeto" por la dignidad de los refugiados como seres humanos, sus capacidades, sus posibilidades y las contribuciones que aportan a sus comunidades de acogida. El mensaje ha sido que, más allá de la tolerancia, debe haber respeto basado en el reconocimiento de la dignidad y el valor de cada persona. Por primera vez, se celebró el "Día Mundial de los Refugiados" el 20 de junio de 2001. Sobre la base del "Día de los Refugiados de África" que se ha celebrado en esa fecha durante varios años, hubo conmemoraciones y celebraciones en muchos países de todo el mundo para aumentar la conciencia sobre los problemas de los refugiados y promover la tolerancia y el respeto mediante debates, entrevistas por radio y por televisión, exposiciones de arte, conciertos e incluso partidos de fútbol.

C. Libertad de circulación

44. Con arreglo a la Convención de 1951, los refugiados que están legalmente en un país deben en principio tener libertad para elegir donde viven y para circular libremente en sus países de asilo¹⁶. Aunque la Convención permite restricciones a esta disposición, las limita a las reglamentaciones aplicables a los extranjeros en general. Sobre esta base, sólo deben imponerse restricciones a la libertad de circular libremente dentro del territorio, por ejemplo dentro y fuera de ciertas zonas o campamentos, cuando ello se hace claramente en interés de la seguridad de los refugiados o la seguridad de la nación.

45. En muchas situaciones de refugiados, la libertad de circulación no plantea problemas especiales para los refugiados reconocidos. Los gobiernos de la mayoría de los países han seguido asegurando o tolerando la libertad de circulación en situaciones urbanas y permitiendo a los refugiados que elijan su lugar de residencia, aunque a veces se ha exigido que los refugiados se presenten regularmente ante las autoridades en algunos países. Sin embargo, para los

¹⁶ Convención de 1951, arts. 26 y 31. Véase también la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 13; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 12.

refugiados que viven en campamentos, la situación suele ser más problemática. En algunos países de diferentes regiones, los refugiados solamente podían salir del campamento raramente, o solamente con un permiso especial. En otros casos, cuando el antiguo sistema de permisos de residencia sigue en vigor o no está totalmente eliminado, los refugiados han tropezado con problemas considerables para legitimizar su posición. En un país, un decreto emitido durante el período abarcado por este informe tenía específicamente por fin restringir la libertad de circulación y el lugar de residencia de los refugiados reconocidos. El otorgamiento de protección temporal o alguna forma de protección complementaria ha traído aparejadas restricciones a la libertad de circulación en algunos países. Los refugiados reconocidos por el ACNUR resultaron castigados de manera similar en algunas situaciones, y esto tuvo consecuencias graves para las personas en cuestión al reducir considerablemente sus posibilidades de autosuficiencia.

46. La detención ha seguido siendo una de las cuestiones más problemáticas para el ACNUR. Es evidentemente una limitación grave a la libertad de circulación de los refugiados. El año pasado, la detención arbitraria de refugiados siguió siendo un problema en algunos países. La detención generalizada de solicitantes de asilo en varios países en las Américas, Europa y Asia causó aún más complicaciones. En algunos casos, todos los que ingresaban ilegalmente seguían siendo detenidos de manera obligatoria. Los Estados han citado la seguridad nacional y el orden público como justificaciones para la detención, y han puesto de relieve la necesidad de impedir las fugas, determinar la identidad y/o la nacionalidad y disuadir a otros posibles solicitantes de asilo. El Comité Ejecutivo se ha pronunciado firmemente sobre esta cuestión y ha reconocido que debe evitarse en principio la detención de los solicitantes de asilo, que es muy posible que sean refugiados¹⁷.

47. Los Estados que aplican las mejores prácticas no utilizan la detención como elemento de disuasión o solamente recurren a ella sobre las bases prescritas en la legislación nacional y de conformidad con las normas y principios generales del derecho internacional humanitario. Cuando los Estados detienen a los solicitantes de asilo, el ACNUR ha propuesto alternativas, como la puesta en libertad bajo la custodia de instituciones locales u otros arreglos abiertos, en cooperación con organismos de bienestar, con libertad de circulación durante el día y posiblemente requisitos de presentación a las autoridades si se considera necesario. En muchos países en que los refugiados y/o solicitantes de asilo han sido detenidos, el ACNUR ha trabajado este año para obtener el acceso y/o asegurar que tengan representación jurídica para conseguir la libertad bajo fianza o su liberación siempre que sea posible. El año pasado, el ACNUR se ha concentrado especialmente en impedir que se mantenga presos a los solicitantes de asilo junto con delincuentes condenados, evitar la separación de las familias y la detención de menores (véase también la sección V.B infra) y ocuparse de las informaciones de abuso verbal como físico o sexual.

48. La Convención de 1951 prohíbe claramente la imposición de penas a los refugiados que están presentes o entran a un país de asilo ilegalmente, siempre que vengán directamente de un territorio donde su vida o su libertad estén amenazadas, se presenten sin demora a las autoridades y muestren causa justificada para su entrada o su presencia ilegal¹⁸. Durante el período sobre el

¹⁷ Véase Conclusiones del Comité Ejecutivo 44 (XXXVII) de 1986; 85 (XLIX) 1998, párrs. cc), dd) y ee).

¹⁸ Convención de 1951, art. 31.

cual se informa, en los países que han seguido deteniendo o castigando de otra manera a los refugiados y los solicitantes de asilo, el ACNUR ha procurado mejorar el régimen y las condiciones de detención y promover su pronta puesta en libertad. Los tribunales de varios países hicieron contribuciones positivas en este sentido al afirmar la obligación de no castigar a los solicitantes de asilo por su entrada ilegal.

D. Libertad de asociación y de religión

49. Las disposiciones sobre libertad de asociación de la Convención permiten a los refugiados formar asociaciones no políticas sin fines de lucro y sindicatos o unirse a ellos en las mismas condiciones que los no nacionales. Esto contribuye al fortalecimiento de la autosuficiencia y la autoestima.

50. En muchos países, este derecho se respeta debidamente, excepto en los casos en que las actividades se han politizado, en cuyo caso su posible limitación está prevista en la Convención¹⁹. Al igual que en años anteriores, el ACNUR y sus colaboradores han contribuido a ayudar a los refugiados a establecer asociaciones que pueden permitirles hacerse cargo de sus propios asuntos. El proceso de consulta, participación y elección ha sido una forma importante de potenciar a los refugiados -hombres y mujeres de todas las edades- no sólo inmediatamente después de su huida, cuando suelen ser más vulnerables, sino también posteriormente, cuando han emprendido el camino hacia el restablecimiento de una vida normal.

51. La libertad de los refugiados de practicar su religión y asegurar la educación religiosa de sus hijos es uno de los derechos consagrados en la Convención de 1951 que no admite reservas²⁰. Tiene así una importancia particular, en la que se reconoce igualmente que la violación de las libertades religiosas puede haber sido una razón importante para su huida. Debe por tanto acordarse a los refugiados un tratamiento por lo menos tan favorable como el que se concede a los nacionales.

52. El respeto de este derecho no ha sido generalmente un problema importante en muchos países, aunque algunos refugiados de diferentes creencias han tropezado con discriminación y hostilidad por parte de la población de acogida. Esto tiende a exacerbarse cuando la libertad de culto está limitada para la población en general. Una organización no gubernamental en un país africano ha establecido un ejemplo digno de mención al contribuir a mejorar las condiciones de asilo ampliando las escuelas religiosas a fin de que puedan satisfacer también las necesidades de educación básica de los niños; la matrícula en esas escuelas se quintuplicó en los seis meses transcurridos hasta diciembre de 2000. La intolerancia religiosa en los países de asilo fue un motivo del fortalecimiento de los esfuerzos de reasentamiento del ACNUR para algunos grupos de refugiados en este período.

E. Acceso a los tribunales

¹⁹ Convención de 1951, art. 15; véase también la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, art. 20; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 22.

²⁰ Convención de 1951, art. 4.

53. Los refugiados tienen con arreglo a la Convención la obligación de respetar la ley y el orden en el país de asilo. Esto tiene como contraparte su derecho de acceso a los tribunales en las mismas condiciones que los nacionales. Ese acceso es un elemento esencial de la inclusión de los refugiados en un sistema operacional de libertad y justicia y es una disposición de la Convención que no admite reservas. Abarca muchos aspectos, incluido el acceso a representación jurídica, servicios de interpretación y traducción, costas y honorarios, así como los conceptos más amplios de las garantías procesales y el juicio imparcial. Aunque la Convención no menciona expresamente esto último, estos derechos son inherentes al derecho de acceso a los tribunales y existen con arreglo a las normas generales de derechos humanos²¹.

54. El acceso a los tribunales varía ampliamente de país en país dependiendo de varios factores, entre ellos las limitaciones prácticas, como las hostilidades, que afectan por igual a la población en general y a los refugiados. Si bien muchos Estados han reconocido que los refugiados y los solicitantes de asilo necesitan esos servicios para llevar adelante su solicitud de asilo, algunos carecen de los recursos para suministrarlos. En otros países de varias regiones, los refugiados y los solicitantes de asilo no han podido obtener acceso a asesoramiento jurídico, o no han sido informados de sus derechos, en particular cuando están detenidos. Una iniciativa interesante durante el período sobre el cual se informa fue el establecimiento por un grupo de Estados de un servicio común de interpretación.

55. Otra iniciativa que ofrece muchas posibilidades en situaciones de campamentos ha sido el establecimiento de tribunales itinerantes con el fin de mejorar la seguridad de los refugiados, y en particular de las víctimas de violencia sexual y basada en el género. Aunque los tribunales itinerantes han hecho frente a algunos problemas sociales y culturales endémicos, han sido con todo un avance importante hacia el acercamiento de la administración de justicia a los refugiados y las comunidades locales.

56. Como parte de sus actividades en esta esfera, el ACNUR ha trabajado conjuntamente con organizaciones no gubernamentales internacionales y locales que se ocupan de los derechos de la mujer para aumentar en particular la conciencia de los problemas de violencia atribuibles al género y para habilitar a las mujeres para que tomen sus propias iniciativas a este respecto. Otros esfuerzos del ACNUR se han concentrado en la organización de sesiones de capacitación para las instituciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, los servicios de inmigración y los servicios judiciales, con el fin de aumentar su capacidad jurídica y su conciencia, así como en la cooperación con las organizaciones no gubernamentales para ayudarlas a establecer clínicas de asesoramiento jurídico. Además, la organización ha fomentado el establecimiento de vínculos con las universidades en varios países, en particular los que tienen regímenes de asilo emergentes, para permitir que los profesores y/o los estudiantes de los últimos años se capaciten para asesorar y representar a los solicitantes de asilo. Esas iniciativas han sido especialmente importantes en los países que están actualmente creando sistemas judiciales independientes y fortaleciendo las instituciones de la sociedad civil que hasta entonces solamente habían tenido un papel limitado.

²¹ Convención de 1951, art. 16; Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 10, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14.

IV. RESPETO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

57. Los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en los artículos 17 a 24 de la Convención de 1951 son esenciales para lograr la autosuficiencia de los refugiados y permitirles que aporten una contribución al país de asilo y no tengan que depender de él. Estas disposiciones son también las que han sido objeto de reservas por parte de varios países, a menudo por razones relacionadas con la disponibilidad de recursos. Esos Estados consideran esas disposiciones como recomendaciones y no como obligaciones. Esos derechos son los que tienden a restringir en particular los Estados, en un esfuerzo por equilibrar los principios del tratamiento justo con las dificultades presupuestarias y el deseo de no crear un "factor de atracción" para los que procuran abusar del sistema.

A. Acceso al mercado de trabajo y a la seguridad social

58. Con respecto al derecho a obtener empleo remunerado, la Convención de 1951 ofrece a los refugiados que están legalmente en el territorio del país el tratamiento más favorable concedido a los nacionales de países extranjeros en las mismas circunstancias. Los refugiados que tienen un vínculo especial con el país de acogida -porque han vivido en él durante tres años, están casados con un nacional del país o tienen un hijo que es un nacional del país- están exentos de toda medida restrictiva que pueda imponerse de otra manera a los extranjeros para proteger el mercado nacional de trabajo. Para los refugiados que desean trabajar por cuenta propia o en profesiones liberales, la Convención de 1951 especifica que el tratamiento debe ser lo más favorable posible y, en todo caso, no menos favorable que el que se concede a los extranjeros en general²². En lo que respecta a la seguridad social, la Convención de 1951 dispone que los Estados concederán a los refugiados que están legalmente en su territorio el mismo trato que a los nacionales con respecto a los derechos laborales básicos de los trabajadores legalmente empleados y a los beneficios estatales, como las prestaciones de desempleo, ancianidad o discapacidad previstas en los sistemas de seguridad social²³.

59. Cuando no plantea ningún problema desde el punto de vista legal, el acceso de los refugiados al mercado de trabajo y a las prestaciones de seguridad social puede verse considerablemente limitado en la práctica en muchos países por factores que incluyen la situación económica imperante y las dificultades relacionadas con el desarrollo a que hace frente el país. El ACNUR se ha mostrado especialmente preocupado por los obstáculos al acceso a los derechos establecidos planteados o existentes en países que no hacen frente a esas dificultades. Al igual que en años anteriores, la burocracia, un mercado desfavorable, los obstáculos relacionados con la raza y el género y la xenofobia en varios países de diferentes regiones se han combinado efectivamente para impedir la obtención de empleo. La preferencia abierta acordada a los nacionales, las restricciones al número de trabajadores extranjeros que pueden emplearse, las dificultades relacionadas con el idioma y el no reconocimiento de las calificaciones han sido

²² Convención de 1951, artículos 17 a 19, así como los artículos 7 y 24. Véase también el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, arts. 2 y 6; y la Carta Social Europea de 1996.

²³ Convención de 1951, art. 24; véase también "Integration Rights and Practices with Regard to Recognised Refugees in the Central European Countries", (ACNUR), European Series, vol. 5, N° 1, julio de 2000, págs. 240 a 245.

evidentes en distinto grado durante el período. Cuando el trabajo estaba formalmente permitido, había obstáculos administrativos que era preciso superar, como el hecho de que el empleo dependiera de un domicilio registrado que no era accesible. Otro problema corriente eran las demoras en el proceso de emisión de los permisos de trabajo, que en un país se resolvió con éxito durante el período que abarca el presente informe mediante el otorgamiento de permisos de trabajo simultáneamente con la concesión del estatuto de refugiado. Las medidas adoptadas en muchos países para combatir la inmigración ilegal, por ejemplo, la imposición de multas a los empleadores que contratan inmigrantes ilegales, han tenido también consecuencias perjudiciales para los refugiados que residen legalmente en el país.

60. El año pasado, los esfuerzos de protección del ACNUR se han concentrado especialmente en facilitar el ejercicio del derecho al trabajo, en particular en los países con recursos limitados. Entre las actividades emprendidas cabe citar: i) las clases de idiomas y la formación profesional, especialmente para las minorías o los grupos desaventajados, como las mujeres solas que son cabeza de familia; ii) la promoción del reconocimiento de las calificaciones de los refugiados; iii) el fomento de proyectos en pequeña escala de generación de ingresos; iv) la prestación de asesoramiento y asistencia financiera a los que tratan de trabajar por cuenta propia.

B. Bienestar, salud y alimentos

61. Se estipula en la Convención que los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio tendrán derecho al mismo trato que los nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos, sin exigirse que satisfagan condiciones especiales de residencia local o afiliación que pudieran exigirse a los nacionales²⁴. Esto es tanto más importante por cuanto la Convención permite ciertas restricciones al empleo remunerado de los refugiados. En este requisito de la Convención se consideran el socorro y la asistencia a los necesitados por motivos de enfermedad, la edad, la discapacidad física o mental, así como la atención médica.

62. En muchos países es evidente la insuficiencia o la falta de programas de asistencia social y bienestar. En estas situaciones, se ha tenido que sustituir la falta de capacidad del Estado con el socorro de emergencia proporcionado por el ACNUR, otras organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales. En los países en transición, cuyos sistemas de asistencia social y de atención de la salud están siendo reestructurados, o que carecen de fondos suficientes, el ACNUR ha velado por que se suplemente adecuadamente esa asistencia y atención de la salud estatales. En los países con regímenes de asilo desarrollados, los refugiados normalmente tienen acceso a asistencia social. Se concede también a los solicitantes de asilo asistencia social básica en las esferas de la vivienda, la alimentación y la atención de la salud para permitirles subsistir mientras se tramitan sus casos²⁵. Preocupan sobre todo las nuevas políticas por las que se imponen restricciones a las prestaciones de bienestar para disuadir la llegada de nuevos refugiados, con consecuencias graves para la capacidad de subsistencia de los refugiados.

63. El VIH/SIDA siguió siendo un peligro para la salud de las poblaciones de refugiados durante el período sobre el cual se informa. En un período extraordinario de sesiones sobre el

²⁴ Convención de 1951, art. 23.

²⁵ Véase "Reception of Asylum-Seekers, including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems", Consultas mundiales, (EC/GC/01/17), septiembre de 2001.

VIH/SIDA, celebrado en junio del 2001, la Asamblea General reconoció que las poblaciones desestabilizadas por conflictos armados, emergencias humanitarias y desastres naturales, entre ellas los refugiados, las personas internamente desplazadas y, en particular, las mujeres y los niños, estaban más expuestas a la infección con el VIH²⁶. Las situaciones de refugiados suelen traer aparejados comportamientos sexuales de alto riesgo, abusos/violaciones. La situación de desventaja socioeconómica de las mujeres y las niñas y su mayor exposición a la violencia significa que las refugiadas se han visto muchas veces obligadas a recurrir al sexo para acceder a necesidades básicas como los alimentos, la vivienda, la seguridad, e incluso la posibilidad de cruzar fronteras. En el período extraordinario de sesiones, la comunidad internacional se comprometió a aplicar estrategias nacionales que incorporasen elementos de toma de conciencia, prevención, atención y tratamiento del VIH/SIDA en los programas o actividades en respuesta a situaciones de emergencia. Por su parte, el ACNUR ha centrado sus esfuerzos para hacer frente al crecimiento exponencial del problema en el fortalecimiento de la educación y los servicios de salud reproductiva, en especial entre los refugiados jóvenes del África meridional, y en mancomunar estos esfuerzos con los de los gobiernos de los países de acogida.

C. Educación

64. En la Convención de 1951 se reconoce la importancia que se atribuye a la educación para todos los niños, al estipularse que se concederá a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental. Para otras formas de educación, se establece que se concederá a los refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general. En la Convención no se estipula ningún requisito de residencia legal en este caso.

65. En general, se respeta el acceso de los niños refugiados a la educación primaria, aunque en la práctica las condiciones de desplazamiento, así como la escasez de recursos, han seguido estorbando su realización. Como uno de los adelantos observados el año pasado puede señalarse que un mayor número de países ha facilitado el acceso a la educación de los refugiados y los solicitantes de asilo, en algunos casos mediante el pago de una matrícula, en las mismas condiciones que la población local. Un país de Asia central que no es parte en la Convención también ha concedido a todos los niños refugiados empadronados por el ACNUR acceso gratuito a las escuelas públicas de sus lugares de residencia.

66. La educación en los campamentos sigue planteando muchas dificultades. Los impedimentos a la educación, que van desde la falta de condiciones seguras para la enseñanza y obstáculos prácticos y culturales hasta reducciones en la financiación del ACNUR, han afectado a todos los grupos de edad. Entre los proyectos educacionales que han tenido éxito pueden señalarse aquellos en los que se imparten conocimientos importantes para la supervivencia, como información sobre el peligro de las minas, al mismo tiempo que se alfabetiza y se proporciona apoyo psicosocial y estabilidad.

67. Los esfuerzos en algunos países de diversas regiones se han centrado en las niñas y su derecho a la educación en pie de igualdad con los niños. El ACNUR y las organizaciones no

²⁶ Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el VIH/SIDA, Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA, "Crisis mundial - Acción mundial", junio de 2001, párrs. 75 y 76.

gubernamentales que colaboran con él también han creado oportunidades educacionales especiales para los niños refugiados pertenecientes a minorías étnicas, y han elaborado programas para satisfacer las necesidades educacionales especiales de los niños refugiados pertenecientes a minorías étnicas. En otros países las iniciativas se han centrado en clases de alfabetización para adultos, acceso a la educación secundaria y superior para los refugiados, la facilitación del reconocimiento de su preparación y méritos y el acceso a becas. En reconocimiento de esta importante contribución de la educación no sólo a la calidad de vida de las personas sino también a su integración, rehabilitación y reconciliación, así como al fomento de la paz, en diciembre de 2000 el ACNUR creó el Fondo de Educación a favor de los Refugiados. Su objetivo consiste en promover la educación postprimaria mediante la prestación de apoyo a las escuelas secundarias e instituciones frecuentadas por refugiados y la concesión de becas de educación superior a los refugiados.

V. PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS ESPECIALMENTE VULNERABLES

68. En la Convención no se hace mención concreta de determinados grupos de personas que podrían tropezar con problemas especiales en relación con su desplazamiento forzado. Sin embargo, existen personas cuyas necesidades de protección podrían exigir una respuesta especialmente adaptada, con salvaguardias adicionales. Entre éstas cabe citar a las mujeres solteras que son cabeza de familia, los que han sufrido de violencia sexual o violencia por motivos de género, las mujeres que contravienen las costumbres sociales de sus sociedades y quedan expuestas a la persecución, las embarazadas, los niños no acompañados, los adolescentes, los supervivientes de torturas, los discapacitados y los ancianos.

69. A la llegada de los refugiados, es especialmente importante el empadronamiento independiente de todos ellos para asegurar el acceso de los grupos vulnerables a la protección y la asistencia, y más tarde a soluciones duraderas. El registro de los matrimonios y de los hijos de refugiados nacidos en los campamentos y su reconocimiento por los Estados de acogida y los países de origen o de reasentamiento en la fase de la aplicación de soluciones es especialmente importante para evitar problemas de apatridia²⁷. Reconociendo la importancia de integrar desde un principio las cuestiones relativas al género en las situaciones de emergencia, el ACNUR incluyó a asesores sobre temas de género en los equipos de respuesta ante situaciones de emergencia, lo que permitió ubicar en lugares más seguros los servicios e instalaciones para responder a las necesidades y prioridades tanto de las mujeres como de los hombres. El ACNUR tiene redes para asuntos de género en diversas regiones que permiten establecer programas más específicos para atender a las necesidades de la mujer. Un equipo sobre el género y los niños establecido en este período en un país de asilo condujo a salvaguardias específicas para luchar contra los maltratos en el hogar o las situaciones conducentes a la prostitución forzada²⁸.

²⁷ Véase "Practical Aspects of Physical and Legal Protection with regard to Registration", Consultas mundiales (EC/GC/01/6), marzo de 2001, párrs. 2 y 7. Véase también "UNHCR's Activities in the Field of Statelessness: Progress Report" (EC/51/SC/CRP.13), párrs. 14 a 21.

²⁸ Véase Practical Guide to Empowerment: UNHCR Good Practices on Gender Equality Mainstreaming, del ACNUR, junio de 2001. Véase también "Refugee Women and Mainstreaming: A Gender Equality Perspective" (EC/51/SC/CRP.17).

A. Mujeres en situación de peligro

70. Las mujeres y las niñas que son víctimas de tráfico y que han quedado rezagadas en el camino tienen necesidades críticas de protección que han hecho necesario que el ACNUR les proporcione alojamiento seguro, que ofrezca protección tanto a los testigos como a las víctimas del tráfico, y que negocie la cuestión de la documentación para facilitar su repatriación en condiciones de seguridad²⁹.

71. Durante el período que abarca el presente informe las violaciones, la violencia doméstica y otras agresiones sexuales de género han seguido representando un problema importante en los campamentos de refugiados. En los últimos años, el ACNUR ha dedicado cada vez más atención a la elaboración de nuevas respuestas operacionales. En una evaluación reciente se llegó a la conclusión de que al suministro de leña y otras medidas análogas podrían resultar útiles en ciertos casos, pero siempre deberá estudiarse el contexto más amplio de la violación, la violencia y la inseguridad de las mujeres y las niñas. Se recomendó que se hiciese hincapié en mejorar la seguridad en los campamentos y sus alrededores y en reforzar las medidas para hacer comparecer a los perpetradores ante la justicia³⁰. El ACNUR fortaleció en este período sus actividades en materia de capacitación de la policía, asesoramiento a las víctimas y prestación de apoyo jurídico local para elevar los casos ante los tribunales.

72. En marzo de 2001 se celebró en Ginebra una importante conferencia entre organismos sobre violencia sexual y violencia basada en el género. Los delegados examinaron los progresos logrados, evaluaron la repercusión de las políticas sobre los refugiados y los desplazados internos, y determinaron las lecciones que se habían aprendido, así como las políticas que debían aplicarse en el futuro. Se convino en actualizar las directrices del ACNUR al respecto³¹. Poco después de la conferencia se publicó una breve y práctica "guía detallada" para oficiales de protección del ACNUR.

73. A otro nivel, el ACNUR se ha esforzado por sensibilizar a los gobiernos respecto de la importancia de brindar a las solicitantes de asilo la oportunidad de presentar una solicitud de asilo aparte de la del jefe de familia varón, y usando entrevistadoras e intérpretes mujeres para entrevistar a las solicitantes de asilo. En muchos países se han tenido en cuenta ya estas necesidades, aunque la falta de recursos, inclusive en países con nuevos sistemas de asilo, ha planteado problemas de aplicación. Durante el período sobre el cual se informa, un Estado europeo publicó directrices sobre el asilo en relación con el género, que complementan las directrices ya existentes al respecto en varias otras jurisdicciones. Otro ejemplo de práctica idónea ha sido la incorporación en varios programas que se estaban aplicando en un país de Asia central de una conciencia de las necesidades especiales, mediante la asignación de fondos a los más vulnerables, incluidos los hogares encabezados por mujeres solteras y las familias con miembros discapacitados o gravemente enfermos.

B. Niños

²⁹ "UNHCR's Activities in the Field of Statelessness: Progress Report" (EC/51/SC/CRP.13, párr. 18).

³⁰ "Evaluation of the Dadaab Firewood Project", Kenya, (EPAU/2001/08), junio de 2001.

³¹ Sexual Violence Against Refugees: Guidelines on Prevention and Response, 1995.

74. Los niños son uno de los grupos más vulnerables cuando las familias y las comunidades se ven obligadas a huir de la persecución y la violencia. Los niños menores de 18 años representan el 45% de los refugiados en todo el mundo y más del 60% en varios países africanos. Aunque el hincapié de la comunidad internacional en los derechos del niño es relativamente reciente, prácticamente todos los países han ratificado ya la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989. Contiene varias disposiciones que tratan concretamente de los niños refugiados que, en su calidad de niños, son también beneficiarios de sus disposiciones, indistintamente de su condición jurídica y social. Los Estados Partes han reconocido que los niños deben estar entre los primeros en recibir protección y asistencia y que el principio rector de todas las medidas en favor de los niños refugiados debe ser el del interés superior del niño y el principio de la unidad familiar³². Por esa razón, la Convención es un importante instrumento para la protección de los niños refugiados, en especial en Estados no partes en la Convención de 1951 o su protocolo de 1967.

75. El desplazamiento puede ser especialmente perjudicial para los niños, que pierden la seguridad de su comunidad y quedan expuestos a la malnutrición, las enfermedades, la separación de su familia, la violencia, la agresión y explotación sexuales, el secuestro o el reclutamiento forzado en las fuerzas armadas. En el último año, el reclutamiento militar ha seguido siendo un problema grave en varios países, en especial en África y Asia meridional. El Consejo de Seguridad ha reconocido la relación entre el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras y los conflictos armados, que puede contribuir a prolongar esos conflictos e intensificar sus repercusiones para los niños, incluidos los de las comunidades de refugiados³³. También se ha prestado atención a estas cuestiones en varios acontecimientos internacionales importantes³⁴. El ACNUR y sus colaboradores han venido participando en proyectos en varios países arrasados por la guerra para rehabilitar a los niños ex soldados, proporcionándoles un entorno seguro, asesoramiento psicosocial y una educación básica para prepararlos mejor para llevar una vida normal.

76. Los refugiados adolescentes suelen ser un subgrupo olvidado de esta categoría de refugiados vulnerables. Constituyen un grupo especialmente susceptible al reclutamiento militar forzado. Puede resultar difícil colocarlos en hogares de guarda, lo que representa un problema tanto en los campamentos como cuando buscan asilo. El ACNUR ha venido promoviendo activamente el acceso a la educación postprimaria, la formación profesional y las oportunidades de generación de ingresos como medidas clave para defender sus derechos y superar las dificultades en materia de protección, fomentando una mayor autosuficiencia.

³² Véase la Convención sobre los Derechos del Niño, art. 22. Véanse también los dos Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño abiertos a la firma en mayo de 2000 y las conclusiones del Comité Ejecutivo Nos. 24 (XXXII), 1981; 47 (XXXVIII), 1987, párrs. c) y d); 84 (XLVIII), 1997, párr. a); 24 (XXXII), 1981; 85 (XLIX), 1998, párr. w); 88 (L), 1999, párr. b).

³³ Resolución 1314 (2000) del Consejo de Seguridad, sobre los niños y los conflictos armados.

³⁴ Conferencia Internacional sobre los niños afectados por la guerra, Winnipeg (Canadá), septiembre de 2000; Seminario de la Unión Europea sobre las necesidades especiales de los niños afectados por los conflictos armados y los desplazamientos forzosos, Nörrköping (Suecia), marzo de 2001; Conferencia de las Naciones Unidas sobre el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, Nueva York, julio de 2001.

77. La detención de niños solicitantes de asilo y/o de sus familias ha sido una preocupación especial del ACNUR en el contexto de las medidas para mejorar las disposiciones de acogida de los refugiados. En varios países, los niños y adolescentes separados de sus familias se encuentran expuestos a agresiones verbales, físicas y sexuales en los centros de detención y en las cárceles, donde se recluye a los adolescentes al lado de criminales convictos. El ACNUR ha promovido alojamientos seguros separados, en la inteligencia de que sólo debe recurrirse a la detención de menores como medida de último recurso, durante el período más breve posible, y sobre una base claramente definida en la legislación nacional que armonice con las normas y principios generales de la legislación internacional de derechos humanos³⁵.

78. Reconociendo la importancia de la unidad familiar, los Estados consideran en general a los menores de una familia como refugiados cuando uno de los progenitores lo es. Sin embargo, cuando se trata de reunir a los miembros de una familia, han surgido problemas como consecuencia de las diferencias significativas entre la definición general normalmente aceptada de familia aplicada en muchos países de origen, y el concepto más limitado de "familia nuclear" aplicado por otros países de asilo. En un caso digno de mención se ha adoptado en la ley una definición amplia de la familia para incluir, por ejemplo, a los padres a cargo de cada cónyuge. Ha sido motivo de preocupación la persistente renuencia de algunos Estados a facilitar la reunificación de las familias, así como algunos problemas en determinadas jurisdicciones donde la posibilidad de una reunificación familiar sólo depende de la condición de refugiado, sin tener en cuenta otros estatutos complementarios. La presentación de la documentación exigida y las pruebas de filiación o matrimonio siguieron planteando dificultades para los refugiados en algunos países, en tanto que los trámites administrativos en otros países siguieron siendo exageradamente prolongados.

C. Niños separados de sus padres o tutores

79. Las necesidades en materia de protección de los niños refugiados y de los niños solicitantes de asilo separados de ambos padres o de la persona que se ocupaba de ellos fueron motivo de atención especial en el período que abarca este informe. En octubre de 2000, el ACNUR y la Alianza Internacional para el Apoyo a la Niñez publicaron conjuntamente una "Declaración sobre prácticas óptimas" como parte de su programa relativo a los niños separados de sus familias en Europa. Ambas organizaciones están trabajando ahora con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y otros organismos para convenir en un conjunto de principios rectores, normas y políticas interinstitucionales sobre los niños no acompañados y separados de sus familias para fines de 2001³⁶.

80. El punto de partida es el principio del "interés superior", que supone que no se negará a los niños separados de sus familias el ingreso ni se les rechazará en el punto de ingreso, y que se nombrará a un guardián o tutor tan pronto se identifique a un niño separado de su familia. Entre

³⁵ Guidelines on Detention of Asylum Seekers, 1996; "Detention of Asylum-seekers and Refugees: The Framework, the Problem and Recommended Practice", Consultas mundiales (EC/49/SC/CRP.13), junio de 1999.

³⁶ Véase también: Niños Refugiados: protección y atención, 1994; Directrices sobre políticas y procedimientos para atender a los menores no acompañados que buscan asilo, febrero de 1997; Separated Children Seeking Asylum in Canada, oficina auxiliar del ACNUR, Ottawa, julio de 2001.

los enfoques encomiables cabe mencionar el acuerdo en un país en exonerar a los niños separados de sus familias solicitantes de asilo de los requisitos de admisibilidad y en la instauración de procedimientos acelerados, así como en permitir que los padres de los niños a los que se reconozca la condición de refugiados puedan reunirse con ellos. Cabe mencionar asimismo el establecimiento de un sistema por el cual se permitía que los estudiantes en centros de asistencia jurídica actuaran como guardianes de niños y adolescentes solicitantes de asilo. En muchos países el ACNUR y sus asociados han puesto en marcha programas de búsqueda y reunificación familiar para niños refugiados separados. En los casos en que la búsqueda no ha tenido éxito se ha optado por la integración local.

VI. RESPONSABILIDADES DE LOS REFUGIADOS

81. En la Convención de 1951 se especifica que los refugiados tienen obligaciones o deberes respecto del país donde se encuentran. Esto refleja la necesidad de que los refugiados no sean vistos, y que no se vean a sí mismos, como una categoría ajena o más allá de la ley. Aunque son una categoría especial de no nacionales, están obligados por las leyes del país de acogida de la misma manera que las demás personas presentes en el territorio. Si transgreden la ley o infringen el orden público en su país de asilo, tienen que responder plenamente de ello con arreglo a las leyes nacionales pertinentes, sin perder su condición de refugiados. Los deberes se establecen con más detalles en la Convención de la OUA sobre los refugiados de 1969, en la que se establece que todo refugiado deberá abstenerse de toda actividad subversiva dirigida contra un Estado miembro de la OUA³⁷.

82. El ACNUR trabaja con los Estados para informar a los refugiados y a los solicitantes de asilo acerca de sus obligaciones. Las actividades a este respecto durante el período sobre el cual se informa se han centrado en la formación en materia de derechos y responsabilidades y el asesoramiento individualizado, complementado con campañas de información amplias, tanto entre los refugiados como entre los solicitantes de asilo. Se ha pedido al personal de los gobiernos y del ACNUR que se dirijan conjuntamente a los refugiados de los campamentos, para pedirles, entre otras cosas, que se abstengan de intervenir en actividades subversivas o mercenarias. En algunos países también se han llevado a cabo programas conjuntos para fomentar una mayor cooperación por parte de los solicitantes de asilo cuando inician los trámites para obtener el asilo³⁸.

VII. IDENTIFICACIÓN DE LOS REFUGIADOS

A. Interpretación de la definición de refugiado

83. En tiempos de la Sociedad de las Naciones, el concepto de persecución no figuraba como tal en los instrumentos internacionales relativos a los refugiados. El término refugiado se

³⁷ Convención de 1951, art. 2; Convención de la OUA sobre los refugiados, art. III. Véase también Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado, 1979, reeditado en 1992, párr. 205.

³⁸ "Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)", Consultas mundiales (EC/GC/01/12, párrs. 34 a 37), junio de 2001.

aplicaba más bien a determinado grupo de personas que se encontraban fuera de sus países de origen por diversas razones y que no gozaban de la protección de otro Estado. El término "persecución" figuró por primera vez en un instrumento sobre los refugiados en la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados de 1946. En dicha Constitución se identificaba a categorías concretas de personas como refugiados, pero al mismo tiempo se incluía una definición más general que vinculaba la noción de "refugiado" con la negativa a regresar a su país de origen por razones que incluían el temor a ser perseguido. La definición de refugiado enunciada en el artículo 1 de la Convención de 1951, complementada por el Protocolo de 1967, consolida estas dos definiciones especiales en una sola, de aplicación universal.

84. Con el correr de los años, cada uno de los elementos de la definición de refugiado de la Convención de 1951 ha sido sometido a cuidadoso examen desde el punto de vista legal y de políticas, a medida que los Estados procuran actuar dentro de sus parámetros. El Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status (Manual sobre procedimientos y criterios para la determinación de la condición de refugiado) del ACNUR ha sido una fuente de orientación a este respecto. Sin embargo, en él se aclara que si bien la definición tiene elementos constituyentes, su aplicación exige un enfoque equilibrado e integrado, en el que se tengan en cuenta otros instrumentos jurídicos conexos, incluidos los principios pertinentes de la legislación sobre derechos humanos³⁹. Se están examinando cuestiones clave en relación con las definiciones en el marco de las Consultas mundiales, con miras a promover una interpretación más coherente de la Convención de 1951. El objetivo final es destilar los resultados de estas tres mesas redondas para formar un conjunto de directrices que complementarán el manual.

85. En los últimos años ha continuado en algunos países del mundo cierta tendencia a restringir la aplicación de la definición de refugiado de la Convención de 1951, aunque se han observado indicios positivos en algunas jurisdicciones. Entre las cuestiones relativas a la definición que han sido objeto de más atención en el último año cabe citar la persecución en relación con el género, la huida interna o el concepto de la alternativa de reubicación, el alcance de la aplicación de las cláusulas de exclusión y la pertinencia de la definición en los casos de persecución por agentes no estatales. Con respecto a la persecución relacionada con el género, se ha observado en varios países de diferentes regiones un claro movimiento a favor de la adopción de disposiciones legislativas para reconocer esta persecución como un motivo para el reconocimiento de la condición de refugiado. La jurisprudencia de otros países también es favorable a este concepto. Sin embargo, algunos Estados siguen respondiendo a estas necesidades de protección concediendo un estatuto complementario⁴⁰. En relación con la cuestión de los agentes de persecución no estatales, en los escasos países que mantienen que la Convención no abarca esta persecución, hay indicios positivos y bien acogidos de que esto podría cambiar, o de que está de hecho cambiando.

³⁹ Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status; véase también un examen de estas cuestiones en Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, Departamento de Protección Internacional, mayo de 2001.

⁴⁰ Véase Complementary Forms of Protection, Consultas mundiales, (EC/GC/01/18), septiembre de 2001.

B. Establecimiento y mejoramiento de los procedimientos para la concesión del asilo

86. Aunque en la Convención no se establecen oficialmente procedimientos para su aplicación, los Estados aceptan en general la necesidad de determinados procedimientos para la determinación de la condición de refugiado como elemento esencial para su plena y eficaz aplicación. Esto se debe a que esos procedimientos permiten que el Estado determine quiénes necesitan protección internacional con arreglo a la Convención y quiénes no tienen derecho a esa protección o no la merecen⁴¹.

87. En el período que cubre este informe, muchos gobiernos de diferentes regiones del mundo promulgaron o actualizaron legislación por la que se garantizaba el acceso a los trámites para solicitar el asilo y normas apropiadas de tratamiento durante el período de determinación. Esto ocurrió generalmente después de consultas con el ACNUR y con frecuencia con su asistencia directa. En algunos países siguió habiendo problemas de aplicación de carácter práctico, que condujeron al establecimiento de comisiones de admisibilidad o comités de asuntos de los refugiados, conjuntamente con esfuerzos más intensos de fortalecimiento de la capacidad, y varias otras formas de asistencia para fomentar la coherencia en la adopción de decisiones en los sistemas actuales⁴².

88. El año pasado, en los lugares donde ya se aplican procedimientos para la determinación de la condición de refugiado, se han desplegado esfuerzos especiales para reducir los casos pendientes. Según la situación, el ACNUR ha asistido en la contratación y capacitación de personal adicional, en la organización de períodos de sesiones extraordinarios de órganos normativos para acelerar los procesos de apelación, y en la adopción efectiva de decisiones sobre los casos pendientes. Una práctica de algunos Estados que merece ser emulada por otros tiene que ver con la aplicación del procedimiento acelerado a casos manifiestamente bien fundados. El establecimiento de procedimientos rápidos para los solicitantes de asilo más vulnerables fue otro precedente útil en este período.

89. El ACNUR concentró sus esfuerzos en el mejoramiento de la capacidad en materia de protección de su propio personal, inclusive en la esfera de la determinación del estatuto de sus mandatos, mediante dos nuevos programas experimentales de formación en materia de protección iniciados el año pasado. En varios países se prestó atención especial a una mejor gestión de los procedimientos nacionales para la determinación de la condición de refugiado, entre otras cosas, para reducir a un mínimo las posibilidades de fraude o corrupción. Entre las medidas adoptadas se incluyen medidas para despersonalizar la adopción de decisiones, la rotación de responsabilidades para fortalecer la supervisión mutua, el establecimiento de un mecanismo de quejas y rectificación, y la organización de nuevos cursillos sobre la determinación de la condición de refugiado para garantizar la uniformidad.

90. En varios países con regímenes de asilo establecidos, se adoptaron medidas significativas para armonizar la legislación y la práctica con el fin de establecer definiciones y normas

⁴¹ Véase "Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)", Consultas mundiales, (EC/GC/01/12), junio de 2001.

⁴² Véase "Strengthening Protection Capacities in Host Countries", Consultas mundiales, (EC/GC/01/19), septiembre de 2001.

comunes. Éstas han sido más evidentes en Europa occidental. En la Unión Europea (UE) se llegó a un acuerdo sobre cuestiones como la protección temporal y la responsabilidad de los transportadores, y se estaban examinando proyectos de disposiciones sobre una gama amplia de otras cuestiones. Estas normas de la Unión Europea también se están integrando ampliamente en la legislación de los Estados que aspiran ingresar a ella. En América Latina, los Estados miembros del Mercado común del sur (Mercosur), conjuntamente con Bolivia y Chile, adoptaron en noviembre de 2000 la Declaración de Río de Janeiro sobre la armonización de las políticas y los marcos jurídicos del asilo. El ACNUR también está promoviendo en estos países un modelo de texto de ley sobre los refugiados. Se ha creado un sitio Web que contiene una base de datos jurídicos en español coordinada por la oficina del ACNUR en Costa Rica, que ha de servir de instrumento clave para la promoción de una legislación mejor armonizada sobre los refugiados en los países hispanos.

VIII. AMPLIACIÓN DEL ALCANCE DE LA CONVENCION

91. En los párrafos siguientes se proporciona información sobre el nivel de respeto de las disposiciones de la Convención de 1951 por los Estados Partes y sobre las medidas adoptadas el año pasado para fortalecer o mejorar su aplicación. El ACNUR se ha esforzado al mismo tiempo por ampliar el alcance del régimen mediante la promoción de nuevas adhesiones a la Convención y al Protocolo de 1967, así como a las dos convenciones sobre la apatridia, de que se ocupa también la Oficina.

92. Hay 141 Estados de todas las regiones del mundo que son Partes en la Convención de 1955 y/o el Protocolo de 1967. En el año transcurrido hasta agosto de 2001, Trinidad y Tabago, la República Federal de Yugoslavia y Belarús pasaron a ser Partes en la Convención y en el Protocolo⁴³. Hay otros países que están en proceso de ratificación o que han completado la aprobación parlamentaria. Desde el lanzamiento de la campaña de adhesión en octubre de 1998, siete Estados se han adherido a la Convención de 1951 o se han adherido a ella por sucesión, y seis Estados al Protocolo. La adhesión es el primer paso para un régimen amplio y más eficaz de protección internacional de los refugiados. Puede facilitar la movilización del apoyo internacional para los países de acogida y contribuye a una aplicación coherente y más equilibrada de las normas de protección. En ese sentido, los instrumentos son fundamentales para lograr una distribución más equitativa de la carga y de la responsabilidad. Sin embargo, algunos Estados siguen teniendo reservas con respecto a la adhesión a esos instrumentos, aduciendo que respetan ya los principios de protección y que la adhesión es por eso innecesaria. Otros han expresado preocupación por las cargas adicionales que podrían resultar de su adhesión.

93. Aunque el ritmo de aumento de las adhesiones ha sido desalentador, continuaron en el período que se examina los esfuerzos por alentar a nuevos Estados a adherirse a la Convención. Entre las actividades realizadas cabe señalar seminarios para funcionarios gubernamentales y

⁴³ La República Federativa de Yugoslavia se convirtió en marzo de 2001 en el Estado sucesor de la antigua República Federal Socialista de Yugoslavia en lo que respecta a 200 tratados, incluidos los dos instrumentos sobre refugiados.

organizaciones no gubernamentales nacionales, con concentración en el derecho de los refugiados y la determinación del estatuto de refugiado. Se han realizado también actividades de promoción y seminarios en colaboración con institutos de derechos humanos y comisiones nacionales de derechos humanos. El ACNUR recibió en su sede delegaciones gubernamentales y grupos de parlamentarios de Estados que están considerando o planeando su adhesión a la Convención y al Protocolo, y examinó con ellos leyes mediante las cuales podían incorporarse disposiciones y normas de la Convención en su derecho interno. El ACNUR trabajó también en estrecha cooperación con la Unión Interparlamentaria para preparar un folleto sobre la Convención y la protección de los refugiados para los parlamentarios. Se realizaron asimismo varias actividades bilaterales y multilaterales en el período que se examina.

94. Se espera que la reunión ministerial que se celebrará en diciembre de 2001, como parte de las Consultas mundiales sobre la protección internacional, brindará una oportunidad para que más Estados anuncien el inicio o la terminación de los procedimientos de ratificación, o la eliminación de las reservas a la Convención y/o al Protocolo.

95. El ACNUR ha promovido activamente la adhesión a la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia⁴⁴. Durante el período que se examina, la República Federativa de Yugoslavia se adhirió por sucesión a la Convención de 1954 y Guatemala ratificó las Convenciones de 1954 y de 1961. Desde 1998, 10 Estados se han adherido a la Convención de 1954 o han pasado a ser sucesores en la adhesión, y 5 a la Convención de 1961, con lo que el número total de Estados Partes asciende a 53 y a 24, respectivamente.

IX. LA CONVENCIÓN Y LAS SOLUCIONES

96. El objetivo de todos los esfuerzos de protección es en última instancia el restablecimiento de una vida normal. La orientación hacia las soluciones es evidente en las disposiciones de la Convención sobre cesación, asimilación y naturalización⁴⁵. El Estatuto del ACNUR requiere que la organización busque soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos a facilitar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales⁴⁶. No hay una jerarquía formal entre las soluciones duraderas tradicionales, a saber, la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento. En la práctica, la repatriación voluntaria ha pasado a ser la solución preferida cuando es viable. Se necesitará a menudo una combinación de soluciones dentro del marco de un enfoque comprensivo para lograr una solución duradera de una situación de refugiados.

A. Repatriación voluntaria

⁴⁴ Véase "UNHCR's Activities in the Field of Statelessness: Progress Report", (EC/51/SC/CRP.13, párr. 5); "Evaluation of UNHCR's Role and Activities in Relation to Statelessness Issues", (EPAU/2001/09), julio de 2001.

⁴⁵ Convención de 1951, arts. 1C y 34, respectivamente. Aunque la cesación del estatuto de refugiado no es en sí una solución duradera, el logro satisfactorio de una solución duradera, ya sea mediante la repatriación voluntaria, la integración o el reasentamiento, llevará normalmente a la cesación del estatuto de refugiado.

⁴⁶ Estatuto del ACNUR, cap. I, párr. 1.

97. La repatriación voluntaria, cuando es posible, se reconoce ampliamente como la solución duradera más deseable⁴⁷. Sin embargo, requiere un alto nivel de compromiso político para resolver situaciones a menudo complejas y prolongadas en los países de origen, así como un firme empeño en promover un marco socioeconómico y jurídico favorable conducente a un regreso seguro y digno. Para llevarla a la práctica en forma satisfactoria puede requerirse una combinación de medidas por parte de diferentes participantes, que van desde medidas amplias de creación de confianza y actividades jurídicas y judiciales hasta la formalización de acuerdos oficiales de repatriación voluntaria, el establecimiento de arreglos eficaces de vigilancia de los que regresan y el diseño de conjuntos de medidas de reintegración en el país de origen. La cooperación interorganizacional es generalmente también un componente fundamental.

98. Durante el período que se examina, el ACNUR hizo esfuerzos concertados por promover o al menos facilitar la repatriación voluntaria en varias situaciones en todo el mundo. En África oriental, Europa sudoriental y Asia central y meridional, varios grupos de refugiados pudieron volver a sus hogares tras haber pasado muchos años en el exilio. El ACNUR proporcionó información y asesoramiento a varios grupos de refugiados con el fin de permitirles tomar decisiones libres y bien informadas sobre su retorno. Se facilitaron las visitas "de prospección" para permitir a los refugiados determinar las condiciones existentes antes del regreso. Los programas de conversaciones permitieron que los que regresaban mantuvieran diálogos con las comunidades de refugiados, y se restableció, mediante líneas de autobuses que atravesaban las fronteras, el contacto entre comunidades. La identificación y la eliminación de los obstáculos jurídicos y administrativos fue en muchas de esas situaciones un factor crucial para promover el regreso. Por ejemplo, el ACNUR participó en la elaboración de legislación apropiada sobre la propiedad y en el diseño de medidas para asegurar su aplicación en varios países⁴⁸. El ACNUR cooperó en la verificación de la situación con respecto a la nacionalidad de miembros de poblaciones de refugiados de muy larga data; éste fue un adelanto muy positivo en un problema muy antiguo. El ACNUR estableció en otras situaciones conjuntos de medidas de asistencia para la reintegración. Entre ellas cabe señalar proyectos de generación de ingresos con base en la comunidad, programas de albergue y distribución de paquetes de autoayuda, que beneficiaban también a la población local a fin de minimizar el posible resentimiento que podría generar un trato discriminatorio a favor de los que regresan⁴⁹. Se publicó el año pasado una versión actualizada del Marco Operacional para las Operaciones de Repatriación y Reintegración a fin de orientar las estrategias de repatriación y reintegración del ACNUR.

99. Sin embargo, hubo también reveses en algunas operaciones en que la repatriación era inminente o ya se había iniciado. La renovación de los combates, la falta de un arreglo político sostenido o la inestabilidad constante demostraron ser impedimentos importantes para la repatriación exitosa e interrumpieron la prestación de asistencia humanitaria o llevaron a nuevos desplazamientos. En una situación, la intimidación y la coacción constante han privado de hecho

⁴⁷ Véase Comité Ejecutivo, Conclusiones Nos. 85 (XLIX), 1998, párr. gg); 87 (L), 1999, párr. r); 89 (LI), 2000.

⁴⁸ Véase el número especial de Refugee Survey Quarterly dedicado a la restitución de la vivienda y las propiedades a los repatriados, vol. 19, N° 3, 2000; Centre on Housing and Evictions, Housing and Property Restitution for Refugees and Internally Displaced Persons: International, Regional and National Legal Resources, Ginebra, mayo de 2001.

⁴⁹ Véase "Reintegration: A Progress Report", (EC/51/SC/CRP.5).

a los grupos restantes de refugiados de la oportunidad de volver, pese a las medidas de creación de confianza emprendidas por el ACNUR, entre ellas campañas masivas de información y la facilitación de un diálogo activo entre las diferentes comunidades. El ACNUR ha intentado de varias maneras reasentar a los refugiados en lugares seguros donde podía prestárseles más asistencia y mayor vigilancia.

B. Integración local

100. La integración local⁵⁰ sigue siendo una importante solución duradera en varias situaciones, aunque su realización requiere esfuerzos para aumentar la confianza del público, particularmente en las comunidades locales, así como incentivos socioeconómicos dentro de un marco de responsabilidad compartido y distribución internacional de la carga. La integración tiene más éxito cuando forma parte integral de una estrategia de soluciones duraderas amplias. El desafío consiste en maximizar las posibilidades que ofrecen los refugiados a las comunidades locales y en asegurar que se conviertan en participantes cabales y positivos del desarrollo de las localidades y las regiones.

101. Un adelanto positivo ha sido el hecho de que en varios países de Europa, África y las Américas se han iniciado o consolidado esfuerzos encaminados a dar oportunidades de integración local a los refugiados que, por una variedad de razones, no podían volver a sus respectivos países de origen en un futuro próximo. Esos esfuerzos tuvieron más éxito en los países donde los refugiados eran autosuficientes y evidentemente capaces de beneficiar a sus anfitriones como fuente de mano de obra y de conocimientos y gracias a la expansión de los mercados de consumo de productos locales. En varios países en desarrollo con recursos limitados, los esfuerzos encaminados a lograr la autosuficiencia de los refugiados llevaron a un aumento de la ayuda externa y atrajeron proyectos de desarrollo que beneficiaban a toda la comunidad. En otras situaciones en que los refugiados habían estado anteriormente en campamentos y asentamientos de refugiados durante períodos prolongados, el logro de la autosuficiencia fue una forma de darles un sentido de productividad y de reducir los problemas de seguridad asociados con los campamentos.

102. Durante el período sobre el cual se informa, el ACNUR realizó varios estudios sobre los casos de refugiados urbanos y de poblaciones de refugiados en situaciones prolongadas con miras a diseñar medidas de asistencia encaminadas a promover la autosuficiencia y desarrollar las posibilidades de integración. Esto dio como resultado programas de asentamiento local que contenían, entre otras cosas, proyectos de vivienda, actividades de desarrollo de conocimientos y programas de crédito. Los centros de asistencia jurídica financiados por el ACNUR en varios países proporcionaron asesoramiento y asistencia jurídica a los refugiados que optaban por la naturalización y facilitaron así la integración permanente. En los países con recursos limitados, las medidas de integración del ACNUR incluían generalmente el apoyo en forma de formación profesional, proyectos de generación de ingresos, distribución de semillas y herramientas agrícolas básicas y proyectos de asistencia jurídica para facilitar la asignación de tierras y la regularización de las situaciones.

⁵⁰ Convención de 1951, art. 34. Véase también K. Jacobsen, The Forgotten Solution: Local Integration for Refugees in Developing Countries, "New Issues in Refugees Research", Working Paper N° 45, ACNUR, Ginebra, julio de 2001.

C. Reasentamiento

103. El reasentamiento es a la vez una herramienta de protección internacional y una solución duradera. Fortalece el principio del primer asilo y ayuda a solucionar problemas de refugiados de larga data en un espíritu de solidaridad internacional y responsabilidad compartida. Forma así parte integral de una gama amplia de respuestas y es un complemento, y no un sustituto, del ofrecimiento de asilo.

104. Hay actualmente 18 países en casi todos los continentes que ofrecen sitios de reasentamiento. Al mismo tiempo que se esfuerza por crear capacidad en estos Estados de reasentamiento nuevos o emergentes, el ACNUR ha venido explorando en el período que se examina una mayor ampliación del reasentamiento a través de la identificación y el apoyo de futuros países de reasentamiento y del número y la calidad de los sitios de reasentamiento existentes en los países⁵¹. Se envió así un experto en reasentamiento a América Latina para trabajar directamente con los gobiernos de los nuevos países de reasentamiento. Esto llevó al despacho de las primeras misiones de selección a una amplia gama de países de asilo fuera de la región.

105. El ACNUR intensificó sus esfuerzos tendientes a asegurar que las políticas y los criterios de reasentamiento se aplicaran en forma coherente y transparente en todo el mundo, y a mejorar la adecuación, especialmente en los casos de urgencia, a través de arreglos especiales adecuados para situaciones prioritarias⁵². Se han hecho también esfuerzos por promover una mayor flexibilidad en la aceptación de los criterios de reasentamiento del ACNUR. Esto era especialmente importante para los refugiados que habían estado en una situación ambigua e incierta durante muchos años y para los refugiados prima facie con necesidades particulares de protección en el país de asilo. Una categoría de refugiados que puede ser difícil de reasentar son los jóvenes adolescentes. Un acontecimiento positivo ha sido el reasentamiento para fines de julio de 2000 en los Estados Unidos de unos 2.000 jóvenes, entre los que había un grupo de menores. El grupo ha pasado a ser conocido como los "niños extraviados" a causa de su desplazamiento repetido en África oriental.

106. La importancia de los esfuerzos concertados de recepción e integración en beneficio de los refugiados reasentados se reconoció en una conferencia internacional realizada en Nörrköping (Suecia) en abril de 2001. La reunión sirvió para promover los procedimientos y procesos de reasentamiento e integración y para fortalecer los vínculos formales e informales entre los países de reasentamiento tradicionales y nuevos o emergentes. Además de servir de estímulo para varias iniciativas de colaboración, las conclusiones y recomendaciones de la reunión se incorporarán pronto en una adición del Manual de Reasentamiento del ACNUR.

⁵¹ A los diez países de reasentamiento tradicionales (Australia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Suecia y Suiza) se han añadido ocho desde 1997 (Argentina, Benin, Brasil, Burkina Faso, Chile, España, Irlanda e Islandia).

⁵² Véase "New Directions for Resettlement Policy and Practice" (EC/51/SC/INF.2). Véase también The Use of Resettlement to Address Durable Solution Needs, Consultas anuales tripartitas sobre el reasentamiento, julio de 2001.

X. PERSPECTIVAS

107. La Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 son conjuntamente los instrumentos más amplios que se han adoptado hasta la fecha a nivel universal para salvaguardar los derechos fundamentales de los refugiados y reglamentar su estatuto en los países de asilo. Como tales, siguen siendo fundamentales para el régimen internacional de protección de los refugiados. Esos instrumentos se elaboraron muy cuidadosamente a fin de maximizar su aplicación y definir normas mínimas, sin imponer obligaciones que vayan más allá de las que puede razonablemente esperarse que asuma un Estado. El Comité Ejecutivo ha reconocido siempre que constituyen "la piedra fundamental" de la protección internacional y que, además de la adhesión, la aplicación efectiva de sus principios reviste una enorme importancia.

108. En este año del cincuentenario, se consideró importante presentar al Comité Ejecutivo, en la forma de esta Nota, un inventario general del estado de aplicación de la Convención de 1951. Se desprende claramente de los párrafos que anteceden que el respeto de la Convención sigue firme, pero su aplicación, en todo el espectro de sus disposiciones, es variable y tropieza con obstáculos de varios tipos y orígenes.

109. Los obstáculos a la aplicación han sido tradicionalmente y siguen siendo de tres tipos: socioeconómicos, jurídicos y de política, y prácticos. Hay tensiones inevitables entre las obligaciones internacionales y las responsabilidades nacionales cuando los países que se ven en situación de acoger grandes poblaciones de refugiados, incluso temporalmente, padecen a su vez dificultades económicas graves, tienen tasas elevadas de desempleo, niveles de vida decrecientes, escasez de vivienda y de tierras y/o han sufrido desastres causados por el hombre o naturales. Entre los obstáculos jurídicos para una aplicación adecuada están el conflicto o las incompatibilidades entre las leyes nacionales y algunas obligaciones de la Convención; la falta de incorporación de la Convención en las leyes nacionales mediante legislación específica para su aplicación; o la aplicación de legislación en que se definen no los derechos de las personas sino las facultades de los oficiales encargados de los refugiados. En este último caso, la protección de los derechos de los refugiados se convierte en una forma de ejercicio del poder y la discreción por parte de los funcionarios, y no una forma de hacer cumplir los derechos específicos identificados y garantizados por la ley. Cuando el poder judicial tiene un papel importante en la protección de los derechos de los refugiados, las interpretaciones restrictivas pueden también ser impedimentos para la plena aplicación. Por último, el mantenimiento de limitaciones geográficas por parte de algunos países es un obstáculo grave para la aplicación efectiva.

110. En otro orden de cosas, hay obstáculos burocráticos, incluidas estructuras rígidas, poco eficientes o inadecuadas para ocuparse de los refugiados, escasez de personal en general o de funcionarios adecuadamente capacitados, y falta de disponibilidad de la asistencia de expertos para los solicitantes de asilo y los refugiados. Hay por último algunos problemas de percepción a nivel gubernamental, entre ellos que la concesión de asilo es una declaración política y puede ser irritante en las relaciones interestatales.

111. En algunos Estados hay obstáculos adicionales. Las disposiciones de la Convención son amplias en algunas esferas en que la capacidad y los recursos de los Estados son limitados. La opinión pública no siempre entiende o apoya los esfuerzos emprendidos en beneficio de los solicitantes de asilo y los refugiados, en particular cuando llegan en gran número o a través de

canales ilegales o irregulares. El cumplimiento debido de las responsabilidades puede ser una función de la voluntad política y de las políticas estatales, que a su vez pueden verse influidas por percepciones de los intereses nacionales y problemas de carácter geopolítico. La imprecisión del lenguaje de varias disposiciones de la Convención, como ocurre de hecho con cualquier instrumento jurídico internacional, puede facilitar la interpretación o la aplicación selectiva, en particular cuando los nuevos problemas de desplazamiento no están bien encarados en el marco de la Convención, o cuando hay divergencias entre los perfiles de ciertos grupos de solicitantes de asilo y el concepto clásico de refugiado.

A. Fortalecimiento de la aplicación en el futuro

112. La protección internacional de los refugiados ha sido aceptada como una tarea común. Un aspecto esencial de esa tarea es que la responsabilidad de su cumplimiento debe ser compartida por todos, o puede muy bien ocurrir que no la cumpla nadie.

113. La comunidad internacional ha dado al ACNUR el mandato y la responsabilidad particular de asegurar la aplicación efectiva de la Convención y del Protocolo dentro del marco global de sus responsabilidades internacionales de protección. De conformidad con el apartado a) del párrafo 8 de su estatuto, el artículo 35 de la Convención y el artículo II del Protocolo, el ACNUR alentará a los gobiernos a aprovechar la oportunidad que brinda el cincuentenario para prestar atención concertada a la solución de varios obstáculos que dificultan la aplicación en sus respectivos países y a adoptar medidas decididas para fortalecer la aplicación. Hay a este respecto varias posibilidades, que van desde sistemas de información más regulares y reuniones periódicas de los Estados Partes para examinar los problemas y los progresos alcanzados en la aplicación hasta procedimientos regionales armonizados para la interpretación y la aplicación de los principios. La mejora de los arreglos de vigilancia facilitaría la aplicación. Es útil crear bases locales de apoyo para el tratamiento justo de los refugiados, y una posibilidad a este respecto es la creación de consejos nacionales de refugiados. Es evidente que la aplicación es más satisfactoria cuando los Estados adoptan medidas de aplicación legislativas y administrativas específicas.

114. Es fundamental mejorar la comprensión y promover apoyo activo de la función de supervisión del ACNUR por parte de los Estados. Se necesita evidentemente una mayor cooperación en el suministro de información al ACNUR sobre cuestiones que afectan a la protección de los refugiados en los Estados Partes, incluso en la esfera de las nuevas leyes y procedimientos antes de su entrada en vigor.

115. El fortalecimiento de la aplicación es un problema a la vez de política y operacional. Debe ir más allá de una simple reafirmación del compromiso e incluir la identificación de nuevas vías prácticas. Se han presentado a este respecto varias ideas a raíz de una mesa redonda de expertos organizada por el ACNUR en julio de 2000 para examinar la supervisión de la Convención de conformidad con su artículo 35⁵³. El objetivo final de una mejor supervisión y aplicación es el fortalecimiento de la capacidad colectiva de los Estados de satisfacer las necesidades de protección de todos los refugiados.

⁵³ Véase <http://unhcr.ch/issues/asylum/globalconsult/main.htm> para las conclusiones pertinentes de la Mesa Redonda de expertos realizada en Cambridge en julio de 2001.

B. El proceso de Consultas mundiales

116. Este es también el objetivo, en términos más generales, del proceso de Consultas mundiales del ACNUR iniciado en octubre de 2000⁵⁴. Reconociendo el carácter central de la Convención, las consultas se proponen reforzarla encarando consideraciones de política más amplias, fortaleciendo la cooperación internacional e ideando respuestas prácticas para los problemas polifacéticos de desplazamiento que se enfrentan actualmente. Se han mencionado anteriormente varias reuniones dentro de las tres "vías" paralelas de las Consultas. Además, se han celebrado hasta el momento seis reuniones regionales, en tanto que la participación de los refugiados como interesados principales, y de las organizaciones no gubernamentales, se ha promovido mediante diálogos y seminarios⁵⁵. Con miras a fortalecer la protección de los refugiados mediante una mejor distribución global de la responsabilidad, los objetivos de las Consultas mundiales son:

- promover el desarrollo progresivo del derecho internacional para la protección de los refugiados;
- universalizar las normas y evitar la compartimentalización;
- asegurar una mayor coherencia y complementariedad entre los instrumentos de derechos humanos y la Convención;
- aplicar el régimen de protección internacional de los refugiados más eficazmente a través de un mejor examen, vigilancia y asistencia técnica;
- fortalecer la supervisión de la Convención por el ACNUR;
- mejorar la cooperación internacional mediante la distribución de la carga y las responsabilidades;
- ampliar la participación de interesados en el sistema.

117. Las Consultas mundiales culminarán en una reunión ministerial que se realizará el 12 de diciembre de 2001, aunque el proceso continuará hasta mediados de 2002. La tarea consistirá entonces en hacer una evaluación de los progresos alcanzados y consolidarlos en un programa para la protección internacional, que establecerá el marco mundial de políticas de protección que se creará y se pondrá en práctica en los años venideros.

⁵⁴ Las actualizaciones más recientes están disponibles en el sitio Web.

⁵⁵ Se realizaron reuniones regionales en Pretoria (Sudáfrica), Ottawa (Canadá), Macao (China), Budapest (Hungría), San José (Costa Rica) y El Cairo (Egipto), y se prevé una séptima en Oslo (Noruega) en noviembre de 2001. Se ha promovido la participación de los refugiados a través de un diálogo internacional con 50 mujeres refugiadas en Ginebra y un debate en que se reunió a más de 500 refugiados en la Asamblea Nacional de Francia en París, en junio de 2001, y se realizará un foro de refugiados en Europa en Rouen (Francia) en septiembre de 2001.