

MIGRACIONES FORZOSAS

10

Abril-Junio
2001

publicada por

revista

el Refugee Studies Centre en asociación con el Consejo Noruego para los Refugiados

El ACNUR y el Convenio a los 50 años



¿aptos para combatir o
necesitados de un by-pass?

Edición en castellano publicada por HEGOA, Instituto de Estudios sobre
Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco

La **Revista sobre Migraciones Forzosas** proporciona un foro para el intercambio de experiencia práctica, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, y los que trabajan con ellos. Se publica tres veces al año en inglés, castellano y árabe por el Refugee Studies Centre/Universidad de Oxford en asociación con el Global IDP Project del Consejo Noruego para Refugiados. La edición en castellano es realizada por Hegoa, Universidad del País Vasco.

EDICIÓN EN INGLÉS

Directores

Marion Couldrey y Dr Tim Morris
Encargada de suscripciones
Sharon Ellis

Revista sobre Migraciones Forzosas

RS, Queen Elizabeth House,
21 St Giles, Oxford OX1 3LA, R.U.
Tel: + 44 (0)1865 280700
Fax: + 44 (0)1865 270721
Correo electrónico: fmr@qeh.ox.ac.uk

Global IDP Project

Chemin Moise-Duboule 59
CH-1209 Ginebra
Suiza
Tel: + 41 22 788 8085
Fax: + 41 22 788 8086

Correo electrónico: idpsurvey@nrc.ch

El material y la información contenidos en la **Revista sobre Migraciones Forzosas** reflejan las opiniones de los autores, pero no reflejan necesariamente las del RSC, el Global IDP Project o Hegoa. El material de la **Revista sobre Migraciones Forzosas** puede ser reproducido libremente, pero por favor cite la fuente. Las fotografías deberían reproducirse sólo en el contexto de los artículos en los que aparecen.

Próximos números:

N.º 11: Retorno a la paz

Les animamos a que envíen material en inglés, castellano o árabe relacionado con el tema de cada número o con cualquier aspecto de la migración forzada. Por favor, pónganse en contacto con los Directores para solicitar una Guía para Colaboradores. Se puede acceder a los artículos (en inglés) de la RMF en

Internet en www.fmreview.org
y en la página del Global IDP Project en
<http://www.nrc.no/idp.htm>

EDICIÓN EN CASTELLANO HEGOA

Facultad de Ciencias Económicas
Lehendakari Agirre 83
48015 Bilbao, España.
Tel: +34 946017091
Fax: +34 946017040
Correo electrónico:
bhzpolic@bs.ehu.es
Coordinador: Carlos Puig
Lizarraga
D.L.: BI/859-95

Impresa por Idazkide S.A.L. sobre papel ecológico
100% libre de cloro

de los directores

Estamos encantados de que el anuncio de los temas de los artículos principales de El ACNUR y el cincuentenario del Convenio y el número de agosto de próxima publicación sobre Retorno a la paz hayan inspirado un número sin precedentes de ofertas de artículos. Gracias a la financiación adicional dada por el Departamento de Protección Internacional del ACNUR, hemos conseguido aumentar el número de páginas en este número para dar cabida a más artículos que de costumbre. Estamos también agradecidos por las colaboraciones hechas a este número por personal del ACNUR y el apoyo del ACNUR y la Fundación ACNUR-50 al proporcionar fotos y material gráfico.



Estamos en deuda con el profesor B.S. Chimni por su orientación y aportación como Director Invitado en este número. Si quisieran responder a cualquiera de las observaciones hechas, o plantear otras nuevas, por favor, pónganse en contacto con nosotros hasta fines de junio para incluirlos en la sección "Debate" del número de agosto. No se preocupen si el inglés no es su primera lengua —estamos más que contentos de corregir colaboraciones—. Enviémos un correo electrónico (fmr@qeh.ox.ac.uk) o escribánnos a la dirección de la revista con sus respuestas al debate o propuestas de futuros artículos.

En cada número de la REVISTA SOBRE MIGRACIONES FORZOSAS, anunciamos los temas de los dos números siguientes, para dar a los lectores tiempo suficiente para presentar artículos e informes. El número 11 sobre "Retorno a la Paz" examinará una variedad de cuestiones en torno a la reconciliación posterior al conflicto con un particular énfasis en iniciativas a nivel de la comunidad. El número 12 va a ser sobre desplazamiento provocado por el desarrollo. Si tienen sugerencias para otros temas, nos gustaría tener noticias de ustedes.

¿Podrían usted, sus colegas o sus socios en este campo escribir para la REVISTA SOBRE MIGRACIONES FORZOSAS? Daríamos la bienvenida a más artículos orientados a la práctica que hagan una o más de las cosas siguientes:

- debatir los diferentes planteamientos sobre trabajar con refugiados/DI
- revisar la experiencia de un solo proyecto o programa en particular
- transmitir los resultados de investigación reciente orientada a la práctica

Los artículos no debieran ser puramente descriptivos sino que debieran tratar de extraer lecciones aprendidas con implicaciones regionales y mundiales más amplias.

Damos la bienvenida a tres nuevos miembros de nuestra Junta Consultiva Editorial: Stephen Castles, Director del Centro de Estudios sobre Refugiados (que sustituye a David Turton); Nicola Jenks del Ministerio del Reino Unido para el Desarrollo Internacional; y Marit Sorheim del Consejo Noruego para los Refugiados (que sustituye a Eigil Olsen). Nos gustaría expresar nuestro agradecimiento tanto a Eigil Olsen como a Lyndall Sachs (quien se va a marchar del ACNUR) por su inestimable apoyo y aportación durante los pasados tres años.

Siempre tenemos muchas ganas de reducir costes. Si están recibiendo una suscripción gratis pero ya no desean recibir la RMF, les estaríamos agradecidos si pudieran avisarnos.

Con nuestros mejores deseos para su trabajo.

Marion Couldrey y Tim Morris
Directores

De la edición HEGOA

Tenéis en vuestras manos la versión en castellano del n.º 10 de la Revista sobre Migraciones Forzosas, que se publica con el apoyo del RSC de Oxford.

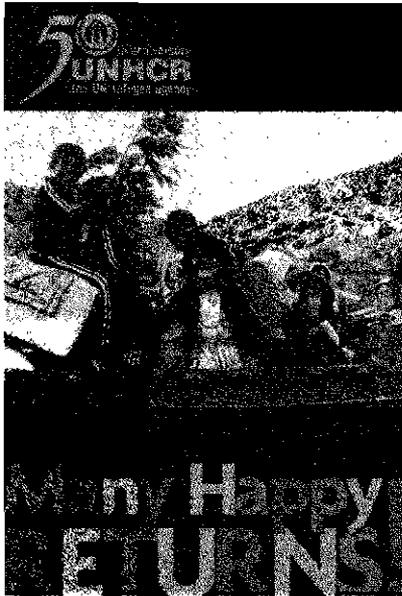
Con el próximo número 11 acabará el trabajo de coordinación de Hegoa, quedando la edición de la versión en castellano de la revista a cargo del Instituto de Estudios Inter-étnicos de la Universidad San Carlos de Guatemala. La lista de envíos se pasará a esta institución para que continúe con la distribución como hasta ahora.

También queremos recordaros el tema central del próximo número: "Retorno a la paz". Cualquier sugerencia o comentario sobre el tema será bienvenido.

Carlos Puig Lizarraga.
Coordinador Gral. Hegoa

Foto de portada: Portada del calendario del cincuentenario, ACNUR América.

Sumario



Introducción por B.S. Chimni	4
El Convenio a los 50 años: retos de futuro para la protección a los refugiados por Erika Feller	6
Después de la Guerra Fría: el asilo y el concepto de refugiado se siguen moviendo por Guy S. Goodwin-Gill	10
Respuestas internacionales y nacionales a la difícil situación de los DI por Francis Deng y Dennis McNamara	13
El ACNUR y la erosión de la protección a los refugiados por Gil Loescher	17
El ACNUR y la ética de la repatriación por Michael Barnett	20
Regreso a Prijedor: la política y el ACNUR por Ayaki Ito	24
Derechos y rendición de cuentas por Leanne MacMillan y Lars Olsson	27
El ACNUR y las emergencias olvidadas: ¿se pueden encontrar fondos? por Amelia Bookstein	31
<hr/>	
Secciones habituales	
Global IDP Project	34
Últimas noticias	35
Refugee Studies Centre	36
Publicaciones	38

Introducción

por B. S. Chimni

Este año es el cincuentenario del Convenio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados lo que nos brinda una ocasión para reflexionar sobre la continua pertinencia del Convenio.

Cuánto ha servido el Convenio de 1951 a la causa de la protección a los refugiados? ¿No está sincronizado con los tiempos? ¿De qué formas se puede reforzar el régimen internacional de los refugiados para satisfacer preocupaciones contemporáneas relativas a la globalización de la migración? El conjunto inaugural de artículos responde a estas y otras preguntas. Es justo declarar que reflejan un consenso abrumador de que cualesquiera que sean los nuevos planteamientos que se propongan para actualizar el objetivo de la protección a los refugiados y el manejo de la migración, éstos deben aceptar la posición central del Convenio de 1951. Como insistió recientemente Ruud Lubbers, el nuevo Alto Comisario para los Refugiados:

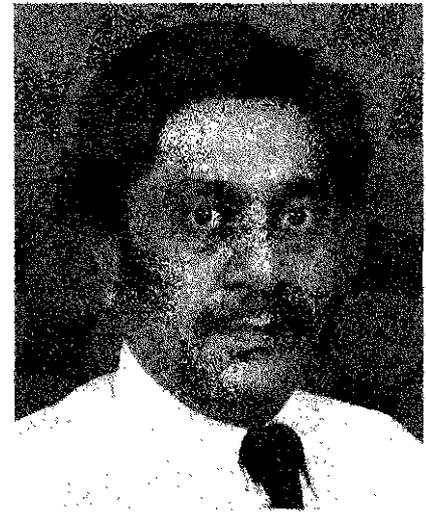
El Convenio ha probado su resistencia facilitando protección de la persecución y la violencia a millones de refugiados durante cinco décadas. Es el eje sobre el que gira el régimen de protección internacional, y lo estropearíamos a nuestra cuenta y riesgo¹.

En el artículo inaugural, **Erika Feller** afirma que la fuerza del Convenio de 1951 se deriva del hecho de que codifica los principios esenciales de la protección a los refugiados. Desgraciadamente, como observa, el Convenio está siendo socavado hoy en el Norte por una gama de medidas restrictivas y por la proliferación de regímenes de protección alternativos. Admite de buena gana que el Convenio no es, y nunca se tuvo la intención de que fuera, una panacea para todos los problemas de desplazamiento. A este respecto, el lanzamiento desde el ACNUR de Consultas Globales con gobiernos, ONG y expertos en refugiados ofrece la

oportunidad de encontrar soluciones imaginativas a los problemas a los que se enfrentan los estados sin sacrificar, de ninguna manera, los intereses de solicitantes de asilo y refugiados. Desde el punto de vista del Sur, es importante que el Norte no secuestre las Consultas Globales.

Gerry Van Kessel articula el planteamiento general de los estados del Norte en torno a la cuestión global contemporánea de los refugiados. Van Kessel hace resaltar, entre otras cosas, el fenómeno de flujos mixtos de solicitantes de asilo e inmigrantes económicos. Menciona los problemas de demandas fraudulentas, el paso clandestino y el tráfico de emigrantes, la incapacidad de los estados para devolver a los solicitantes de asilo fracasados y la naturaleza cara de los sistemas de asilo. Pero desdichadamente, según Van Kessel, mucho del debate actual hace caso omiso de las relaciones entre migración y asilo. Las preocupaciones que expresa Van Kessel merecen ser debatidas seriamente. Para algunos estas preocupaciones pueden parecer unilaterales y sin duda provocarán una respuesta en la sección Debate del próximo número de la *Revista sobre Migraciones Forzadas*.

¿Está el Norte dispuesto a escuchar y ser persuadido por buenos argumentos? Como observa en su artículo **Guy S. Goodwin-Gill**, el modelo de derechos individuales ha sido sustituido hoy por el modelo de seguridad; se está desplegando cada vez más el lenguaje de la seguridad para justificar el diluir del lenguaje de la protección. A este respecto, **Maura Leen**, como Goodwin-Gill, exige una respuesta más responsable e infundada por los derechos humanos a la difícil situación de solicitantes de asilo y refugiados informada por las



generosas tradiciones de cada país. Para que esto suceda hay una urgente necesidad de cambiar actitudes políticas.

Mientras que hay un régimen internacional para aquellos que cruzan fronteras para pedir asilo no hay aún ningún régimen de protección vinculante unificado para aquellos que son desplazados dentro de sus propios países. **Francis Deng** y **Dennis McNamara** siguen la pista de los progresos que se han hecho a nivel internacional, inclusive la aprobación de los no vinculantes Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno (1998), para remediar los problemas concernientes a la protección a los DI. En su opinión, la "respuesta global sigue siendo deplorablemente inadecuada". Argumentan que la soberanía constituye una seria restricción en dar forma a una respuesta internacional, "una barricada contra el examen profundo y la acción humanitaria internacionales". Una opinión alternativa podría argumentar que el principio de soberanía es valioso para los débiles en un sistema internacional cuando estados poderosos hacen caso omiso de él para fomentar sus propios intereses.

Varios artículos discuten el ACNUR y si está cumpliendo con sus responsabilidades exigidas por su mandato de facilitar protección, buscar soluciones permanentes para el problema de los refugiados y supervisar la aplicación del Convenio de 1951. Los críticos han afirmado que el ACNUR

se ha alejado de su objetivo esencial fundamental de protección para insistir en socorro y asistencia, que su extensa implicación con DI es incompatible con su mandato de proteger a los refugiados y que bajo presión de estados ha diluido el principio de repatriación voluntaria. Gil Loescher señala cómo la cultura de gestión del ACNUR concede importancia que se va perdiendo a la cultura de la protección. Se necesita restablecer la protección como preocupación central del ACNUR.

Se cree generalmente que el ACNUR se ha desviado de su camino bajo la influencia de la sola presión de los donantes. **Michael Barnett** rebate esta opinión y argumenta que el ACNUR tiene un grado de autonomía frente a estados donantes. También analiza la "cultura de la repatriación" que ha llegado a impregnar el ACNUR, pero hace la importante observación de que ambos bandos del debate de los de principios contra los pragmáticos sobre la repatriación ocupan una posición ética. Su artículo hace resaltar, otra vez, la necesidad para los propios refugiados de estar implicados en decisiones que afectan a sus vidas.

Es preocupante el giro pragmático en la política de repatriación del ACNUR. **Ayaki Ito** presenta un estudio de un caso revelador que demuestra que cuando el ACNUR habla de regreso en condiciones ni mucho menos ideales es con frecuen-

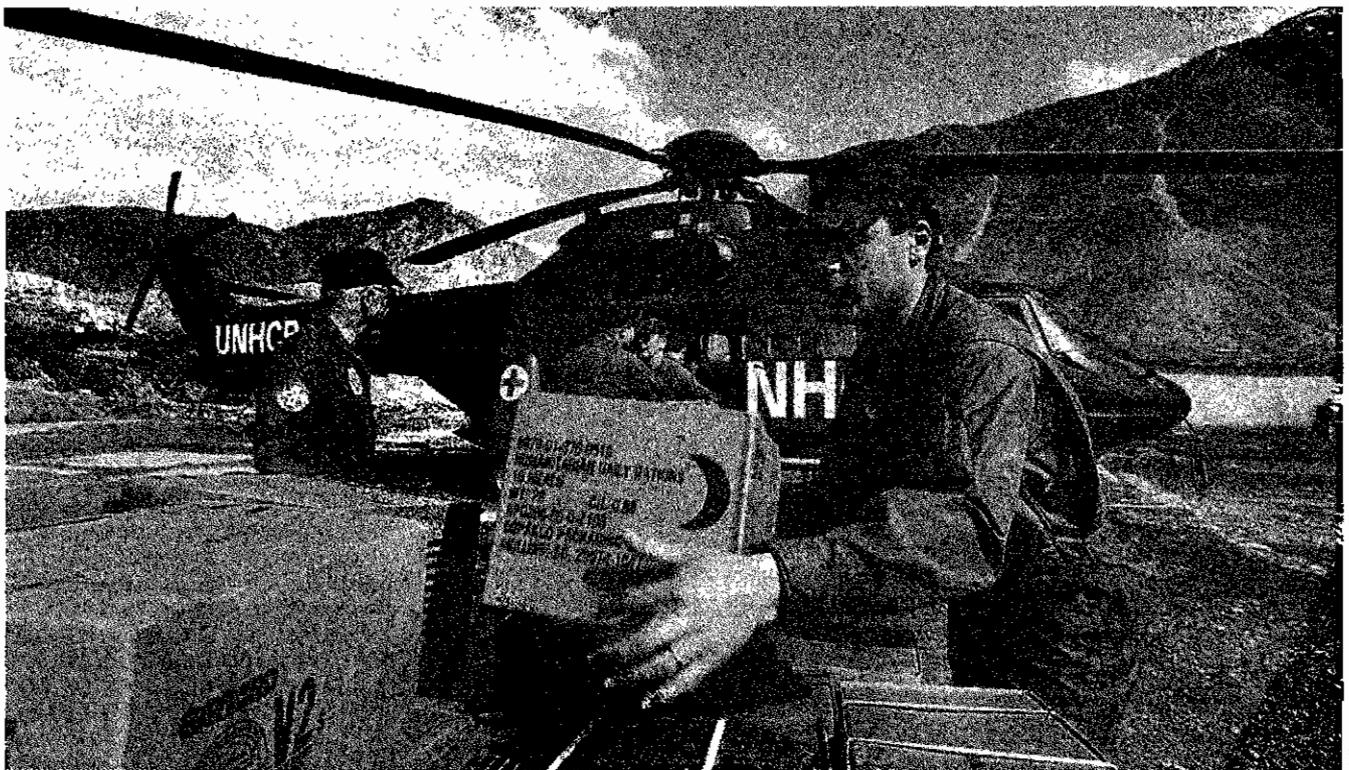
cia un eufemismo para regreso involuntario. Tal postura, en lugar de promover la estabilidad, puede realmente acentuar la inestabilidad. Sin embargo, uno se pregunta si la solución es que el ACNUR abandone su mandato no político para ejercer presión y persuadir a los estados para que aborden las causas fundamentales del desplazamiento. ¿Podría este proceso perjudicar la credibilidad de la organización?

Uno de los problemas en la defensa eficaz de los derechos de los refugiados es que el ACNUR no está en condiciones de supervisar eficazmente la conducta de los estados. El artículo 35 del Convenio de 1951 no llega lo suficientemente lejos para asegurar la obediencia del estado. Las opiniones del ACNUR sobre la interpretación del Convenio son marginadas por los estados y a menudo se resisten abiertamente a ellas. La dependencia del ACNUR de países donantes no le hace una organización adecuada para ejercer el papel supervisor. **Leanne Macmillan** y **Lars Olsson** sostienen el argumento a favor de crear un organismo independiente e imparcial para obligar a los estados a informar sobre el control y la aplicación del Convenio sobre los Refugiados de las Naciones Unidas de 1951, aconsejar sobre cuestiones de interpretación del Convenio y recibir quejas individuales de refugiados cuyos derechos están siendo violados.

John Telford llama la atención sobre la actual crisis financiera que aflige al ACNUR y los peligros de la bilateralización. Las crisis financieras, como observa, son cíclicas en el ACNUR. Señala que la decisión de importantes países donantes es inherentemente política. La política del humanitarismo, como señala **Amelia Bookstein**, explica el hecho de que haya poco compromiso con el principio del derecho universal a asistencia humanitaria. La asistencia per capita ofrecida en la antigua Yugoslavia excede con mucho a la de Sierra Leona, la República Democrática del Congo o Guinea, cuya difícil situación es presentada por **John Agberagba**. Todo esto señala a la deprimente conclusión de que los estados en el sistema internacional tienden a privilegiar estrechos intereses nacionales sobre los derechos de solicitantes de asilo y refugiados.

B.S. Chimni es catedrático de Estudios Internacionales, Departamento de Derecho Internacional, Universidad Jawaharlal Nehru, Delhi. Correo electrónico: bschimni@hotmail.com

1 Presentación por Ruud Lubbers, Alto Comisario de Naciones Unidas para los Refugiados, en la Reunión informal de los Ministros de Justicia y Ministros de Interior de la Unión Europea en Estocolmo, el 8 de febrero de 2001, disponible en www.unhcr.ch.refworld



El Convenio a los 50 años:

retos de futuro para la protección a los refugiados

por Erika Feller

Para explorar los retos de futuro para la protección de los refugiados es importante situar el Convenio y el régimen de protección a los refugiados en su contexto actual. ¿Qué es el Convenio y qué no es, como un instrumento de protección a los refugiados hoy?

Se dice con frecuencia y con justicia que el Convenio de 1951 es el fundamento de la protección a los refugiados, el único instrumento verdaderamente universal que expone los principios de las líneas básicas sobre las que se tiene que construir la protección internacional a los refugiados. Estos incluyen:

- No se debería repatriar a los refugiados que tuvieran que enfrentarse a persecución o a la amenaza de persecución (el principio de *non-refoulement* [no rechazo]).
- Se debe extender la protección a todos los refugiados sin discriminación.
- Como la cuestión de los refugiados es de naturaleza social y humanitaria, no debería convertirse en causa de tensión entre estados.
- Puesto que la concesión de asilo puede imponer cargas indebidamente pesadas a ciertos países, sólo se puede lograr una solución satisfactoria por medio de la cooperación internacional.
- Como no se puede esperar que personas que escapan de la persecución dejen su país y entren en otro país de una manera regular, no se les debería penalizar por haber entrado en el país donde piden asilo o por estar ilegalmente en él.
- Dadas las graves consecuencias de la expulsión de refugiados, sólo se deberían adoptar tales medidas en circunstancias excepcionales que tengan impacto directamente sobre la seguridad nacional o el orden público.

· Es esencial la cooperación de los estados con el Alto Comisario para los Refugiados si se tiene que asegurar la eficaz coordinación de las medidas tomadas para ocuparse de la cuestión de los refugiados.

El Convenio tiene una significación legal, política y ética que va mucho más allá de sus términos específicos: legal en cuanto proporciona las normas básicas sobre las que se puede fundamentar la acción de principios; política porque ofrece un marco verdaderamente universal dentro del que los estados pueden cooperar y compartir la carga que resulta del desplazamiento forzoso; y ética por ser la única declaración de los 140 estados miembros sobre su compromiso de mantener y proteger los derechos de algunas de las personas más vulnerables y en situación más desventajosa del mundo.

Alentadoras evoluciones recientes desmenten afirmaciones del tipo "el Convenio ya no es pertinente". En la reunión de la Unión Interparlamentaria en Ammán en mayo de 2000, 648 parlamentarios de 124 países de todo el mundo reafirmaron la posición central del Convenio para los sistemas de asilo hoy; los líderes de la UE que se reunieron en Tampere, Finlandia, siguieron su ejemplo como lo han hecho los 56 gobiernos miembros del Comité Ejecutivo del ACNUR. Los estados continúan adhiriéndose al Convenio y los estados miembro continúan promoviendo la adhesión.

El Convenio no es ninguna panacea para todos los problemas de desplazamiento. Las causas radicales están fuera de su campo de aplicación. Si la noción de

compartir cargas es inherente en sus términos, no hay disposiciones específicas que la apuntalen en la práctica. Además, se da una ausencia de disposiciones sobre reunificación familiar, acceso a procedimientos o la concesión de asilo. No hay ninguna medida adaptada a las necesidades específicas de mujeres y niños, y es escaso el desarrollo del aspecto de las soluciones a la protección a los refugiados. Mientras el Convenio podía ser aplicable a afluencias a gran escala, tal y como lo es a llegadas individuales de refugiados, en la práctica los estados han encontrado demasiado difícil u oneroso adherirse a sus disposiciones cuando se hace frente a llegadas masivas repentinas.

Es claro que el régimen del Convenio tiene lagunas. Tenemos que ser capaces de admitir esto sin culpar al Convenio de problemas para responder a los cuales nunca fue diseñado. Recientemente algunos críticos han alegado que el Convenio está anticuado, es irrealizable, irrelevante e inflexible, un factor complicado en el entorno de la migración actual. Varios estados lo han juzgado un instrumento insensible tanto a los intereses de los estados como a las necesidades reales sobre el terreno.

En su defensa, debemos declarar rotundamente que el Convenio nunca fue concebido sólo como un instrumento para el establecimiento permanente, mucho menos para el control de la migración. El Convenio, junto con su Protocolo de 1967, fue redactado para convertirse en el acuerdo mundial, multilateral, que establece criterios sobre cómo proteger a individuos necesitados de protección. Es cierto que tiene impacto sobre el derecho soberano a regular la entrada a través de las fronteras, pero lo hace así para introducir una necesaria excepción para una categoría de personas especificada. El ACNUR puede simpatizar con las preocupaciones de los estados sobre el deber de no recurrir frivolamente al asilo y no abusar de él. El propio Convenio tiene salvaguardias contra estos riesgos y los estados tienen otros medios para limitar esta posibilidad. No hay ninguna necesidad de condenar y modificar el único marco mundial de protección a los refugiados que existe. No se debería echar la culpa al Convenio de la incapacidad de los estados para controlar sus fronteras o para deportar a extranjeros

sin ningún derecho válido a residencia continuada en sus territorios.

La migración y el Convenio

Las tendencias migratorias son centrales para el entorno en el que se tiene que realizar la protección a los refugiados. Por lo que se refiere a la protección, los cambios en las pautas de migración representan un serio factor de complicación. Los problemas de los refugiados no sólo están estrechamente ligados a la propagación de conflictos interétnicos y a la capacidad de los estados para responder a ellos y resolverlos, sino también a la globalización. No cabe duda de que los estados tienen una seria aprensión sobre la migración "incontrolada" en esta era de la globalización —globalización en comunicaciones, en economías y, en efecto, en migración—. Para gobiernos que aspiran a reducir al mínimo los efectos de la globalización de la migración, el asilo es una exención que permite a demasiada gente pasar por la puerta.

Es ciertamente un problema que muchos refugiados, por necesidad, vengán sin ser invitados y cada vez más vía contrabandistas. El tráfico y el paso clandestino de seres humanos son una característica agravante del paisaje de la migración. Hay muchos males asociados con el tráfico y el paso clandestino que son actividades criminales que implican abusos a muchos individuos. Es también cierto, sin embargo, que ser pasado clandestinamente a un refugio se ha convertido en una opción cada vez más importante para solicitantes de asilo, aun cuando comporta un precio que va más allá de su coste financiero. Un solicitante de asilo que recurre a uno que pasa clandestinamente seres humanos compromete seriamente su demanda a los ojos de muchos estados. Como ya se ha observado, esto conduce a una imputación de doble criminalidad; no sólo los refugiados se burlan de las fronteras nacionales, sino que también se asocian con bandas de tráfico criminal para hacerlo. Por tanto, se afirma, sus demandas deben ser falsas y quedan justificadas las medidas para restringir sus privilegios elementales.

Si la migración es una característica singular del nuevo entorno para la protección a los refugiados, otra es la cada vez más desfavorable ecuación coste/beneficio del asilo, tal como se ve desde la perspectiva de los estados. Hubo un tiempo en el que los beneficios de ofrecer asilo a refugiados, podrían argumentar, al menos, muchos estados, pesaban más que sus costes.

ACNUR / S. Fuziou

Cuando los refugiados eran parecidos culturalmente, fácilmente asimilables, tapaban escaseces de mano de obra, llegaban en números manejables y, aún mejor, reforzaban objetivos ideológicos o estratégicos, la política era de generosa admisión. Hoy, en el cálculo de los estados, los costes ocupan un lugar preeminente. Los estados que buscan restringir las opciones de asilo afirman frecuentemente que estas opciones tienen que ser limitadas a causa de la carga económica de ofrecer asilo, comparada con las prioridades nacionales que compiten por los escasos recursos. Las preocupaciones por la seguridad, tensiones interestatales, migración por la puerta trasera, agitación social y política y daño ecológico son citadas como costes negativos en el libro mayor del asilo. En paralelo a esto, con las cada vez más frecuentes llegadas de asilo se da una creciente incidencia de racismo, xenofobia e intolerancia dirigida contra los refugiados, solicitantes de asilo y extranjeros en general. Hay también un coste para esto a nivel político que es, como consecuencia, un desincentivo para políticas de acogida ilustradas.

Cambios en las políticas de asilo de los estados

Esta combinación de factores (la situación de los refugiados que evoluciona, la amenaza de la migración incontrolada y los costes —reales o imaginados— del asilo) ha conducido a una reforma de las políticas y prácticas de asilo de muchos estados. Hablando en términos generales, han surgido dos tendencias paralelas que han tenido un impacto negativo sobre la accesibilidad del asilo y la calidad del trato recibido por refugiados y solicitantes de asilo. La primera ha sido el desarrollo de una aplicación excesivamente restrictiva del Convenio sobre Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, asociado con una formidable gama de obstáculos levantados por los estados para evitar el acceso legal y físico a su territorio. La segunda es la desconcertante proliferación de regímenes alternativos de protección de duración más limitada y que garantizan menos derechos que aquellos contenidos en el Convenio de 1951.

Se ha dado, incluso, en algunos estados, un completo alejamiento gradual del planteamiento de la protección a los refugiados basado en los derechos, junto con la creciente preferencia de sus gobiernos por formas discrecionales de protección que proporcionan menores salvaguardias y menos derechos a gente de interés para los refugiados.

Ha habido un crecimiento de nociones o planteamientos que han sustituido, en efecto, a la aplicación del Convenio, lo que le ha dado un lugar bastante subsidiario en el repertorio de respuestas de un estado. La noción de país seguro o el concepto de la alternativa de huida interna, más que servir a una función probatoria dentro de un proceso completo de determinación del estatuto de refugiado, están llegando a constituir la razón fundamental para el no recurso a los procedimientos del Convenio en primer lugar. Desde la perspectiva del ACNUR, como resultado sólo se consigue poner gravemente en peligro la protección a los refugiados.

Nociones tales como "protección eficaz en otra parte" están entrando cada vez más en sistemas de asilo, sustituyendo en efecto a la definición de refugiado acordada internacionalmente. Es difícil valorar de modo fiable si un individuo ha encontrado o no, o incluso pudo haber encontrado o no, protección en los países por los que pasó. En cualquier caso, los indicadores de "protección" son demasiado imprecisos. Si la noción tiene que tener algún uso corriente, se debería determinar su aplicabilidad individualmente, no por países, ni, desde luego, en el caso de personas que hayan pasado por países de mero tránsito. Cualquier decisión de devolver a un solicitante de asilo a un tercer país seguro debería ser acompañada por garantías de que la persona será readmitida en ese país, disfrutará allí de protección eficaz contra el *refoulement* [rechazo], tendrá la posibilidad de solicitar y disfrutar de asilo y ser tratado de acuerdo con criterios internacionales aceptados.

Existen preocupaciones semejantes en torno a la noción de país de origen

seguro, que está también llegando a servir como una barrera automática para el acceso a procedimientos de asilo. Es imposible excluir, como asunto de derecho, la posibilidad de que un individuo pueda tener un temor bien fundado a la persecución en cualquier país en particular, por muy grande que sea su apego a los derechos humanos y al imperio de la ley. Mientras que un

**UN REFUGIADO ES UNA PERSONA
CON "UN TEMOR BIEN FUNDADO A SER
PERSEGUIDO POR RAZONES DE RAZA, RELIGIÓN,
NACIONALIDAD, CONDICIÓN DE
MIEMBRO DE UN PARTICULAR GRUPO
SOCIAL U OPINIÓN POLÍTICA..."**

orden democrático sofisticado y un sistema elaborado de salvaguardias y remedios legales dejarían margen para la presunción general de seguridad, la historia está repleta de ejemplos que prueban que ningún sistema es ni infalible ni inmutable. Donde la noción de país de origen seguro se usa como un instrumento procedimental para asignar ciertas solicitudes a procedimientos acelerados, o donde su uso tiene una función probatoria (por ejemplo, dar origen a la presunción de no validez de la demanda) el ACNUR tiene mucha menos preocupación, con tal que la presunción de seguridad sea impugnabile en un procedimiento justo.

En paralelo a esto, se ha mostrado mucho ingenio en el desarrollo de nuevas formas de protección. Protección temporal, estatuto "B", estatuto humanitario, permiso excepcional para quedarse, aplazamiento de la deportación y permisos de tolerancia no son más que una muestra. La situación actual está caracterizada por la falta de armonización de las políticas de asilo incluso dentro de una misma región, con acusadas diferencias entre países y dentro de países en cuanto a quién consigue protección, qué clase de apoyo es accesible y cuáles son las consecuencias legales y sociales de las diferentes clases de estatuto.

En respuesta a estos diversos planteamientos de los estados, se ha acudido aún más (solicitantes de asilo fracasados, abogados que buscan soluciones de protección y jueces que consideran necesidades de protección) a instrumentos propios de los derechos humanos como, en efecto, una fuente alternativa de protección. Con todas las ventajas de que esta posibilidad esté disponible, se da también el problema (al menos en el momento presente) de que el *non-refoulement* [no rechazo] según instrumentos de derechos humanos no está aún acompañado, para los beneficiarios, por criterios claramente articulados sobre el trato y la estancia.

La discusión hasta ahora se ha centrado en el mundo desarrollado, países donde tradicionalmente la protección a los refugiados tiene una fuerte base legislativa. En aquellos países en los que no se ha legislado para la protección, la adhesión al Convenio parece una posibilidad cada vez más remota. Es revelador que algunos gobiernos del Sur observen con frecuencia en las reuniones del Comité Ejecutivo del ACNUR que el Convenio parece cada vez menos pertinente para sus principales partidarios tradicionales y que, por tanto, retrocede rápidamente cualquier incentivo para que ellos

tomen en consideración la adhesión. Los gobiernos del Norte exportan bien sus planteamientos restrictivos. Ya están siendo reproducidos exactamente en regiones en las que sólo ahora se están poniendo en su sitio leyes y estructuras. Las consecuencias son particularmente evidentes donde están siendo reproducidos exactamente, en regiones en las que su efecto no es amortiguado o mitigado de ninguna manera por una cultura, y mucho menos un régimen de protección de los derechos humanos.

Tener un régimen de responsabilidades de refugiados reconocido mundialmente y aplicado coherentemente ofrece claras ventajas para todos los interesados (refugiados, estados anfitriones y la comunidad internacional en general). Se daría realce a compartir las cargas, se disminuiría la compra de asilo y la mejor predecibilidad de las respuestas mejoraría la gestión del asilo.

Los retos de futuro

La plétora de diferentes formas de protección, asociada a los sistemas cada vez más ingeniosos de traficar con personas, está causando una creciente frustración. Los países están llegando a apreciar la necesidad de racionalizar y armonizar sus planteamientos, tanto regionalmente como, cada vez más, interregionalmente. Esta armonización bien puede hacer tándem con una creciente aceptación por los estados de que ya no es factible, y mucho menos demográficamente acertado, coexistir sin una política migratoria ponderada. La mayoría de las proyecciones de población para el mundo desarrollado pronostican un desequilibrio cada vez mayor entre jóvenes y viejos. Un planteamiento verdaderamente exhaustivo e integrado debe incluir un marco normativo para gestionar movimientos migratorios.

En opinión del ACNUR, las políticas de inmigración constructivas y visionarias podrían tener como resultado un alivio o, al menos una compensación, de la presión sobre los sistemas de asilo. Habría un cambio positivo en el planteamiento de gestión de la migración por medio de instrumentos de migración y del sistema de asilo por medio de instrumentos de asilo. Donde hay vínculos, y el tráfico y el paso clandestino de seres humanos son un caso cierto, se exigen planteamientos adicionales especiales.

Deberíamos estar trabajando, de hecho, hacia una revitalización del régimen del Convenio, que preservaría su posición

central, pero lo apuntalaría con políticas de migración más ilustradas y protecciones adicionales armonizadas. Este escenario está construido en torno al reconocimiento de que el Convenio de 1951 dista mucho de estar obsoleto, aun cuando en algunos aspectos está incompleto. ¿Podríamos imaginarnos en algún momento protocolos sobre afluencia masiva y protección temporal? La cooperación interestatal, o compartir cargas, es otra área donde las referencias del preámbulo del Convenio bien podrían beneficiarse de la dotación de un contexto específico. Medidas de protección especiales para mujeres y niños, requisitos procedimentales para la determinación del estatuto de refugiado, reunificación familiar y repatriación voluntaria son otras áreas en las que el desarrollo progresivo del derecho internacional de refugiados sería útil. En el proceso de revitalización del régimen de protección, el ACNUR también ve una necesidad de fomentar una mayor coherencia y complementariedad entre instrumentos de derechos humanos, tales como el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos o el Convenio CAT, y el Convenio de 1951.

El derecho sobre refugiados no es un cuerpo de principios estático, sino dinámico. Como pasa con todas las ramas del derecho, posee una capacidad inherente para la adaptación y el desarrollo ante escenarios internacionales cambiados y debe conservarla. El planteamiento del ACNUR para promover este desarrollo radica en la comprensión de que la protección a los refugiados trata, ante todo, sobre la satisfacción de las necesidades de individuos vulnerables y amenazados. Estas necesidades, por supuesto, tienen que ser acomodadas y abordadas dentro del marco de intereses, a veces encontrados, de las distintas partes directamente afectadas por una situación productora de refugiados, lo cual incluye estados, comunidades anfitrionas y la comunidad internacional en general. El régimen de protección a los refugiados tiene que equilibrar apropiadamente todos estos derechos, intereses y expectativas.

El ACNUR considera como su responsabilidad moral, legal y por mandato el fomento de este proceso de desarrollo de nuevos planteamientos, no para rebajar el paradigma de protección internacional, sino para reforzar las modalidades de protección disponibles. Por esta razón el ACNUR ha usado el impulso del cincuentenario para entablar consultas [véase al final los detalles] con representantes gubernamentales superiores y expertos en el área de protección a refugiados con el fin de aclarar el contenido y el ámbito de la protección, dentro del marco de planteamientos exhaustivos, necesitados por diferentes situaciones productoras de refugiados no cubiertas completa-

el Convenio de 1951 dista mucho de estar obsoleto



mente por el Convenio de 1951. El propósito de estas Consultas Globales¹ es, por un lado, reafirmar el papel fundamental del Convenio y, por el otro, reconocer y responder a las lagunas y los fracasos del sistema actual desde la perspectiva tanto de las personas que buscan y necesitan protección como de los gobiernos que se enfrentan a serios dilemas a este respecto.

La iniciativa ha sido apoyada enérgicamente por algunos gobiernos y las expectativas son grandes. El Secretario General le ha dado su aprobación, como lo han hecho el Comité Ejecutivo del ACNUR y la Asamblea General de las Naciones Unidas. Las Consultas han sido diseñadas en tres pistas paralelas a las que fueron confiadas cuestiones divididas en términos generales de acuerdo con líneas políticas, legales y prácticas. La "Primera Pista", o pista política, se centra exactamente en el Convenio de 1951 y el apoyo a los niveles políticos supremos para que conserve su integridad, pertinencia y lugar en el marco de protección global. La "Segunda Pista", la pista legal, se fija en cuestiones interpretativas seleccionadas que se refieren al Convenio. La "Tercera Pista", la pista práctica, se está llevando a cabo dentro del marco del Comité Ejecutivo.

Las cuestiones para el debate en la Tercera Pista han sido agrupadas en tres temas: protección a refugiados en situaciones de afluencia masiva; protección a refugiados en el contexto de sis-

temas de asilo individual (incluido compartir cargas); y la búsqueda de soluciones basadas en la protección. Se espera que este proceso fomente en primer lugar una comprensión común de los desafíos de protección y una mejor cooperación para abordarlos. En segundo lugar, permitirá la identificación y promoción de respuestas prácticas a problemas de protección. En tercer lugar, debería conducir a nuevos planteamientos, instrumentos y criterios para reforzar la protección y apuntalar el Convenio.

Erika Feller es la Directora del Departamento de Protección Internacional del ACNUR. Correo electrónico: FELLER@unhcr.ch

Este artículo ha sido desarrollado a partir de un discurso en una conferencia en Lisboa en junio de 2000.

1 Los documentos de la Consulta Global están disponibles en el sitio web del ACNUR, www.unhcr.ch/issues/asylum/globalconsult/main.htm

les, ONG y a los propios refugiados, la Tercera Pista está organizando una serie de reuniones regionales.

Hay un gran número de documentos de discusión sobre las tres pistas en: www.unhcr.ch/issues/asylum/globalconsult/main.htm

Para más información, y para comentar o contribuir a las discusiones, pónganse en contacto con:

1.ª Pista:	2.ª Pista:	3.ª Pista:	Reuniones Regionales:
Philippe Leclerc, Leclerc@unhcr.ch	Kate Jastram, Jastram@unhcr.ch	Walpurga Englbrecht, Englbrew@unhcr.ch	Stephane Jaquemet, Jaquemet@unhcr.ch

Consultas Globales sobre Protección Internacional

Varios artículos en este número se han referido al proceso de Consulta Global iniciado por el ACNUR para promover una aplicación más eficaz del Convenio sobre Refugiados en su 50.º aniversario. La Primera Pista implica la acción intergubernamental para reafirmar el compromiso de los estados con el Convenio y promover ulteriores adhesiones. La Segunda Pista, que examina en detalle el derecho sobre refugiados, va a celebrar una serie de mesas redondas de expertos en Washington, Cambridge, San Remo y Ginebra. La Tercera Pista, vinculada al proceso ExCom, está discutiendo cuestiones no cubiertas completamente por el Convenio. Para asegurar que las Consultas tengan un alcance mundial e impliquen a gobiernos, expertos lega-

Después de la Guerra Fría: el asilo y el concepto de refugiado se siguen moviendo

por Guy S. Goodwin-Gill

La protección internacional a los refugiados, considerada responsabilidad de la comunidad internacional, tiene una larga y distinguida historia que se remonta a los primeros esfuerzos de la Sociedad de Naciones.

El Convenio de 1951 relativo al estatuto de los refugiados, actualizado por el Protocolo de 1967, fue un paso en la evolución de la protección a los refugiados. En comparación con instrumentos anteriores, dispuso una definición de refugiado más amplia, si bien aún restringida, y un criterio de trato exhaustivo, particularmente para el refugiado establecido o que se queda legalmente. Pero, como su título implica, no era y no es un documento exhaustivo. No se ocupaba ni se tenía la intención específica de que se ocupara de movimientos de refugiados a gran escala ni de la cuestión del asilo o la admisión para el asilo, de los detalles de la cooperación internacional o la promoción de otras soluciones que aquéllas relacionadas con el estatuto del individuo como refugiado.

Para principios de los años ochenta, aunque había aún áreas grises, se había establecido que:

- En derecho internacional refugiado incluía tanto al individuo que tenía un temor bien fundado de persecución como a una variedad de otros que tenían razones válidas para que no se les requiriera que regresaran a su país de origen.
- El *non-refoulement* abarcaba tanto la no expulsión de los perseguidos que estaban dentro del territorio del estado como el no rechazo en la frontera.
- La solidaridad y la cooperación internacionales eran elementos clave fijos en un régimen dirigido hacia la protección y las soluciones.
- Eran cruciales los procedimientos para la determinación del estatuto de refugiado.
- Se tenía que conceder refugio hasta la solución.

• Los refugiados tenían derechos humanos.

• La protección a los refugiados era un principio universal.

En resumen, la comunidad internacional había desarrollado un régimen con un fuerte contenido legal, que tenía como premisa una concepción particularmente fuerte de la valía humana y del derecho del individuo al respeto por su dignidad e integridad como ser humano. En general, hasta mediados de los años ochenta el sistema funcionó razonablemente bien.

El final de la tensión Este-Oeste ha traído consigo un movimiento que busca reexaminar las obligaciones y los papeles y posibilidades institucionales. Donde antes se dieron por contentos con reaccionar sobre la base de obligaciones y expectativas, los estados, en general, extienden ahora su alcance y actúan extraterritorialmente para evitar que se desencadenen alguna vez sus obligaciones. Se toman menos en serio deberes antes asumidos libremente. Se quita cada vez más importancia a las dimensiones de derechos humanos de los movimientos de personas, mientras que gobiernos y organizaciones internacionales han fracasado en gestionar y controlarse a sí mismos eficazmente, en responder coherentemente a grandes movimientos o en ocuparse del carácter cambiante de las causas, tomar decisiones, fijar metas estratégicas o determinar medios tácticos.

La naturaleza de algunos de los apuros presentes se puede ilustrar con dos modelos que compiten.

i) El modelo de seguridad

Teniendo como premisa antiguas nociones de derechos soberanos, el modelo de seguridad ve el fenómeno de los movimientos de refugiados (y migratorios) y reacciona ante ellos esencialmente con vistas al control. Los refugiados, solicitantes de asilo e inmigrantes son percibidos o representados como amenazas a la seguridad nacional, regional e incluso internacional. Esta caracterización no es neutral, no es benigna (o no lo es inherentemente); más bien abre la puerta a modos de tratar a las personas con indiferencia por su dignidad y valía como individuos.

Dos aspectos del modelo estatista/de seguridad relacionados, y con frecuencia combinados, son evidentes: i) interno/soberanista y ii) externo/proteccionista.

El aspecto interno es ilustrado, primero, por mecanismos de control dirigidos a personas que se trasladan o procuran trasladarse —visados, sanciones al transportista, leyes y políticas restrictivas de inmigración y protección a los refugiados, medidas de disuasión, tales como la detención, y denegaciones de derechos mayores o menores—. Se acompaña generalmente por cierta retórica en el discurso público, que sirve para acrecentar una sensación de alarma nacional, o afirma proteger a comunidades

de nuevas y establecidas, o plantea el espectro de tensiones sociales.

El aspecto externo del modelo de seguridad mira hacia afuera; es

evidente en políticas exteriores, en la conclusión de acuerdos de readmisión, en el apoyo a soluciones por resolución en el Consejo de Seguridad, en el apoyo a intervenciones y en el gobierno más o menos eficaz de agencias internacionales, particularmente organismos de Naciones Unidas (protección preventiva, protección regional, y así sucesivamente).

En resoluciones aprobadas según el Capítulo VII, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha vinculado situaciones de desorden interno y el desplazamiento de población resultante con

Los estados ya no parecen tan dispuestos a trabajar hacia criterios para el bien común



Frontera México/EE UU

amenazas a la paz y la seguridad internacionales'. Y, desde luego, tiene sentido reconocer, finalmente, que se deben abordar las causas políticamente, y que esto puede querer además decir por medio de acción coactiva, según el Capítulo VII. Pero no queda más que a un pequeño paso ver a los propios refugiados como una amenaza y poner en grave riesgo sus vidas y bienestar y seguridad como individuos. No es de extrañar, pues, que el modelo de derechos individuales se vea ampliamente como un contrapeso esencial.

ii) El modelo de derechos individuales

Frente al modelo de seguridad se halla el modelo de derechos individuales. Inspirándose en cierta corriente de práctica estatal, una lectura particularista del Convenio de 1951, y, especialmente, la doctrina de derechos humanos, se opone a las pretensiones del estado que tienen como premisa poderes generalizados y sospechosos. En su lugar, exige que refugiados, solicitantes de asilo e inmigrantes sean considerados como individuos, cada uno potencialmente con un derecho justificable a protección, sea de persecución sea con respecto a otros derechos humanos pertinentes; y dice que cada demanda individual debería ser determinada por sus méritos.

Las bases para este modelo son fáciles de encontrar. Incluso dentro del limitado contexto regional regido por el Convenio Europeo de Derechos Humanos, se ha desarrollado ya un considerable cuerpo de jurisprudencia según los artículos 3, 8 y 14, que aclara los límites a la competencia del estado para denegar la admisión, expulsar o trasladar a un individuo, cuando tal acción viola sus derechos humanos. Tanto la protección contra la acción administrativa arbitraria e ilegal como los remedios para afrontarla están entrelazados en el tapiz del imperio de la ley. A nivel universal, el Pacto Internacional sobre derechos civiles y políticos de 1966, el Convenio de Naciones Unidas de 1984 contra la tortura y otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes (artículo 3, en particular) y el Convenio de 1989 sobre los derechos del niño extienden el régimen de protección para los individuos.

El refugiado y el asilo hoy

Con este choque de culturas en mente, y cuando se está pensando dónde están hoy el refugiado y el solicitante de asilo, ayuda recordar lo que no se logró tanto antes del final de la Guerra Fría como desde entonces. La lista de objetivos que aún se tienen que alcanzar es impresionante:

- procedimientos justos, eficaces y expeditivos para la determinación del estatuto/derecho a protección del refugiado, inclusive en situaciones que implican a grandes multitudes
- capacidad regional e internacional para prepararse para movimientos repentinos, mediaciones e intervenciones
- capacidad regional (e internacional) para compartir la responsabilidad en lo referido a la protección y las soluciones
- políticas y programas flexibles, capaces de moverse entre la protección inmediata, el asilo a más largo plazo y el reasentamiento en un tercer país
- mecanismos institucionales nacionales e internacionales competentes para ocuparse de la migración y la gestión de la migración y promoverlas, desde ambos extremos
- integración de la doctrina de derechos humanos en la legislación, la administración y la elaboración de políticas

En lugar de mirar al futuro y reforzar las propias capacidades, la mayoría de las veces las respuestas nacionales y regionales a los movimientos de refugiados y otros movimientos migratorios han sido reactivas, concentradas estrechamente en el control, la inhibición y la disuasión, y fundadas, antes que en la solidaridad internacional, en soberanías insulares.

Los estados ya no parecen tan dispuestos a trabajar por criterios a favor del bien común. Ésta es la realidad política actual. El desafío para el derecho es identificar y comprender las áreas pertinentes de preocupación estatal, adaptarse a lo problemático —sea el cierre de la frontera por Turquía en 1991, o el propio acuerdo de *refoulement* del ACNUR con Tanzania, o perversas interpretaciones de criterios sobre refugiados, o las reglas de la responsabilidad estatal— y abrirse paso a través de la práctica para desarrollar reglas más claramente compatibles con la integridad y la valía humana de cada refugiado.

A pesar de décadas de experiencia, pocos estados se las han arreglado aún para unir conformidad y obligaciones internacionales a procedimientos nacionales de protección. La determinación del estatuto de refugiado continúa desempeñando su papel en el manejo de demandas, y los siguientes principios generales requerirán, cada uno, su elaboración y traducción en los sistemas nacionales, si tiene que prevalecer el imperio de la ley:

- conformidad con el Convenio de 1951/Protocolo de 1967, incluida la definición de refugiado, el *non-refoulement* y la cooperación con el ACNUR
- procedimientos que sean regulados por el derecho
- personal cualificado e informado para considerar individual, objetiva e imparcialmente toda solicitud
- que la determinación del estatuto de refugiado implique una responsabilidad compartida entre el que toma la decisión y el solicitante (que tendría que tener una oportunidad adecuada para presentar su caso)
- garantías procesales legítimas, incluida la oportunidad de solicitar el estatuto de refugiado/asilo en la frontera y el derecho a un intérprete, asesoramiento jurídico, acceso al ACNUR y una entrevista personal
- decisiones escritas, razonadas
- apelación a decisiones negativas o revisiones independientes
- derecho a quedarse hasta la decisión
- reconocimiento del estatuto cuando se satisfagan los criterios y del presunto derecho a residencia de refugiados reconocidos

Se requiere una cultura de la protección

Si tiene que prevalecer el imperio de la ley, las soluciones propuestas deben ser alcanzables con realismo. Por ejemplo, en situaciones de afluencia masiva, puede que prevalezcan otras prioridades y entren en escena diferentes consideraciones; puede que el énfasis en los derechos procedimentales individuales sea sustituido por un planteamiento de grupos o categorías, con tal, sin embargo, de que se mantengan los principios fundamentales de protección, tales como el *non-refoulement*. Puede que un planteamiento de grupos o categorías también introduzca otras preocupaciones basadas en los derechos, tales como el nivel del trato que se ha de conceder al grupo, dentro de un contexto social y político en el que se continúan protegiendo los derechos humanos fundamentales. Existe un considerable cuerpo de experiencia e investigación sobre la protección temporal, pero aún necesita ser apuntalado con la declaración autorizada de la práctica internacional.

El papel de las Naciones Unidas

El crecimiento exponencial de las organizaciones que se ocupan de los refugiados, tanto en números totales como en

el tamaño de cada una de ellas, comporta graves desafíos de gestión estratégica. La claridad de mandato y propósito ha salido perdiendo con frecuencia frente a las exigencias del socorro de emergencia. Para ser eficaces, las organizaciones internacionales necesitan tanto una clara comprensión de los objetivos del mandato como una división de responsabilidades para lograr objetivos particulares. El debate actual sobre la responsabilidad para la protección de los desplazados internos y su asistencia no es más que un ejemplo de una gama de cuestiones complejas e interrelacionadas.

Para una organización como el ACNUR, cuyo principal mandato está suficientemente claro, la consecuencia inevitable debería ser un ordenamiento interno de funciones tal que se integren los principios de protección internacional en la política y la planificación de operaciones, tanto desde el terreno como en el punto de decisión. Desgraciadamente, éste no ha sido el caso durante algún tiempo. Las consecuencias han sido a menudo desastrosas.

Los desafíos de organización no son sólo internos, sin embargo. Dentro del sistema de Naciones Unidas, es necesario también el reconocimiento de los mandatos, generalmente complementarios de otros, como la aceptación de las responsabilidades de cooperación. Puede que se necesite rechazar el papel de la agencia líder, precisamente porque la política de la resolución mancilla principios organizativos fundamentales y compromete la autonomía. También será necesario resistirse a conflictos de interés, del tipo dependencia de la aportación de un tercero de las valoraciones del país de origen, tanto en la determinación de los refugiados como en la promoción de la repatriación.

Las solas estructuras no son suficientes para garantizar que o se logran los objetivos o las políticas se basan en las directivas primarias. Se requiere una cultura de la protección y, dado el nivel de cambios institucionales durante los pasados años, puede que se exija más que alteración estructural.

Hay una dimensión adicional aquí, relativamente inexplorada, que requiere atención —la obligación de rendir cuentas—. La obligación de rendir cuentas es el deber de dar cuenta de la conducta en el cargo, por medidas tomadas o rechazadas dentro de la esfera de la responsabilidad según el mandato recibido. En las primeras décadas de las Naciones Unidas, puede que se satisficiera la obligación de rendir cuentas del organismo

internacional a través de la información anual a la Asamblea General, pero la evolución del sistema internacional en los últimos diez años ha creado otras expectativas. La obligación de rendir cuentas aún se traduce algo imperfectamente en las Naciones Unidas, pero sucesivas evaluaciones —los Grandes Lagos, Ruanda, Kosovo— confirman que ya no se puede suponer que las actividades de las organizaciones internacionales, incluso aquéllas a las que se exigen específicamente por su mandato objetivos particulares, se ajusten al principio organizativo. Por tanto, se deben encontrar los medios para asegurarse de que lo hacen.

Conclusiones

El futuro del concepto de refugiado y la institución del asilo dependerá no sólo de la voluntad de proteger y acatar obligaciones legales internacionales, sino también de la voluntad de ocuparse cooperativamente de la migración, que implica cuestiones que aún se consideran soberanas. Un nuevo marco para la mejor gestión de la migración debe tener como premisa los fundamentos del derecho internacional de los derechos humanos, cuyos elementos esenciales son obligaciones *erga omnes* (es decir, obligaciones internacionales debidas a la comunidad internacional en su conjunto), y gran parte del cual extrae su autoridad de reglas perentorias del derecho internacional. Pero debe también promover una cooperación eficaz para estos fines institucionalizando mecanismos por los cuales los estados sean capaces de cumplir con las obligaciones que, como estados de origen, deben a sus ciudadanos. Ésta es una cuestión tanto de derechos individuales como de responsabilidad en la comunidad internacional y hacia ella. Si es cierto que se ha dedicado alguna atención al derecho del refugiado a regresar y a la obligación del estado a readmitir, también lo es que se ha prestado demasiado poca a aquellas responsabilidades en el contexto cotidiano, no excepcional, de la migración.

Guy Goodwin-Gill es catedrático de Derecho Internacional de Refugiados, Universidad de Oxford, y redactor jefe de la International Journal of Refugee Law —Revista Internacional de Derecho de los Refugiados—. Correo electrónico: guy.goodwin-gill@law.ox.ac.uk

1 Iraq: res. CS 688/1991; Somalia: res. CS 733/1992; res. CS 794/1992; Haití: res. CS 841/1993; Ruanda: res. CS 929/1994; Kosovo: res. 5 1199/1998.

Respuestas internacionales y nacionales a la difícil situación de los DI

por Francis Deng y Dennis McNamara

En más de 40 países, en literalmente todas las regiones del mundo, entre 20 y 25 millones de personas se hallan desplazadas como resultado de conflictos y violaciones de derechos humanos. Millones más han sido desarraigadas a causa de desastres naturales o provocados por el hombre.

En Afganistán casi un millón de personas son desplazados internos. Sólo en meses recientes, cientos de miles de afganos han huido del combate, la sequía y la hambruna. África es el continente más afectado: es la anfitriona de aproximadamente la mitad de la población de desplazados internos del mundo. Más de 3,8 millones de angoleños, un cuarto de la población, son desplazados internos a causa de décadas de conflicto armado. Sólo en enero, unos 19.000 civiles angoleños más fueron expulsados de sus hogares por el conflicto. Angola figura en segundo lugar después de Sudán, donde se estima que están desplazadas más de 4 millones de personas. Otros innumerables ejemplos ilustran la magnitud de las crisis en curso, que han dejado a decenas de millones indigentes, sin hogar y vulnerables al abuso contra los derechos humanos.

La responsabilidad sobre los Desplazados Internos (DI) recae ante todo en los gobiernos nacionales y las autoridades locales. Es inquietante, sin embargo, que en muchos países los DI se encuentren ante un vacío de responsabilidad dentro del estado. En tales circunstancias, puede que su única fuente alternativa de protección sea la comunidad internacional.

Cuando y donde sea posible, es vital que la comunidad internacional complemente los esfuerzos de los gobiernos nacionales y facilite protección y preste asistencia a los DI en cooperación con los gobiernos concernidos. La protección y asistencia internacionales, sin

embargo, se vuelven especialmente necesarias donde los gobiernos carecen de la voluntad o la capacidad de mantener a sus propias poblaciones desplazadas. Por desgracia, éste es con frecuencia el caso. La magnitud del problema desafía las capacidades nacionales e internacionales, especialmente cuando el desplazamiento es prolongado y el conflicto está sin resolver. En tales casos, el desafío puede convertirse en ir del socorro al desarrollo de una manera humana, de modo que los desplazados puedan reanudar sus vidas con dignidad y recuperar la confianza en sí mismos de acuerdo con los criterios de derechos humanos a los que ellos, como todos los demás ciudadanos en su país, tienen derecho.

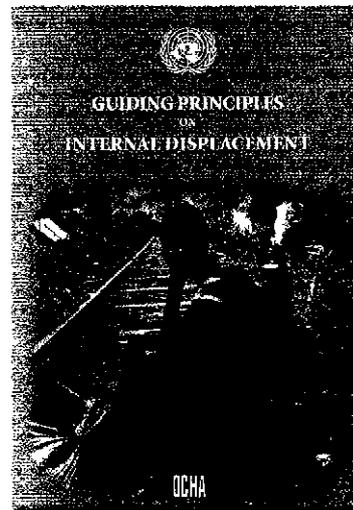
Abordar la crisis

En años recientes se ha dado una creciente conciencia dentro de la comunidad internacional sobre la enormidad de la crisis del desplazamiento interno y la necesidad de dar pasos adecuados para abordarla. En 1992 se estableció el mandato del Representante del Secretario General sobre Desplazados Internos para recomendar un sistema eficaz de protección y asistencia para los DI. El

Representante se ha concentrado en cuatro áreas: desarrollar un marco normativo apropiado para responder a las necesidades de protección y asistencia de los DI; fomentar acuerdos institucionales eficaces en el ámbito internacional y en el regional; centrar la atención en situaciones específicas por medio de misiones a países; y emprender una investigación para ampliar la comprensión de las diversas dimensiones del problema.

Junto con un equipo de expertos legales internacionales y a petición de la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General, el Representante preparó una compilación y un análisis de

las normas legales relacionadas con el desplazamiento interno. Esto proporcionó la base para el desarrollo de unos criterios internacionales para los desplazados internos, que culminó en los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno que el Representante sometió a la Comisión en 1998. Basados en el derecho humanitario internacional existente, en el derecho de los derechos humanos y en el derecho



de refugiados por analogía, estos Principios proporcionan los criterios internacionales que deberían guiar el trabajo del Representante del Secretario General, estados, todas las demás autoridades, grupos y personas y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales cuando abordan el desplazamiento interno. Los Principios identifican derechos y garantías pertinentes para todas las fases del desplazamiento: facilitar protección contra el desplazamiento arbitrario, ofrecer una base para la protección y la asistencia durante el desplazamiento y enunciar garantías para el regreso seguro, el reasentamiento y la reintegración. Aunque los Principios no constituyen un instru-

mento legalmente vinculante, reflejan el derecho internacional y son coherentes con él.

Desde el establecimiento de su mandato, el Representante ha intentado abordar la necesidad de un marco institucional para la respuesta internacional a las crisis de desplazamiento interno. Entre las opciones que se han considerado están la creación de un nuevo organismo para los DI al estilo del ACNUR, la designación de un organismo existente para que asuma la responsabilidad de los DI y un planteamiento de colaboración para movilizar las capacidades de los organismos existentes. Esta última opción es la preferida y ya seguida por el Comité Permanente Interagencias, que comprende los principales organismos humanitarios, de derechos humanos y de desarrollo de las Naciones Unidas, así como ONG internacionales.

Las misiones a países han provisto al Representante de un importante medio para valorar hasta qué punto se están satisfaciendo las necesidades de protección, asistencia y desarrollo de los DI en situaciones específicas y entablar un diálogo orientado a soluciones con los gobiernos, las agencias internacionales y las ONG concernidas. El Representante ha emprendido 19 misiones a países en diferentes regiones del mundo. Las conclusiones de estas misiones y las recomendaciones para abordar más eficazmente la difícil situación de los DI son expuestas en los informes del Representante a la Comisión de Derechos Humanos.

Las Naciones Unidas han dado también otros pasos para acrecentar la respuesta eficaz y oportuna de la comunidad internacional a las necesidades de los DI. Muchas organizaciones, incluidas el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Programa Alimentario Mundial, el ACNUR, UNICEF y numerosas ONG, han estado implicadas mucho tiempo en la protección y asistencia a poblaciones desplazadas. En 1997, el Secretario General de las Naciones Unidas encargó al Coordinador de Socorro de Emergencia (ERC) de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios



DI que son trasladados desde el campamento de Jajga (donde han vivido durante dos años) hasta el campamento de Shalab, Eritrea

(OCHA) la responsabilidad de ser el punto focal dentro del sistema de las Naciones Unidas para cualquier cuestión relacionada con los DI. Dentro de un país determinado, el coordinador residente y los coordinadores humanitarios son responsables de coordinar la respuesta de las Naciones Unidas a las necesidades de protección y asistencia de los DI y de asegurar que se aborden sistemáticamente las lagunas en esa respuesta.

Es casi universal el consenso en torno a la necesidad de hacer más para ayudar a los desplazados. La respuesta global al problema, de enorme magnitud, es lamentablemente inadecuada. Dicha respuesta ha estado impregnada por las graves lagunas en la respuesta operativa de las Naciones Unidas y las agencias a las necesidades de los DI —incluida su protección— y las continuas dificultades de financiación.

Se establece la Senior Inter-Agency Network [Red Superior Interagencias]

En reconocimiento a la necesidad de aumentar los esfuerzos, algunas agencias internacionales consintieron en septiembre de 2000 en establecer la Red Superior Interagencias sobre Desplazamiento Interno. Encabezada por un Coordinador Especial, e incluidos representantes superiores de organizaciones interesadas, la Red tiene que llevar a cabo revisiones de países seleccionados con poblaciones de DI y proponer una respuesta internacional mejorada para satisfacer sus necesidades básicas. Trabajando con equipos de las Naciones Unidas en el país, la Red se ha propuesto valorar los esfuerzos actuales para facilitar protección y prestar asistencia a los DI, identificar áreas en las que pueda ser inadecuada la respuesta nacional e internacional y ver qué se podría hacer para abordar tales lagunas. El cometido de la Red también incluye hacer recomendaciones a más largo plazo para el seguimiento y los planteamientos inter-agencias para reforzar la respuesta internacional.

El objetivo de la Red es aumentar los esfuerzos de todas las agencias y gobiernos interesados para efectuar mejoras concretas en la prestación de asistencia y protección a los DI en todo el mundo. La Red enfatiza la necesidad de examinar la eficacia de la respuesta internacional y su coordinación.

Las misiones de la Red proporcionan un impulso necesario para la respuesta y la acción de las agencias, así como de las autoridades anfitrionas y los gobiernos donantes. La Red ha revisado países como Etiopía, Eritrea, Burundi y Angola. Entre algunas de las necesidades apremiantes de protección y asistencia que han surgido, están las que se relacionan con el VIH/SIDA, los abusos sobre los derechos humanos, la falta de nutrición, salud e higiene básicas, el alojamiento inadecuado y las minas antipersona. La Red ha concentrado sus esfuerzos de defensa en los gobiernos anfitriones y en los países donantes para promover una respuesta mejorada a las necesidades de los desplazados. La Red, por medio de sus misiones de revisión, permite a las Naciones Unidas y las agencias asociadas emplear su peso y ejercer su influencia colectiva para abordar expeditivamente las lagunas en la provisión a los países donde los DI están desesperadamente necesitados de protección y asistencia inmediatas. El Representante y la Red colaboran estrechamente y tratan de abordar mejor las

necesidades de los DI, así como de optimizar la complementariedad de esfuerzos y evitar las duplicaciones. El Representante, aunque informa directamente al Secretario General, es en gran medida independiente de las Naciones Unidas y goza de un grado de flexibilidad en sus análisis que facilita su papel como defensor y como *ombudsman*². El Coordinador Especial de la Red es en gran medida una parte del sistema de las Naciones Unidas, y por consiguiente está bien situado para efectuar los cambios apropiados en la respuesta de las agencias para satisfacer mejor las necesidades de los desposeídos.

El Representante, en su papel como defensor mundial, ha sido capaz de suscitar la conciencia sobre los problemas a los que hacen frente los desplazados a

*la respuesta global...
es lamentablemente
inadecuada*

nivel nacional y regional por medio de diálogo constructivo con los gobiernos y mediante seminarios y trabajos con

las organizaciones regionales. En sus misiones a los países, ha procurado examinar y abordar los problemas de desplazamiento por medio del diálogo con los gobiernos y todos los demás actores. Éstos han incluido en la agenda algunas situaciones posteriores a las emergencias que han dejado de atraer la atención internacional. El Representante se ha comprometido también a realizar esfuerzos a más largo plazo para construir capacidades dentro de la infraestructura de los países y promocionar y difundir los Principios. Además, intenta ser un brazo investigador para los actores más operativos que trabajan para los desplazados internos. Tales agencias operativas, particularmente aquellas que están dentro de la Red, son compelidas a actuar rápidamente para responder a las necesidades sobre el terreno y se benefician de los profundos análisis emprendidos por el Representante.

Restricciones y preocupaciones

El desarrollo de una respuesta mejorada a las necesidades de los DI se ve continuamente entorpecido por serias restricciones. La comunidad internacional puede intentar mejorar su difícil situación, pero no puede ser un sustituto para el papel protagonista de gobiernos y autoridades locales. Es deber y responsabilidad de tales actores aliviar la difícil situación de las personas desarraigadas de sus hogares desde dentro de las fronteras de la jurisdicción de un gobierno.

Se debe dar una interpretación positiva a la soberanía como concepto normativo de la responsabilidad del estado de garantizar la seguridad y el bienestar

general de sus ciudadanos. Para disfrutar de soberanía legítima los estados deben demostrar, por provisión de protección y prestación de asistencia a todos aquellos bajo su jurisdicción, que están cumpliendo con los criterios internacionales mínimos de derechos humanos y humanitarios. Muchos países anfitriones están implicados en la violencia que ha causado el desplazamiento. Se etiquetan fácilmente como intromisión externa los esfuerzos para aumentar la implicación internacional, particularmente si tocan la sumamente sensible cuestión de la protección de los derechos básicos de los ciudadanos desplazados. Así se impide, si no se estorba, la implicación de la comunidad internacional, con las percepciones negativas de la soberanía nacional a modo de barricada contra el examen profundo internacional y la acción humanitaria.

Además, conseguir acceso a poblaciones desplazadas en un país donde un conflicto interno hace estragos está también lleno de peligros. Cada bando teme que la asistencia humanitaria refuerce al otro y puede que, por tanto, procure estorbar la prestación de dicha asistencia. El acceso se complica aún más por el hecho de que los desplazados están a menudo dispersos, a veces por su propia seguridad, y no siempre accesibles en campamentos o asentamientos.

Otro problema de significativa importancia es la falta de buena disposición por parte de los gobiernos donantes para proporcionar fondos en situaciones en las que las soluciones concretas parecen difíciles de conseguir y los programas de asistencia parecen vanos. Es difícil recaudar fondos para asistencia internacional cuando los gobiernos que son supuestamente responsables de las personas dentro de sus fronteras no muestran ningún deseo de acabar con un conflicto.

Conclusión

A pesar del acuerdo generalizado de que es necesario hacer más para ayudar a las poblaciones desplazadas, la respuesta sigue siendo inadecuada. Millones de personas continúan sufriendo. Aparte de sus trágicas consecuencias humanitarias, el desplazamiento tiene importantes implicaciones tanto para la seguridad humana como para la seguridad de los estados. Sistemas socioeconómicos y estructuras comunitarias pueden derrumbarse e impedir la reconstrucción y el desarrollo durante décadas. Sin embargo, la responsabilidad consciente de un estado hacia su pueblo y la capacidad de la gente para hacer realidad sus derechos asociados a la nacionalidad proporcionan un indispensable elemento de estabilidad a la vida, sea a nivel personal, social o internacional.

Desde que se llegó a reconocer la gravedad de la cuestión a principios de los años noventa, los principales organismos de las Naciones Unidas, el Movimiento de la Cruz Roja y ONG internacionales han hecho apreciables progresos para responder a la crisis mundial del desplazamiento interno. Todas las indicaciones dan que las crisis de desplazamiento continuarán aumentando a medida que muchos países se enfrenten a desafíos fundamentales de la construcción nacional en la era posterior a la Guerra Fría.

El papel del Representante como defensor y *ombudsman* continuará siendo pertinente para realzar la imagen de la tragedia humanitaria de los desplazados internos. La Red Superior Interagencias, en el transcurso de los próximos meses, por medio de sus exámenes a países, compilará un informe para el Secretario General y el ERC con recomendaciones sobre posibles acuerdos de seguimiento y planteamientos interagencias para reforzar futuras respuestas al desplazamiento interno.

Aún se necesita hacer mucho para asegurar que los Principios Rectores son traducidos a un sistema más eficaz de protección y asistencia para los millones de DI de todo el mundo. Los esfuerzos internacionales para abordar estas cuestiones son sólo parte de la solución. Sólo cuando las obligaciones de los Principios impregnen todos los niveles del gobierno y la sociedad civil y la comunidad internacional den prioridad a su observancia mejorará apreciablemente la difícil situación de los DI. Nada, sin embargo, puede actuar como un sustituto digno y sostenible de la responsabilidad estatal.

Francis M. Deng ha sido Representante del Secretario General sobre Desplazados Internos desde 1992. El Dr. Deng es también Catedrático Distinguido* en el Graduate Centre —Centro para Graduados— de la City University of New York (CUNY).

Antes de ocupar su cargo en la CUNY, el Dr Deng sirvió como miembro

superior en la Brookings Institution durante 12 años. Con anterioridad a dejar el servicio diplomático sudanés en 1983, sirvió como embajador en Canadá, los países escandinavos y los Estados Unidos, y como Ministro de Estado para Asuntos Exteriores.

Dennis McNamara fue nombrado Coordinador Especial para encabezar la Red Superior Interagencias sobre DI de las Naciones Unidas en septiembre del año pasado. Fue anteriormente Jefe del Pilar Humanitario de la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK). Sus 25 años con el ACNUR incluyen la dirección del Departamento de Protección Internacional y un destino como Jefe de Derechos Humanos en Camboya.

Notas del traductor:

**Ombudsman* en el original en inglés equivale a nuestro Defensor del Pueblo: se conoce con este nombre al funcionario encargado de investigar las quejas de los ciudadanos contra una institución determinada.

**Distinguished [service] professor* en el original en inglés significa un profesor de una universidad de los EE. UU. que ocupa una cátedra de prestigio.

DI y retornados en Kabul, Afganistán



El ACNUR y la erosión de la protección a los refugiados

por Gil Loescher

Durante el pasado medio siglo el ACNUR ha estado en el corazón de los debates internacionales sobre derechos humanos y responsabilidad internacional.

En ningún otro organismo de Naciones Unidas es valor e idea de principio tan central para el mandato y la *raison d'être* [razón de ser] institucional la proposición de que los individuos perseguidos necesitan protección, o están los comprometidos miembros de su personal tan dispuestos a poner en peligro sus vidas para defenderlo. Como señala el ACNUR, si no existiera el organismo, se dejaría sin ayuda y protección a cientos de miles, si no millones, de refugiados.

Por muy esencial que sea el organismo, es importante no creer a pies juntillas la retórica y presentación de sí mismo del ACNUR. Aunque el ACNUR ha tenido muchos éxitos durante los pasados 50 años, ha tenido también muchos fracasos. Las vidas de incontables refugiados se han visto a veces arriesgada por las respuestas lentas e inadecuadas a sus emergencias y crisis de protección. Varias restricciones internas y externas impiden que la organización logre su pleno impacto.

Problemas políticos y financieros endémicos

La ausencia de una base autónoma de recursos para el ACNUR y los mandatos y competencias limitados de la organización continúan coartando su respuesta a futuras crisis de refugiados tal como lo han hecho durante los pasados 50 años. Muchos de los problemas políticos a que hace frente el ACNUR son aquellos que existieron durante la Guerra Fría. Las acciones del ACNUR están limitadas por las prácticas concernientes a la soberanía de los estados, particularmente aquellas normas que excluyen la intervención en los asuntos internos de esos estados. El apego al

principio de soberanía estatal sigue siendo fuerte entre algunos de los poderosos estados occidentales, Rusia, China, India, Irán y muchos estados en vías de desarrollo y no alineados. Las principales potencias, incluidos los Estados Unidos, han sido sumamente selectivas en su implicación en crisis políticas y emergencias humanitarias (implicarse o no y hasta dónde). Por estatuto no le está permitido al Alto Comisario abordar los factores que probablemente generan la huida de refugiados. Al ACNUR no se le exige por mandato intervenir políticamente contra gobiernos o grupos de oposición, incluso donde existe una clara evidencia de violaciones de los derechos humanos, que tiene como resultado el desplazamiento forzoso. En situaciones de guerra civil, es usual que el personal del ACNUR no esté familiarizado con el derecho sobre derechos humanos y humanitario ni seguro de cómo reaccionarán

gobiernos y grupos de oposición a sus intervenciones usando estas normas de protección. Cada vez más, la organización se encuentra metida en honduras y enfrentada con cuestiones políticas y de seguridad para ocuparse de las cuales no tiene ni el mandato ni los recursos.

Aunque se define como no político, el ACNUR es un actor sumamente político y está claramente conformado por los intereses de gobiernos importantes. Cuando organiza masivas operaciones de socorro, el ACNUR queda a menudo a merced de sus donantes y gobiernos anfitriones. El organismo sólo puede llevar a cabo sus enormes programas de emergencia y mantenimiento si recibe financiación de los estados industrializados. Sólo puede operar en los países dentro de los que se mueven refugiados si los gobiernos anfitriones le dan permiso para estar allí. Así,

el ACNUR está en una débil posición para desafiar las políticas de sus financiadores y anfitriones, incluso cuando estas políticas no responden adecuadamente a problemas de refugiados.



ACNUR

La vulnerabilidad financiera y la dependencia de los poderosos gobiernos donantes, así como de los estados anfitriones, impiden también que el ACNUR lleve a cabo su principal función, proporcionar protección a los refugiados. La respuesta a emergencias y repatriaciones de refugiados está absorbiendo la mayoría de los limitados fondos disponibles para asistencia internacional. En años recientes, para demostrar su pertinencia a los estados, el ACNUR ha cooperado regularmente en la contención de los desplazados internos dentro de los países de origen y en la ejecución de programas de repatriación que, con frecuencia, no son ni mucho menos voluntarios. Tales ejemplos de pragmatismo humanitario, junto con la rápida expansión del mandato del ACNUR, han provocado una preocupación generalizada. Muchos observadores temen que, al convertirse en una agencia humanitaria general e instrumento más abierto de política estatal, el ACNUR haya diluido su función primaria de proteger a los refugiados.

De protección legal a acción humanitaria: la nueva cultura del ACNUR

Quizás la restricción más importante a que hace frente el ACNUR se derive del cambio de centro, de la protección legal a la asistencia de emergencia, que ha ocurrido dentro del organismo en años recientes. En sus primeras décadas la protección a los refugiados reflejaba los valores y prácticas esenciales que dieron al ACNUR su sentido, identidad y coherencia especiales. Desde mediados de los años ochenta, a medida que las actividades operativas han ganado prioridad sobre la protección, ha decaído la cultura de protección del ACNUR. Algunos cambios organizativos han marginado a la División de Protección Internacional (DIP) y beneficiado a las más pragmáticas y operativas oficinas regionales. Este cambio de identidad se ha acelerado a medida que las emergencias humanitarias han llegado a ser percibidas principalmente en términos de logística y en tanto que el ACNUR se ha identificado con el socorro masivo a los refugiados. Las importantes emergencias humanitarias de los años noventa han engendrado un nuevo cuadro de personal y gestores de logística cuyas prioridades son la eficacia en la entrega de ayuda antes que la protección. La inyección de gerentes pragmáticos, asociada con la marcha del organismo de personal superior y en plena carrera, ha afectado profundamente a la cultura organizativa, las políticas de contratación, la socialización del personal y las directivas de política del ACNUR.

La nueva cultura de la organización se está atrincherando rápidamente. El per-

sonal reciente tiene poco o ningún conocimiento o recuerdo de la historia institucional y carece de experiencia o conciencia apropiadas de cómo solía operar el ACNUR antes de los años noventa. Esto es una desgracia, porque el personal del ACNUR hace frente a difíciles dilemas políticos y morales, a menudo sin el beneficio de conocimientos sobre la naturaleza subyacente de los desastres de refugiados o los éxitos o el fracaso de pasadas intervenciones del ACNUR. Para el personal del ACNUR, la tendencia general es percibir las emergencias en términos de logística, y no como fracasos de la política, el proceso de desarrollo o las relaciones étnicas. Los objetivos del ACNUR son cada vez más pragmáticos —hacer todo lo posible en circunstancias difíciles y poner en práctica las opciones menos malas—, y no, principalmente, sostener principios universales.

En años recientes el ACNUR no ha estado preocupado primordialmente por la preservación del asilo o la protección a los refugiados. Más bien, su principal foco ha sido la acción humanitaria. El ACNUR trata principalmente de dar asistencia —la entrega de alimentos, alojamiento y medicinas— a refugiados y poblaciones afectadas por la guerra. Los éxitos y fracasos de la acción humanitaria se juzgan en primer lugar en términos de criterios técnicos de entrega de ayuda y desde la satisfacción de las necesidades materiales de refugiados y poblaciones amenazadas. En el ACNUR, como en tantas organizaciones grandes hoy, el éxito se mide cuantitativamente —cuánto socorro se puede entregar y cómo de rápidamente—. Se descuida con frecuencia la importancia central de la protección a los derechos humanos de las poblaciones desplazadas y amenazadas.

Este aspecto cualitativo del trabajo del organismo se mide menos fácilmente y se vende menos fácilmente a las naciones donantes como digno de financiación. Mientras que el ACNUR y otras organizaciones humanitarias son capaces de entregar grandes cantidades de suministros humanitarios bajo condiciones extremadamente difíciles, tienen mucho menos éxito en la protección a civiles de abusos contra los derechos humanos, expulsiones y limpieza étnica.

Realzar la imagen de protección del ACNUR

Ruud Lubbers, el nuevo Alto Comisario, debería aprovechar la oportunidad para hacer cambios muy necesarios. Una

cuestión clave para el ACNUR es realzar la imagen de protección del organismo. Es cierto que las operaciones de socorro mantienen la seguridad física de los refugiados y dan al personal del ACNUR una presencia con la que observar la evolución de la protección sobre el terreno. Sin embargo, las operaciones de asistencia material no deben dominar las políticas del organismo hasta el punto de socavar la tradicional protección a refugiados y solicitantes de asilo. Aunque el nuevo Alto Comisario ha señalado que le gustaría hacer de la protección a los refugiados su "preocupación esencial", las cuestiones de protección no figuran con coherencia como una prioridad real en la cultura de gestión del ACNUR.

Actualmente el papel de la DPI en cuestiones operativas es marginal, y el Director de Protección no tiene ninguna autoridad independiente para actuar, ni siquiera en las más apremiantes crisis de protección. El personal del ACNUR ahora ve la experiencia laboral en operaciones, no en protección, como la manera de promocionar sus carreras y asegurar ascensos regulares. La marginación de la protección durante los pasados 15 años no sólo ha perjudicado al tradicional ethos o espíritu de protección de la organización, sino que también limita severamente la pericia necesaria en el personal para proseguir una vigorosa política de protección. El paso más significativo que el

Alto Comisario podría dar para corregir este desequilibrio entre protección y operaciones sería restablecer un estrecho vínculo entre la DPI y las operaciones sobre el terreno, con capacidad de supervisión y autoridad para el Director de Protección. Al mismo tiempo, se debería considerar a los gestores de operaciones como responsables de los defectos y los fracasos, tanto en las actividades de protección como en las de asistencia. Sin la adecuada autoridad en la DPI y la necesaria prioridad dada a cuestiones de protección, el ACNUR se verá en la imposibilidad de asegurar coherencia en su planteamiento de la protección mundial a los refugiados.

La DPI no sólo necesita que se le dé mayor autoridad, sino que también necesita los recursos humanos esenciales para mejorar la calidad del papel de protección. Se requieren recursos adecuados para la exhaustiva formación en protección del personal del ACNUR a todos los niveles, particularmente en el de gestión. Aunque en años recientes se han logrado progresos para mejorar el desarrollo profesional, el ACNUR necesi-

a menudo el ACNUR está a merced de sus donantes

ta asegurarse de que todo el personal reciba formación regular de todas las clases. Las recientes emergencias humanitarias en Kosovo y en otras partes han revelado una grave escasez de personal superior capaz de asumir papeles de liderazgo con poco tiempo de antelación. Debería ser una prioridad futura formar a jefes de misiones sobre el manejo emergencias y el aseguramiento de protección a los refugiados.

Con frecuencia el ACNUR parece estar confundido sobre su identidad y papel en el sistema internacional. A veces, actúa como si fuera independiente —casi como el Comité Internacional de la Cruz Roja—, con poca relación con otras partes del sistema de Naciones Unidas. Otras veces, trabaja junto a fuerzas de pacificación y aplicación de paz y otros organismos de Naciones Unidas como parte de un amplio esfuerzo dirigido por la ONU. La misión global del ACNUR combina protección internacional y búsqueda de soluciones duraderas con un mandato expandido centrado en personas de interés. Sin embargo, no están claros los límites al trabajo práctico del ACNUR.

La organización se ha encargado de tareas de asistencia humanitaria y al desarrollo más generales y ha expandido la lista de sus clientes para incluir muchas clases diferentes de emigrantes forzosos. Es discutible si el ACNUR tiene los recursos o la pericia necesarios para encargarse de tan amplia gama de actividades. La naturaleza ambiciosa, pero ambigua, de su mandato y programas expandidos conduce a confusión y pérdida de autonomía, particularmente cuando ha habido tan pocas declaraciones de política claras sobre sus responsabilidades globales.

Una clave para hacer más fuerte y más unificada su estructura institucional es identificar un hueco particular para el ACNUR en los asuntos humanitarios. Uno de los puntos fuertes del organismo es su claro mandato original. Sólo el ACNUR tiene la legitimidad de su Carta para proteger a los refugiados y para promover soluciones a los problemas de los refugiados. Es una organización indispensable que merece el más pleno apoyo de los gobiernos. Pero el ACNUR pierde autoridad y autonomía cuando sale fuera de su mandato para encargarse de tareas que otras agencias o gobiernos hacen mejor. La ventaja de reafirmar y aclarar su misión de protección original sería transmitir al personal que es importante y proveerlo de una sensación de propósito global. Un hueco distintivo también proveería al público externo de un mensaje convincente sobre el compromiso y el foco del

ACNUR y aumentaría la confianza en la autoridad de la organización.

Se debe invertir la erosión de la protección a los refugiados

El ACNUR también tiene un importante papel que desempeñar: convencer a los estados de que conviene a sus propios intereses nacionales encontrar soluciones satisfactorias a los problemas de los refugiados. La tarea por hacer es formidable, particularmente en un momento en el que los líderes políticos son reacios a adoptar posturas que creen que podrían exponerlos a riesgos electorales. Ser el perro guardián internacional sobre el asilo y equilibrar las necesidades de protección de los refugiados con las legítimas preocupaciones de los estados requiere valor y una buena disposición a enfrentarse con los gobiernos cuando sea necesario. Como guardián de las normas internacionales sobre refugiados, el ACNUR tiene que desempeñar el papel de recordar a las democracias liberales su propia identidad como promotoras de derechos humanos internacionales.

Las normas de derechos humanos y de refugiados disfrutaban de un estado especial entre los estados occidentales porque ayudan a definir las identidades de los estados liberales. Son también importantes para los estados no occidentales porque la adhesión a estas normas constituye un signo crucial para otros de su condición de miembros de la comunidad internacional de estados respetuosos con las leyes. La mayoría de los estados no están orgullosos de prácticas y políticas que contradigan las normas internacionales sobre refugiados. Los estados democráticos liberales más poderosos son particularmente sensibles a la crítica que han recibido por no proporcionar el papel de liderazgo humanitario. Algunos líderes políticos se están enredando en su búsqueda de respuestas eficaces a movimientos de refugiados y están buscando liderazgo y orientación intelectual y política sobre esta cuestión política. El ACNUR y otros defensores de los derechos de los refugiados tienen una oportunidad única para insertar ideas de derechos huma-

nos en el debate contemporáneo de políticas sobre refugiados. El ACNUR necesita ayudar a los estados a transformar sus percepciones sobre sus intereses nacionales y a alterar sus cálculos de los costes y beneficios de sus políticas de refugiados y asilo. Aunque puede que los gobiernos individuales se sientan incómodos siendo criticados, el ACNUR se ganará mayor respeto a largo plazo interviniendo a favor de los principios de protección a los refugiados que permaneciendo en silencio.

El ACNUR necesita desarrollar una política bien considerada y coherente sobre la defensa de los refugiados. En la actualidad, el punto hasta el que los funcionarios del organismo se comprometen en la crítica y la presión a los gobiernos depende más de personalidades e iniciativas individuales que de políticas del organismo. El papel y el ejemplo del Alto Comisario son clave. Si el Alto Comisario opta por utilizar la autoridad moral y el prestigio del ACNUR, dará tono y ejemplo positivo al organismo entero. Aunque puede que resulten ineficaces a corto plazo declaraciones públicas y presiones para lograr mejoras para los refugiados, una defensa persistente y bien fundada bien puede operar el cambio deseado a largo plazo. Una política de protección activa tiene el beneficio añadido de contribuir a la reputación de integridad del ACNUR, que es vital para su influencia a largo plazo.

El ACNUR no es una organización estática, sino que ha cambiado y evolucionado constantemente durante los pasados 50 años. Ahora se deberían dar pasos espectaculares y audaces para revitalizar el papel primario del ACNUR como protector de los refugiados y guardián mundial del asilo.

Gil Loescher es Asociado de Investigación en el Centro de Estudios Internacionales, Universidad de Oxford, y el autor de *UNHCR and World Politics: A Perilous Path [El ACNUR y la política de refugiados: un camino peligroso]*, Oxford University Press. [Véanse Publicaciones en la página 38 para todos los detalles]. Correo electrónico: gil@loescher.freereserve.co.uk

las Naciones Unidas quieren “asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES”

El ACNUR y la ética de la repatriación

por Michael Barnett

“Nunca empujaríamos a los refugiados al otro lado de una frontera a punta de pistola”, respondió el funcionario del ACNUR.

Yo estaba en Ginebra entrevistando a unos funcionarios sobre cuáles creían que eran las exigencias del entorno y las razones organizativas que explicaban la evolución de la política de repatriación del organismo. Este funcionario en particular fue un poco más vitriólico que la mayoría cuando se trató de defender una política acusada de jugar con los derechos tradicionales de los refugiados. Estuvo manifiestamente de acuerdo en que el ACNUR ya no se aferraba a los principios originarios que guiaban la repatriación voluntaria e insistió en que tales desviaciones estaban justificadas porque, en primer lugar, los estados estaban exigiendo que los refugiados regresaran tan rápidamente como fuera posible y, en segundo lugar, no había ningún punto de referencia objetivamente seguro en muchos marcos posteriores al conflicto. Admitió el amplio tema de que si el ACNUR tenía que esperar a las condiciones ideales antes de patrocinar un ejercicio de repatriación, entonces podría tener que esperar para siempre; sin embargo, me pregunté en voz alta sobre el peligro opuesto de sacrificar principios en el altar del pragmatismo. “¿Cómo sabe la agencia cuándo está a punto de ir demasiado lejos? ¿Hasta dónde iría la agencia? ¿En qué punto se estiran tanto los principios que llegan a ser irreconocibles?”. Fue entonces cuando reveló el mínimo ético aceptable: el organismo nunca obligaría físicamente al regreso. Desde luego, gran parte del personal del ACNUR repudiaría esta posición y trazaría la línea más cerca de los derechos y principios originarios, pero su franqueza y su posición dentro del organismo sugerían que sus opiniones estaban apenas pasadas de moda.

El nuevo pensamiento del ACNUR sobre repatriación

La política de repatriación del ACNUR ha cambiado dramáticamente con los años. El punto crucial de la repatriación voluntaria es que los refugiados no pueden ser devueltos contra su volun-

tad a un país natal que en su valoración subjetiva no ha cambiado apreciablemente a mejor y, por tanto, aún se parece a la situación que desencadenó su huida. A partir de los años ochenta, sin embargo, el ACNUR empezó a debilitar este imperativo categórico a medida que desarrolló nuevos conceptos como regreso seguro y voluntariedad, que hicieron posible y deseable la repatriación bajo condiciones desde luego no ideales.

Existe un considerable debate en torno a lo que provocó este cambio. Una explicación es que los estados obligaron al ACNUR a que lo hiciera. Para fines de los años setenta, se argumenta, algunos estados occidentales y del Tercer Mundo estaban exigiendo el alivio de las pesadas cargas puestas sobre ellos por el régimen de refugiados. Esos estados occidentales se estaban agitando por el creciente número de solicitudes de asilo del Tercer Mundo; considerando falsos a muchos de estos refugiados, empezaron a denegar cada vez más asilos y a exigir un cambio en el derecho de refugiados. Y esos estados del Tercer Mundo eran también cada vez más intolerantes con los flujos de refugiados que estaban imponiéndoles pesados costes financieros, ecológicos y políticos. El resultado fue que los estados occidentales y del Tercer Mundo exigieron que el ACNUR se implicara en eso a lo que el Alto Comisario se refirió como una política de disuasión¹.

El organismo consintió porque tenía poca alternativa: los patrocinadores manejaban los cuartos e iban a mandar de vuelta a los refugiados, le gustara al ACNUR o no. El ACNUR podía quedarse en el banquillo con sus principios, pero no sería de ninguna ayuda para los refugiados en peligro. El ACNUR no tenía ninguna opción real más que jugar su baza y reconsiderar más plenamente su política de repatriación. Sólo una organización insensible o autodestructiva habría ignorado las preferencias de sus patrocinadores, de las que

dependía su libertad para actuar.

Merece la pena hacer una pausa para considerar la convergencia histórica entre este pragmatismo inducido por los estados y la presentación de sí misma de la agencia en los años noventa como una organización internacional humanitaria, al mismo tiempo que desarrollaba actividades de socorro que estaban dirigidas a estados productores de refugiados y situadas en ellos. Algunos cambios mundiales radicales prepararon las bases para este humanitarismo. El más significativo fue un cambio en el régimen de la soberanía. En la historia reciente, los estados se han apoyado en la norma de la soberanía y su principio de no injerencia para escudarse contra intromisiones no deseadas en sus asuntos internos. Fenómeno cada vez más evidente durante la Guerra Fria, que irrumpió en escena después del final de ésta, fue la creciente aceptación de que la soberanía estatal estaba condicionada por la soberanía popular. Se dijo que un aspecto clave de la soberanía popular era la expectativa de que los estados deberían tener un grado de legitimidad interna y respetar derechos humanos básicos. La implicación era que los estados ya no podían comportarse monstruosamente hacia sus poblaciones sin temor a una sanción de la comunidad internacional. Ésta no sólo era una cuestión normativa, sino que estaba también relacionada con la paz y la seguridad internacionales. Si era más probable que los estados ilegítimos generasen conflictos internos que tenían implicaciones regionales e internacionales, entonces la forma de gobierno interna estaba relacionada con la forma de gobierno internacional.

Por razones relacionadas con esta evolución, el ACNUR se implicó más profundamente en los asuntos internos de los estados. La creencia emergente en que la soberanía estatal estaba condicionada por la soberanía popular permitió al ACNUR entrar en territorio interior, antes sagrado. El ACNUR amonestó cada vez más a aquellos gobiernos que estaban causando la huida de refugiados y empezó a proponer conceptos tales como responsabilidad del estado. Había también imperativos de seguridad: conflictos internos conducían a flujos de refugiados que, a su vez, desencadenaban inestabilidad regional y desafiaban la seguridad humana².

El discurso humanitario del ACNUR

El creciente interés del ACNUR en países productores de refugiados fue acompañado y legitimado por un discurso humanitario —justificado por la preocupación de principio por la suerte de los pueblos desplazados y el deseo de aliviar su sufrimiento—. El organismo se implicó cada vez más en la protección dentro del país, llevando socorro a la gente (sin esperar a que la gente llegara al socorro). Amplió la definición de refugiado para incluir a los DI y apoyó proyectos de desarrollo para proveer a los refugiados de un medio de sustento para facilitar la integración de vuelta en su país de origen.

Si se pueden describir los años noventa como los albores de la era del humanitarismo, su tema musical fue cantado con una inflexión estatista. El espacio humanitario expandido del ACNUR fue legitimado con la referencia a un discurso moral en torno a la mitigación del sufrimiento y el fomento de estados responsables. Sin embargo, los estados estaban dispuestos a autorizar estas actividades no a causa de una efusión de generosidad, sino por su mismo déficit. Los estados se estaban retirando

de sus obligaciones para con los refugiados al mismo tiempo que el final de la Guerra Fría hinchaba el número de casos de refugiados asignados. Porque estaban menos dispuestos a alojar a los cada vez más refugiados, y más interesados en verles regresar rápidamente a sus casas (y quedarse en ellas), los estados se volvieron receptivos a la idea de que el ACNUR debería implicarse más en los asuntos de los países productores de refugiados. Al ACNUR le fue permitido expandir el espacio humanitario por una zona nueva porque estaba siendo encogido por la otra.

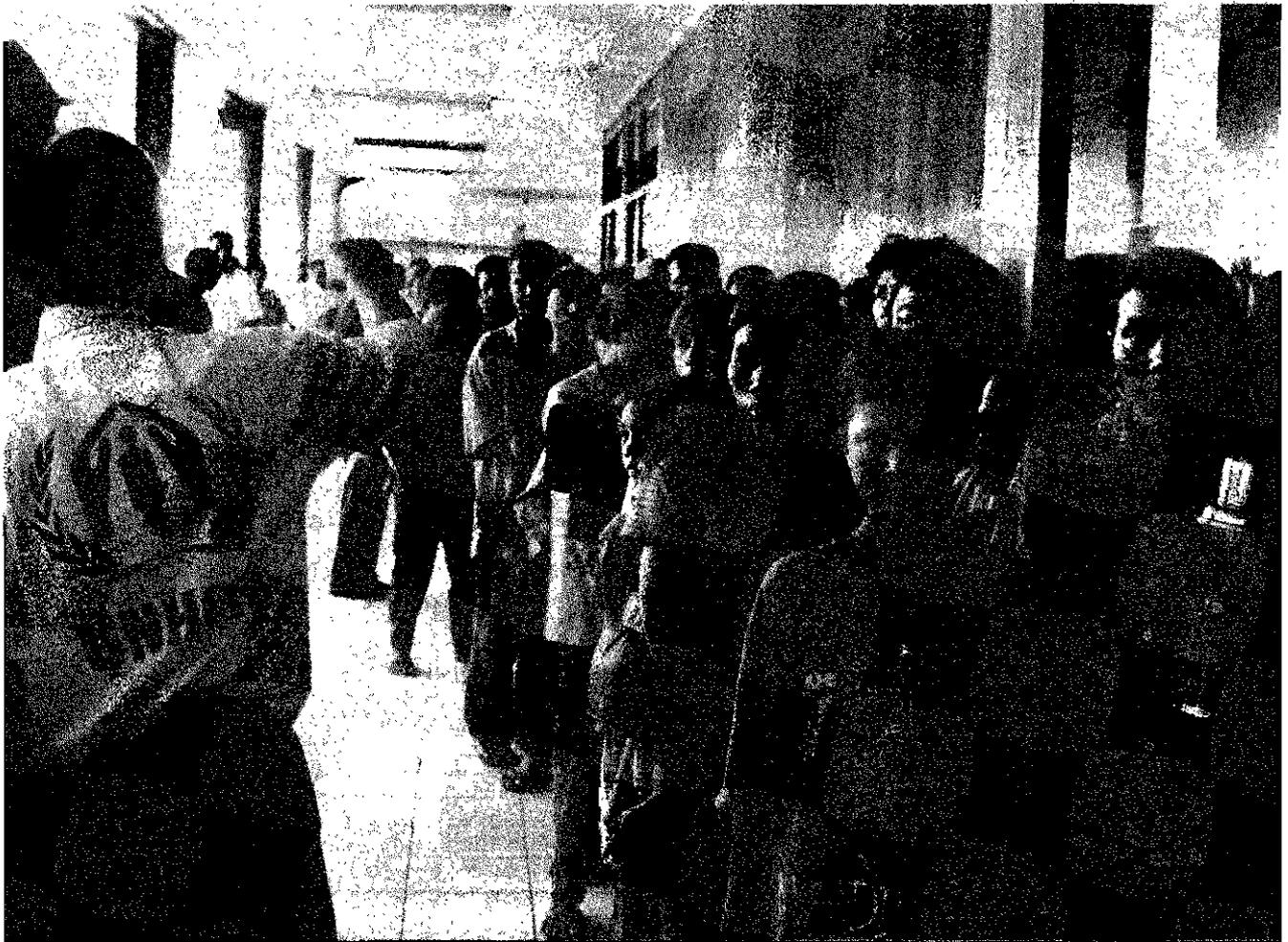
El humanitarismo y el riesgo para los derechos de los refugiados

La angustiada implicación fue que los derechos de los refugiados corrían posiblemente riesgo a causa de ese humanitarismo actual, vivo³. Se podía permitir el socorro dentro del país porque los estados estaban ya echándose atrás en sus obligaciones según el derecho de asilo y refugiados. El deseo de conseguir que los refugiados volvieran a casa, en sí mismo irreprochable, podía conducir a *refoulement* [rechazo] y repatriación involuntaria. El deseo de

ayudar a todos aquellos desplazados, sin tener en cuenta a qué lado de una frontera internacional se encontraran, podía significar que los estados estuvieran dispuestos a ayudar a los DI porque no daban a los individuos la oportunidad de huir al otro lado de una frontera y pedir asilo. Aunque el deseo de eliminar las causas en la raíz de los flujos de refugiados es indudablemente noble, podía conducir a que se disuadiera a los individuos de huir de un país que se juzgara que estaba mejorando o era seguro.

Expuesto sencillamente, este orden del día humanitario en expansión tiene potencial para erosionar las garantías de protección y los derechos tradicionales dados a los refugiados. El humanitarismo corre el riesgo de implicarse en un sistema de disuasión y contención que usurpa derechos de los refugiados. El contexto mundial amplio —que incluye tanto presiones de los estados como imperativos humanitarios— ha dado forma a la política de repatriación del ACNUR y explica cómo y por qué sus operaciones humanitarias podrían representar una amenaza potencial para los refugiados⁴.

DI's dispuestos a subir a bordo de un vuelo chárter organizado por el ACNUR a Dili, Timor Oriental. Aeropuerto de Kupang, Timor Occidental



El debate fundamentalistas/pragmáticos

Focalizar las fuerzas mundiales puede oscurecer el hecho de que el ACNUR es una organización relativamente autónoma. Aunque los estados ponen toda clase de trabas a organizaciones internacionales tales como el ACNUR, la agencia conserva alguna autonomía y discreción operativa. Además, el ACNUR es capaz de usar su papel como protector del derecho de refugiados para poner alguna distancia entre él y los estados miembros. El ACNUR saca autonomía de su reputación como una organización burocrática a la que se considera cada vez más como la autoridad y la agencia líder en asuntos de refugiados. Incluso la organización internacional más restringida tiene alguna autonomía y capacidad para pensamiento y acción independientes^{5, 6}.

Puede que el ACNUR tenga sus propias razones para adoptar el humanitarismo y empujar a la repatriación, razones no simplemente determinadas por un compromiso pragmático, sino basadas en consideraciones morales.

El personal del ACNUR ha arrojado luz sobre la razón de haber revisado su inclinación al exilio y promovido la repatriación. En su infancia el ACNUR estaba a favor de la repatriación, pero se le impidió llevarla a cabo a causa del contexto de Guerra Fría y las circunstancias de muchos refugiados. Una vez el ambiente y las circunstancias se volvieron más favorables a la repatriación, el ACNUR estaba preparado y dispuesto, y era capaz. Además, el ACNUR fue influido por la nueva evolución en el derecho de refugiados, las actividades de los refugiados y las comprensiones éticas que giraban en torno al discurso del hogar y el derecho al regreso. También los refugiados se estaban repatriando espontáneamente y el ACNUR empezó a iniciar actividades para acelerar y facilitar su reintegración. El ACNUR no era un defensor reacio de la repatriación.

Que este entusiasmo por la repatriación socavara los principios de repatriación voluntaria y *non-refoulement* [no rechazo] fue, sin embargo, una preocupación. Por consiguiente, empezó a luchar con la forma de reconciliar esta preferencia recién hallada por la repatriación con su misión de protección y asistencia existente desde hacía mucho tiempo. La opinión dentro del organismo estaba polarizada. Los fundamentalistas mantenían un planteamiento más legalista que sugería una orientación de derechos humanos hacia los derechos de los refugiados. Censuraban los movimientos hacia la repatriación por miedo a que ese nuevo énfasis pusiera en peligro el papel único del ACNUR como

agente de los refugiados y comprometera su independencia frente a los gobiernos. Los pragmáticos argumentaban a favor de aliarse con los gobiernos. Se aferraban a una visión más conveniente, política y pragmática del derecho de refugiados porque temían que hacer caso omiso de las tendencias y las presiones del sistema podría comprometer la eficacia global del ACNUR. Creían que el cambio organizativo y doctrinal a favor de la repatriación corregía un defecto en un sistema que ha tendido a privilegiar a los funcionarios de protección orientados legalmente sobre aquellos que tenían pericia en áreas específicas.

La postura cambió hacia una visión pragmática. El ACNUR se volvió mucho más favorablemente dispuesto hacia la repatriación, convencido de que el regreso había de suceder inevitablemente en circunstancias ni mucho menos ideales, y que el organismo debe y debería promover activamente la repatriación lo más pronto posible.

Estos cambios aparecieron en diversas áreas. Se reestructuró el mapa organizativo del ACNUR, de manera que las oficinas regionales que sostenían opiniones más pragmáticas ya no tenían que informar directamente a una División de Protección, que se veía a sí misma como el sacerdote de los principios. La agencia desarrolló nuevas normas y reglas flexibles sobre repatriación e introdujo nueva terminología y categorías de regreso seguro que diferenciaban claramente repatriación en condiciones ideales de repatriación en condiciones ni mucho menos ideales. Se unió cada vez más la protección a la repatriación. Se transmutó también lo voluntario en la repatriación voluntaria. Mientras que antes voluntario había implicado que el refugiado debía consentir en regresar a un país que, en su opinión, ya no representaba una amenaza para su seguridad personal, conceptos como voluntariedad significaban que ya no era necesario el consentimiento del refugiado. Todo lo que se requería entonces era que la situación en el país de origen hubiera mejorado apreciablemente u ofreciera la promesa de mejorar. Una consecuencia inmediata de estos cambios fue que el principio de repatriación voluntaria fue estirado hasta sus límites finitos.

El ACNUR desarrolló una cultura de la repatriación caracterizada por un discurso organizativo, una estructura burocrática y unas reglas formales e informales que hacían la repatriación más deseable, apropiada y legítima bajo condiciones más permisivas⁷. El efecto de esta cultura fue aumentar el peligro

de que el ACNUR patrocinara un ejercicio de repatriación con potencial para caer imperceptible e inquietantemente en repatriación involuntaria y *refoulement* [rechazo]. Esta cultura tiene sus orígenes en una compleja mezcla de presiones estatales, consideraciones pragmáticas y aprendizaje organizativo. La existencia de presiones estatales y la necesidad de escoger entre la menos mala de las opciones, hizo entrar por la fuerza, desde luego, al ACNUR en áreas que no eran necesariamente de su

gusto. Pero estas presiones y compromisos momentáneos también fueron institucionalizados y legitimados desde nuevas

comprensiones. Políticas que en los años sesenta podrían haber sido consideradas como una flagrante desviación de prácticas aceptables, se convirtieron cada vez más no sólo en la norma (en su sentido prescriptivo), sino que fueron también legitimadas por un discurso moral.

La base ética de la repatriación

Tenemos que reconocer que aquellos dentro del ACNUR tanto en el campo de los principios como en el pragmático usan afirmaciones éticas para apoyar sus posturas. Los pragmáticos se refieren a un conjunto de principios éticos para legitimar su postura, principios fundamentados en gran parte en el deseo de dar a los refugiados la máxima forma de protección —la repatriación—. Ginebra, por tanto, podía razonablemente decidir promover la repatriación si, en su valoración, era más probable que los refugiados estuvieran más seguros en casa que en el país anfitrión. En esta opinión, los principios del campo de los principios podrían exponer a los refugiados a mayor daño a la larga. Como dijo un pragmático, "Los sacerdotes se interesan más por el derecho de refugiados que por los propios refugiados".

¿Perdiendo la voz del refugiado?

Sin embargo, la ética de la repatriación bajo condiciones ni mucho menos ideales va también acompañada por un cambio discursivo que hace menos probable que los propios refugiados tengan voz y voto para determinar su futuro. La repatriación voluntaria requería originariamente que los refugiados consintieran en su regreso. Por muchos motivos, es menos probable que éste sea el caso. Como admiten algunos funcionarios del ACNUR, la decisión de promover la repatriación está basada no sólo en la preferencia de los refugiados, sino, fundamentalmente, en la valoración objetiva del ACNUR de si es mejor la vida en el hogar en relación con la

vida en los campamentos (un cálculo que puede tener en cuenta la situación inmediata y circunstancias futuras). Si protección equivale cada vez más a repatriación, funcionarios del ACNUR están bien dispuestos hacia la opinión de que es preferible y legítimo conseguir que los refugiados vuelvan a casa, incluso a situaciones sumamente inestables.

El ACNUR bien podría tener razón en que los refugiados deberían repatriarse en condiciones ni mucho menos ideales porque sus circunstancias se volverían incluso menos ideales de permanecer en el exilio. Pero la cuestión candente es la voz de quién cuenta y qué cálculos se usan para determinar la eficacia de la repatriación. El alejamiento de criterios absolutos con respecto al deseo de los refugiados de repatriarse, dada su valoración de la situación en el país natal, hacia una evaluación comparativa por funcionarios del organismo con respecto a si los refugiados estarían más seguros en casa o en los campamentos tiene la implicación directa de privilegiar las afirmaciones de conocimiento del organismo sobre esas otras ofrecidas por los refugiados. La ética de la repatriación en condiciones ni mucho menos ideales puede ser acompañada por una disminución del poder concedido a los refugiados.

El impacto de la cultura burocrática

Algunas veces, los funcionarios del ACNUR se saltan a la torera los derechos de los refugiados —una insensibilidad que algunos analistas ven como una consecuencia probable del empleo prolongado en la agencia—. Insinúan que parece que el personal del ACNUR, una vez socializado dentro de la organización, abraza un conjunto diferente de principios morales con los que guiar y juzgar sus acciones.

Tales observaciones se relacionan con una bibliografía más amplia sobre cómo la cultura burocrática es una incubadora de indiferencia hacia los blancos de sus políticas.

Se pueden ofrecer un montón de explicaciones. Existe la posibilidad de que como la aportación de uno es relativamente pequeña no se puede relacionar con el resultado. La pura distancia física, psicológica y social entre el titular del cargo y el sujeto puede hacer más difícil comprender los efectos de las acciones de uno o darse cuenta completamente de ellos hasta cuando ya no

hay remedio, si es que lo hacen alguna vez. Si hay ausencia de voces disidentes dentro de la burocracia y la complacencia se ha convertido en la norma, aquellos tentados a protestar o disentir tendrán un temor bien fundado al ostracismo y al ridículo. Hay pruebas de que el atractivo burocrático de las reglas amplias para generalizar y encontrar orientación reduce la preocupación por el detalle y hace más difícil ver y actuar en circunstancias extremas y extenuantes. No se tiene que olvidar la ambición ciega: la creencia de que las perspectivas de carrera profesional de uno están mejor servidas no prestando ninguna atención a dilemas éticos⁹. También es de importancia la influencia de precedentes que ya se apartaron de directivas morales previas.

Es necesaria una etnografía de la ética institucional para comprender las razones

éticas que los individuos usan para guiar y legitimar sus acciones; sólo después tratar de recrear el universo moral tal como se construye por los propios participantes comprenderemos mejor las muchas maneras en las que la cultura burocrática reorienta la razón práctica y ética.

Conclusión

Hay una preocupación generalizada por la posible e inquietante desconexión entre los nuevos trabajadores humanitarios y aquellos en cuyo nombre actúan. Mientras que antes comparábamos a las agencias humanitarias con caballeros blancos sobre corceles musculados cargando para rescatar a los impotentes y a los débiles, es ahora más probable que reconozcamos que estos caballeros también están interesados en lo mundano: ascenso en la carrera profesional, proteger la reputación de la agencia y cultivar la generosidad de los patrocinadores. Es probable que usen consideraciones políticas y pragmáticas para navegar por los dilemas morales que pueblan las emergencias complejas y que desarrollen afirmaciones éticas que rayan en indiferencia e insensibilidad. Nada de esto quiere decir que necesitemos ser salvados de nuestros salvadores. Pero si quiere decir que cualquier discusión del humanitarismo requiere una consideración más minuciosa del polifacético y polimorfo campo ético que subyace a la acción humanitaria.

Michael Barnett es catedrático de Ciencias Políticas, Universidad de Wisconsin, Madison. Es el autor de

The Right Thing to Do: The United Nations and the Genocide in Rwanda [Lo que es correcto hacer: las Naciones Unidas y el genocidio en Ruanda] (Cornell University Press, de próxima publicación), y está escribiendo un libro con Martha Finnemore titulado provisionalmente The Power, Politics, and Pathologies of International Organisations [El poder, la política y las patologías de las organizaciones internacionales]. Correo electrónico: mbarnett@polisci.wisc.edu

1 Programa del Comité Ejecutivo del Alto Comisario, "Note on International Protection" [Nota sobre protección internacional], 31 de agosto de 1983, p.3.

2 Sadako Ogata "Half a Century on the Humanitarian Frontlines" [Medio siglo en las primeras líneas humanitarias], conferencia pronunciada en el Graduate Institute for International Studies, Ginebra, 25 de noviembre de 1999.

3 El término es de Alex de Waal.

4 Para una crítica relacionada, véase B.S. Chhimni Globalization, "Humanitarianism, and the Erosion of Refugee Protection" [Globalización, humanitarismo y la erosión de la protección a los refugiados], *Journal of Refugee Studies*, 13 (3), 1999, p.243-263.

5 B.S. Chhimni, "The Geopolitics of Refugee Studies: A View from the South" [La geopolítica de los estudios sobre refugiados: una visión desde el Sur], *Journal of Refugee Studies*, 11 (4), 1998, p.350-74; Michael Barnett y Martha Finnemore, "The Politics, Power, and Pathologies of International Organisations" [La política, el poder, y las patologías de las organizaciones internacionales], *International Organisation*, 53 (Otoño 1999), p.699-732.

6 Marjorieleine Zweck, UNHCR and Voluntary Repatriation of Refugees: A Legal Analysis (El ACNUR y la repatriación voluntaria de refugiados: un análisis Legal), Martinus Nijhoff Publishers, La Haya, 1997. p.438-39.

7 Michael Barnett "UNHCR and Involuntary Repatriation: Environmental Developments, the Repatriation Culture, and the Rohingya Refugees" [El ACNUR y la repatriación involuntaria: evolución medioambiental, la cultura de la repatriación y los refugiados rohingya], presentado en las reuniones de 2000 de la International Studies Association, Los Ángeles, California.

8 Véase, por ejemplo, Barbara Harrell-Bond, "Repatriation: Under What Conditions is it the Most Desirable Solution for Refugees?" [Repatriación: ¿bajo qué condiciones es la solución más deseable para los refugiados?], *African Studies Review*, 32 (1), 1989, p.41-69; Mark Walkup, "Policy Dysfunction in Humanitarian Organizations: The Role of Coping Strategies, Institutions, and Organisational Culture" [Disfunción política en organizaciones humanitarias: el papel de estrategias para hacer frente, instituciones y cultura organizativa], *Journal of Refugee Studies*, 10 (1), 1997, p.37-60; Liisa Malkki, "Speechless Emisaries: Refugees, Humanitarianism, and Dehistoricization" [Emisarios sin habla: refugiados, humanitarismo y deshistoricización], *Cultural Anthropology*, 11 (1996), p.377-404; y Fiona Terry, "Condemned to Repeat?: The Paradoxes of Humanitarian Intervention" [¿Condenados a repetir?: las paradojas de la intervención humanitaria], tesis doctoral presentada al Departamento de Relaciones Internacionales, Australian National University, febrero de 2000.

9 Mark Bovens, "The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations" [La búsqueda de la responsabilidad: rendición de cuentas y ciudadanía en organizaciones complejas], Cambridge University Press, 1998.

Regreso a Prijedor: la política y el ACNUR

por Ayaki Ito

Cuando Yugoslavia se desintegró, la ciudad de Prijedor, en el noroeste de Bosnia y Herzegovina, presenció uno de los peores ejemplos de limpieza étnica durante la guerra de 1992-1995.

Decenas de miles de bosnios (musulmanes bosnios) y croatas de la zona fueron expulsados de sus hogares por fuerzas militares, paramilitares, policía y, con frecuencia, vecinos serbios. Unos fueron asesinados, mientras que otros fueron enviados a campos en la zona, donde muchos de ellos fueron torturados o incluso ejecutados. Los supervivientes de este pogromo se convirtieron en refugiados en el extranjero o en DI en diversas partes del país.

La firma del Acuerdo de Dayton en diciembre de 1995 puso fin al sangriento conflicto. El Anexo 7 del acuerdo consagra el derecho de refugiados y DI a "regresar libremente a sus hogares de origen". También estipula claramente las obligaciones de las "partes" del acuerdo, es decir, serbios bosnios, croatas bosnios y bosnios, representados respectivamente por la República Federal de Yugoslavia, Croacia y el gobierno de Sarajevo. El artículo 1, párrafo 2, del Anexo exige que a refugiados y desplazados se les "permita regresar seguros, sin riesgo de hostigamiento, intimidación, persecución o discriminación". El artículo 1, párrafo 3, requiere que las partes "den todos los pasos necesarios para evitar actividades dentro de sus territorios que pudieran entorpecer o impedir el regreso seguro y voluntario de refugiados y desplazados".

Con la firma del Acuerdo de Dayton, las partes en guerra y sus líderes se comprometieron a eliminar obstáculos para el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados. La comunidad internacional esperaba que el Acuerdo de Dayton llevara un rápido final al conflicto y una inversión de la limpieza étnica. Y, lo que es más importante, los propios refugiados y DI tenían la esperanza acrecentada de ejercer su derecho al regreso. Tanto los desplazados como la comunidad internacional fueron demasiado optimistas. Las partes del acuerdo han hecho caso omiso con descaro a sus compromisos.

En la primavera de 1996 el ACNUR empezó a negociar con las autoridades serbias de Prijedor para permitir a cincuenta bosnios desplazados que visitaran sus hogares por primera vez desde su huida. El interlocutor del ACNUR en el bando bosniaco era un superviviente de un campo de internamiento y un miembro con carné del Partido de Acción Democrática (SDA), el partido nacionalista bosniaco dirigido en aquella época por Alija Izetbegovic. Estaba acusado por los serbios de lanzar ataques contra la población serbia de Prijedor al principio de la guerra. Disfrutaba del pleno respaldo político y financiero del SDA y estaba decidido a que la visita fuera adelante.

En el bando serbio, el principal contacto del ACNUR era el alcalde, médico de profesión y fiel partidario del Partido Democrático Serbio (SDS) de Radovan Karadzic. Aunque siempre cordial, evitó constantemente dar una respuesta clara a nuestra solicitud. El personal del ACNUR siguió enfatizando los principios de libertad de movimiento y derecho al regreso tal como fueron consagrados en el Acuerdo de Dayton. El ACNUR también presionó a favor de una suficiente cobertura de seguridad de la policía local. Tanto el alcalde como el jefe de policía fueron miembros clave del Comité de Crisis de Prijedor, creado en 1992 aparentemente para ocuparse de la volátil situación en el municipio en el momento de la desintegración de la antigua Yugoslavia. En realidad, sin embargo, el comité existió para coordinar la deportación de no serbios desde Prijedor². El ACNUR se encontró así negociando con los mismos individuos encargados anteriormente de la limpieza étnica para organizar el regreso de las mismas personas a las que habían expulsado cuatro años antes.

Después de meses de negociaciones, el alcalde permitió a 50 DI bosnios una breve visita a un pueblo remoto en Prijedor. Aparte de un grupo de serbios que tiraron piedras, la visita de dos horas de un frío día de diciembre en

1996 fue relativamente bien, muy protegida por las Fuerzas de Puesta en Práctica (IFOR) dirigidas por la OTAN y seguida por un cortejo de vehículos blancos que llevaban a numerosos observadores extranjeros. Aquella noche, más de 90 casas bosnias destruidas fueron dinamitadas aún más para hacerlas todavía más inhabitables. La enorme cantidad de TNT usada indicó el nivel de odio. Sólo quedó una colección dispersa de ladrillos. Dada la organización requerida para tal destrucción sistemática, resultaba inconcebible que las autoridades de Prijedor no hubieran estado involucradas o no lo hubieran sabido de antemano. Las noticias de la destrucción frustraron cualquier resquicio de esperanza para el pronto regreso de residentes no serbios durante los primeros días del período post-Dayton.

Repatriación en marcos politizados

La experiencia de Prijedor confirma la tendencia mundial de los años noventa. El ACNUR está cada vez más implicado en la puesta en práctica de repatriaciones en marcos sumamente politizados en los que siguen sin ser abordadas las causas fundamentales del desplazamiento. En la Bosnia y Herzegovina posterior a Dayton, muchos de los líderes y políticos que lucharon por la separación étnica durante la guerra están aún en el poder. Todos los partidos (bosnios, serbios y croatas) continúan tratando de mantener el control político de base étnica sobre sus territorios, usando para ello a sus propias poblaciones desplazadas. Los propios desplazados, a su vez, apoyan a sus propios líderes nacionalistas, temerosos de la potencial dominación de otros grupos étnicos y alimentados por la propaganda.

En el caso de Prijedor, los DI bosnios, dirigidos por un político nacionalista, presionaron para que siguiera adelante el orden del día del regreso sin tomar en consideración la seguridad de los potenciales retornados. En el primer período post-Dayton estaba poco claro cuántos DI bosnios habían sido informados objetivamente sobre las implicaciones de la visita o el regreso a un entorno tan hostil. Por su parte, los líderes serbios, que habían expulsado a los no serbios de su zona, no tenían ninguna intención de permitir que se invirtiera la limpieza étnica. Era frecuente que a los serbios desplazados que ocupaban propiedades pertenecientes a residentes no serbios expulsados se les dijera que serían asesinados por los mujahedin si regresaban a la zona administrada por



los bosnios. Análogamente, los serbios desplazados fueron intimidados a menudo por sus propios líderes para que no presionaran para regresar a sus comunidades, porque si lo hacían pondrían en peligro la meta de los nacionalistas, que era mantener la pureza étnica en la zona del país controlada por los serbios. En este entorno político tan sumamente cargado, los principios básicos del regreso de refugiados —voluntariedad, seguridad y dignidad— fueron relegados, en el mejor de los casos, a una preocupación secundaria.

En Bosnia y Herzegovina la comunidad internacional no fue inmune a la tendencia general a la politización del regreso. El regreso de las minorías se ha convertido en el eslogan de un objetivo político difícil de conseguir a medida que las potencias importantes se han ido frustrando con el lento ritmo de aplicación de Dayton. Un comunicado de mayo de 1997 de la Junta Directiva del Consejo de Puesta en Práctica de la Paz (Steering Board of the Peace Implementation Council) (un organismo político que supervisa la aplicación del Acuerdo de Dayton) anunció lo siguiente: "refugiados y desplazados tienen derecho a regresar a sus hogares de una manera pacífica, ordenada y progresiva. A no ser que haya un proceso en marcha para permitirles hacerlo o hasta que eso se dé, habrá inestabilidad continuada en Bosnia".

Estas palabras encierran la politización del planteamiento adoptado con respecto al regreso de refugiados y desplazados en Bosnia y Herzegovina durante los primeros años del período posterior al conflicto. Se supondría, por lógica, que la estabilidad en el país atraería a refugiados y DI a regresar. Devolver refugiados y DI a una situación volátil no crearía estabilidad. ¿No es esto una

completa inversión de la relación causa-efecto?

Una de las consecuencias de la politización del regreso de las minorías es que el éxito y el fracaso del regreso de las minorías se midieron en términos de número de retornados, sin definir claramente quién es el retornado. Jugando a un juego de números, la comunidad internacional preguntó cuántos han regresado, antes que cómo han regresado (voluntariamente, con seguridad y con dignidad).

Se estableció un vínculo entre el número de regresos de minorías y los fondos proporcionados a las zonas donde tuvieron lugar regresos de las minorías. Los niveles de ayuda a la reconstrucción se han ligado con la aceptación del regreso de las minorías, fórmula descrita a menudo como condicionalidad. Basado en la creencia en la condicionalidad e incitado por la exigencia política de aumentar el número de regresos de las minorías, el ACNUR dio comienzo a sus iniciativas de Ciudad Abierta en 1997. Mientras el ACNUR creó un elaborado mecanismo para medir la conformidad, algunos donantes importantes se unieron al juego de los números e instaron al ACNUR a aumentar el número de

regresos de las minorías. La Ciudad Abierta fue un útil mecanismo de recaudación de fondos para el

ACNUR y fue beneficiosa para las autoridades locales, privadas de financiación. Sin embargo, mientras se fingía estar de acuerdo con el principio del regreso de las minorías, las autoridades de muchas de las Ciudades Abiertas reconocidas no hicieron más que cambios cosméticos, no eliminaron las causas fundamentales del desplazamiento y no invitaron sinceramente a regresar a los antiguos resi-

dentés. La iniciativa nos dio una inestimable lección: el dinero solo no puede eliminar las causas fundamentales del desplazamiento.

Las tres opciones del ACNUR

Bosnia y Herzegovina es sólo un ejemplo de las numerosas operaciones de repatriación en las que la presión política socava los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad. El ACNUR hace frente a dilemas semejantes en muchas otras operaciones, tales como la repatriación de refugiados hutus ruanandeses desde la República Democrática del Congo, refugiados afganos desde Irán, refugiados rohingya birmanos desde Bangladesh y el regreso de serbios étnicos a Kosovo, por mencionar sólo unas pocas. ¿Cómo puede el ACNUR ser eficaz en un entorno sumamente político? ¿Cómo puede una organización no política estar ocupada en operaciones de repatriación que requieren soluciones políticas? ¿Cómo puede una organización no política eliminar causas políticas del desplazamiento para asegurar repatriación voluntaria con seguridad y dignidad? El aparente dilema entre el mandato no político del ACNUR y el impulso politizado a favor de la repatriación constituye uno de los principales desafíos a los que el ACNUR hace frente hoy.

Presentado con estas realidades, el ACNUR tiene tres opciones:

Primero, el ACNUR podría ceder a los imperativos políticos predominantes, determinados externamente. Este planteamiento frustraría, desde luego, los esfuerzos del ACNUR para sostener los principios básicos de la repatriación, voluntariedad, seguridad y dignidad, con lo que la eficacia de su intervención se deja con frecuencia al ingenio del personal sobre el terreno. Al final, sin embargo, incapaz de eliminar obstáculos políticos fundamentales, el ACNUR se encuentra a menudo en una posición comprometida sin remedio y corre el riesgo de que se vea que permite que continúen las violaciones de los principios. Los refugiados y DI que regresan sufrirán mientras el personal del ACNUR lucha con su propio dilema moral.

Segundo, el ACNUR podría negarse a estar comprometido cuando se violan gravemente los principios. Sin embargo, ¿cuál sería el efecto de la ruptura total de compromiso sobre los refugiados y DI implicados? Para que el ACNUR opte por retirarse, tiene que darse un riguroso y clarificador contraste entre la magnitud de las violaciones de los principios de la repatriación y la capacidad del ACNUR para remediar la situación. El ACNUR expresa acertadamente su propio dilema en *The State of the World's Refugees*:

"La asistencia humanitaria puede prolongar inadvertidamente el conflicto,

sostener a los perpetradores de violaciones de los derechos humanos y socavar a instituciones locales de autosuficiencia. Y, sin embargo, puede que el precio de suspender la asistencia para evitar estas consecuencias no intencionadas se pague en el sufrimiento y la muerte de gente inocente. Al ACNUR se le pide cada vez más hacer juicios finos sobre cuándo es apropiado continuar operando en circunstancias ni mucho menos ideales, y cuándo, si persevera en el intento de hacerlo, puede que realmente contribuya al sufrimiento de los beneficiarios a los que va destinado a largo plazo. Estas son decisiones inherentemente políticas⁵.

El ACNUR no debería refugiarse dentro del capullo de su mandato

Una tercera opción es para el ACNUR ser más audaz en el reconocimiento de la naturaleza cada vez más politizada de las actividades humanitarias y en la mejora de su capacidad para ejercer presión política. El ACNUR debería ser capaz de comprometerse más activamente en la galvanización del apoyo político para propósitos no políticos. Podemos aprender lecciones de la experiencia en Prijedor de los primeros días posteriores al conflicto. A causa de la presión política para provocar rápidos regresos de las minorías, el ACNUR se vio impelido a negociar con los expulsadores para traer a casa a los expulsados. Un paso lógico hubiera sido eliminar primero esas figuras políticas. En el plano de lo ideal, el ACNUR debería haber sido capaz de convencer a gobiernos influyentes para que desempeñaran un papel más activo en la salida de la escena política de criminales de guerra acusados y líderes de tiempo de guerra, neutralizando así su influencia política y ayudando a fomentar instituciones democráticamente responsables⁶.

Esta clase de apoyo político de los gobiernos es tan vital como su contribución financiera al ACNUR. Frente a las crisis humanitarias, los gobiernos proporcionan generosas contribuciones al ACNUR y a otros actores humanitarios con la expectativa de un final rápido a las crisis de refugiados. Sin embargo, el dinero es sólo una pequeña parte de la solución global. La voluntad política es la clave para la solución a cualquier crisis humanitaria. El ACNUR podría situarse mejor para atraer un apoyo político más eficaz de los gobiernos para eliminar las causas fundamentales del desplazamiento.

ACNUR: catalizador para la acción política

Consideren el siguiente escenario, no fuera de lo común, para trabajadores humanitarios sobre el terreno. Se te

pide que aceleres el ritmo de regreso de refugiados/DI a causa de imperativos políticos. Eres bien consciente de que las razones que provocaron el desplazamiento siguen estando allí —incluidos los líderes que participaron en la expulsión de la población—. Puesto que los responsables de la expulsión siguen estando en el poder, te encuentras a menudo negociando con ellos para hacer que suceda la repatriación.

Apenas es una sorpresa tropezar con obstáculos políticos. Frente a la pared, te ves sin escalera de mano para superarla y sin martillo para tirarla. Puede que veas que se ataca violentamente a los retornados o que un grupo étnico hostil los encarcela mientras las autoridades locales vitorean o hacen la vista gorda. A pesar de todo lo que está pasando ante tus ojos, los imperativos políticos predominantes aún te dicen que aumentes el número de retornados.

El personal del ACNUR hace frente a esta situación diariamente. Para traducir los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad a la práctica, es necesario eliminar las causas fundamentales del desplazamiento. Estas causas son de naturaleza política. Para que salga bien cualquier programa de repatriación, el ACNUR tiene que instar a los gobiernos no sólo a proporcionar contribuciones financieras, sino también a movilizar actores. Esta proposición, que la eliminación de las causas fundamentales del desplazamiento debe preceder a la repatriación rápida, es impresionantemente obvia: desgraciadamente, la experiencia de la pasada década sugiere pura falta de sentido común. Como la acción humanitaria —es decir, la repatriación— ha tenido prioridad sobre la acción política, se han marginado principios básicos.

En el clima cada vez más politizado de muchas de las operaciones de repatriación, el ACNUR puede desempeñar un papel catalizador y galvanizar el apoyo político para el objetivo no político final, la repatriación voluntaria, segura y digna. El personal del ACNUR sobre el terreno presencia la difícil situación de los individuos y la erosión de los principios. Sus dilemas y frustraciones deberían ser aprovechados para un movimiento a favor de un cambio positivo y fundamental. El ACNUR debería adoptar un planteamiento más audaz y pedir a los actores políticos que se comprometan en la eliminación de los obstáculos políticos. El ACNUR ha sido activo para movilizar recursos financieros, humanos y materiales; debería movilizar el mismo esfuerzo para maximizar recursos políticos. La generosa contribución financiera de los gobiernos no les

sacará del apuro. El dinero tiene que ser igualado por el compromiso político. Sin igualar el compromiso político, quedarán obstáculos políticos para la repatriación.

El ACNUR no perdería el carácter no político de su mandato por la realización de ejercicios de presión más audaces a favor de la acción política para cumplir con su mandato humanitario. El ACNUR no debería refugiarse dentro del capullo de su mandato. El desafío que espera al ACNUR es reinterpretar creativamente su mandato no político en el medio humanitario actual, que se politiza rápidamente.

Ayaki Ito es un Funcionario de Protección en el ACNUR en Ginebra y sirvió (1996-1999) anteriormente en Banja Luka, Bosnia y Herzegovina como Funcionario de Protección. Correo electrónico: ITO@unhcr.ch

Las opiniones expresadas en este artículo son las del autor y no reflejan necesariamente las opiniones del ACNUR o las Naciones Unidas.

1 Artículo I-1, Anexo 7, el Acuerdo de Dayton.

2 Para antecedentes detallados del proceso de expulsión de no serbios y el trabajo del Comité de Crisis en Prijedor, véase Human Rights Watch, *The Unindicted: Reaping the Rewards of "Ethnic Cleansing"* [Los no acusados: recogiendo las recompensas de la "limpieza étnica"], volumen 9, n.º 1 (D), 1 de enero de 1997 (www.hrw.org/hrw/summaries/s.bosnia971.htm)

3 Párrafo 45, Political Declaration from Ministerial Meeting of the Steering Board of the Peace Implementation Council [Declaración política de la reunión ministerial de la Junta Directiva del Consejo de Puesta en Práctica de la Paz], 30 de mayo de 1997.

4 Por ejemplo, véase *The Konjic Conundrum: Why Minorities Have Failed to Return to Model Open City* [El enigma de Konjic: ¿por qué las minorías no han regresado a la Ciudad Abierta modelo?], International Crisis Group [Grupo Internacional de Crisis], 19 de junio de 1998 (www.crisisweb.org/projects/balkans/bosnia/reports/A400163_19061998.pdf).

5 *The State of the World's Refugees* [El estado de los refugiados del mundo], Oxford University Press, 2000, p. 283 (disponible online en www.unhcr.ch/sowr2000/toc2.htm).

6 Hoy, se considera a Prijedor una de las principales zonas de regreso de las minorías en Bosnia y Herzegovina si se usan los números como un medio de medición. La postura energética de la SFOR contra los sospechosos de ser criminales de guerra contribuyó enormemente a esta gradual apertura del municipio, asociada a importantes cambios políticos dentro de la jefatura de la Entidad Serbia, Republika Srpska, en 1997. El proceso ha sido lento y doloroso, sin embargo. El proceso habría sido facilitado por acciones políticas más vigorosas al inicio de los esfuerzos de regreso. La calidad del regreso tiene que ser medida con el mismo rigor. Para tal esfuerzo, véase *Returnee Monitoring Study Monitoring Returnees to the Republika Srpska — Bosnia and Herzegovina* [Estudio de control de los retornados. Controlando a los retornados a la Republika Srpska —Bosnia y Herzegovina—], ACNUR, Sarajevo, junio de 2000 (disponible online en www.unhcr.ch/world/euro/seo/protect/retmon0006.pdf).

Derechos y rendición de cuentas

por Leanne MacMillan y Lars Olsson

Los refugiados se consumen en tierra de nadie mientras los países cierran sus fronteras, temiendo desestabilizarse si se deja entrar a demasiados; hombres, mujeres y niños que piden asilo son detenidos, a veces durante meses seguidos; numerosos refugiados están atrapados en campamentos peligrosamente situados cerca de la frontera del mismo país del que huyeron, sujetos a ataques e infiltraciones en sus campamentos por grupos armados; trabajadores de asistencia y protección a los refugiados son asesinados por trabajar en marcos peligrosos, a pesar del llamamiento de las Naciones Unidas a los gobiernos para que aseguren su protección; se ha evacuado a refugiados con un estatuto legal incierto con programas humanitarios más que de reasentamiento; muchos aspirantes a refugiados han sido protegidos en refugios seguros que han encontrado todo menos seguros; miles de refugiados son repatriados en masa y a la fuerza por países no dispuestos ya a facilitar protección; los refugiados, para encontrar seguridad, hacen frente en el camino a todo un montón de obstáculos, que incluyen requisitos de visados, sanciones al transportista, rechazo en las fronteras e interceptaciones por barcos que rastrean en los mares.

Estos ejemplos angustiosamente comunes de la difícil situación de los refugiados y de aquellos que procuran ayudarlos representan los desafíos a que hacen frente el ACNUR y las ONG, y también señalan los fracasos de la comunidad internacional cuando intenta resolver los desafíos actuales de la protección y la asistencia a los refugiados. Es urgente la necesidad de crear un sistema de rendición de cuentas para exponer el fracaso de los estados en sus responsabilidades como proveedores de la protección debida a los refugiados, según criterios internacionales acordados. Este artículo argumenta a favor de la creación de un organismo independiente, imparcial y eficaz para asegurar la realización de informes de los estados y controlar su aplicación del Convenio sobre Refugiados de las Naciones Unidas de 1951, aconsejar sobre cuestiones de interpretación del Convenio y recibir quejas individuales de refugiados cuyos derechos estén siendo violados. La necesidad de un examen más minucioso sobre la forma

de actuar de los estados necesita el apoyo de todos aquellos que, en el sector de las ONG, trabajan para proteger y ayudar a los refugiados, labor que verán realzada enormemente por un sistema de rendición de cuentas más transparente.

50 años del Convenio sobre Refugiados de Naciones Unidas

Este año, muchos expertos están observando cómo aguanta el Convenio en un mundo donde los derechos de los refugiados son muy discutidos y donde los desplazados por la fuerza son objeto de debate popular. El ACNUR ha iniciado una ronda de Consultas Globales [véase la página 9] que tratan de llegar al consenso internacional sobre la continuada pertinencia del Convenio sobre Refugiados de las Naciones Unidas y sobre varias cuestiones disputadas relativas a la protección a los refugiados. En este momento, cuando a los estados se les está pidiendo también que reafirmen su compromiso con el Convenio, hay dos necesidades clave: primero, controlar cómo se interpretan y aplican los criterios actuales y considerar responsables de cualquier violación a aquellos que quebrantan las disposiciones actuales; y segundo, encontrar maneras de desarrollar criterios para abordar las nuevas preocupaciones de protección a los refugiados dada la naturaleza cambiante del desplazamiento forzoso. Este artículo se concentrará principalmente en la primera de estas necesidades.

los refugiados son vistos la mayoría de las veces como una amenaza

importante y vital, junto con otros instrumentos internacionales de derechos humanos, para establecer los criterios mínimos de los derechos de los refugiados. Sin embargo, la creciente tendencia de muchos críticos es discutir la pertinencia del Convenio en un mundo que, argumentan, ha cambiado dramáticamente, desde el punto de vista de la naturaleza y el carácter del desplazamiento masivo forzoso de millones de personas. Sólo las razones que hacen que las personas continúen huyendo y necesitando protección siguen siendo semejantes a las que el Convenio originariamente procuraba abordar: genocidio, conflicto, opresión y otro montón de violaciones de derechos humanos.

La mayoría no discutiría que el Convenio es una herramienta

Es claro que el desafío apremiante hoy es detener la corriente que lleva a la desaparición de los derechos de los refugiados, pues los estados procuran cambiar sus responsabilidades incluso para con los más básicos de los derechos, tales como el derecho a solicitar y disfrutar de asilo y los requisitos del principio fundamental del *non-refoulement* [no rechazo]. Cualquier lectura casual de la prensa mostrará que los refugiados son vistos la mayoría de las veces como una amenaza a las sociedades anfitrionas, como que tienen demasiados derechos. Los gobiernos se han dedicado a presentar ellos mismos estos argumentos, mientras que al mismo tiempo, y bastante extraordinariamente, mantienen que están comprometidos con su Convenio y otras responsabilidades de derechos humanos hacia los refugiados. Entre tanto, aquellos que trabajan con refugiados en docenas de países en todo el mundo facilitan protección y prestan asistencia en un entorno donde los derechos son equilibrados con consideraciones políticas que el sector de las ONG y las OIG —organizaciones intergubernamentales— tienen poca capacidad para influir, si es que tienen alguna. Sólo se necesita hacer referencia a las crisis de estos últimos años en Afganistán, Guinea, Chechenia, Timor Oriental, Kosovo, la antigua Yugoslavia y la región de los Grandes Lagos para ver cómo los derechos de los refugiados se tambalean frente a los factores geopolíticos y el compromiso variable hacia los desplazados por la fuerza.

El fracaso de la protección

Cuando se habla de fracaso, se tiende a buscar una parte culpable. En el reino de la protección a los refugiados, no es posible encontrar sin más a un solo actor responsable de los defectos en el sistema; han fracasado todos aquellos con papeles y responsabilidades para proteger a los refugiados. Lo que es vital ahora es aprender de las severas lecciones de la década pasada, que han dejado claro que se necesitan nuevos planteamientos en la interpretación progresista del Convenio y las soluciones que provienen de él.

Siempre, desde su comienzo, el ACNUR, instado por su mandato de protección, ha procurado controlar la aplicación del Convenio y considerar responsables a los gobiernos. Ha proporcionado consejo sobre la interpretación del Convenio y, cuando ha sido posible, ha expuesto y amonestado públicamente a los gobier-

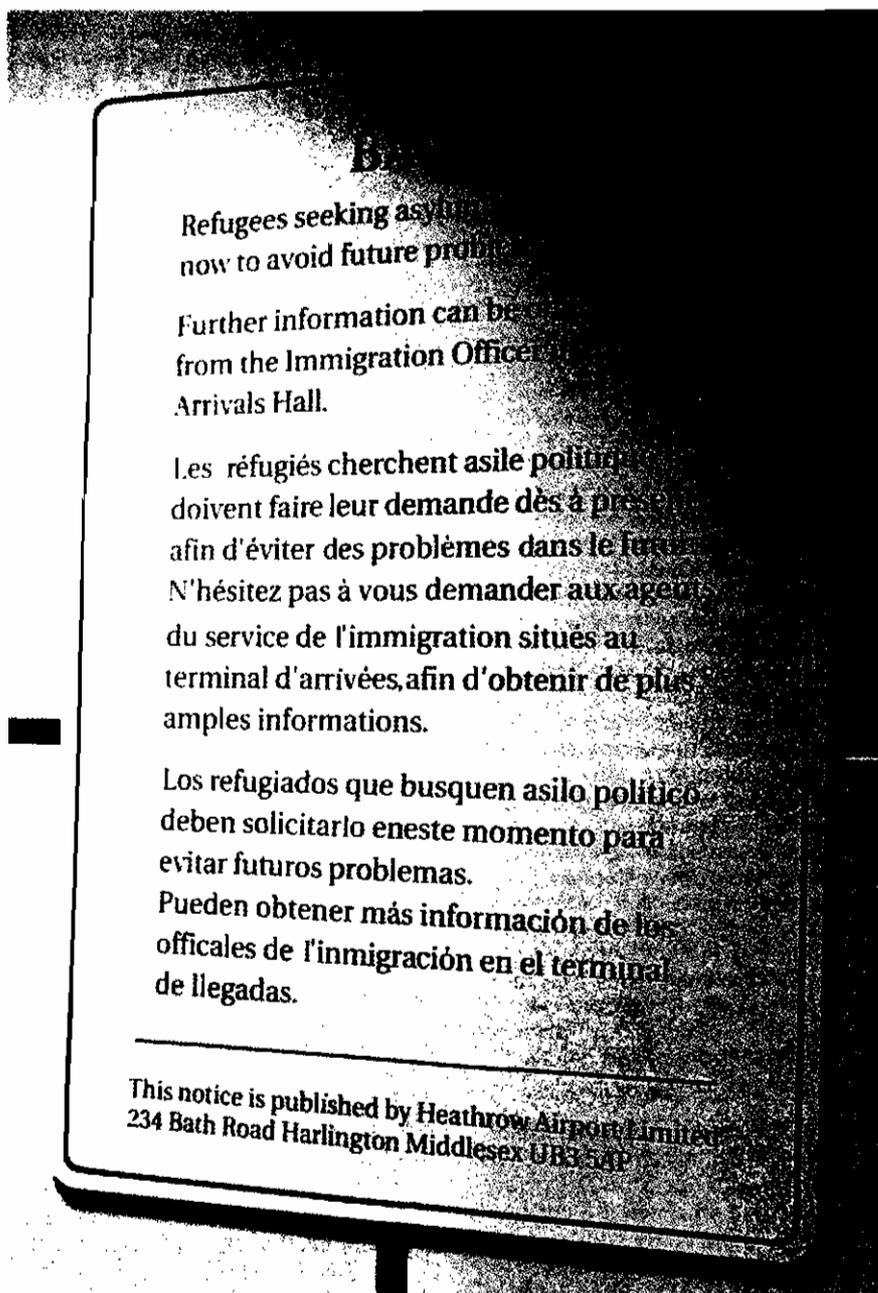
nos que violaban los derechos de los refugiados. También ha intervenido a favor de refugiados individuales para asegurar que se resolviera apropiadamente su demanda de asilo, y en algunos casos ha sido la única autoridad responsable de decidir sobre asilo en países donde no ha habido ninguna otra autoridad. No es ningún fallo del ACNUR lo que está en cuestión actualmente; se trata, más bien, de que la comunidad internacional ha dejado de atenerse a los mismos criterios que acordó sostener y de la limitada capacidad del ACNUR para asegurar que los gobiernos hacen caso a su consejo.

Recomendaciones

Algunos expertos en refugiados han concluido que la ausencia de un organismo nacido del tratado con competencia para examinar la legalidad de la conducta estatal y pedir cuentas a los estados por la puesta en práctica de sus obligaciones según el Convenio ha contribuido a la inadecuada protección de los derechos de los refugiados¹. Cuando se considera la manera más apropiada de asegurar conformidad al Convenio y el desarrollo de criterios en el reino de los derechos de los refugiados, se argumenta con frecuencia que la naturaleza de la protección y la asistencia a los refugiados es única en el área de la fijación, el control y la puesta en práctica de criterios de derechos humanos. Se argumenta que la protección y la asistencia a los refugiados implican necesariamente la estrecha cooperación de gobiernos anfitriones, gobiernos en países de origen, gobiernos donantes, organizaciones intergubernamentales y, en particular, un montón de ONG internacionales, regionales y nacionales. La naturaleza de la protección y la asistencia a los refugiados está, por supuesto, caracterizada por fases que varían desde fases de emergencia inmediata hasta asistencia post-retorno a más largo plazo. Sin embargo, en cada etapa hay derechos y criterios para guiar a todos los actores en su trabajo de protección y asistencia, a los que se han adherido de diversos modos por varias razones. Lo necesario es reconocer que se pueden hacer mejoras, por muy modestas que sean, acrecentando la cooperación de todas las partes en cada etapa, inclusive la cooperación para controlar la puesta en práctica de criterios internacionales.

1. Controlar por medio de información periódica

Hay criterios importantes, de hecho necesarios, para el control eficaz de las obligaciones de los estados por medio de instrumentos internacionales. El organismo que controla debe ser independiente e imparcial (libre para operar sin presión política de los gobiernos); debe ser eficaz (capaz de actuar de una



manera oportuna y no ser engorroso administrativamente, dado que están en juego los derechos de las personas); y debe estar abierto a un examen público profundo, con una oportunidad significativa para que ONG y OIG presten su aportación, ya que ésta es la esencia misma de lo que motiva a muchos gobiernos a adherirse a los criterios. Los gobiernos no quieren arriesgarse al oprobio y la vergüenza.

Se ha reconocido ampliamente que el ACNUR opera en un entorno cada vez más politizado, sujeto a la voluntad política de los mismos estados responsables de su financiación y a las consideraciones políticas de aquellos estados en los que opera. La Oficina del Alto Comisario para los Refugiados es responsable en general, tanto según su Estatuto como según el Convenio sobre

los Refugiados, de asegurar la conformidad a convenios internacionales para la protección a los refugiados². Otros tratados internacionales incluyen un requisito de información por el cual los estados publican informes periódicamente y están sujetos a un examen profundo sobre la base de estos informes. Según el Convenio sobre los Refugiados de las Naciones Unidas, los estados nunca han informado coherente y públicamente sobre su aplicación del Convenio (tal como se exige según el artículo 35 del Convenio). El ACNUR, por medio de su trabajo de protección, controla de diversos modos la conformidad de los estados, pero estos informes sobre protección no se hacen públicos, por razones que incluyen creencias sobre el papel primero de la diplomacia, la preferencia por formas más privadas de influir a los estados y preocupaciones por la poten-

cial puesta en peligro del acceso por el ACNUR y las ONG al país en cuestión si se hicieran públicas violaciones de obligaciones según el Convenio. Sin embargo, en la mayoría de los casos, no se ha disminuido el trabajo y la influencia de otros organismos internacionales de control de los derechos humanos por medio de la emisión de informes públicos. En efecto, se han reafirmado y reforzado los derechos y se han detenido ulteriores violaciones. Se puede concluir que el fracaso del ACNUR, las ONG y la comunidad internacional en conjunto en establecer información pública es en el fondo un fracaso hacia los refugiados'.

Muchos importantes tratados de derechos humanos establecen un organismo independiente para controlar su aplicación por medio de un sistema de información pública periódica y, en algunos casos, por medio de mecanismos de queja estatales e individuales. Esto ofre-

ce una oportunidad para que los estados, para evaluar la aplicación, presenten informes al organismo de control que, a su vez, revisa los informes, con frecuencia a la luz de información facilitada por ONG. Estas funciones de control, que desempeñan un papel clave en la protección de los derechos humanos, se cumplen en público, con estados a los que se pide cuentas en un proceso abierto.

Es significativo que estos instrumentos disponibles bajo el marco internacional de derechos humanos se estén usando cada vez más en un esfuerzo por mejorar o, algunos argumentarían, evitar un ulterior deterioro en la calidad de la protección facilitada a los refugiados, hacer valer los derechos de los refugiados y considerar a los estados responsables de violaciones de tratados de derechos humanos así como criterios de protección a los refugiados. Se sostiene ahora con más fuerza la integridad del

marco de protección a los refugiados en otros foros de derechos humanos.

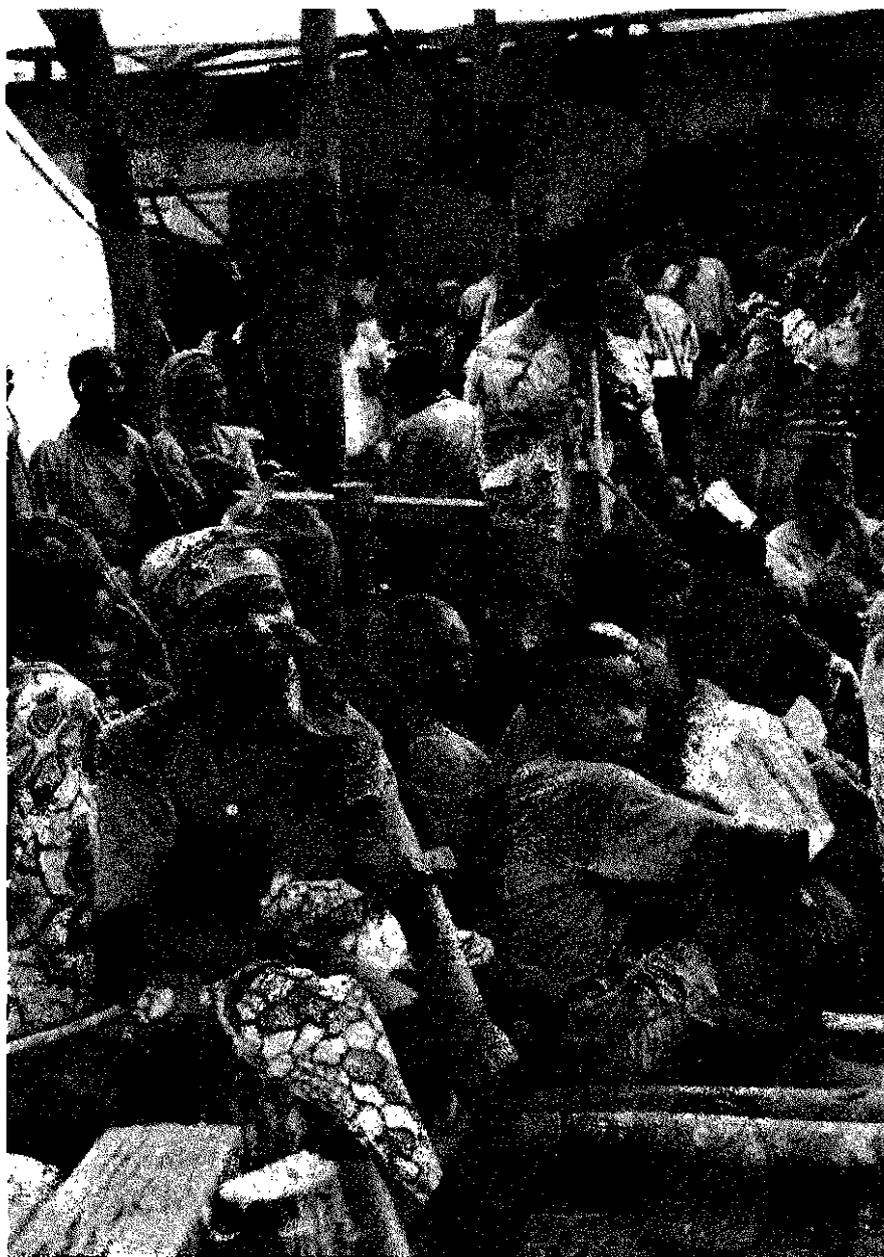
Hace ya algunos años que Amnistía Internacional ha promovido el uso de otros foros internacionales y regionales en los que se puedan hacer valer los derechos de los refugiados. Además del Comité Ejecutivo del Alto Comisario para los Refugiados (EXCOM), los mecanismos internacionales de derechos humanos han evolucionado para desempeñar un papel importante en el control de las políticas de refugiados de los estados. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su examen de informes sobre países, ha expresado su preocupación con respecto a las interpretaciones restrictivas de la definición de persecución para los refugiados, donde no se ha tenido en cuenta la persecución por actores no estatales. El Comité también ha encontrado que un solicitante de asilo fue detenido arbitrariamente en contravención del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, ya que no hubo ninguna revisión "real y no formal" de la detención. El Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas ha revisado también un número creciente de comunicaciones individuales presentadas por solicitantes de asilo y refugiados que temen la devolución a países donde correrían riesgo de tortura. Más recientemente, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha pedido también a los estados que se adhieran a sus compromisos según el Convenio sobre los Refugiados de las Naciones Unidas.

2. Interpretación del Convenio sobre los Refugiados de las Naciones Unidas

Los gobiernos interpretan el Convenio sobre los Refugiados de las Naciones Unidas de diversas maneras. Hay varios modos de asegurar una interpretación coherente, pero son engorrosos, requieren mucho tiempo, son inseguros y, lo que es más importante, provocan un indebido pesar a los refugiados que caen víctimas de los lapsos interpretativos de quienes toman las decisiones. Siempre se dará el caso que haya diferencias de interpretación de principio y legítimas, y estas diferencias sólo se pueden corregir por medio de procesos más amplios de revisión del tratado del que proviene la confusión. Sin embargo, en ningún caso puede admitirse que los gobiernos continúen haciendo caso omiso voluntariamente a la vía interpretativa ofrecida por el EXCOM y el ACNUR y siendo superados por la jurisprudencia avanzada de otros países.

Parte del mandato de cualquier organismo responsable de asegurar la aplicación del Convenio podría incluir la capa-

Refugiados ruandeses en el campamento de Amisi, Zaire



ACNUR / C. Bowers

cidad para determinar cómo se tiene que interpretar el Convenio. Esto podría ser a modo de remitir cuestiones de interpretación o de considerar casos individuales de aquellos que puedan demostrar una interpretación dudosa de su derecho a protección. Es importante subrayar en este punto que están en cuestión los derechos de individuos; errores de interpretación o mala aplicación del Convenio tienen consecuencias para el sufrimiento humano y puede que pongan en peligro vidas.

3. Quejas individuales para detener una violación de derechos humanos

Cualquier sistema tendría que incluir el derecho a que cada individuo pueda hacer revisar su caso para detener la transgresión de sus derechos como refugiado y el deber para los gobiernos de tener que cumplir con las conclusiones del organismo al que se remita el caso. Es bastante común en el sistema internacional de derechos humanos tener autoridades con el poder de revisar casos individuales e invocar alguna forma de reparación para la víctima. Ésta podría incluir el desagravio por mandamiento judicial, una remisión de vuelta al gobierno con consejo sobre cómo decidir apropiadamente el caso o una disposición que esté de acuerdo con la interpretación.

Este artículo no busca argumentar sobre la necesidad de establecer por separado los tres elementos de un sistema independiente, imparcial y eficaz. Tampoco sugiere dónde tendría que estar situado este organismo en el sistema de las Naciones Unidas. Los criterios de independencia, imparcialidad y eficacia, sin embargo, dictarían ciertos requisitos. El actual Convenio sobre los Refugiados de las Naciones Unidas o el Estatuto de la Oficina del Alto Comisario tal como están configurados actualmente podrían adaptarse a estos nuevos papeles y responsabilidades, pero seguramente sería necesario crear un nuevo instrumento, del tipo de un protocolo opcional o adicional.

Conclusiones

Es difícil reconciliar la reciente y abundante evidencia del fracaso de la responsabilidad estatal, el aumento de la incidencia de violaciones de lo más fundamental de la protección a los refugiados (el principio de *non-refoulement* [no rechazo]), la reconocida tensión entre el orden del día de asistencia y protección del ACNUR y el desafío de algunos gobiernos a la autoridad de organismos del tratado que deciden sobre los derechos de los refugiados con la opinión de que la supervisión, tal como está ahora —usando diplomacia y diálogo institucionalizado—, es suficiente. La mayoría estaría de acuerdo en que hay estados en todo el mundo que continúan burlán-

dose de sus obligaciones según el derecho internacional de refugiados. Dada la interdependencia del régimen de protección a los refugiados, parecería que los miembros de la comunidad internacional tienen interés en asegurar que se considere a los estados como responsables de poner en práctica sus obligaciones internacionales hacia los refugiados y solicitantes de asilo. Como en otras áreas donde están en cuestión derechos, se requiere un sistema de control y de información pública. Refugiados, gobiernos, el ACNUR y las ONG tienen interés en que se establezca tal sistema.

Además, en estos últimos años, ha habido un aumento de gobiernos, sea por separado o como parte de un grupo, que adoptan planteamientos paralelos para la protección de los refugiados. Documentos de estrategia confidenciales para foros regionales, gobiernos que anuncian que estaban considerando retirarse de sus obligaciones, marcadas por el tratado, gobiernos que anuncian sus propuestas para seleccionar refugiados costa afuera antes que reconocer a los que llegan a sus fronteras: todos son signos de un sistema que está en un apuro y en el que el ACNUR cuenta con espacio limitado para responder, dada su precaria posición como organismo tomado como rehén de los lazos financieros de gobiernos poderosos. El ACNUR es una voz poderosa cuando se le permite serlo; con frecuencia, sin embargo, hace frente al dilema de permanecer públicamente en silencio para asegurar el acceso necesario para facilitar protección o los fondos para mantener sus iniciativas de protección.

Es opinión de consenso que la conformidad a criterios internacionales se acrecienta significativamente por medio de sistemas de rendición de cuentas, y a este respecto es indiscutible el papel de ONG tanto de derechos humanos como de asistencia humanitaria. Es igualmente cierto que los instrumentos y las instituciones internacionales de protección a los refugiados son en el fondo tan fuertes como se lo permiten los estados. Todos los caminos conducen de vuelta a la responsabilidad estatal, y cuando los gobiernos violan los principios básicos de la protección a los refugiados el sistema mismo se debilita. Considerar a tales estados abiertamente responsables es, pues, una medida correctora.

El marco internacional de derecho de los derechos humanos y de refugiados para los derechos de los refugiados no es perfecto, pero sí proporciona un fundamento para que se hagan valer los derechos esenciales. Un sistema para controlar la puesta en práctica de estos derechos, evitar ulteriores violaciones de

ellos y hacer entrar en el desarrollo e interpretación de criterios legales que afectan a los derechos de los refugiados militaría contra la tendencia a encontrar soluciones a los problemas de los refugiados que dependen de soluciones políticas, y están sujetas a negociación o interpretación en un momento de crisis. El desafío a los defensores de la protección a los refugiados es resolver dónde y cómo se pueden controlar y decidir estos importantes derechos sin ser dirigidos primariamente por consideraciones políticas.

Todas las partes implicadas en la protección y la asistencia a los refugiados deben estar alerta para asegurar que la calidad de la protección a los refugiados, sean individuos que huyen de la opresión y la violación de sus derechos fundamentales, sean aquellos desplazados por la fuerza como parte de un movimiento masivo, no se deja sujeta a tales planteamientos inseguros y ad hoc.

Leanne MacMillan y Lars Olsson trabajan en Amnistía Internacional en el Equipo de Refugiados del Secretariado Internacional. Se pueden poner en contacto con ellos en LMacMill@amnesty.org y LOlsson@amnesty.org. Las opiniones expresadas en este artículo no representan necesariamente las opiniones de Amnistía Internacional.

1 Chaloka Beyani, "Human Rights and the Protection of Refugees" [Los derechos humanos y la protección a los refugiados], *Interrights Bulletin* [Boletín Interderechos], 1997, Volumen 11 n.º 2

2 Estatuto 8 (B) y el Convenio sobre Refugiados de Naciones Unidas específicamente por medio del Artículo 24.

3 Beyani, op cit.

Refugio!

De marzo a diciembre de 1997, Amnistía Internacional organizó una campaña a favor de los derechos de los refugiados llamada "Refuge! Rights have no Borders" [Refugio! Los derechos no tienen fronteras], apoyada por un sitio web ganador de premios que incluía una petición online.

Se puede acceder al sitio web y al informe íntegro de la campaña en www.amnesty.org/ailib/intcam/refugee/index.html

El ACNUR y las emergencias olvidadas: ¿se pueden encontrar fondos?

por Amelia Bookstein

El establecimiento del ACNUR en 1951 y las negociaciones paralelas para el Convenio sobre los Refugiados de las Naciones Unidas fueron los primeros pilares en un programa permanente de protección internacional a los refugiados.

Cincuenta años más tarde, tanto el Convenio como el mandato del ACNUR aún reflejan el espíritu de los tiempos en los que fueron redactados. Los problemas de financiación que obsesionan perennemente al ACNUR vienen de las decisiones tomadas en los tensos primeros días de la Guerra Fría.

Durante la Segunda Guerra Mundial se reconoció la necesidad de una agencia internacional que se ocupara expresamente de los refugiados. En 1943 fue establecida por los aliados y la Unión Soviética la United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) [Administración de las Naciones Unidas para el Socorro y la Rehabilitación]. Aunque tenía como exigencia por mandato ayudar a cualquier persona desplazada por la guerra, la Unión Soviética no le permitió operar en su esfera de influencia. A medida que aumentó la tensión Este-Oeste, la repatriación se politizó cada vez más. La cuestión de la asistencia de la UNRRA a personas que se negaban a repatriarse se convirtió en un punto clave de discusión: los soviéticos ejercían presión para que se diera asistencia sólo a aquellos que regresarán a su país de origen, mientras que los aliados argumentaban que el acceso a la asistencia no se debía basar en la decisión de regresar o en la negativa a hacerlo.

En parte a causa de esta controversia, los EE. UU. retiraron su ayuda a la UNRRA y crearon la International Refugee Organisation (IRO) [Organización Internacional para los Refugiados] en 1947. La IRO trabajó solamente con refugiados europeos y reasentó a más de un millón de personas antes de 1951. Occidente promovía

el reasentamiento como una opción preferible, vista como más aceptable moral y políticamente que la repatriación. Y lo que es importante, los EE. UU. proporcionaban la mayoría de la financiación para la IRO en un momento en el que su presupuesto operativo excedía al de las recién fundadas Naciones Unidas.

Necesidad de una agencia permanente para los refugiados

Para 1951 había quedado claro que el mandato de tres años para la IRO no resolvería permanentemente la cuestión de los refugiados y los desplazados en Europa. En este contexto se celebraron las negociaciones para el establecimiento de un organismo más permanente de las Naciones Unidas para los refugiados. A pesar del hecho de que la Unión Soviética boicoteó muchas de las conversaciones, la Asamblea General estableció la agencia para los refugiados por 36 votos a 5, con 11 abstenciones. Al ACNUR se le exigió por mandato dirigir y coordinar la protección y la asistencia internacional a los refugiados.

Aunque esto fue un hito para salvaguardar los derechos y el bienestar de los refugiados, el compromiso acordado limitó el ámbito y la financiación del ACNUR desde el mínimo común denominador: satisfizo tanto preocupaciones orientales sobre las violaciones de la soberanía como las inquietudes occidentales sobre las obligaciones económicas. El estatuto del ACNUR declara que el trabajo del orga-

nismo será subsidiario del de la Asamblea General y de naturaleza "enteramente apolítica", ocupándose sólo de grupos y categorías de refugiados. Además, la Asamblea General de las Naciones Unidas no concedió más que un pequeño presupuesto administrativo al ACNUR y un pequeño fondo para emergencias. Para una financiación adicional, a la agencia se le concedió el derecho a buscar contribuciones voluntarias para cada llamamiento de emergencia, con aprobación de la Asamblea General. En 1957 la Asamblea General estableció el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisario (EXCOM) para aprobar el presupuesto anual del ACNUR y aconsejar sobre cuestiones de asistencia y protección.

Para mantener a unos 400.000 refugiados en 1951, el presupuesto original del ACNUR era de 300.000 dólares. Para 2000, el presupuesto de la organización era de más de mil millones de dólares. En la actualidad, el ACNUR ayuda a unos 26 millones de personas en 120 países de todo el mundo. Aunque los procedimientos para la recaudación de fondos han cambiado ligeramente con los años, la naturaleza voluntaria esencial de la financiación sigue siendo la misma. La base de la financiación del ACNUR no es como la de ningún otro organismo de las Naciones Unidas. La subvención del presupuesto general de las Naciones Unidas (para cubrir los costes de 200 empleados fijos en la sede) constituye sólo un 2% del presupuesto total del ACNUR. Cada año es preciso llenar el 98% restante con contribuciones voluntarias. En términos prácticos esto quiere

el 80% de los fondos son destinados según las prioridades del donante

decir que el EXCOM aprueba el presupuesto propuesto en la sesión plenaria de cada año, pero no hay

ninguna obligación por parte de los países de proporcionar la cantidad solicitada.

Déficit e implicaciones

Este diseño único deja al ACNUR con déficit constantes, cuyo nivel depende de los acontecimientos imprevistos que

se den a lo largo del año. El punto hasta el que llega a sufrir un programa de emergencia depende del éxito o el fracaso de los llamamientos, el destino de los fondos de los donantes y las decisiones internas del ACNUR. En 2000 los programas en los Grandes Lagos y el Cuerno de África Oriental tenían déficit de un 18 y un 16%, respectivamente, mientras que los de Europa Central y los estados bálticos sólo tenían un déficit de un 4%.

Con frecuencia se pasan directamente recortes de financiación a los socios de puesta en práctica del ACNUR y a contratistas de las ONG. Así, en Tanzania se recortó en un 55% el presupuesto para 2000 del ACNUR para los campamentos de refugiados, a pesar del hecho de que continuaban llegando a Tanzania cada semana multitud de refugiados burundeses, con lo que aumentaba el medio millón de refugiados que ya había en el país. Se ha vivido alguna tensión entre el ACNUR y sus socios, ya que los presupuestos y contratos aprobados previamente se recortan con poca advertencia o consul-

ta. Aunque los déficit presupuestarios del ACNUR son sólo parte del problema, se podría hacer más para manejar estas situaciones si el ACNUR tuviera mayor predecibilidad y transparencia en la financiación.

Para agravar el problema de los déficit está el hecho de que los 15 principales donantes del ACNUR —14 gobiernos y la Comisión Europea— proporcionan el 94%

de la financiación. Casi un cuarto procede de los EE. UU., con Japón aportando el 10%. Tan pequeño círculo de donantes influyentes deja al organismo muy dependiente de sus opiniones, prioridades y prejuicios. El que el 80% de los fondos sean destinados según las prioridades del donante es una restricción adicional sobre el ACNUR. Las víctimas de emergencias humanitarias que dejan de atraer o mantener la atención de los medios de comunicación y las comunidades donantes quedan, pues, en considerable desventaja.

es muy significativa la cobertura sesgada de los medios de comunicación

Cuando las crisis humanitarias olvidadas caen fuera de la pantalla de radar de los medios de comunicación y los donantes, dejan de atraer financiación adecuada. Esto no es privativo del ACNUR, sino un sintoma de otras pautas en los entornos político y cultural que rodean a las emergencias humanitarias complejas. En el Proceso de Llamamiento Consolidado [Consolidated Appeal Process (CAP)] de las Naciones Unidas —un llamamiento vinculado para la recaudación de fondos que reúne solicitudes de todos los organismos de las Naciones Unidas que operan en un país o una región específicas— es aún más acusada la tendencia a las donaciones desiguales. Lo que el CAP proporciona es una útil medida de las prioridades de los donantes y los niveles de confianza en los organismos de las Naciones Unidas. Durante los últimos siete años todos los llamamientos consolidados, con la excepción de los de la antigua Yugoslavia y la región de los Grandes Lagos en el período inmediatamente posterior al genocidio ruandés, han estado infradotados.

Cuando se comparan per cápita las respuestas a emergencias específicas, las diferencias son desoladoras. En 1999, la

Refugiados ruandeses regresando a Tanzania, diciembre de 1996



Los estados contratantes aplicarán las disposiciones de este Convenio a los refugiados sin discriminación...

ACNUR / S. F. 17/90

respuesta de los donantes al CAP para la antigua Yugoslavia fue de 207,29 dólares per cápita. En el mismo año, la respuesta a la emergencia en Sierra Leona fue de 16 dólares per cápita, y para la República Democrática del Congo apenas de 8,40 dólares. Está claro que parece que hay poco compromiso con el derecho universal a la asistencia humanitaria.

¿Por qué ocurre esto? Desde la crisis de Kosovo, periodistas y profesores universitarios han tratado de explicar este fenómeno y han llegado a diversas conclusiones. Es muy significativa la cobertura sesgada de los medios de comunicación (que describen rutinariamente al Tercer Mundo como acribillado por conflictos primordiales e irracionales que se es incapaz de solucionar). Quizás la explicación más inquietante sea que la comunidad donante europea occidental y norteamericana es simplemente parcial. En 1999 la Oficina Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) gastó más del 50% de su presupuesto en la antigua Yugoslavia, cuatro veces la cantidad de ayuda a los 70 países de África, más los estados caribeños y del Pacífico juntos¹. Aunque la ECHO no estaba sola para invertir recursos en Europa Oriental, la diferencia es impresionante.

Desigual reparto de la carga

Mientras que Tanzania es anfitriona de un refugiado por cada 76 tanzanos, la cifra para Gran Bretaña es de uno por cada 530 británicos. La Unión Europea, una colección de algunas de las naciones más ricas del mundo, es anfitriona de menos del 5% de la población refugiada del mundo. A menudo los países más sobrecargados de refugiados están ya entre los más pobres del mundo. Tanzania, aunque en la categoría inferior del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, es anfitriona de más de 400.000 refugiados. Guinea, con un rango de IDH de 162, es anfitriona de unos 450.000 refugiados de Liberia y Sierra Leona (un refugiado por cada 17 guineanos). Para aumentar las cargas económicas sobre los países que están menos equipados para hacer frente a ellas, están los acrecentados proble-

mas de mantenimiento del servicio de policía y control fronterizo que, como en el caso de Guinea, pueden permitir que pasen incursiones rebeldes a los territorios nacionales sin encontrar resistencia.

Las controversias en torno a la asistencia a los refugiados y el asilo también exigen una discusión más amplia sobre el papel del ACNUR en la protección. El ACNUR y el movimiento de la Cruz Roja tienen un mandato legal internacional único que incluye específicamente la protección. En estos últimos años los críticos han preguntado si el ACNUR se ha concentrado demasiado en la prestación de socorro y de servicios a costa de sus responsabilidades de protección. Existe el peligro de que el retorno al énfasis en el mandato esencial de protección permita a los donantes un campo de acción adicional para evitar sus considerables responsabilidades de financiar programas de asistencia a los refugiados. Si el ACNUR fuera a sacarse a sí mismo de la prestación de socorro, los esfuerzos de la comunidad internacional para financiar programas para los refugiados podrían fraccionarse en un mosaico de acuerdos bilaterales entre donantes y ONG. Esto complicaría aún más el proceso de recaudación de fondos y le quitaría eficacia

Conclusión y recomendaciones

A pesar de todos sus problemas, el ACNUR es un actor significativo en la comunidad internacional, aún es la agencia líder en crisis humanitarias importantes y socio de más de quinientas ONG, gobiernos, tropas encargadas del mantenimiento de la paz y contratistas comerciales. Las medidas que podrían ayudar a conseguir controlar los perennes problemas de financiación del ACNUR incluyen:

- el esfuerzo concertado de donantes y el ACNUR para hacer presupuestos realistas y transparentes (no sólo reescribirlos constantemente para que convengan a las preferencias de los donantes)
- acercar más a los representantes de los donantes al proceso de planificación

para emergencias (esto aumentaría la comprensión mutua, mejoraría la rendición de cuentas y elevaría la confianza de los donantes en el organismo).

- los donantes que participen en las reuniones del EXCOM tienen que vincular su participación en el ejercicio de elaboración del presupuesto a compromisos de asistencia (siempre que fuera posible, se debería entregar lo comprometido en el primer trimestre del año, para proporcionar mayor estabilidad y predecibilidad del presupuesto).
- flexibilidad en el destino de las donaciones para ayudar a limitar el problema de la emergencia olvidada
- un aumento del esfuerzo para expandir aún más la base de donantes del ACNUR para ayudar a abordar los prejuicios de los donantes

Todos los donantes tienen que comprometerse públicamente con una red de seguridad mundial para asegurar asistencia humanitaria y protección a aquellos que lo necesitan. Se debería concebir un mecanismo eficaz de reparto de la carga para satisfacer la necesidad humanitaria mundial, basado en la riqueza respectiva y sin desviar los recursos de la ayuda a largo plazo.

Esto no debería ser determinado por el interés estratégico o por la cobertura de los medios de comunicación. Con la ratificación del Convenio sobre los Refugiados, los estados signatarios han aceptado la responsabilidad según el derecho de proteger y ayudar a aquellos que están necesitados. La capacidad para prestar asistencia humanitaria con dignidad, profesionalidad y rendición de cuentas empieza con el compromiso para trabajar por un sistema mundialmente equitativo y eficaz.

Amelia Bookstein es la Asesora de Políticas, Equipo de Conflictos y Desastres Naturales en Oxfam GB. Correo electrónico: ABookstein@oxfam.org.uk

¹ Se debe observar, sin embargo, que esta tendencia se invirtió algo en 2000, y la ECHO ha hecho un esfuerzo consciente para encauzar más fondos a países ACP (África-Caribe-Pacífico).



Norwegian Refugee Council

Global IDP PROJECT



Norwegian Refugee Council

Las ONG humanitarias no pueden actuar solas al proteger a los desplazados

por Marc Vincent

No hace tanto tiempo, se consideraba improbable la implicación de ONG humanitarias en actividades directamente relacionadas con la protección y promoción de los derechos de los DI: se pensaba que los riesgos para la seguridad del personal eran demasiado altos, la sensibilidad política demasiado grande. Hoy, las ONG humanitarias se están implicando cautelosamente en la protección de los derechos humanos. Pocos, por ejemplo, argumentarían en contra de un aumento del papel en recoger discretamente información sobre derechos humanos y pasarla a actores más apropiados para su intervención. Las ONG deberían tener cuidado, sin embargo, para que el péndulo no oscile demasiado en la otra dirección. Se están haciendo grandes las expectativas de que las ONG humanitarias deberían estar aún más implicadas en la protección, pero se debería comprender bien que su mayor papel no puede sustituir o estar en lugar de acción rigurosa y concertada de la comunidad de las Naciones Unidas y ONG de derechos humanos.

En meses recientes una Red Superior Interagencias ha emprendido misiones para evaluar la respuesta humanitaria a los DI. Después de una misión a Burundi, la Red Superior criticó el modo en el que la comunidad internacional estaba cumpliendo con su papel de protección. La misión expresó su preocupación porque el equipo de las Naciones Unidas en el país no estaba siguiendo vigorosamente las preocupaciones de protección, la OCHA (Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios) no estaba bien comprometida en el problema de la protección y la Oficina de la Alta Comisaría para los Derechos Humanos no era lo suficientemente activa en la comprobación de los derechos de los desplazados. Aunque es lamentable en extremo la falta de un centro convincente de protección de las Naciones Unidas, lo que era sorprendente era la decepción expresa entre algunos miembros de la misión porque las ONG no estuvieran más implicadas en la protección. Incluso parece que ONG humanitarias orientadas normalmente a la protección no estaban ni documentando violaciones de derechos humanos en Burundi ni pasando información sobre derechos humanos para la intervención apropiada de otros actores. Es cierto que las ONG humanitarias tienen mucho que aprender y que necesitan más formación y aliento en actividades de tipo protección. Pero ¡seamos claros y realistas! Las ONG no pueden asumir un papel mayor de protección

en ausencia de una acción enérgica de las Naciones Unidas, ni se debería esperar de ellas. El papel mayor de las ONG en la protección no absuelve a las Naciones Unidas de sus responsabilidades y obligaciones.

Los estados son en el fondo responsables de proteger y promover los derechos de sus ciudadanos, pero si la comunidad internacional habla en serio de protección para los DI, la Red Superior Interagencias ofrece una oportunidad única para hacerlo bien. No podrá haber otra oportunidad cuando sea tan grande el interés político de abordar los problemas de los desplazados internos dentro de las Naciones Unidas. Para colmar con éxito la laguna fundamental de la protección, sin embargo, se necesita que sucedan muchas cosas.

En primer lugar, la comunidad humanitaria entera tiene que ser más metódica en la comprobación de los derechos de los DI. Algunas organizaciones no implicadas tradicionalmente en la protección, incluidas ONG y otras tales como el PAM —Programa Alimentario Mundial— y el UNDP —Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo—, tienen que asegurar que su personal, como mínimo, es capaz de recoger información básica sobre las violaciones a los derechos humanos y el derecho humanitario cuando se observen y esté preparado para ello. Si se ven en la imposibilidad de intervenir a causa de las preocupaciones válidas sobre comprometer sus programas o la seguridad del personal, entonces debería haber acuerdos para pasar la información a otro o a alguna otra organización que sea capaz de actuar.

En segundo lugar, además de la responsabilidad humanitaria mundial hacia la protección, los desplazados internos también necesitan protección entregada. El candidato más obvio para las responsabilidades de protección entregada a nivel del país es la Alta Comisaría para los Derechos Humanos. Ella, sin embargo, tiene que ser franca y sincera al indicar si se comprometerá más o no en la defensa y la promoción de los derechos de los DI. En este momento el historial de los países no está claro ni es ejemplar. Mientras las afirmaciones de falta de recursos están justificadas en Burundi, a un observador externo le parecería que el énfasis de la Alta Comisaría en sus operaciones de campo ha ido a la cooperación técnica antes que al control y a la protección de los derechos humanos. Si la Oficina y sus donantes no están dispuestos a aumen-

tar las actividades para los DI en otros países, se deberían buscar alternativas. La buena protección requiere una interacción cotidiana con las autoridades locales, que podrían hacer igual de fácilmente los monitores de campo de la OCHA que los monitores de derechos humanos.

Finalmente, los funcionarios superiores de las Naciones Unidas a nivel del país tienen que hacerse más expertos y volverse más dispuestos a plantear cuestiones de protección a los gobiernos anfitriones y presionar a las autoridades para que hagan honor a sus responsabilidades según el derecho internacional. Los coordinadores Residentes y Humanitarios (CR/CH) necesitan más formación, más apoyo y más aliento por parte de las sedes para intervenir en las preocupaciones de protección planteadas por la comunidad humanitaria. No es aceptable que los CR/CH tengan que preocuparse por convertirse en personas non grata por plantear activamente tales preocupaciones. Con esto no se quiere decir que ya no tendrían que actuar con diplomacia y tacto, sino que si se ven obligados a enfrentarse con los gobiernos por su historial de derechos humanos no tendrían que hacerlo solos. Los funcionarios superiores de las Naciones Unidas debieran poder contar con el apoyo de la sede, incluido el del propio Secretario General de las Naciones Unidas, si fuera necesario.

Aumentar la implicación de las ONG en actividades de protección es positivo y se tiene que alentar; sin embargo, no es una tendencia que se tendría que dar aisladamente. Las ONG humanitarias tienen preocupaciones muy válidas sobre quedarse expuestas y vulnerables si se vuelven más activas en la promoción y protección de los derechos humanos. Después de todo, no es demasiado difícil en algunos países seguir la pista de la fuente de información, pues son pocas las organizaciones que están activas físicamente en una zona geográfica específica. La protección y la promoción de los derechos humanos, por tanto, tiene que seguir siendo una responsabilidad mundial para toda la comunidad humanitaria. Para reforzar el compromiso de las ONG, las Naciones Unidas tienen que cumplir con sus responsabilidades y obligaciones para con las ONG y actuar sobre la información recibida. Como demuestra la misión de Burundi, ninguna ONG tomará un papel activo en la protección y promoción de los derechos humanos si las Naciones Unidas no desempeñan su papel, tanto de comprobar los derechos humanos como de intervenir en favor de las víctimas.

Marc Vincent es Coordinador del Global IDP Project.

Correo electrónico:
marc.vincent@nrc.ch

Últimas

Colombia

La presión sobre el gobierno colombiano aumenta a medida que hace frente a la crítica por la falta de progresos en la resolución del conflicto civil que sufre desde hace 37 años el país. Mientras tanto, cuando continúan los asesinatos políticos y se informa de que el número de desplazados en el campo ha superado los dos millones, su nuevo programa de erradicación de la coca amenaza con desplazar a muchas más personas.

El año pasado, EE. UU. escogió a Colombia (junto con Indonesia, Nigeria y Ucrania) como país necesitado de atención especial. No sólo es Colombia la fuente del 90% de la cocaína, y de mucha de la heroína, que entra en los EE. UU., sino que es creciente la preocupación porque el conflicto pueda crear inestabilidad regional. El apoyo de los EE. UU. se ha prestado con la forma del Plan Colombia. Los EE. UU. están proporcionando 1.300 millones de dólares USA (de los 7.000 millones de dólares USA requeridos en total) de ayuda principalmente militar, que, en gran parte, se tiene que usar para crear tres batallones antinarcóticos, adiestrados y equipados por fuerzas especiales de los EE. UU. Van también a ser provistos de 60 helicópteros. En febrero de este año, el presidente George W. Bush se reunió con el presidente Andrés Pastrana y dio su respaldo al Plan.

Con base en Putumayo, las tropas aspiran a erradicar unos 6.000 kilómetros cuadrados de coca, la materia prima de la cocaína, por medio de la fumigación aérea. Después de destruir el cultivo de coca, el Plan promete poner en práctica una reforma social y económica en la región. Muchos de los ingresos de este lucrativo tráfico benefician tanto a paramilitares derechistas como a guerrillas izquierdistas. Putumayo es un baluarte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el más grande de los dos grupos rebeldes izquierdistas del país, quienes afirman que resistirán. La región es en su mayor parte selva apropiada para la guerra de guerrillas.

Muchas organizaciones de derechos humanos, dentro de Colombia y fuera de

ella, han condenado el Plan Colombia. Amnistía Internacional ha criticado su análisis concentrado en la droga, que hace caso omiso de la propia responsabilidad actual e histórica del estado y las causas profundamente arraigadas del conflicto y la crisis de derechos humanos. Junto con otras organizaciones de derechos humanos, argumentan que la abrumadora evidencia de la implicación de grupos paramilitares derechistas en las violaciones a los derechos humanos, extendidas, flagrantes y sistemáticas, y su capacidad para operar con el apoyo tácito o activo de personal del ejército sólo conducirá a una escalada en el conflicto.

Algunos de los países vecinos de Colombia han sido críticos también, preocupados por la posibilidad de que la guerra civil desbordara sus fronteras. Además, hay preocupación en los EE. UU. porque el aumento de la implicación del país en Colombia podría conducir a otro conflicto estilo Vietnam. El plan ha sido criticado también por algunos que creen que la iniciativa apenas hará mella en las finanzas de las FARC, pero devastará las de los campesinos. También se han planteado preocupaciones sobre salud pública y daño ecológico como resultado de la fumigación.

Más de 35.000 personas han sido asesinadas como resultado del conflicto durante los pasados diez años. Los no combatientes son asesinados o forzados a huir, con frecuencia comunidades enteras a la vez. Según algunos grupos de derechos humanos, unos dos millones de personas han sido desplazadas como resultado de la violencia desde 1985, con 288.000 desplazadas sólo en 1999. Cada vez más los DI se están trasladando a las ciudades o a barrios de chabolas cercanos, viviendo en malas viviendas, sin instalaciones sanitarias y normalmente sin acceso a la asistencia, la educación o el empleo.

por Sean Loughna

Sitios web:
www.cinep.org.ca/ www.wola.org/
www.state.gov/www/regions/wha/colombia/
www.hrw.org/americas/
www.db.idproject.org/Sites/idpSurvey.nsf/wCountries/Colombia

Revista sobre Migraciones
Forzosas

Junta Editorial Asesora

Aunque la afiliación institucional de los miembros de la JEA se ofrece en el siguiente listado, su servicio debe entenderse a título individual y no necesariamente representan a dichas instituciones.

Jon Bennett

Asesor

Stephen Castles

Director, Refugee Studies Centre

B S Chimini

Profesor, Escuela de estudios internacionales, Dpto. Leyes Internacionales

Khadija Elmadmad

Profesor, Facultad de Derecho, Universidad Casablanca

Maurice Herson

Coordinador operaciones internacionales de Emergencias

Oxfam-Gran Bretaña

Nicola Jenns

Departamento de Conflictos y Ayuda Humanitaria del Departamento para Desarrollo Internacional, Gran Bretaña

Erin Mooney

Asistente especial, Representante del Secretario General de NU sobre IDPs; Oficina del Alto Comisionado de NU para Derechos Humanos

Bonaventure Rutinwa

Lector, Centro de Estudios de Migraciones Forzosa, Facultad de Derecho, Universidad de Dar es Salaam

Dan Seymour

Jefe de la Oficina Djakovica/Gjakova, Misión OSCE, Kosovo

Marit Sorheim

departamento de Información del Consejo Noruego para Refugiados, Oslo

Marc Vincent

Coordinador, Global IDP Survey, Consejo Noruego para Refugiados, Oslo

Laurence Whitehead

Profesor titular de Política, Nuffield College, Universidad de Oxford





Conferencia Elizabeth Colson: miércoles 6 de junio de 2001

En las Examination Schools [Escuelas de los Exámenes], Oxford, "Surpassing nostalgia: personhood and the experience of displacement" [Superando la nostalgia: la personalidad y la experiencia del desplazamiento], presentada por la doctora Renée Hirschon. Todos son bienvenidos.

Pónganse en contacto con: Dominique Attala para más detalles.
Teléfono: +44 (0) 1865 270272.
Correo electrónico: rscmst@qeh.ox.ac.uk

El más reciente RSC Working

Paper Outside the Protection of the Law: The Situation of Irregular Migrants in Europe [Fuera de la protección de la ley: la situación de los inmigrantes irregulares en Europa], por Matthew J. Gibney, documento de Trabajo n.º 6. Diciembre de 2000. 52 p. £ 3.00 / \$ 4.80. Para entrega en el extranjero, por favor, añadan £ 2.00 / \$ 3.20 para gastos de envío; para entrega en el Reino Unido, 50 peniques.

Informe de síntesis encargado por el Servicio Jesuita para los Refugiados en Europa. La publicación incluye la presentación de tres informes de países sintetizados sobre el Reino Unido, Alemania y España. En la sección sobre conclusiones y recomendaciones, se traza las líneas generales de las principales implicaciones de los informes de países para Europa en conjunto y se hacen varias recomendaciones de políticas y defensa para respuestas a la migración irregular.

Pónganse en contacto con el RSC en la dirección que figura a la cabeza de la página.

Becas para visitantes

Las becas para visitantes están abiertas a profesionales en ejercicio superiores y a mediados de su carrera y elaboradores de políticas que deseen pasar un período de estudio y reflexión en un entorno académico conveniente, y a profesores universitarios y otros investigadores que están trabajando en campos relacionados con la migración forzada. A cada becario se le asigna un tutor académico y se espera que emprenda un programa específico de estudio autodirigido o investigación. Se pueden tener las becas durante uno, dos o tres trimestres.

Pónganse en contacto con: Visiting Fellowships Administrator [el Administrador de Becas para visitantes]

en el RSC
Teléfono: +44 (0)1865 270723.
Correo electrónico: vfp@qeh.ox.ac.uk

Máster de Estudios sobre Migración Forzada

Este curso de nueve meses para un título de postgrado está basado en un enfoque multidisciplinar que incluye las perspectivas de la antropología, el derecho, la política y las relaciones internacionales. Incluye cursos y seminarios sobre:

- Introducción al estudio de la migración forzada
- Estados democráticos liberales, globalización y migración forzada
- Derecho internacional de derechos humanos y de refugiados
- Cuestiones éticas en la migración forzada
- Métodos de investigación
- Cuestiones y controversias en la migración forzada

Se da la bienvenida ahora a las solicitudes para la admisión en octubre de 2002. Contacto: Graduate Admissions Office [Oficina de Admisiones de Graduados], University Offices, 18 Wellington Square, Oxford OX1 2JD, UK
Teléfono: + 44 (0)1865 270055.
Correo electrónico: graduate.admissions@admin.ox.ac.uk

Escuela Internacional de Verano sobre Migración Forzada-2001

2-20 julio 2001

Este curso residencial de tres semanas proporciona una amplia comprensión de las cuestiones de migración forzada y asistencia humanitaria: los participantes examinan, discuten y revisan teoría y práctica. Concebido para gestores, administradores, trabajadores sobre el terreno y elaboradores de políticas en campos humanitarios. Implica conferencias y seminarios dirigidos por expertos internacionales, trabajo en grupos pequeños, estudios de casos, ejercicios, simulaciones y estudio individual. El curso se celebra en Wadham College, en el corazón de Oxford. Matrícula del curso: 2.250 £ (incluye alojamiento con cama y desayuno en Wadham College, almuerzos los días laborables, gastos de matrícula, materiales del curso, actividades sociales).

Pónganse en contacto con el International Summer School Administrator en RSC. Teléfono: + 44 (0)1865 270723. Correo electrónico: summer.school@qeh.ox.ac.uk

Escuela Regional del Sudeste asiático sobre Migración Forzada

3-13 de diciembre de 2001: Universidad de Chulalongkorn, Tailandia.

El Refugee Studies Centre, en colaboración con el Asian Research Centre for Migration [Centro de Investigación Asiático sobre la Migración] en la Universidad de Chulalongkorn, Bangkok, se complace en anunciar la primera Escuela Regional del Sudeste Asiático sobre Migración Forzada.

La Escuela Regional aspira a proveer de una mejor comprensión de las fuerzas e instituciones que dominan su mundo y el mundo de aquellos que han sido desarraigados a aquellos que trabajan con refugiados y otros desplazados en Asia y Oceanía. Los participantes dejarán la Escuela Regional con nuevas percepciones de:

- diferentes opiniones sobre la naturaleza de la migración forzada
- el contexto histórico de la migración forzada y su ubicación dentro de procesos regionales y mundiales, con particular énfasis en el Sudeste asiático
- las realidades polifacéticas a las que se enfrentan los inmigrantes forzosos y cómo son representadas éstas
- respuestas contemporáneas a la migración forzada, a nivel institucional y sobre el terreno.

Entre los participantes se incluirán, como era de esperar, funcionarios de gobiernos anfitriones y personal de agencias no gubernamentales e intergubernamentales ocupados en planificar, administrar y coordinar la asistencia. Hay plazas para un máximo de 40 participantes en 2001.

Sitio web: www.qeh.ox.ac.uk/rsc/sea

Las preguntas sobre el curso y las peticiones de impresos de solicitud deberán dirigirse bien a The SEA Regional School Administrator, ARCM [Asian Research Centre for Migration: Centro de Investigación Asiático sobre la Migración], 7th Floor, Prajadhipok-Rambhai Barni Building, Chulalongkorn University, Phayathai Road, Bangkok 10330, Tailandia. Teléfono: +66 2 218 7462. Fax: +66 2 255 1124. Correo electrónico: Ratchada@Chula.ac.th,

o a The SEA Regional School Project Manager [el Director del Proyecto de la Escuela Regional del Sudeste Asiático], RSC (dirección a la cabeza de la página). Teléfono: +44 (0)1865 270723/270726. Fax: +44 (0)1865 270721. Correo electrónico: sea.school@qeh.ox.ac.uk

Biblioteca

La Biblioteca del RSC, anteriormente el Centro de Documentación, da la bienvenida a todos los visitantes para usar sus colecciones de literatura gris y libros. Los lectores que se vean en la imposibilidad de visitar la Biblioteca en persona pueden acceder al material por medio del catálogo online en: www.bodley.ox.ac.uk/rsc/

Si tienen peticiones de documentos o preguntas, por favor pónganse en contacto con el personal de la Biblioteca o por correo o por correo electrónico en rsclib@qeh.ox.ac.uk

Migraciones Forzosas Online

El Refugee Studies Centre ha recibido financiación de la Fundación Mellon y la UE para desarrollar Forced Migration Online, un portal internacional para la migración forzada. El portal ofrecerá acceso instantáneo a gran abundancia de recursos en la red para profesionales en ejercicio, investigadores y estudiantes en el campo y proporcionará lo más reciente en información digital sobre la situación de los emigrantes forzosos en el ámbito mundial. Los recursos del portal incluirán

- un catálogo en el que se pueden hacer búsquedas desde las descripciones de recursos pertinentes en el campo de la migración forzada y enlaces a esos recursos
- un agente de búsqueda cruzada que permite búsqueda simultánea de sitios web, catálogos de bibliotecas, bases de datos online y otros recursos electrónicos
- una biblioteca digital de documentos en texto íntegro que pueden ser leídos online, buscados e impresos cuando se requiera
- guías temáticas y específicas por países que incluyen punteros a más información disponible en la red
- un alimentador de noticias con puntos culminantes actualizados regularmente

Forced Migration Online será huésped del Refugee Studies Centre, pero dependerá de una red de socios internacionales para crear este recurso de información mundial. La versión preliminar debería estar disponible a fines de 2001.

Para más información sobre el progreso del proyecto Forced Migration Online, por favor, visiten www.forcedmigration.org/portal/home/homepage.htm

Lista de discusión sobre Migraciones Forzosas

La lista de discusión sobre Migraciones Forzosas aspira a animar al intercambio de información y a promover la discusión sobre cuestiones que conciernen a los refugiados y a los DI. Actualmente tiene más de 540 suscriptores de todo el mundo. La lista de discusión está moderada por Elisa Mason, Directora de Información del proyecto de portal Forced Migrations Online en el Refugee Studies Centre. Elisa envía regularmente boletines actualizados a la lista con información sobre publicaciones online, publicaciones periódicas, sitios web y acontecimientos de próxima celebración y oportunidades que es probable que sean de interés para miembros de la lista.

Para suscribirse, visiten la home page [página digital] de la lista en www.jisc-mail.ac.uk/lists/forced-migration.html y hagan clic en la opción unirse o marchar. Está también disponible un archivo de envíos anteriores.

Nashra Al-Hijra Al-Qasriya y Forced Migration Review

La *Forced Migration Review* se imprime también en inglés y en árabe. La suscripción en la edición en árabe es gratuita.

Si les gustaría recibir una o la otra, o si saben de otros a quienes les gustaría recibir copias, por favor envíennos los detalles de contacto pertinentes. Envíen el correo electrónico a los directores en fmr@qeh.ox.ac.uk o escribannos a: FMR, Refugee Studies Centre, QEH, University of Oxford, 21 St Giles, Oxford OX1 3LA, UK.

Visiten el sitio web del RSC para leer la actualización de todos los proyectos de investigación del RSC y detalles de cursos de próxima celebración:

www.qeh.ox.ac.uk/rsc

Detalles de contacto del RSC
Refugee Studies Centre
Queen Elizabeth House
21 St Giles, Oxford OX1 3LA, UK
Tel: +44 (0)1865 270722
Fax: +44 (0)1865 270721
Correo electrónico:
rsc@qeh.ox.ac.uk



La Revista sobre Migraciones Forzosas está financiada principalmente por subvenciones de instituciones y agencias implicadas en trabajo humanitario y de desarrollo. Nos gustaría dar las gracias a las siguientes organizaciones por su compromiso con la Revista sobre Migraciones Forzosas en 2000 y 2001:

AUSTCARE
Danish Refugee Council
Comisión Europea
Lutheran World Federation
Norwegian Refugee Council
Oxfam GB
SCF (Save Children Fund): (UK)
The Ford Foundation, Cairo Office
UK Department for International Development

Especial agradecimiento al Departamento de Protección Internacional del ACNUR por su patrocinio de este número.

MIGRACIONES FORZOSAS 10
revista
publicado por
artículos de fondo especiales sobre
El ACNUR y el Convenio a los 50 años

¿capitos para combatir o necesitados de un bypass?

publicaciones

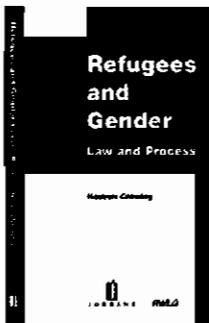
The UNHCR and World Politics: A Perilous Path **El ACNUR y la política mundial: un camino peligroso**

por Gil Loescher, Asociado de Investigación, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de Oxford y Universidad de Notre Dame. Junio de 2001. 448 p. ISBN 0 19 829716 5. £ 45.00 (tapas duras)
Este libro examina el papel del ACNUR en la política mundial desde su fundación hace 40 años, su pertinencia para alcanzar soluciones a los problemas mundiales de los refugiados y su eficacia como el principal mecanismo de protección de la comunidad internacional para poblaciones perseguidas que se han visto obligadas al exilio. El autor plantea cuestiones sobre la adecuación del mandato del organismo en la política mundial contemporánea y el papel apropiado de una agencia intergubernamental como equilibrador de la protección de derechos individuales y colectivos con las prerrogativas soberanas y los intereses de los estados. Además de analizar las dificultades de resolver crisis de refugiados pasadas, el autor ofrece recomendaciones de políticas en cuanto a cómo hacer frente con más eficacia a futuros problemas de refugiados.

Contacto: Oxford University Press, Great Clarendon Street, Oxford OX2 6DP, UK. Teléfono: +44 (0)1 865 556767. Sitio web: www.oup.co.uk

Refugees and Gender: Law and Process **Refugiados y género: derecho y proceso**

por Heaven Crowley. Publicado en asociación con el Refugee Women's Legal Group. Marzo de 2001. ISBN 0 85308 690 7. £ 15.00



Refugees and Gender: Law and Process analiza cómo se pueden asegurar aquellos que representan a los solicitantes de asilo de que se tengan en cuenta y se reflejen apropiadamente en el proceso de determinación los aspectos relacionados con el género

de las experiencias de las mujeres. El libro aspira a asegurar que se consideren completamente todos los aspectos de las demandas de asilo de las mujeres, pro-

porcionando una exhaustiva comprensión de los conceptos de persecución de género, así como un marco al que se atribuye género para la interpretación de los elementos clave del Convenio sobre Refugiados de 1951. También trata sobre las cuestiones procedimentales a las que hacen frente las mujeres como solicitantes de asilo. Se proporciona orientación detallada sobre la implicación del género en el derecho, la política y la práctica del asilo en el Reino Unido, con jurisprudencia comparada de otros países que incluyen a Canadá, EE. UU. y Australia. Los Anexos incluyen directivas de género producidas en el Reino Unido y en otras partes.

Contacto: Jordan Publishing Ltd, 21 St Thomas Street, Bristol BS1 6JS, UK. Teléfono: +44 (0)117 923 0600. Fax: +44 (0)117 925 4086. Correo electrónico: customerservice@jordanpublishing.co.uk

Forced Migration and Mortality: Roundtable on the Demography of Forced Migration **Migración forzosa y mortalidad: mesa redonda sobre la demografía de la migración forzosa**

Committee on Population. Holly E. Reed y Charles B. Keely, autores de la edición, National Research Council, EE. UU., abril de 2001. 150 p. ISBN 0 309 07334 0. \$ 32.00 (rústica); \$ 25.60 (si se encarga online).



Millones de personas desarraigadas por la guerra, hambruna o desastres naturales están en movimiento en países a través del mundo, buscando alojamiento, alimentos y otras necesidades vitales. Con la referencia estudios de casos de Camboya, Kosovo, Corea del Norte y

Ruanda, una nueva colección de artículos del National Research Council examina pautas de mortalidad durante recientes migraciones forzosas y sugiere cómo puede que cambien estas pautas durante este siglo.

Contacto: National Academy Press, 2101 Constitution Avenue, NW, Washington, DC

20148, EE. UU. Teléfono: +1 202 334 3313 o gratuitamente al 1 888 624 7654. Fax: +1 202 334 2451. Encarguen online en www.nap.edu.

La situación de los refugiados en el mundo 2000. Cincuenta años de acción humanitaria.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) Año 2000. 363 pp. ISBN 84-7426-505-3

LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO



En la presente obra se explica cómo se elaboraron las leyes internacionales sobre refugiados y se crearon las instituciones dedicadas a la protección de éstos y de otras personas desplazadas, y se da cuenta detallada de los

acontecimientos que desembocaron en las principales crisis en las que ha intervenido el ACNUR desde su creación hace 50 años. Comenzando con el desplazamiento masivo de población en Europa tras la Segunda Guerra Mundial, el informe aborda la huida de refugiados de Hungría en 1956, las crisis asociadas al proceso de descolonización de África, la emergencia de refugiados que estalló en Bangladesh en 1971, el prolongado éxodo desde Indochina iniciado en la década de 1970 y los grandes movimientos de población provocados por las largas guerras que en los años ochenta asolaron Afganistán, el Cuerno de África y Centroamérica.

Estudiando los desafíos que plantea la década de 1990, se examinan en la obra los desplazamientos de población producidos en la región de la ex URSS, el éxodo kurdo del norte de Iraq tras la guerra del golfo Pérsico, la aplicación de políticas de asilo cada vez más restrictivas en Europa y América del Norte, y las recientes crisis en los Balcanes, la región de los Grandes Lagos de África, Timor Oriental y el Cáucaso.

En esta publicación, el ACNUR subraya la necesidad de encontrar soluciones duraderas a los problemas derivados de los desplazamientos forzados. Como afirma la organización, no puede haber paz ni estabilidad si no hay seguridad humana.

Edición en castellano: Icaria Editorial

Ausias Marc, 16. 3.º -2.º 08010 Barcelona
www.icaariaeditorial.com
e-mail: icaariaep@terrahit.ictnet.es

Protección del refugiado. Guía de Campo para ONG

Producida conjuntamente por el ACNUR y los ONG asociados

Septiembre 2000. 148 pp.



Esta guía intenta que los conceptos jurídicos esenciales sirvan de base para la protección de los refugiados y sean accesibles a los lectores que carecen de formación jurídica. Contiene consejos prácticos para establecer la dife-

rencia entre la violación y la salvaguarda de los derechos humanos en operaciones sobre el terreno; pretende orientar a quienes trabajan en el terreno remitiéndoles a fuentes de información que les proporcionen análisis y explicaciones más detalladas.

Aunque muchas de las sugerencias prácticas propuestas en los capítulos, se aplican a todas las personas de la competencia del ACNUR, cada uno de los grupos de población considerados (mujeres, niños, ancianos, desplazados internos y apátridas) tienen necesidades y problemas específicos que requieren atención especial. Cada capítulo concluye con una lista de verificación en la que se detallan las acciones a realizar para mejorar la protección de los refugiados.

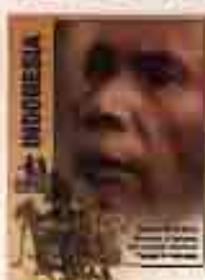
Al final de la Guía se incluye una selección de las preguntas más frecuentes sobre protección y un glosario de términos clave.

Edición en castellano: Asociación Española con ACNUR
Cedaceros 9, 3.º dcha. Madrid
www.aacnur.org

Shadow Plays: The Crisis of Refugees and Internally Displaced Persons in Indonesia

Sombras chinas: la crisis de refugiados y desplazados internos en Indonesia

por Joha Masan, US Committee for Refugees. Enero de 2001. 44 p. ISBN 0 936548 04 5 \$ 5.00.



Aunque las causas del desplazamiento son complejas, muchos indonesios creen firmemente que se les está usando para fomentar los objetivos de uno o más titiriteos que mueven

los hilos y proyectan sombras. de ahí el título de este Issue Paper sobre Indonesia. Presenta hallazgos generales, seguidos por secciones sobre DI en diferentes regiones de Indonesia. La sección final presenta recomendaciones para los gobiernos indonesio y de EE.UU. y para las Naciones Unidas y la comunidad internacional.

Contacto: USCR, 1717 Massachusetts Avenue, NW, Suite 200, Washington, DC 20036-2003, USA -EE.UU. Fax: +1 202 347 3418. Sitio web: www.refugees.org

The Selfish Altruist: Relief Work in Famine and War

El altruista egoísta: trabajo de socorro en la hambruna y la guerra

por Tony Vaux. Abril 2001. 256 p. ISBN 1 85383 776 8. £ 17.99 (tapa dura)



Tony Vaux (anteriormente con Oxfam GB durante más de 20 años) explora los conflictos entre impulsos subjetivos y juicio objetivo y los dilemas con los que contienda los trabajadores de socorro.

Describiendo y analizando algunas de las situaciones más traumáticas de las dos últimas décadas, discute qué hace falta para ser un cooperante y lo importante que es la acción humanitaria en el mundo actual. Los estudios de casos se concentran en Kosovo, Etiopía, Sudán, Mozambique, Somalia, Azerbaiyán y Ruanda.

Contacto: Earthscan Publications Ltd, 120 Pentonville Road, Londres N1 9JN, UK.
Teléfono: +44 (0)20 7278 0433
Fax: +44 (0)20 7278 1142
Sitio web: www.earthscan.co.uk

Involuntary Resettlement: Comparative Perspectives

Resentamiento involuntario:

perspectivas comparadas

edición de Robert Piccolotto, Warren van Wicklin y Edward Rice. World Bank Series on Evaluation & Development, volumen 2. 2001. 146 p. ISBN 0 7658 0018 7. £ 21.50.



Esta publicación analiza proyectos de construcción de presas en seis países (India, Tailandia, Togo, China, Indonesia y Brasil), revisa los resultados de la política del Banco y valora la crítica externa. Además de su análisis caso

por caso de países y proyectos, el libro incluye lecciones y recomendaciones

para reforzar la política y la práctica del resentamiento. [Obsérvese que el número de diciembre de la Revista Sobre Migraciones Forzadas incluirá una sección de artículos principales sobre desplazamiento provocado por el desarrollo: pónganse en contacto con los directores para más información].

Contacto: Transaction Publishers, Rutgers, the State University, 35 Berrue Circle, Piscataway, New Jersey 00854-8042, USA. Sitio web: www.transaction-pub.com

Nuevas cuestiones en investigación sobre refugiados

Tres nuevos títulos de la Unidad de Evaluación y Análisis de Políticas del ACNUR. Disponibles online en www.unhcr.ch/refworld/refworld/refpub/refpub.htm

Para una copia impresa, pónganse en contacto con: EPAU, UNHCR, Case Postale 2500, CH-1211 Ginebra, Suiza. Correo electrónico: hqep00@unhcr.ch.

El mandato del ACNUR: la política de ser apolítico
por David Forsythe. N.º 33.

Refugiados ecológicos: ¿mito o realidad?
por Richard Black. N.º 34.

Ayuda y protección a refugiados en el África rural: ¿trabajando en propósitos, parabolas o apuestas?
por Oliver Bakewell. N.º 35.

Refuge

Refuge es una revista trimestral, bilingüe (inglés/español), editada, publicada por el Center for Refugee Studies en la Universidad de York, Canadá.

"Commemorating 50 Years of UNHCR",
Mayo 2001; Volumen 20.7

Autores: Gerald Dine, Brian Goffick, Matthew Hyndman, Sarah Kautsky, Jack Manjula-Narayan, Bill Ozonoff, The Office of Humanitarian Affairs, United Nations, y una lista creciente de otros autores.

Publicada en inglés. Resentamiento en español. ISBN 0710 5111 4.

Contacto: Center for Refugee Studies, Suite 322, 3018 James, York University, 470 Keele Street, Toronto, Ontario, Canada M3J 1P3.
Teléfono: +1 416 736 3363
Fax: +1 416 736 3357
Correo electrónico: refworld@yorku.ca
Sitio web: www.refworld.org/refworld.htm



La Fundación ACNUR-50 está trabajando para dar publicidad al aniversario del ACNUR y al Día Mundial del Refugiado el 20 de junio. La Fundación está apoyando la campaña para mejorar la conciencia pública de las cuestiones de refugiados y el



llamamiento del Refugee Eradication Trust (Fideicomiso para la Erradicación de los Refugiados) para recaudar fondos para proporcionar a refugiados educación posterior a la primaria. Para información sobre estas y otras actividades de la Fundación, visiten: www.UNHCR-50.org

