

[Ver Índice](#)

LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO

Desplazamientos humanos en el nuevo milenio



Icaria ♣ editorial

La edición en castellano ha sido posible gracias a la colaboración y financiación de:



Coordinación de la edición castellana: Delegación en España del ACNUR

Título original: The State of the World's Refugees 2006

Traducción del inglés: Joan Soler

Revisión de la traducción: Delegación en España del ACNUR

© Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2006

© De la edición castellana:

Icaria editorial, s.a.

Arc de Sant Cristòfol, 11-23 / 08003 Barcelona

08003 Barcelona

www.icariaeditorial.com

1ª edición: diciembre de 2006

ISBN: 84-7426-910-5

Depósito legal: B-?????-2006

Impreso por:

Printed in Spain. Impreso en España.

Prohibida la reproducción total o parcial.

Equipo Editorial

Director ejecutivo y colaborador

Nada Merheb

Coeditor y colaborador

Sean Loughna

Editor de producción

Suresh Unny

Estadísticos

Tarek Abou Chabake

Bela Hovy

Cartógrafos

Romain Leonarduzzi

Yvon Orand

Ayudantes de investigación

Elena Bovay

Anna Tunkel

Producido por la División de Relaciones Exteriores
del ACNUR, bajo la dirección de **Anne Willem**

Bijleveld

Principales autores colaboradores:

Alexander Betts, B.S. Chimni, Roberta Cohen,
Sarah Collinson, Jeff Crisp, María-Teresa Gil-Bazo,
Iain Hall, Gil Loescher, James Milner,
Anna Schmidt y Elca Stigter.

Agradecimientos

El equipo editorial quiere dar las gracias a todos los que han contribuido a producir este libro. Por sus aportaciones a los recuadros: Sara Baschetti, Stephen Castles, Jubin Goodarzi, David Griffiths, Eva-Lotta Hedman, Mercedes Rose Jakupi, Loren B. Landau, Philippe Leclerc, Salvatore Lombardo, Ewen Macleod, Alejandra Martine-Ili, Eric Morris, Kathleen Newland, Gregor Noll, Susin Park, Paul Spiegel, Astri Suhrke, Elizabeth Tan, John Telford y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Por otras actividades de asistencia editorial y apoyo: Ursula Aboubacar, Nadia Abu-Zahra, Geneviève Bador, Hamdi Bukhari, Anita Bundegaard, Beverley Byfield, Sheila Carey, Johan Cels, Nicholas Coussidis, Mohamed Dayri, Bryan Deschamp, Furio De Angelis, Michael Dell'Amico, Eva Demant, Jean-François Durieux, Daniel Endres, Ragnhild Ek, José H. Fischel de Andrade, Madeline Garlick, Ayman Gharaibeh, Hari Gupta, Susan Hopper, Jon Høgsæter, Ardi Imseis, Salvatore Ippolito, Françoise Jaccoud, Peter Janssen, Arafat Jamal, Ninette Kelley, Anne Kellner, Anne-Marie Kerrigan-Deriche, Anja Klug, Khalid Koser, Frank Laczko, Brian Lander, Andrew Lawday, Mathijs Le Rutte, Johanna Lewis, Wei-Meng Lim-Kabaa, Karolina Lindholm-Billing, Sajjad Malik, Pablo Mateu, Michael McBride, Jozef Merckx, Emmanuelle Metral, Angelika Montillot, Terry Morel, Ruth Mukwana, Naoko Obi, Grainne O'Hara, Margaret Okole, Christian Oxenboll, Wendy Rappeport, Marc Rapoport, José Riera, Sholeh Safavi-Hemami, Jacob Rasmussen, Micheline Saunders-Gallemmand, Yasser Saad, Solange Senaize, Bellings Sikanda, Paul Stromberg, Michael C. Tombs, Michèle Vieille, Alan Vernon, Suporn Vongchompoo, Jean-Noël Wetterwald, Steven Wolfson, Simone Wolken, Wendy Zillich y la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA).

Gracias en especial a Rudd Lubbers, antiguo alto comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, por sus orientaciones durante la elaboración de este libro, y a Daniela Lonita por su respaldo editorial.

El equipo editorial también desea mostrar su agradecimiento a los expertos independientes y a los miembros del ACNUR que han participado como asesores.

Expertos independientes:

Yusuf Bangura, coordinador de investigaciones del Instituto de Investigaciones de la ONU para el Desarrollo Social, Ginebra;
 Jeff Crisp, director de política e investigación del la Comisión Global sobre Migraciones Internacionales, Ginebra;
 Otto Hieronymi, director del Programa de Relaciones Internacionales de la Universidad Webster, Ginebra;
 Gil Loescher, investigador agregado del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Oxford, Oxford;
 Irene Khan, secretaria general de Amnistía Internacional, Londres;
 Kathleen Newland, directora del Instituto de Políticas de Migración, Washington, DC.;
 Daniel Warner, director adjunto de relaciones exteriores del Instituto de Graduados en Estudios Internacionales, Ginebra.

Miembros del ACNUR:

Erika Feller, directora del Departamento de Protección Internacional;
 Raymond Hall, director de la División de Gestión de Recursos Humanos;
 Marjon Kamara, director del Buró para África;
 Ron Redmond, responsable de relaciones con los medios de comunicación y del Servicio de Información Pública de la División de Relaciones exteriores;
 Judith Kumin, representante regional, Bruselas;
 Eric Morris, director y asesor especial, Nueva York.

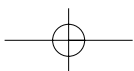
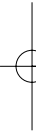
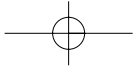
Índice

Prefacio		
<i>por el secretario general de las Naciones Unidas</i>	ix	
Prólogo		
<i>por el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados</i>	x	
Introducción	1	
1 Dinámica actual de los desplazamientos	9	
• Principales tendencias	10	
• Características de las poblaciones de refugiados	20	
• «Movimientos migratorios mixtos», trata y tráfico de personas con fines de explotación	24	
• Desastres naturales y medioambientales	27	
• Desplazamientos inducidos por el desarrollo	28	
• Mirando al futuro	29	
1.1 Globalización y migración	12	
1.2 Desplazamientos y desastres naturales: el tsunami de 2004	21	
1.3 Protección a las víctimas de la trata de personas	23	
1.4 Prevención y reducción de la apatridia	26	
2 Salvaguarda del asilo	31	
• Retos para la protección	33	
• Respuestas	48	
• Protección a los refugiados y globalización	51	
• Mejora del nivel de protección	58	
• El camino por adelante	60	
2.1 Hacia un sistema de asilo europeo común	34	
2.2 Externalización de la protección a los refugiados: tramitación extraterritorial y futuro del régimen de los refugiados	38	
2.3 El caso Tampa: intercepción y rescate en el mar	41	
2.4 Refugiados urbanos	50	
2.5 El Plan Integral de Acción para los Refugiados somalíes	59	
3 Aspectos relacionados con la seguridad de los refugiados	63	
• Seguridad y protección de los refugiados	64	
• Elaboración de respuestas	71	
• Estrategias preventivas	82	
• Preocupaciones futuras	87	
3.1 Violencia sexual y de género	66	
3.2 Los Grandes Lagos: inestabilidad regional y desplazamientos de población	68	
3.3 Seguridad del personal humanitario	72	
3.4 Xenofobia y refugiados	81	
3.5 VIH/sida y refugiados	85	
4 Respuestas a las emergencias	89	
• Perspectiva histórica	89	
• Capacidad de preparación	90	
• Naturaleza de las respuestas	92	
• Avances recientes	97	
• Próximos desafíos	101	
4.1 Valle de Presevo: evitar otro desastre en los Balcanes	92	
4.2 República Democrática del Congo: una crisis olvidada	98	
4.3 La perspectiva desde el país de acogida: el caso de Tanzania	102	
5 Situaciones de refugiados de larga duración: búsqueda de soluciones prácticas	105	
• Naturaleza y alcance del problema	106	
• Consecuencias para los derechos humanos	115	
• Consecuencias políticas y para la seguridad	117	
• Soluciones integrales: lecciones del pasado	119	

Índice

• Hacia una respuesta más eficaz	120		
5.1 Refugiados palestinos	112		
5.2 Refugiados butaneses en Nepal	116		
5.3 Historia de un refugiado somalí en Dadaab, Kenia.	122		
6 Replanteamiento de soluciones duraderas	129		
• Búsqueda de soluciones duraderas	129		
• Objetivo: ayuda al desarrollo	132		
• Movimientos secundarios	139		
• Reasentamiento	142		
• Hacia un enfoque multilateral	145		
• Orientación futura	150		
6.1 La Iniciativa Zambia y la Estrategia Ugandesa de Autosuficiencia	136		
6.2 Afganistán: una transición compleja	144		
7 Desplazados internos	153		
• ¿Una categoría especial?	155		
• Soberanía: ¿barrera o responsabilidad?	156		
• Aplicación de los Principios Guía	164		
• Disposiciones institucionales: el «enfoque de colaboración»	167		
• Función de los militares	172		
• El camino por delante	174		
7.1 Lecciones de Bosnia-Herzegovina	157		
7.2 Darfur: el reto de proteger a los desplazados internos	162		
7.3 ¿Debería el ACNUR convertirse en una «agencia para los desplazamientos»?	166		
7.4 Desplazamiento interno en Colombia	170		
8 Mirando al futuro	177		
• Preocupaciones clave	178		
• Necesidad de un mayor reparto de responsabilidades	180		
• ACNUR: desafíos futuros	185		
• Una reflexión esencial	188		
Referencias	190		
		Anexos	203
		1 Estados firmantes de la Convención de la ONU de 1951 sobre Refugiados, el Protocolo de 1967, la Convención de la OUA de 1969 sobre Refugiados, las Convenciones de 1954 y 1961 sobre la apatridia; y miembros del Comité Ejecutivo (ExCom) del ACNUR a finales de 2004	205
		2 Población total bajo el amparo del ACNUR a finales de 2004	209
		3 Refugiados por área importante y subregión de asilo de la ONU en 1995-2004 (finales de año)	213
		4 Población de refugiados por país de asilo en 1995-2004 (finales de año)	214
		5 Población de refugiados por origen en 1995-2004 (finales de año)	217
		6 Población de refugiados por origen y territorio/país de asilo a finales de 2004	221
		7 Refugiados por 1.000 habitantes: primeros 40 países a finales de 2004	224
		8 Solicitudes de asilo y admisiones totales en varios países industrializados en 1995-2004	225
		9 Principal origen de los solicitantes de asilo en una selección de países europeos en 1995-2004	227
		10 Países industrializados	228
		11 Principales áreas de la ONU	229
		Índice alfabético de terminología	230
		Mapas	
		2.1 Refugiados y solicitantes de asilo por país de asilo a 1 de enero de 2005	54
		3.1 Región de los Grandes Lagos en junio de 2005	69
		4.1 República Democrática del Congo en junio de 2005	99
		5.1 Principales situaciones de refugiados de larga duración a 1 de enero de 2005	110
		6.1 Repatriación de refugiados afganos	145

7.1	Desplazados internos a 1 de enero de 2005	158	5.1	Principales situaciones de refugiados de larga duración a 1 de enero de 2005	107
7.2	Desplazamiento interno en Darfur en noviembre de 2004	164	5.2	Situaciones de refugiados más prolongadas: principales poblaciones de refugiados palestinos en Oriente Medio	115
8.1	Promedio de refugiados por dólar americano del PIB per cápita en 2000-2004	182	6.1	Principales 10 movimientos de repatriación voluntaria en 2004	131
Gráficos			6.2	Número total de llegadas de refugiados reasentados en países industrializados en 1990-2004	141
0.1	Población total bajo el amparo del ACNUR: por categoría y región a 1 de enero de 2005	4	6.3	Número de llegadas de refugiados reasentados en países industrializados en 1990-2004	141
1.1	Población total bajo el amparo del ACNUR: por región de asilo y categoría a 1 de enero de 2005	10	6.4	Reasentamiento de refugiados. Llegadas en 2004	146
1.2	Población total bajo el amparo del ACNUR en 1995-2004	11	6.5	Número de refugiados y solicitantes de asilo en los 10 principales países donantes y en los 10 principales países de acogida según el ACNUR en 2004	149
1.3	Población inmigrante internacional por área principal en 1960-2000	12	7.1	Número global de refugiados y de desplazados internos en 1990-2004	154
1.4	Principales llegadas de refugiados en 2004	15	7.2	Desplazados internos bajo el amparo del ACNUR en 1995-2004	155
1.5	Principales países de origen de los refugiados a 1 de enero de 2005	16			
1.6	Repatriación de refugiados por región de origen en 1980-2004	18			
2.1	Número de estados firmantes de la Convención de 1951 de la ONU sobre Refugiados y del Protocolo de 1967 en 1950-2005	32			
2.2	Solicitudes de asilo presentadas en países industrializados en 1990-2004	36			
2.3	Solicitudes de asilo presentadas en los cinco principales países receptores europeos en 2000-2004	45			
2.4	Orígenes más comunes de los solicitantes de asilo en los 10 principales países receptores europeos en 2000-2004	45			
3.1	Estimación de personal humanitario fallecido por muerte violenta en 1997-2003	72			
3.2	Ayuda humanitaria en 1971-2003	73			
3.3	Personal humanitario asesinado deliberadamente en 1997-2003 por región	74			
3.4	Personal humanitario fallecido por muerte violenta en 1997-2003; causa de la muerte	75			



Prefacio

por el secretario general de las Naciones Unidas

Para todos aquellos que jamás se han visto desplazados por la fuerza es difícil imaginar qué es ser un refugiado. No obstante, para reaccionar debidamente ante las necesidades de millones de personas desplazadas por el mundo entero, es precisamente esto lo que hemos de hacer. La mayoría de los refugiados son personas corrientes que viven una vida fuera de lo corriente: arrancados de sus casas por el miedo, los conflictos o las persecuciones, han tenido que abandonar empleos, posesiones, sueños, incluso familias, en su lucha por sobrevivir. Siguen constituyendo uno de los grupos más vulnerables de nuestras sociedades. Necesitan ayuda y protección. Y comprensión.

Durante más de cincuenta años, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha estado al frente de los esfuerzos realizados para satisfacer las necesidades de los refugiados. Actualmente, en 115 países, incluidos muchos de los lugares más peligrosos y difíciles del planeta, personal del ACNUR presta asistencia a más de 19 millones de personas desplazadas, la mayoría de las cuales quieren regresar urgentemente a su casa. Corresponde a la comunidad internacional ayudar a hacer realidad esta esperanza o permitir a los refugiados empezar de nuevo en otra parte.

La situación de los refugiados en el mundo es sumamente oportuno a la hora de subrayar el esfuerzo necesario para lograr la rehabilitación de los refugiados. Presenta un estudio detallado de su difícil situación en todo el mundo. Examina los esfuerzos planeados para garantizar la seguridad y los derechos humanos básicos de millones de personas desplazadas. Y sobre todo sitúa la acción humanitaria en su contexto político más amplio al analizar los efectos de la mayor preocupación por la seguridad nacional y del incremento de los flujos migratorios en los solicitantes de asilo, refugiados y desplazados internos en todo el planeta.

En la Cumbre Mundial de 2005, los países miembros de la ONU abordaron directamente las cuestiones de los refugiados. Se comprometieron a su protección y a resolver la apurada situación de las personas desplazadas. Reafirmaron los principios de solidaridad y la idea de compartir la carga en la ayuda a las poblaciones desplazadas y a las comunidades anfitrionas. Aceptaron la responsabilidad, tanto individual como colectiva, de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad. Y respaldaron la creación de una Comisión de Pacificación, la cual —estableciendo las condiciones propicias para el regreso y la reintegración de los refugiados— promete intensificar apreciablemente las respuestas humanitarias a los desplazamientos forzados.

La situación de los refugiados en el mundo expone la cruda realidad de las necesidades de los refugiados, realidad que ahora ha de encontrar su correspondencia en nuestros compromisos de la Cumbre Mundial. Este libro es de lectura obligatoria para todos aquellos a quienes importa el derecho de todas las personas a vivir en paz, seguras y sin miedo en su propia tierra. También es un homenaje a la desinteresada dedicación de los que trabajan para proteger y rehabilitar a las personas desplazadas. Pero ante todo es un testimonio del indómito coraje de los refugiados, quienes, pese a tenerlo todo en contra, de algún modo encuentran la voluntad de sobrevivir y reconstruir sus vidas.



Kofi A. Annan

Prólogo

por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Los años transcurridos desde la última edición de *La situación de los refugiados en el mundo* han sido testigos de la aparición de una serie de tendencias que han afectado sensiblemente a los refugiados y al asilo. Desde el año 2000, el número de refugiados ha descendido continuamente hasta llegar a apenas algo más de nueve millones a principios de 2005, lo que supone la cifra más baja en casi un cuarto de siglo. Esto se debe en parte al hecho de que, en los últimos cinco años, se han producido menos crisis generadoras de refugiados y varios conflictos han tocado a su fin, lo que ha permitido el regreso de muchos desplazados. Entre los movimientos de repatriación más importantes está el de cuatro millones de afganos a quienes a partir de 2002 se ayudó a volver a su hogar.

En la actualidad, los conflictos entre países son menos frecuentes que los enfrentamientos internos y las guerras civiles, lo que se traduce en menos flujos de refugiados pero también en más desplazamientos internos. Muchas personas que, por lo demás, buscan seguridad en países vecinos se ven con más frecuencia obligadas a permanecer dentro de las fronteras de su país, muy a menudo en condiciones parecidas a las de los refugiados. Dos viejos conflictos civiles en África, los de la República Democrática del Congo y Sudán, dan razón de unos siete millones y medio de desplazados internos en 2005.

Otra tendencia ha sido el menor número de solicitantes de asilo, que a principios de 2005 se hallaba en el nivel más bajo de los últimos años. Aunque en este descenso quizás hayan intervenido muchos factores, una causa evidente son las medidas cada vez más restrictivas que han adoptado ciertos países para restringir el acceso al asilo mientras tratan de controlar las migraciones y salvaguardar su seguridad. En el contexto del creciente impacto de los flujos migratorios combinados, los solicitantes de asilo utilizan a menudo los mismos canales ilícitos que los inmigrantes ilegales, a consecuencia de lo cual se les deniega el acceso al trámite de asilo que los países están obligados a ofrecer de acuerdo con el derecho internacional.

Teniendo en cuenta el impacto cada vez mayor de la globalización y de los flujos migratorios combinados, para mantener el derecho de asilo hay que ser capaz de identificar a los que necesitan protección. En el seno de la opinión pública, ha habido una cierta confusión entre la inmigración ilegal y los problemas de seguridad por un lado y las cuestiones relativas al asilo y los refugiados por otro, lo que revela la importancia de luchar contra la intolerancia y de poner en entredicho la idea de que los refugiados y los solicitantes de asilo son los causantes de la inseguridad y no sus víctimas.

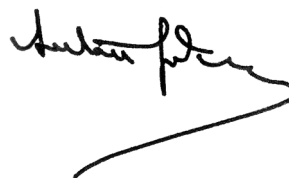
Los últimos años también se han caracterizado por esfuerzos de países, ONG, la ONU y otras organizaciones internacionales para responder a los nuevos desafíos humanitarios. En el ámbito de la protección a los refugiados, el ACNUR ha encabezado varias iniciativas conjuntas con la finalidad de fortalecer diversos aspectos del régimen internacional de protección, desde proporcionar elementos específicos de protección a abordar causas fundamentales de los desplazamientos y desarrollo de políticas sobre cuestiones no planteadas específicamente en la Convención de la ONU sobre Refugiados de 1951. En los últimos años también hemos asistido a esfuerzos renovados por poner fin al ciclo de los refugiados mediante soluciones duraderas, poniendo especial énfasis en llenar el hueco existente entre la ayuda humanitaria y la

ayuda al desarrollo. El desarrollo desempeña un papel decisivo para garantizar que la paz y la recuperación económica puedan arraigar una vez finalizado el conflicto.

El creciente reconocimiento de que las Naciones Unidas en su totalidad debía hallar un modo mejor de proteger y ayudar a las personas desplazadas internamente dio lugar a un paso adelante en septiembre de 2005, cuando el Comité Permanente Interdepartamental atribuyó a diversos organismos responsabilidades en situaciones de desplazamiento interno. Al ACNUR se le encargó liderar la respuesta en las áreas de protección, coordinación y gestión de campamentos, y auxilio de emergencia. Los desplazamientos internos son, en efecto, un asunto en el que se precisan perspectivas flexibles del conjunto de la comunidad internacional, y el ACNUR estará empeñado del todo en este esfuerzo.

Esta edición de *La situación de los refugiados en el mundo* analiza a fondo estas y otras cuestiones importantes. Por medio de análisis críticos, expone una descripción de sucesos cruciales desde 2000 y su impacto en los desplazamientos humanos y el principio de asilo. El libro repasa los retos que afrontan los países cuando reconcilian sus legítimos intereses nacionales con sus legales y humanitarias obligaciones internacionales para con las personas desarraigadas. Por último, evalúa el impacto del complejo y cambiante entorno en el que actúan las organizaciones humanitarias, entre ellas el ACNUR.

Las numerosas dificultades planteadas al asilo y a las respuestas humanitarias nos exigen replantear el enfoque. Nunca antes ha sido tan importante garantizar un diálogo multilateral e incrementar nuestra capacidad de respuesta aumentando las cargas y responsabilidades compartidas.



ANTONIO Guterres



Introducción¹

El cambio de milenio coincidió con el cincuentenario de la creación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la aprobación de la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados. La Convención establece los principios básicos sobre los que se levanta la protección internacional a los refugiados: *non-refoulement* [no devolución], que recalca que éstos no deben ser devueltos a ningún lugar donde puedan sufrir persecución; e imparcialidad, según la cual se brinda protección a todos ellos sin discriminación alguna. Últimamente, estos principios están siendo sometidos a crecientes amenazas. En un mundo cada vez más hostil al asilo y a los refugiados, se ha puesto en tela de juicio la propia relevancia de la Convención.

Los críticos de la Convención sostienen que está desfasada, que no resulta viable, que está fuera de lugar y que es inflexible. La califican como una complicación en el contexto actual de la «migración mixta». Por su parte, muchos países afirman que la Convención no aborda adecuadamente sus intereses ni las verdaderas necesidades de los refugiados. Además de estas críticas, el sistema de protección a los refugiados debe hacer frente a otros aspectos que pueden llegar a limitar dicha protección, entre los cuales se cuenta el mayor énfasis que ponen ciertos países en los costes económicos de dar asilo, las preocupaciones sobre la seguridad en el marco de la «guerra global contra el terrorismo», los miedos relativos a los complejos movimientos migratorios mixtos, y las políticas de asilo más restrictivas.

Países que en otro tiempo practicaron políticas generosas con los refugiados consideran ahora que los costes del asilo pesan más que los beneficios. Hay que reconocer que resultaba más fácil aceptar refugiados que eran culturalmente semejantes, satisfacían necesidades de mano de obra, llegaban en cantidades manejables y reforzaban objetivos estratégicos e ideológicos. Sin embargo, tras el fin de la Guerra Fría, muchos países pasaron a considerar a los refugiados más como una carga que como una ventaja. Además, desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, la preocupación por la seguridad del Estado ha llegado a dominar el debate sobre las migraciones, eclipsando en ocasiones las necesidades legítimas de protección que tienen los individuos.

Al igual que han revisado sus sistemas de asilo desde una óptica de seguridad, los gobiernos han establecido procedimientos más restrictivos o han modificado sustancialmente sus políticas con una finalidad similar. Muchos países han ampliado los motivos para la de deten-

Refugiados uzbekos en el campo de refugiados situado en las afueras del pueblo kirguís de Barash, junto a la frontera uzbeco-kirguís, en mayo de 2005. Estos refugiados huían de la ofensiva militar producida en Uzbequistán a principios del mismo mes.
(Vyacheslav Oseledko/AFP/Getty Images)

La situación de los refugiados en el mundo

ción y en la actualidad, cuando estudian solicitudes de asilo, se centran mucho más en la detección de riesgos potenciales para la seguridad. En algunos casos, la situación posterior al 11 de septiembre se ha utilizado para incrementar el ámbito de las disposiciones sobre exclusión de la Convención, lo que permite denegar a los refugiados el acceso a los procedimientos de determinación del estatuto. En otros, han sido expulsados. Estos episodios se han producido en un escenario de mayor colaboración entre las autoridades encargadas del asilo y la inmigración y los servicios de inteligencia y la policía.

En la época actual de la globalización, los países están realmente preocupados por la migración «incontrolada». A juicio de los gobiernos que tratan de reducir la inmigración al mínimo, el asilo es una excepción que permite pasar a demasiada gente. El tráfico y la trata de seres humanos complican el panorama de las migraciones; ponerse en manos de traficantes para llegar a un lugar seguro se ha convertido en una clara opción para los solicitantes de asilo, aunque esto tenga un precio que va más allá del coste económico. A criterio de muchos países, si recurre a los servicios de un traficante de personas, un solicitante de asilo compromete seriamente su petición. Esto también origina la imputación de doble criminalidad: los refugiados no sólo no respetan las fronteras nacionales sino que para hacerlo se asocian con bandas criminales. Por tanto, se entiende que sus afirmaciones deben de ser falsas, justificándose así medidas para limitar sus derechos básicos. Los políticos se han hecho eco de este tipo de opiniones aprovechando los sentimientos antiextranjeros agravados tras los atentados del 11 de septiembre. Esta circunstancia ha alimentado actitudes xenófobas en perjuicio de los refugiados y los solicitantes de asilo.

A medida que la preocupación por los costes del asilo, la seguridad del país y la migración «incontrolada» daba origen a una reestructuración de las políticas de asilo, han surgido dos tendencias paralelas. Ambas han tenido un impacto negativo en el acceso al asilo y en el tratamiento de los refugiados y los solicitantes de asilo. La primera es una aplicación excesivamente restrictiva de la Convención y su Protocolo de 1967, lo que ha dado lugar a un incremento de las detenciones y las exclusiones, amén de la falta de los debidos procesos. La segunda es una proliferación de mecanismos alternativos de protección que garantizan menos derechos que los de la Convención. En algunos países se ha producido un alejamiento gradual del enfoque basado en los derechos hacia formas más discrecionales de protección a los refugiados. Estos mecanismos incluyen los conceptos de «país de origen seguro», «alternativa de reubicación interna», «protección efectiva en otra parte» y «tercer país seguro».

Aun reconociendo que los países tienen preocupaciones legítimas en las esferas de la seguridad, la migración incontrolada y los costes de proporcionar asilo, el ACNUR mantiene que los principios básicos de la Convención siguen siendo tan válidos y necesarios como siempre. Afirma asimismo que la Convención tiene una importancia legal, política y ética que trasciende sus términos específicos: legal, en el sentido de que brinda los criterios fundamentales en los que puede fundarse una acción de principios; política, ya que suministra un marco auténticamente universal en el que los países pueden cooperar y compartir la carga derivada de los desplazamientos forzados; y ética, porque es una declaración única de los países firmantes de la Convención y su Protocolo de 1967 sobre el compromiso de defender los derechos de algunas de las personas más vulnerables del mundo.

En un intento de reafirmar el respaldo al marco internacional de los principios de protección y de buscar nuevos enfoques para intensificar dicha protección, en 2001 el ACNUR creó las Consultas Globales sobre Protección Internacional. El proceso tenía como objetivo ayudar a comprender mejor los dilemas relativos a la protección tanto entre los beneficiarios de la pro-

tección internacional como entre sus proveedores. El resultado de las Consultas —que supusieron un proceso de dos años en el que participaron gobiernos, ONG, expertos en temas de refugiados y el ACNUR— fue la Agenda para la Protección, que se centraba en la cooperación multilateral como medio para mejorar la protección de los refugiados y los solicitantes de asilo en todo el mundo.

La Agenda para la Protección también incluye la Declaración de Países Firmantes de la Convención de 1951 relativa al Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, que fue aprobada en la reunión ministerial de diciembre de 2001. Según la Declaración, la Convención sigue siendo la piedra angular del sistema de protección internacional.

Pese a no ser un documento jurídicamente vinculante, la Agenda para la Protección tiene un peso político considerable en la medida que refleja un amplio consenso sobre lo que puede hacerse para alcanzar ciertos objetivos en la protección de los refugiados. Su programa de acción identifica objetivos específicos de protección en el contexto de los movimientos migratorios en un sentido más amplio, las preocupaciones por la seguridad y la búsqueda de soluciones duraderas.

La Convención no basta para lograr estos objetivos. No obstante, en vez de revisarla se tomaron medidas para desarrollarla mediante el diálogo multilateral y disposiciones que favorecieran el reparto de responsabilidades entre países del Norte y del Sur. Esto conllevó discusiones sobre cómo afrontar situaciones de salidas masivas y movimientos secundarios. En algunas de estas discusiones se dio prioridad a una mayor eficacia en la ayuda al desarrollo en las regiones de origen de los afectados; en otras se buscaron compromisos multilaterales para el reasentamiento de los refugiados. Estos esfuerzos se conocen como la iniciativa Convención Plus.

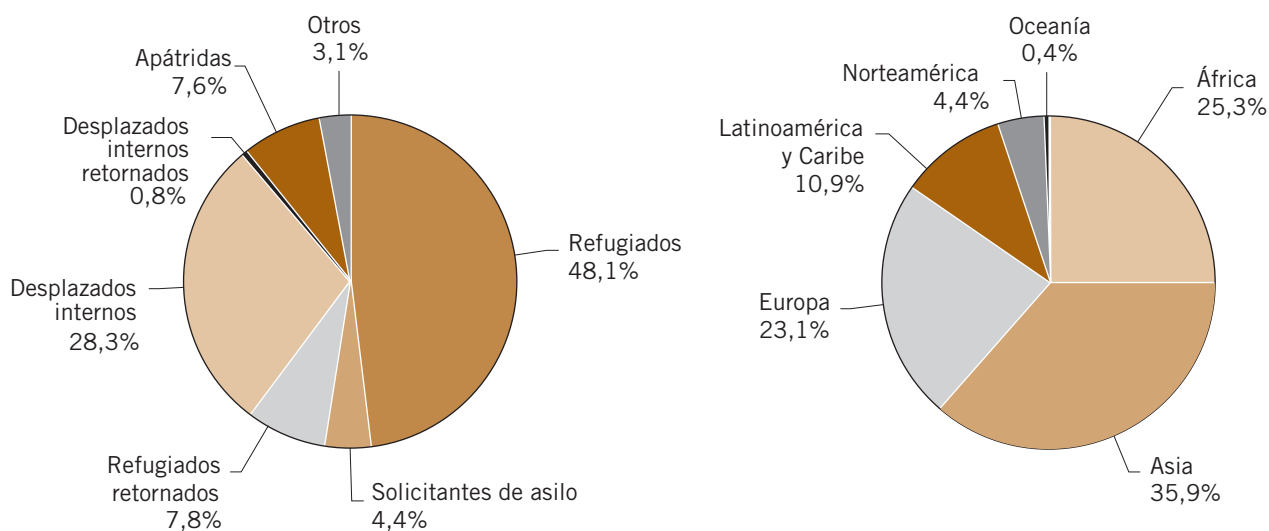
La Agenda para la Protección no aborda todos los problemas que el sistema de protección internacional ha debido afrontar desde el año 2000. Algunos no son nuevos, pero recientes episodios políticos, económicos y sociales los han agravado. Las situaciones de refugiados de larga duración, por ejemplo, han estado recibiendo más atención en parte por la amenaza que representan para la seguridad nacional, regional e internacional. Otro ámbito de preocupación ha sido la reducción del espacio humanitario como consecuencia de ataques violentos contra trabajadores humanitarios y el papel creciente de las fuerzas militares en la distribución de la ayuda humanitaria.

El inicio del nuevo siglo ha asistido a una disminución de los conflictos armados en comparación con la década de 1990. Por consiguiente, ha habido menos flujos de refugiados y de menor dimensión. En los últimos años, la emergencia más grave debida a desplazamientos forzados se ha producido en Darfur (Sudán), donde la violencia ha obligado a cientos de miles de sudaneses a huir al vecino Chad. Pero en Sudán permanecen muchas más personas como desplazados internos. La situación en Darfur y otras similares han hecho que el sistema de protección internacional prestara más atención a mejorar su respuesta en situaciones de desplazamiento interno. Se reconoce que en esta área ha habido fallos de coordinación, delimitación de competencias y responsabilidad.

A este respecto, el ACNUR se ha implicado en campañas para reforzar el Enfoque de Colaboración entre Agencias, que se inició en la década de 1990 para brindar protección a desplazados internos y ayudar a la integración y al desarrollo. Esta propuesta pedía a todos los organismos disponibles que respondieran en la medida de sus recursos y según sus competencias y áreas de especialidad. Para que el Enfoque Colaborador fuera más eficaz, en 2005 el Comité Permanente interagencial asignó el liderazgo en sectores específicos, a diversos

La situación de los refugiados en el mundo

Gráfico 0.1 Población total bajo el amparo del ACNUR:
por categoría y región, 1 de enero de 2005



Fuente: ACNUR.

organismos. Debido a su capacidad técnica, se designó al ACNUR como la principal agencia en los sectores de la protección, coordinación de campamentos y gestión y alojamiento de emergencia en los desplazamientos internos debidos a conflictos armados.

La situación de los refugiados en el mundo: desplazamientos humanos en el nuevo milenio expone los desafíos que plantea la protección a los refugiados y evalúa la respuesta de la comunidad internacional. Esta quinta edición ofrece una visión general de episodios clave relacionados con desplazamientos forzados desde 2001 hasta septiembre de 2005. El período abarca el ejercicio de Ruud Lubbers como Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados y el inicio del mandato de António Guterres. Producido por el ACNUR y con aportaciones de otras organizaciones internacionales, ONG y expertos académicos e independientes, el libro se divide en ocho capítulos, centrándose cada uno en un tema concreto. Además del texto general, diversos recuadros en cada capítulo destacan cuestiones específicas.

El capítulo 1 examina la creciente complejidad de los movimientos de población. Brinda asimismo una perspectiva general de la actual dinámica de los desplazamientos forzados en el mundo y de las cifras relativas a los mismos. Las cambiantes causas de los conflictos están ligadas a nuevas pautas de desplazamiento. En un mundo cada vez más interconectado, las migraciones se han vuelto más y más complejas, y se desdibujan las diferencias entre categorías de emigrantes. Los inmigrantes buscan mejores oportunidades económi-

cas, y los refugiados que huyen de conflictos y de abusos de los derechos humanos utilizan cada vez más las mismas rutas y los mismos intermediarios —por ejemplo, los traficantes de personas. Muchos de ellos, en especial las mujeres y los niños, acaban siendo víctimas de las redes de trata. En este capítulo también se tratan los desplazamientos provocados por la degradación medioambiental, las catástrofes naturales y las causadas por el hombre, así como por proyectos y políticas de desarrollo.

El libro pasa a estudiar esfuerzos para fortalecer la protección internacional mediante el incremento de la cooperación entre países. Las Consultas Globales sobre Protección Internacional, la Conferencia Parlamentaria Regional de África y la reunión del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena son algunas iniciativas que han reactivado el sistema de protección internacional. No obstante, tal como se subraya en el capítulo 2, estos acontecimientos han coincidido con preocupaciones de ciertos países que han dado lugar a políticas más restrictivas con un impacto negativo en los solicitantes de asilo y los refugiados. Efectivamente, los países afrontan retos considerables cuando procuran cumplir con sus obligaciones derivadas del derecho internacional con respecto a los refugiados al tiempo que satisfacen sus necesidades de seguridad y mejoran el control de sus fronteras. En este contexto, el capítulo 2 continúa analizando los conceptos de «protección efectiva» y protección regional. También analiza propuestas sobre procesamiento extraterritorial —que, según entienden algunos, están más orientadas a trasladar la carga que a compartirla.

La situación de los refugiados en el mundo se ocupa asimismo de sucesos recientes relacionados con la seguridad de los refugiados. El ACNUR y otras organizaciones han convertido la seguridad física de aquéllos en una prioridad y se han implicado cada vez más en estas cuestiones. Por otro lado, la aparición en los distintos países de nuevas preocupaciones referentes a la seguridad, especialmente desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, ha originado la llamada «seguridización» (extremar las medidas de seguridad) de los procedimientos de asilo. A los refugiados y los solicitantes se les percibe cada vez más como precursores de inseguridad y no como víctimas de ésta. En este marco, se pone de relieve la naturaleza interdependiente de las amenazas a la seguridad en las situaciones de refugiados; y las percepciones clásicas sobre la seguridad referidas exclusivamente a la integridad territorial de un país que se vinculan a nuevos conceptos acerca de la seguridad humana.

En el capítulo 3 se analizan las amenazas a la seguridad afrontadas por los refugiados y se evalúan respuestas a las mismas. Según el derecho internacional, sigue siendo obligación del estado garantizar la protección física de todos los que residen dentro de sus fronteras, refugiados incluidos. En realidad, los países carecen a menudo de la capacidad o de la voluntad política para brindar esa protección. En estos casos, para garantizar el amparo a los refugiados hace falta y se justifica la intervención internacional al nivel político y militar. El capítulo estudia el impacto que las preocupaciones de los países por la seguridad tienen en la seguridad de los refugiados, y aborda asimismo la violencia sexual y de género, la xenofobia y los efectos de los desplazamientos en la estabilidad regional y del país en cuestión.

El sistema de respuesta internacional a las emergencias sigue desarrollándose. Se han producido mejoras en las áreas de planificación, recursos humanos, almacenamiento de provisiones y sistemas de alerta temprana. Pese a ello, la respuesta a la crisis del desplazamiento de Darfur, por ejemplo, fue insuficiente. Esto ilustra las lagunas que sigue habiendo en la eficacia del sistema de respuesta internacional ante las emergencias. El capítulo 4 señala que la efectividad de cualquier respuesta de emergencia está determinada por la voluntad política, los

La situación de los refugiados en el mundo

niveles de financiación y las cuestiones de seguridad. Ciertos hechos recientes, entre ellos un aumento en el número y los tipos de protagonistas humanitarios, las bilaterales ayudas y las limitaciones del espacio humanitario, se han añadido a las dificultades a las que se enfrenta el sector que responde a emergencias.

El capítulo 5 llama la atención sobre el problema de las situaciones de refugiados de larga duración. Actualmente, la mayoría de ellos viven en un exilio prolongado sin perspectivas de solución duradera. Muchos de los conflictos que durante los últimos 20 años han provocado flujos de desplazados continúan sin resolverse. En el capítulo se analizan los factores que contribuyen a la prolongación de estas situaciones y sus repercusiones en los derechos humanos de los refugiados. En algunos casos, las situaciones de refugiados de larga duración han provocado tensión en las relaciones entre los estados anfitriones y los países de origen. Se dice que la presencia prolongada de esta clase de poblaciones ocasiona inestabilidad en los países vecinos y provoca intervención e insurgencia. En los últimos años, el problema de las situaciones de refugiados de larga duración se ha vuelto a incluir en la agenda internacional. En el capítulo se revisan ciertos esfuerzos contemporáneos llevados a cabo para resolver este tipo de situaciones.

La repatriación voluntaria, la integración local en el primer país de asilo o el reasentamiento en un tercer país reflejan el abanico de opciones posibles para la resolución definitiva del «ciclo de los refugiados». A lo largo de los años, ha cambiado la prioridad relativa concedida a cada una de estas soluciones duraderas, y en consecuencia se han aprobado nuevos enfoques para llevarlas a cabo. El capítulo 6 analiza diversos esfuerzos renovados dirigidos a la ayuda al desarrollo, incluyendo los conceptos de Ayuda al Desarrollo para los Refugiados y las cuatro R (Repatriación, Reintegración, Rehabilitación y Reconstrucción), amén del uso estratégico del reasentamiento. Estas iniciativas han desembocado en soluciones duraderas en el marco de un diálogo multilateral por medio del cual el ACNUR ha intentado fortalecer la idea de compartir las cargas y las responsabilidades. La Iniciativa de Zambia y la Estrategia Ugandesa de Autosuficiencia son dos proyectos piloto cuya finalidad es orientar la ayuda al desarrollo hacia el logro de soluciones duraderas para los refugiados al tiempo que se abordan los intereses de los países.

Igual que los refugiados, algunos desplazados internos necesitan protección internacional. Entre ellos se incluyen víctimas de conflictos y violaciones de los derechos humanos que no reciben protección de sus propios gobiernos, por lo que reclaman atención internacional a su difícil situación. El capítulo 7 examina un importante cambio en la opinión internacional sobre los desplazados internos. En la actualidad, se admite comúnmente que las personas necesitadas de ayuda y protección en sus países tienen derecho a reclamar a la comunidad internacional cuando sus gobiernos no cumplan con sus obligaciones o cuando se produzca un desmoronamiento del Estado. En estas circunstancias, la intervención internacional pone supone un desafío al concepto de soberanía nacional. El capítulo analiza ciertos esfuerzos recientes dirigidos a reforzar la respuesta internacional a crisis de desplazamientos internos.

El capítulo final, el 8, reúne los últimos esfuerzos e iniciativas cuyo objetivo es mejorar la respuesta de la comunidad internacional a crisis de desplazamiento forzoso. Se evalúan logros y se admiten fallos. Se identifican desafíos a la vista. De entre éstos, el primero es garantizar que se cumplen los principios esenciales del derecho internacional, especialmente el de *non-refoulement*. Otro es procurar que la carga se comparte de manera equitativa cuando se abordan las causas fundamentales del desplazamiento forzoso y se respon-

Introducción

da a éstas. Por último, sugiere que se refuercen los mecanismos de supervisión, de responsabilidad y de asociación del ACNUR, la principal organización en el ámbito de los desplazamientos humanos.

