

# MIGRACIONES FORZADAS

23

Octubre 2005

revista



*En este número:*

## Europa: ¿fortaleza o refugio?

además:

- Plan de Acción de Mexico
- entrevista con Walter Kälin

- artículos de Georgia y Nigeria
- desafiando los lineamientos sobre diseño de campos



Publicado por el Centro de Estudios sobre Refugiados,  
en asociación con el Consejo Noruego para los Refugiados  
Edición en español publicada por el  
Instituto de Estudios Interétnicos-IDEI- USAC-



Refugee  
Studies  
Centre



Consejo Noruego para los Refugiados

## Revista Migraciones Forzadas

proporciona un foro para el intercambio regular de experiencias prácticas, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, y aquellos que trabajan con ellos. Se publica tres veces por año en inglés, español y árabe, por el Centro de Estudios sobre Refugiados/Universidad de Oxford, en asociación con el Proyecto Global de Desplazados Internos del Consejo Noruego para los Refugiados. La versión en español es producida por IDEI en Guatemala.

### Editores: En Oxford

Marion Coudrey y Dr Tim Morris

### En Guatemala

Luisa Mejicanos Valle  
Coordinadora

### Traducción

Claudia Lily Cruz

### Forced Migration Review

Refugee Studies Centre,  
Department of International Development  
Mansfield Road  
Oxford OX1 3TB, UK

### Revista Migraciones Forzadas Edición en Español

Instituto de Estudios Interétnicos  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
10a. Calle 9-37, Zona 1  
Guatemala 01001  
GUATEMALA  
Email: rmf@usac.edu.gt  
Teléfono: +502 2251-2391  
Fax: +502 2238-4288

## Donantes en 2005

AUSTCARE

Brookings-Bern Project on Internal Displacement

Catholic Relief Services

Christian Aid

Concerní

Consortium of Humanitarian Agencies, Sri Lanka

Danish Refugee Council

Department for International Development (DFID-UK)

Feinstein International Famine Center

Ford Foundation

International Rescue Committee

International Save the Children Alliance

Lutheran World Federation

Norwegian Education Trust Fund

Norwegian Refugee Council

OCHA's Inter-Agency Internal  
Displacement Division

Oxfam GB

UNDP Bureau for Crisis Prevention and Recovery

UNDP Sudan

UNHCR

United Methodist Committee on Relief (UMCOR)

United States Institute of Peace  
UNOCHA

Witwatersrand University

Women's Commission for  
Refugee Women and Children

World Vision Australia

World Vision UK

World Vision USA

## de los editores

*M*igraciones Forzadas 23 enfoca el *M*asilo en Europa y estamos en deuda con la Dra. Heaven Crawley (Directora de AMRE Consulting y anteriormente Directora Asociada en Instituto de Investigación de Políticas Públicas del Reino Unido) por su invaluable asistencia en la solicitud, selección y edición de los artículos del tema principal. En ellos se explora el lento progreso de Europa hacia una política de asilo común y cuestiona los argumentos utilizados por la camarilla anti-asilo y anti-inmigración.



Corinne Owen

Esta edición también contiene un número de artículos fuera del tema central de esta Revista. Entre estos, el texto del Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina y una entrevista con Walter Kälin, Representante del Secretario General de la ONU para los Desplazados Internos.

La publicación y distribución de este número han sido posibles gracias a la ayuda de la Oficina de ACNUR para Europa.

En respuesta a numerosas sugerencias, hemos publicado un suplemento especial de FMR enfocado en las lecciones aprendidas del tsunami. Este incluye una excelente gama de artículos de agencias que operan en los estados afectados por el tsunami, así como de organizaciones internacionales. En vista de que no fue traducido ni distribuido con la versión en español (por falta de fondos), puede consultarse en línea en <http://www.fmreview.org/tsunami.htm>

La sección principal de RMF 24, que será publicado próximamente, explorará los prospectos para la paz en Sudán. El siguiente número, a publicarse en abril de 2006, se enfocará en el contrabando humano y tráfico. La fecha límite para presentar artículos es el 15 de diciembre de 2005. Para más información sobre estas o futuras ediciones, visite [www.migracionesforzadas.org/proximasediciones.htm](http://www.migracionesforzadas.org/proximasediciones.htm)

El texto completo de los números anteriores de RMF está disponible en el sitio de la Revista [www.migracionesforzadas.org](http://www.migracionesforzadas.org)

Estamos muy ansiosos de recibir más artículos prácticos orientados sobre el tema del refugio y el desplazamiento interno, especialmente en Latinoamérica. Si quisiera presentar un artículo (máximo 3000 palabras), por favor envíelo a la dirección de correo electrónico [lmejicanos@idei.usac.edu.gt](mailto:lmejicanos@idei.usac.edu.gt).

Nos gustaría que la Revista esté al alcance de todas las organizaciones que trabajan con refugiados y desplazados internos. ¿Podría proporcionarnos direcciones de organizaciones interesadas? ¿Podría usted hacer un enlace a nuestra página desde la suya? ¿Tiene redes a través de las cuales pueda promocionarnos? Si puede hacerlo, por favor háganoslo saber. Estaríamos muy agradecidos por ello.

Con nuestros mejores deseos,  
Marion Coudrey & Tim Morris  
Editores en Oxford

Luisa Mejicanos Valle  
Coordinadora, Edición en Español

**Derechos de copia y renuncia a responsabilidad:** el material de la *Revista Migraciones Forzadas* puede ser reproducido libremente, pero por favor cite la fuente. Las fotografías solo pueden ser reproducidas en el contexto de los artículos en los que aparecen (con sus créditos). El material e información contenida en la *Revista Migraciones Forzadas*, representa la opinión de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de los Editores, del Centro de Estudios sobre Refugiados o del Consejo Noruego para los Refugiados.

**Foto de portada:** solicitantes de asilo en el Centro de Detención en Pavshyno cerca de Mukachevo, Ucrania. UNHCR/L Taylor

# contenido

**Entrevista: Walter Kälin, Representante del Secretario General de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los desplazados internos** ..... 4

---

## Tribuna del orador

**¿Quién debería dirigir las respuestas humanitarias?**  
por Nick Cater ..... 7

**El descuido del recurso humano previo a la repatriación**  
por Atle Hetland ..... 8



## Asilo en Europa *reportaje especial*

**Introducción: ¿Europa – fortaleza o refugio?**  
por Heaven Crawley ..... 9

**Progreso irregular hacia una política de asilo común para la UE**  
por Tim Morris ..... 12

**Hacia la integración de los refugiados en Europa**  
por el Consejo Europeo para Refugiados y Exiliados ..... 15

**Europa busca solucionar el ‘problema de asilo’ en África**  
por Heaven Crawley ..... 18

**Integración y dispersión en el Reino Unido**  
por David Griffiths, Nando Sigona y Roger Zetter ..... 22

**¿Le está fallando Europa a los niños desarraigados?**  
por Diana Sutton y Terry Smith ..... 24

**‘Zona segura’ de Holanda en Angola**  
por Joris van Wijk ..... 27

**Recursos humanos desperdiciados: los empleadores ignoran el potencial de los refugiados**  
por Berend Jonker ..... 28

## Artículos generales

**Desplazados internos en la nueva Georgia**  
por Freya von Groote ..... 31

**Desafiando los lineamientos sobre diseño de campos**  
por Jim Kennedy ..... 33

**Desplazamiento interno en Nigeria: un desafío urgente**  
por Claudia McGoldrick ..... 35

**Recomendaciones para políticas de refugiados urbanos**  
por Karen Jacobsen y Loren Landau ..... 37

**Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina** ..... 38

---

## Secciones regulares

**Actualización** ..... 42

**ACNUR:**  
Cifras de asilo en picada: ¿un llamado de atención para la Unión Europea?  
por Raymond Hall ..... 43

**Institución Brookings-Universidad de Bern Proyecto sobre Desplazamiento Interno:**  
Salvaguardando el derecho a voto de los desplazados  
por Erin Mooney y Balkees Jarrah ..... 44

**Consejo Noruego para los Refugiados:**  
Propuesta noruega para aclarar el estatus de refugiado  
por Vigdis Vevstad ..... 45

**Proyecto Global de Desplazados Internos:**  
25 millones de desplazados internos: sin cambios .... 46

**Centro de Estudios sobre Refugiados:**  
La protección de los refugiados y las obligaciones en materia de derechos humanos de la Unión Europea  
por Maria-Teresa Gil Bazo ..... 47

**Publicaciones** ..... 48

# Entrevista

*Walter Kälin, Representante del Secretario General de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los desplazados internos, Co-director del Proyecto Brookings-Berna sobre Desplazamiento Interno, y profesor de la cátedra de ley constitucional e internacional en la Universidad de Berna, Suiza, fue entrevistado por los editores de RMF en febrero de 2005.*



**Profesor Kälin, en septiembre de 2004 usted fue nombrado el 'Representante del Secretario General de Naciones Unidas (ONU) para los derechos humanos de los desplazados internos'. El título del mandato de su predecesor, el Dr. Francis Deng, no tenía las palabras 'derechos humanos'. ¿Indica esto un cambio en el mandato?**

Cuando la Comisión de la ONU sobre Derechos Humanos en 1992 creó el mandato del Dr. Deng se reconoció que el desplazamiento interno era un problema serio de derechos humanos, pero en ausencia de un tratado sobre los derechos de los desplazados internos, o una provisión en alguna convención de derechos humanos que garantizara explícitamente los derechos de este grupo, fue casi imposible establecer que los desplazados internos como tales tuvieran derechos humanos. Por supuesto que como seres humanos, los desplazados internos no pierden sus derechos cuando son desarraigados, pero no era claro lo que significarían específicamente en el contexto del desplazamiento. Desde 1998, los Principios Guías sobre Desplazamiento Interno han identificado los derechos humanos de especial relevancia para los desplazados internos y han detallado lo que implican estas garantías. El cambio en el título de mi mandato sugiere que el concepto de los derechos humanos de los desplazados internos es, por lo menos en principio, aceptado ahora por la comunidad internacional e indica un cierto re-direccionamiento del mandato ya que pone más énfasis en la protección de los derechos humanos de este grupo.

**¿Cómo percibe su trabajo en interconexión con el de otros actores en el campo de los desplazados internos tales como la División Inter-agencias sobre Desplazamiento Interno (IDD, por sus siglas en inglés) de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA por sus siglas en inglés) y el Proyecto Global de Desplazados Internos?**

Tenemos mandatos complementarios y cooperamos unos con otros con base

en un Memorando de Entendimiento tripartito, firmado en noviembre de 2004, el cual especifica nuestros respectivos papeles. El enfoque principal de la IDD es apoyar a los equipos de la ONU a nivel nacional para desarrollar e implementar una respuesta cooperativa a situaciones de desplazamiento interno; el Proyecto Global de Desplazados Internos continúa manejando su base de datos y brindando capacitación sobre los Principios Guías; mientras que yo me enfoco en la promoción de los derechos de los desplazados internos. Nuestra cooperación se traduce en acciones específicas. Por ejemplo, planeo realizar algunas misiones a nivel de país conjuntamente con la IDD y, como parte de mi mandato para involucrar los derechos humanos de los desplazados internos en todas las partes relevantes del sistema de la ONU, he pedido al Proyecto Global de Desplazados Internos enviar de forma regular, a los organismos signatarios, información relevante sobre la situación sobre derechos humanos de los desplazados internos, con la esperanza de que estos atiendan el problema con mayor frecuencia en el futuro.

**Como uno de los diseñadores clave de los Principios Guías sobre Desplazamiento Interno, ¿cómo evaluaría la comprensión y utilización actual de los Principios por parte de los Gobiernos? ¿Cuáles son los prospectos de su incorporación a la ley internacional y nacional de forma más amplia?**

Los Principios Guías sobre Desplazamiento Interno han logrado cada vez mayor aceptación. Algunos Estados, como Angola, Burundi, Colombia, Liberia, Perú, las Filipinas y Sri Lanka, han incluido referencias a los Principios Guías en sus leyes o políticas domésticas, y puede que otros sigan el ejemplo. Georgia ha revisado algunas de sus leyes que estaban en contradicción con los Principios Guías. En Colombia, la Corte de Constitucionalidad ha citado los Principios Guías como parte del marco legal aplicable a los casos de desplazamiento. Todos estos desarrollos son alentadores.

No obstante, los esfuerzos para hacer que los Principios Guías sean efectivos a nivel doméstico deberían ir más allá de referencias generales en documentos legales y de políticas. Una de mis prioridades será el desarrollo de un manual para mostrar a los legisladores y diseñadores de políticas como trasladar los principios generales a normas específicas y por tanto proveer a las autoridades domésticas de una guía detallada sobre cómo desarrollar un marco legal nacional. Mi esperanza es que esto motivará a los gobiernos a hacer más para implementar los Principios Guías a nivel doméstico. Pienso que este es el enfoque más prometedor para el fortalecimiento del marco normativo en un momento en el que la comunidad internacional aún no está lista para adoptar un instrumento de obligatoriedad que esté de acuerdo con el nivel de protección establecido en los Principios. Por supuesto que esta iniciativa no excluye la posibilidad de un instrumento de observancia obligatoria una vez que un número suficiente de Estados hayan desarrollado políticas y leyes nacionales. Hasta podría ser que se diseñe un borrador de un instrumento de observancia obligatoria a nivel regional y que eventualmente se promueva a nivel internacional.

*el reto es hacer los Principios Guías operacionales*

Muchas organizaciones internacionales y ONG usan los Principios Guías pero también aquí el desafío consiste en hacerlos operacionales mediante su incorporación a las políticas relevantes para el desplazamiento y el aumento de la capacidad de organización. Un aspecto muy importante de la adopción de los Principios Guías es la identificación de su relevancia para las misiones de paz y misiones civiles de la ONU en países con desplazamiento interno. Pese a la complejidad de tales misiones y sus limitados mandatos, pienso que se podría y debería hacerse más para integrar los derechos humanos de los desplazados internos en sus actividades.



**Muchos gobiernos, incluyendo aquellos de Estados con las mayores poblaciones de desplazados internos, aún son reacios a utilizar el término 'desplazado interno' o a proteger y asistir a los desplazados de acuerdo con los Principios Guías. ¿Cómo planea enfrentar estas limitaciones?**

El Representante tiene una variedad de herramientas a su disposición. La más evidente es la persuasión. Yo he empezado a involucrar a varios gobiernos en diálogos sobre el desplazamiento en sus países. Aprendí de mi predecesor que los gobiernos que inicialmente no reconocían la existencia de desplazados internos en sus países, a menudo cambiaban su posición a través del diálogo hasta reconocer el problema y adoptar políticas para abordar la situación. El envío de misiones a los países afectados es otro medio importante para influenciar la política gubernamental

ya que permite al Representante involucrarse con una amplia variedad de actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, en discusiones sobre el desplazamiento. En abril realizaré mi primera misión importante en Nepal. En los casos en los cuales los gobiernos son reacios a extender una invitación, puede que sea necesario involucrar a oficiales superiores de la ONU, el Comité Permanente Inter-agencias y los países donantes para propiciar un mejor acceso. La publicación de informes también puede tener algún impacto, puesto que estos se vuelven documentos de la Comisión sobre Derechos Humanos y la Asamblea General. Además, la publicación de declaraciones puede tener efecto. Mi primera declaración pública que atrajo la atención de los medios trató sobre Darfur y denunciaba el reasentamiento forzoso de los desplazados internos. Las reuniones también son valiosas

para despertar conciencia hacia los problemas de protección y movilizar a diferentes actores para que presionen a fin de obtener cambios.

**En muchas partes del mundo los desplazados internos viven en áreas controladas por actores no gubernamentales. ¿Se puede hacer más para asistirlos y protegerlos?**

En primer lugar es importante insistir en que los gobiernos permitan acceso a las áreas de sus países controladas por actores no gubernamentales. Aún cuando el trabajar con actores no gubernamentales en el mundo post-9/11 se ha vuelto especialmente delicado y complejo, es necesario realizar esfuerzos concertados por parte de las agencias de la ONU para lograr acceso a los desplazados internos o trabajar con grupos religiosos y ONG para llegar a estas poblaciones. Debería ser inaceptable que grandes números de desplazados internos sean inaccesibles para la ayuda internacional, lo que resulta en grandes pérdidas de vidas, como en el caso de Angola y ahora Darfur. En segundo lugar, es importante concienciar a los actores no gubernamentales de sus responsabilidades bajo la ley internacional hacia las poblaciones de desplazados internos, de modo que no impidan el acceso o violen de otras formas sus derechos. Los seminarios sobre Principios Guías pueden ser un vehículo útil para recordar a los actores no gubernamentales sus responsabilidades hacia los desplazados internos, tal como el realizado con el Ejército Popular de Liberación sudanés (SPLM/A) en 2002, organizado por UNICEF y el Proyecto Brookings-Berna sobre Desplazamiento Interno.

**¿No es anómalo que los desplazados internos no sean representados por una sola agencia de la ONU, análoga a ACNUR? ¿En una situación ideal, deberían serlo? Si es así, ¿cuál es la perspectiva de que esto se de?**

Por lo pronto, la ONU promueve el llamado 'enfoque cooperativo', el cual fue reafirmado recientemente por su Comité Permanente Inter-agencias en un documento de políticas titulado 'Implementación de la Respuesta Cooperativa en Situaciones de Desplazamiento Interno'. Este enfoque tiene sus fortalezas y debilidades. Por un lado, asegura que todas las agencias comparten la responsabilidad de responder a la crisis mundial de desplazamiento, lo cual probablemente es demasiado grande para que una sola agencia se encargue. Además existe la potencialidad de utilizar la multitud de experiencias y conocimiento especializado de cada



*Desplazados internos de Bamyan en Hazara, Afganistán.*

una de las agencias. Por otro lado, el enfoque cooperativo hace muy difícil hacer a una agencia responsable por el descuido de los desplazados internos, y fracasa si ninguna de las agencias asume un rol de liderazgo o si otras disputan ese rol. Aún en una situación ideal, es difícil imaginarse una sola agencia que sea capaz de responder efectivamente a las necesidades de todos los desplazados internos, incluyendo aquellos desplazados por desastres naturales o causados por el hombre, o por proyectos de desarrollo, de atender situaciones prolongadas donde el desarrollo se puede volver más relevante que los problemas humanitarios, o asegurarse de que los desplazados internos puedan votar cuando se realizan elecciones con la participación de la ONU. Lo que necesitamos son reglas claras para establecer qué agencia haría qué cosa y en qué tipos de situaciones. Por ejemplo, es obvio que ACNUR es la organización con más experiencia y capacidad para proteger y asistir a personas desplazadas por un conflicto armado y que viven en campos, o para organizar el regreso de los desplazados internos con seguridad y dignidad después del fin del conflicto. De hecho, es difícil comprender por qué no debería haber al menos una presunción de que el Alto Comisionado para los Refugiados deba asumir la responsabilidad en tales situaciones.

**Los críticos argumentan que la IDD, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR) y ACNUR han tenido o se les ha permitido tener, solo un rol menor en la actual crisis de Darfur. Sugieren que la respuesta a la crisis de desplazamiento interno en Darfur solo confirma que el 'enfoque cooperativo' de la ONU es deficiente para los desplazados internos, especialmente cuando se trata de la protección. ¿Son justas estas críticas?**

Estoy de acuerdo con aquellos que afirman que el enfoque cooperativo no ha funcionado bien en Darfur. En contraste, el caso del desastre del tsunami sí ha sido exitoso. El problema en Darfur es que el enfoque cooperativo permitió a las agencias decir "no" a la responsabilidad de asumir roles específicos, especialmente en el área de protección, y dio al gobierno la posibilidad de optar por soluciones que consideraba menos amenazadoras. A pesar de este comienzo lento y tortuoso, el Secretario General reportó en marzo al Consejo de Seguridad, que el número de observadores para derechos humanos y el personal "trabajando en cuestiones de protección", se había incrementado. No obstante, el total sigue siendo menos de 100 y no todos tienen la capacitación necesaria para realizar las funciones de protección efectivamente.

**Darfur ha sido prioritario en la agenda internacional de los medios, pero ¿qué otras crisis ocultas u olvidadas le preocupan? Y ¿Cómo debería estar respondiendo la ONU y la comunidad internacional?**

Hay muchas crisis olvidadas y es difícil jerarquizarlas de acuerdo con su severidad. Los números y las necesidades de protección de los desplazados en la República Democrática del Congo (RDC) y el norte de Uganda ciertamente igualan o aún superan los de Darfur. En Somalia, donde no hay un gobierno funcional, los desplazados internos están, en su mayoría, olvidados y a menudo la ayuda no les llega porque se encuentran en regiones inaccesibles para la comunidad internacional. Grandes números de desplazados internos también se encuentran fuera de alcance en Birmania. Además, existen situaciones de desplazamiento prolongado, como en el sur del Cáucaso donde un gran número de desplazados internos lo han sido por más de una década y han sido

olvidados a pesar de la desesperanza y la terrible pobreza en la que viven. Cada situación tiene sus características únicas y no hay recetas fáciles para la ONU. No obstante, se necesita de campañas de relaciones públicas para dar luz a las crisis olvidadas. También se necesita de una mejor integración de los problemas de desplazamiento interno en las políticas y lineamientos de las diferentes agencias internacionales así como el compromiso de la comunidad de donantes para despertar la atención a estas situaciones. Deberían buscarse además, acciones para involucrar a los actores políticos para atender las causas primarias de estas crisis y ayudar a aumentar las capacidades a nivel local, con el fin de que las aborden más efectivamente.

**Por varios años la RMF ha jugado un papel en llamar la atención a los problemas de desplazamiento interno y hacer públicos los Principios Guías. ¿Tiene alguna idea de cómo podemos hacerlo de mejor forma?**

He leído la RMF por mucho tiempo y estoy impresionado por la relevancia de los tópicos escogidos y la alta calidad de las contribuciones. Su versión de la revista en español y árabe, y su reciente decisión de agregar una versión en francés, son pasos importantes para hacer que su información esté disponible para más lectores. Muchos de los artículos son herramientas importantes para investigadores, estudiantes, activistas, gobiernos y agencias internacionales—aún mucho después de su publicación. Un archivo electrónico organizado sobre los temas principales, con títulos de artículos relevantes visibles inmediatamente y fácilmente accesibles, sería de mucha utilidad.

**Walter Kälin**  
([walter.kaelin@oefre.unibe.ch](mailto:walter.kaelin@oefre.unibe.ch)).

## Red sobre Migración Global y Género

A partir de un taller reciente sobre las dimensiones de género de la migración internacional, la Comisión Global sobre Migración Internacional (GCIM por sus siglas en inglés) ha establecido una Red sobre Migración Global y Género. Su propósito es permitir a los trabajadores e investigadores el compartir información e ideas sobre el tema de forma regular.

La nueva Red hará circular regularmente un boletín por correo electrónico (también disponible en el sitio de

Internet de la GCIM: [www.gcim.org](http://www.gcim.org)) a todos los suscriptores de la red, incluyendo enlaces a documentos relevantes, noticias sobre conferencias y publicaciones próximas, análisis de libros y piezas de opinión. La primera edición del boletín también contendrá el reporte del taller.

Para suscribirse y/o contribuir a la Red, favor enviar correo electrónico a Rebekah Thomas a [rthomas@gcim.org](mailto:rthomas@gcim.org).

*"Para comprender la realidad de la migración internacional y ser capaces de promover más efectivamente*

*los derechos de los inmigrantes, es esencial que tomemos muy en cuenta los problemas de género: no solo la situación de las mujeres inmigrantes sino también la forma en que la migración afecta a hombres y niños y cambia las relaciones dentro de la familia. Apruebo completamente el establecimiento de la Red sobre Migración Global y Género, la cual debería proveer un nuevo y dinámico medio para que compartamos información e ideas sobre este importante tópico."*

(Mary Robinson, Directora Ejecutiva, Comprendiendo los Derechos: la Iniciativa Ética de Globalización).

# Tribuna del orador



## ¿Quién debería dirigir las respuestas humanitarias?

por Nick Cater

*En emergencias que ameritan gestionar el flujo de refugiados o la ayuda por terremotos, son los grupos locales quienes invariablemente constituyen el frente humanitario). ¿Debería rediseñarse el papel de las agencias internacionales como redes de solidaridad y promoción y empezar a permitir que las ONG del sur asuman el liderazgo?*

Cientos de agencias internacionales -agradecidas por solicitudes bien financiadas y una cobertura efusiva de los medios de comunicación- se ocuparon de los países afectados por el tsunami.<sup>1</sup> Todo esto a pesar de que en su mayoría la región cuenta con gobiernos, fuerzas militares y servicios de emergencia funcionales. Entre ellos, asociaciones activas de la Cruz Roja y su equivalente en el mundo árabe, Red Crescent, extensas redes de organizaciones religiosas y un sinnúmero de ONG y grupos comunitarios locales.

Parte del discurso estándar que manejan las agencias de ayuda internacional es el contar con contrapartes locales a largo plazo. El que muy pocas de estas agencias decidieran enviar a sus contrapartes solo algo de los recursos económicos que tan rápidamente les llegaron, deja mucho que decir sobre sus prácticas pasadas y su falta de confianza. Cuando el personal foráneo llegó, encontró a las organizaciones indígenas, templos, iglesias, mezquitas, empresas locales y voluntarios patrocinados por la diáspora, trabajando casi en todas partes.

Desde Sudán hasta Sri Lanka, la ayuda internacional se vio atrapada en un vacío temporal, incapaz de notar los cambios fundamentales que ocurrían en las destrezas, capacidades y aspiraciones de las ONG locales y regionales, cuyo número aumenta rápidamente. Estas últimas se muestran ansiosas de jugar un rol protagónico en las actividades de ayuda en caso de desastres y

para el desarrollo y promoción; solo se ven frenadas por una falta de financiamiento sostenido y las subsiguientes dificultades de retener personal calificado debido a la alta competitividad salarial en otras áreas. Aún en África, donde en algún momento las agencias internacionales argumentaron escasez de ONG locales, la sociedad civil está creciendo rápidamente y tomando bajo su cargo tareas que van desde concienciación del VIH/SIDA hasta la consultoría para extensión agrícola. Las ONG africanas ahora tienen experiencia en dirigir campos de refugiados, prestar consejería psicológica, administrar programas de alimentos y mucho más.

### Simposio de ONG africanas

Mientras que la iniciativa intergubernamental sobre donación humanitaria efectiva lanzada en Estocolmo en 2003 parece hacer progresos limitados,<sup>2</sup> los representantes de cientos de ONG africanas se reunieron en diciembre de 2004 en Addis Abeba para discutir su futuro. Llegaron por invitación de la Unión Africana y una de las agencias locales líderes en el continente, Acción Humanitaria Africana (AHA). Fundada tras el genocidio en Ruanda por el Doctor Dawit Zawde, antiguo presidente de la Asociación de la Cruz Roja etíope, AHA tiene ahora oficinas, directores y seguidores a lo largo y ancho de ese continente.

Como signo positivo de que algunos donantes y prominentes agencias ponen atención en los intereses de las organizaciones de base, el simposio

de Addis Abeba fue apoyado por la Agencia Japonesa para la Cooperación Internacional (JICA, por sus siglas en inglés), la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, la Comisión Económica de la ONU para África, la Federación Internacional para Paternidad Planificada y ACNUR.

En la reunión se acordó establecer un Centro para Acción Humanitaria como un centro de análisis estratégico, centro de investigación e intercambio de información liderado por africanos para asuntos relacionados con desastres humanitarios y naturales. Este pretende facilitar la comunicación entre agencias humanitarias africanas y sus contrapartes internacionales, asesorar ONG africanas sobre cómo movilizar recursos nuevos o adicionales y trabajar para mejorar el buen gobierno y administración dentro del sector humanitario en África.

Muchos delegados expresaron una profunda frustración ante la resistencia del norte a otorgar a las ONG africanas los recursos para continuar el trabajo con el que están comprometidas. La resolución final urgía a los donantes a canalizar al menos 25% de la ayuda humanitaria a través de las ONG locales, con un mínimo de 10% de asignación para costos de funcionamiento en lugar del insostenible 5% que a menudo ofrecen ACNUR y otras agencias.

La proliferación de las agencias de ayuda internacional y la aparición de nuevos donantes -con complejos listados de requerimientos para informes sumado a la carga existente para las ONG receptoras- priva a la sociedad civil emergente del espacio, financiamiento y personal para prosperar y crecer. Se están perdiendo las oportunidades de prestar asistencia local apropiada, inmediata y efectiva en términos de costos para las personas desplazadas. Hay una conexión casi predatoria entre las calamidades del

sur y la necesidad de las agencias del norte de un 'buen desastre' para captar la atención de los medios y asegurar el financiamiento de sus salarios, beneficios, boletos de avión, hoteles, autos de doble tracción, teléfonos satelitales e intérpretes.

Es claro que conviene a todos tener un frente local bien financiado, funcional y sostenible para la acción humanitaria. Se debe permitir a las ONG locales que se encarguen de administrar la ayuda. Algunas ya están desarrollando su propia capacidad para generar fondos domésticos e internacionales a través de empresas comerciales, donaciones directas, pago por servicios sociales subcontratados por el Estado y filantropía internacional a través de Internet. Las agencias locales necesitan mucho más financiamiento y una parte podría provenir del desvío de recursos

destinado a las agencias de ayuda en el norte. Estas podrían entonces redefinir su rol y brindar apoyo a sus contrapartes en el frente sobre temas como gestión de fondos y promoción, tal como algunas redes religiosas ya lo hacen.

La sociedad civil en el sur exige la oportunidad de asumir mayor responsabilidad. En palabras de Dawit Zawde: "El actual sistema de ayuda internacional está sesgado en favor de la agenda del norte y no puede responder adecuadamente a las prioridades de las organizaciones en el sur. África ha sido presentada por mucho tiempo como una zona de irremediable conflicto, hambruna y desplazamiento que carece de la capacidad para responder a la crisis adecuadamente. Esta percepción apoya un paradigma de ayuda que

marginada y erosiona la capacidad local, mostrando a los actores africanos como sub-contratistas para sus contrapartes internacionales. El atacar las crisis, conflictos y desastres en África debería ser, en primer lugar, la responsabilidad de los africanos."

**Nick Cater es consultor y experto en asuntos humanitarios. Correo electrónico: wordspicturesuk@yahoo.co.uk. Para información sobre Acción Humanitaria en África visite [www.africahumanitarian.org](http://www.africahumanitarian.org) o contacte: AHA, PO Box 110, Code 1250, Addis Ababa, Ethiopia. Tel: +251 1 511224. Correo electrónico: [aha@telecom.net.et](mailto:aha@telecom.net.et)**

1 Este ha sido abordado con más profundidad en el suplemento especial de FMR sobre la respuesta al tsunami, consultar <http://www.fmreview.org/tsunami.htm>

2 [www.un.org/News/Press/docs/2003/eco-soc6072.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2003/eco-soc6072.doc.htm)

# El descuido del recurso humano previo a la repatriación

por Atle Hetland

Desde 2002 más de tres millones de refugiados han regresado a Afganistán, principalmente desde Pakistán e Irán, en el mayor ejercicio de repatriación asistida de ACNUR. Cerca del 75% han regresado sin haber recibido nunca educación formal, ya sea previo a volverse refugiados o durante el exilio. Durante los años que duró su desplazamiento, la comunidad internacional supo que tarde o temprano la repatriación y reconstrucción llegaría. ¿Cómo es posible que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de Las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otras organizaciones cuyo mandato es la educación, permitieran que esto ocurriera? ¿Por qué no sonaron la voz de alarma cuando ACNUR reportó estas deficiencias? Las ONG y las autoridades pakistaníes deben cargar también con algo de la responsabilidad. ¿Por qué las instituciones profesionales, académicas y científicas no estuvieron involucradas en educar afganos?

La reconstrucción de Afganistán se está retrasando por falta de personal capacitado. Este existiría si nosotros—los 'expertos' y 'asesores'—hubiéramos hecho nuestro trabajo de forma apropiada. En lugar de eso, efectivamente ignoramos la alfabetización, la capacitación vocacional y técnica, la capacitación de docentes y el fortalecimiento

de destrezas. Hemos hecho poco para involucrar a los académicos o a las instituciones pakistaníes y afganas, tampoco hemos reconocido las habilidades ni hecho gran cosa para aumentar la capacidad de las organizaciones locales. El Organismo Coordinador de Agencias para Refugiados Afganos (ACBAR por sus siglas en inglés), con oficinas en Peshawar y Kabul, ha hecho un excelente trabajo para involucrar afganos. No obstante, hay muy pocos ejemplos de programas institucionales de desarrollo o de enlaces a largo plazo entre universidades, entre ONG y otras instituciones, o entre las instituciones pakistaníes y afganas.

Sin embargo, hay posibilidades de mejorar la situación. Con financiamiento de donantes y apoyo de ONG, los profesionales afganos y pakistaníes con el apoyo de oficiales gubernamentales podrían diseñar planes conjuntos para un rápido accionar. Se puede realizar mucho del entrenamiento en los países fronterizos con Afganistán en lugar de localidades más distantes y costosas. Afganistán no puede darse el lujo de esperar a que sus instituciones estén completamente equipadas para encargarse de la capacitación necesaria.

El sur de Sudán enfrenta el mismo problema. A finales de la década de los noventa, coordiné el Foro de Desarrollo de los Turkanas. Este reunió 'expertos', políticos, donantes, ONG

y refugiados para proveer asistencia educativa — especialmente educación secundaria y técnica, educación para la paz y planificación de la reconstrucción — para los Turkanas en Kenia, el Karamajong en Uganda y los del sur de Sudán. Pero aunque los donantes expresaron estar de acuerdo con las metas del Foro y volaron desde Nairobi a la frontera sudanesa para 'evaluar la situación', los fondos no se asignaron. Ahora, cuando parece que finalmente la paz ha llegado al sur de Sudán, las consecuencias pueden ser mayores que un simple retraso en el desarrollo: el frágil proceso de reconstrucción y pacificación podría estar en peligro. Si las instituciones profesionales en el país anfitrión hubieran participado más, esto no hubiera ocurrido.

Los donantes deben aprender a restringir su participación en aras de la inclusión de las instituciones profesionales locales y a dejarse asesorar por ellas. Necesitamos aprender del pasado e identificar los errores y sus consecuencias. Cuando los donantes dejen de establecer las prioridades se podrá colocar en el centro de la acción a quienes ya deberían estar ahí: instituciones locales, gobiernos y los mismos refugiados y repatriados.

**Atle Hetland es especialista en desarrollo y educación de refugiados, ha trabajado en el este de África, Afganistán y Pakistán. Correo electrónico: [atlehetland@yahoo.com](mailto:atlehetland@yahoo.com)**



# Introducción: ¿Europa – fortaleza o refugio?

por Heaven Crawley

*Los artículos temáticos en esta Revista retan a los líderes de Europa para que garanticen que el desarrollo de una política regional de asilo se enfoque en atacar las causas primarias de la migración forzada, y en proveer protección e integración y no simplemente en mantener a los solicitantes de asilo fuera de Europa.*

El 1 de mayo de 2004 diez nuevos países se integraron a la Unión Europea (UE),<sup>1</sup> incrementando la membresía general de esa organización a 25 países, con una población total de alrededor de 500 millones de personas. Esta fecha también marcó el final de un 'período de transición' de cinco años para la implementación de las medidas del Tratado de Ámsterdam, cuyo objetivo era delinear una única política de inmigración y asilo para los Estados miembros de la UE.

Desde el comienzo, la lógica detrás del desarrollo de una política europea en común era que, sin estándares mínimos se desataría una 'carrera minimalista' a medida que los Estados de la UE adoptaran políticas cada vez más estrictas para no parecer 'blandos'. Ciertamente, al menos en apariencia, es lógico que la política sobre asilo e inmigración deba ser tratada a nivel de la Unión Europea — un enfoque europeo para un problema europeo. No obstante, en la práctica, aunque los esfuerzos hacia la armonización estaban motivados en parte por un deseo de asegurar que no se desarrollara la 'Fortaleza Europea', en la realidad han servido solo para consolidar este proceso.<sup>2</sup>

Hay varias razones complejas e interrelacionadas de por qué esto ha ocurrido. La más obvia es la obsesión — compartida por la mayoría, sino todos, los Estados miembros—por el número de solicitudes de asilo en Europa.<sup>3</sup> De hecho, solo una pequeña proporción de los 20 millones de refugiados, solicitantes de asilo y desplazados internos en el mundo, llegan a Europa. En 2002, más de dos tercios de esta gente fue recibida en regiones en desarrollo, de tal cuenta que los 49 países menos desarrollados albergaron el 26% de los refugiados mundiales.<sup>4</sup> El Reino Unido alberga 11 personas por cada \$1 del PIB per cápita. En términos de su carga por PIB per cápita, el Reino Unido está en el lugar 74 de 155 países

en el mundo. En comparación, Pakistán alberga 4,480 personas por \$1 del PIB per cápita, la República Democrática del Congo alberga 3,560 y Tanzania alberga 2,980.<sup>5</sup> En términos del tamaño de la población, el Reino Unido tiene cinco solicitantes de asilo por cada 1,000 habitantes, en la posición 56 de 163 a nivel global. En contraste, Liberia tiene 124 refugiados y desplazados internos por cada 1,000 habitantes, Armenia tiene 105 y Afganistán 68.

Aunque otros países comparten una responsabilidad mucho mayor por los desplazados del mundo, el incremento sustancial de las solicitudes de asilo hacia finales de la década de los ochenta y los elevados números que se han mantenido en la década pasada, han impulsado el cambio de políticas en los Estados miembros de la UE. Después del pico excepcional de ingresos a principios de la década de los noventa debido a la crisis en la antigua República de Yugoslavia y Europa del Este, el número de solicitudes se elevó de forma gradual de 234 mil en 1996 hasta 387 mil en 1999 y 390 mil en 2000. Desde entonces las cifras han caído aún más y en 2004, los 25 países de la UE registraron 19% menos solicitudes de asilo que en el año anterior.

Pese a esto, prevalece la convicción, compartida tanto por políticos como por el público en general, de que el sistema de asilo es objeto de abuso generalizado y que la mayoría de los solicitantes no se encuentran en una situación real como para necesitar protección, sino que realmente son inmigrantes económicos en busca de una mejor vida para ellos y sus familias. Lo irónico de esta suposición no es solo que no corresponde a lo que observamos en el mundo — en Iraq, Sudán, Chechenia y otras partes — sino que Europa tiene necesidad desesperada de inmigrantes, tanto

calificados como no calificados, para llenar las brechas en su fuerza laboral cada vez menor, debido a tasas de natalidad más bajas y cambios en los patrones educativos y de empleo. Uno de los principales objetivos de la política europea ha sido dejar fuera a aquellos que se perciben como cargas financieras o costos políticos mientras que, a la vez, se atrae a los inmigrantes económicos con capacidad de beneficiar las economías de los Estados de la UE. No es sorprendente que este sea un equilibrio difícil — sino imposible — de lograr ya que implica que se impida a muchos individuos acceder a Europa en primer lugar o cuando realmente son objeto de condiciones cada vez más hostiles. Además, como sugieren algunos artículos en esta edición, aquellos que han sido más afectados por este proceso se encuentran entre los grupos más vulnerables y marginados política y económicamente. El impacto en los niños es evidente pero otros grupos — incluyendo mujeres cuyas solicitudes de asilo no se ajustan a una 'norma' masculina estereotipada — también parecen resultar particularmente perjudicadas.<sup>6</sup>

*la inquietud y la hostilidad públicas han sido permitidas para conducir la dirección del diseño de las políticas europeas.*

Virtualmente todos los Estados miembros—particularmente aquellos con historias migratorias más antiguas— mantienen discusiones sobre la necesidad de integrar a los solicitantes de asilo, refugiados y otros grupos de inmigrantes al entramado económico, cultural y social de la UE, al mismo tiempo que tratan de impedir que los solicitantes de asilo lleguen a Europa en primer lugar. Los gobiernos desean una mejor integración para aquellos que ya están aquí y para aquellos que vienen legalmente y están tratando de establecer un nuevo equilibrio entre el derecho de las comunidades a sus propias costumbres y el derecho de la sociedad a tener cohesión. Sin embargo, este proceso ha demostrado ser también difícil porque las mismas políticas de desincentivación socavan en los solicitantes de asilo y refugiados en Europa, su habilidad para integrarse. Más aún, los políticos y legisladores han

fracasado enormemente en explicar el enfoque aparentemente contradictorio que se ha adoptado para atender las necesidades y obligaciones múltiples y algunas veces contradictorias asociadas con la protección internacional y los regímenes migratorios. Como resultado, se ha permitido que la inquietud pública vaya en aumento y, más recientemente, incluso la hostilidad para que ambas determinen la dirección del diseño de políticas europeas. Se ha establecido un firme círculo vicioso.

La pregunta clave que necesita atenderse en relación con el sistema europeo de asilo es más fácil de formular que de responder: ¿a dónde ir a partir de aquí? Parece haber pocas dudas acerca de que si el enfoque de la armonización continúa en la dirección actual del papel de Europa como proveedora de protección, aún para una pequeña proporción de los desplazados del mundo, probablemente disminuirá aún más. Hay medidas que la UE podría tomar, ya sea individual o colectivamente, para contrarrestar de alguna manera el impacto de un mayor control externo de las fronteras. Una es proveer mecanismos de ingreso a Europa para quienes buscan asilo a través de rutas de entrada protegidas (como se discute brevemente en relación con los problemas que enfrentan los solicitantes de asilo chechenos). Otra es establecer mecanismos, como propone la Comisión Europea, para apoyar el reasentamiento a gran escala en Europa,

pero que aún no se ha desarrollado más que a muy pequeña escala.<sup>7</sup>

### Reasentamiento a gran escala

Dieciséis países alrededor del mundo ofrecen programas de reasentamiento de refugiados en asociación con ACNUR. Seis de ellos son Estados miembros de la UE — Irlanda, Finlandia, Dinamarca, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia.<sup>8</sup> Noruega también tiene un programa de reasentamiento. El número de refugiados reasentados en el mundo declinó rápidamente después de los ataques terroristas de 2001 en Nueva York. Ahora los números han comenzado a incrementarse y en 2004 se dispuso de casi 100,000 plazas, principalmente en los Estados Unidos, Canadá y Australia. No obstante, menos de 5,000 de estos refugiados son reasentados en Europa cada año y aunque el Reino Unido inició un esquema de reasentamiento para refugiados vulnerables que necesiten de protección a largo plazo — enfocado principalmente en aquellos que actualmente viven en campos de refugiados en Liberia — desde entonces solo unas 160 personas han ingresado al Reino Unido como parte de este esquema.

En el clima político actual, existe preocupación de que el desarrollo de un programa europeo de reasentamiento a gran escala pueda ser usado para justificar un discurso político — y en última instancia cambiar el enfoque de

las políticas—que distinga entre modos 'legítimos' e 'ilegítimos' de ingreso e implique que ya no existe necesidad de que los solicitantes de asilo entren ilegalmente o con engaño debido a la existencia de una 'puerta de entrada' alterna, aún cuando en realidad ésta sea muy pequeña y selectiva. En parte, esta preocupación responde al desarrollo de un sistema de dos muelles en Australia, donde aquellos que arriban de forma 'no autorizada' son detenidos en centros remotos y, aún si eventualmente se les otorga asilo, se les da un estatus solamente temporal. En otras palabras, aunque a la persona se le reconozca como refugiada, nunca puede disfrutar de los mismos derechos de alguien con una solicitud idéntica que arribe dentro del programa de reasentamiento.

Aunque esta preocupación es completamente justificada dado lo que hemos visto acontecer en Europa en años recientes, la realidad de tal enfoque ya existe en muchos Estados miembros de la UE. Los solicitantes de asilo que arriban espontáneamente son considerados ilegítimos aún en ausencia de estas alternativas, o donde la escala de tales alternativas es limitada. En este contexto, el punto clave es cómo incrementar la escala del reasentamiento para proveer soluciones significativas y duraderas para quienes necesiten protección.

La Comisión Europea ya identificó un esquema general de reasentamiento

*Solicitantes de asilo albanos llegando a Italia*



como un aspecto necesario para asegurar sistemas de asilo más accesibles, equitativos y controlados; comisionó un estudio sobre la factibilidad de establecer esquemas de reasentamiento en los Estados miembros de la UE o a nivel general de la UE. Cualquier esquema de reasentamiento que se desarrolle deberá ser mucho más sustancial que los existentes para tener un impacto que no resulte despreciable (una cuota anual de 100,000 es el consenso emergente), debe ser tratado como un complemento a, y no como sustituto del derecho de buscar asilo espontáneamente, ni de los derechos legales que adquiere un refugiado que directamente busca beneficiarse de las obligaciones de protección de un Estado signatario de la Convención sobre Refugiados de 1951. Esto significa que la falta de acceso a tales procedimientos nunca debería usarse como razón para negar a un solicitante de asilo el acceso a un procedimiento, o inferir adversamente sobre el carácter genuino de su otra petición de protección. Esto a su vez requeriría una re-concepción y recuperación del término 'refugiado'.

### Re-conceptualizando a los refugiados

Las medidas para permitir que los inmigrantes forzados ingresen y se asienten en la UE y contribuyan con sus capacidades y energías — a menudo considerables — al mercado laboral europeo, requerirán tres cambios muy significativos e interrelacionados en el pensamiento político.

El primero es el reconocimiento de que mientras los sistemas de determinación de asilo en Europa a lo largo de los años han llegado a definir un 'refugiado de Convención' de forma tan estrecha que pocos califican, esto no significa que la mayoría de los solicitantes de asilo sean en realidad inmigrantes económicos y que no tengan necesidades de protección. De 1990 a 2000, casi el 60% de todos los que solicitaron asilo en Europa eran originarios de solo diez países en los cuales había conflicto, abuso a derechos humanos y represión política bien documentada.<sup>9</sup> Los políticos y legisladores pueden argumentar, y lo hacen, que no todos estos individuos estuvieron directamente afectados por estos conflictos, pero no debería permitirse que esto restara importancia al hecho de que tales conflictos socavan la habilidad de dichos individuos de vivir sin temor. Esto tampoco debería restar importancia a la realidad de que, las políticas de la UE para atender las

causas primarias de estos conflictos habrían tenido significativamente más impacto en el número de solicitudes en Europa que cualquier cantidad de medidas para prevenir que ingresen quienes buscan asilo.

En segundo lugar, es tiempo de que los gobiernos de la UE abandonen la presunción de que es posible distinguir entre aquellos que son vistos como 'económicamente productivos' y aquellos considerados como una 'carga' económica. Las personas no son simplemente unidades laborales sino que vienen con — o tienen aspiraciones de — una familia y otras relaciones y un deseo de encontrar un lugar significativo en la sociedad en la que viven. A menudo esto es lo que significa estar verdaderamente integrado. Mientras que el empleo es una parte muy importante del proceso, no es el indicador final o necesariamente el más importante de integración. A menos que, y hasta que los Estados de la UE acepten sus obligaciones hacia aquellos en necesidad de protección y valoren a los inmigrantes (económicos o no) por razones que no estén relacionadas simplemente con la contribución que puedan dar al crecimiento económico, sino a la sociedad de forma más general, estamos en peligro de establecer un sistema de 'trabajador huésped' similar al que se dio en Europa en las décadas de los cincuenta y sesenta, con consecuencias similares a largo plazo.

Por último, pero para nada lo menos importante, se necesita rescatar el lenguaje de protección, de los derechos y las necesidades de los refugiados. En el contexto europeo es raro escuchar discusiones sobre problemas de refugiados a menos que sea en el contexto de los debates sobre integración. En la mayoría de las discusiones políticas y en el 'debate' mediático que a menudo las acompaña, prevalecen los términos 'inmigrante económico' y 'solicitante de asilo'. Esto no solo establece una dicotomía falsa entre los dos sino que no deja espacio para la discusión de los principios de protección o de las razones por las cuales el concepto de asilo es importante. Al mismo tiempo, el término 'solicitante de asilo' — aún más que el de 'inmigrante económico' — ha sido abusado dándole connotaciones que van mucho más allá de la realidad de un individuo que espera una decisión sobre su necesidad o no de protección. La definición de 'refugiado' es importante no solo en

términos de cómo Europa trata a las personas dentro de sus fronteras sino también en términos de su papel y responsabilidades internacionales.

¿Qué se necesita para generar estos cambios de pensamiento? Los artículos que siguen ofrecen una variedad de

*qué se necesita sobre todo, además del coraje político?*

sugerencias prácticas, pero antes que todo, lo que se necesita es coraje político: líderes europeos valientes con deseos de impulsar la opinión pública hacia un enfoque más matizado y sofisticado de los problemas sobre asilo y migración. Tal cambio podría basarse en la poderosa posición política y económica de Europa en el mundo, reconocería e intentaría atender las causas primarias del conflicto internacional y proveer mecanismos significativos y de largo plazo para brindar protección a aquellos que no pueden obtenerla en sus países de origen. Europa tiene una obligación para con los refugiados del mundo, pero también para consigo misma. En este momento no parece estar cumpliendo con ninguna.

**Heaven Crawley (correo electrónico [heaven@amre.co.uk](mailto:heaven@amre.co.uk)) es Directora de AMRE Consulting, una compañía de investigación independiente especializada en asuntos de asilo y migración hacia el Reino Unido y Europa.**

1. Estos son Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, la República Eslovaca y Eslovenia.
2. [www.statewatch.org/news/2004/jun/03fortress-europe.htm](http://www.statewatch.org/news/2004/jun/03fortress-europe.htm)
3. Zetter et al. (2003) El impacto de las Políticas de Asilo en Europa 1990- 2000 (The Impact of Asylum Policies in Europe 1990-2000), Home Office Research Study 159; disponible en [www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/hors259.pdf](http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/hors259.pdf)
4. ACNUR (2004) Anuario Estadístico 2002; Tendencias en Desplazamiento, Protección y Soluciones (Statistical Yearbook 2002; trends in Displacement, Protection and Solutions), ACNUR; disponible en [www.unhcr.ch/statistics](http://www.unhcr.ch/statistics)
5. Asilo en el Reino Unido: Un Reporte de Hechos de ippr (Asylum in the UK: An ippr Fact File), 2005, disponible en [www.ippr.org/research/files/team19/project158/AsylumFFinal05.pdf](http://www.ippr.org/research/files/team19/project158/AsylumFFinal05.pdf)
6. Para un análisis comparativo de persecución relacionada con género en la legislación y práctica de asilo a nivel nacional en Europa véase [www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/opedoc.pdf?tbl=RESEARCH&id=40c071354&page=research](http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/opedoc.pdf?tbl=RESEARCH&id=40c071354&page=research)
7. [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/doc\\_centre/asylum/common/asylumstudy\\_dchr\\_2002\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/common/asylumstudy_dchr_2002_en.pdf)
8. Estados que no son miembros de la UE y que ofrecen programas de reasentamiento son: Australia, Benin, Brasil, Burkina Faso, Canadá, Chile, Islandia, Nueva Zelanda, Noruega y los Estados Unidos de Norteamérica.
9. Castles, Crawley y Loughna (2002) Estatus de conflicto: causas y patrones de la migración forzada a la Unión Europea y respuestas de política (Status of Conflict: Causes and patterns of forced migration to the EU and policy responses), Londres: IPPR.

# Progreso irregular hacia una política de asilo común para la UE

*Un examen de los estándares comunes de asilo adoptados hasta ahora en la Unión Europea (UE) sugiere que todavía hay un largo camino por recorrer antes de que se armonicen la política y la práctica sobre este tema, ya que este proceso puede socavar los principios enaltecidos en la Convención sobre Refugiados.*

La adopción del Tratado de Ámsterdam por parte de los miembros de la Unión Europea en 1997, marcó el comienzo de una nueva era para el diseño de políticas de asilo en Europa. El Título IV, Artículo 63 del Tratado de Ámsterdam se refiere a la adopción de estándares mínimos para que los Estados miembros otorguen el estatus de refugiado y al establecimiento de reglamentación obligatoria mínima a nivel de la Unión Europea sobre asilo e inmigración. En el mismo, la Convención de Dublín clarificó que los individuos que solicitan asilo deben hacer su solicitud en el primer país de la UE al que ingresan.<sup>1</sup>

Después de la entrada en vigencia del Tratado de Ámsterdam en mayo de 1999, los líderes de la UE tuvieron una cumbre en Tampere, Finlandia, en octubre de ese mismo año, la cual dio forma a los lineamientos políticos que constituyeron el marco en el cual se desarrollarían las políticas y la legislación europeas sobre asilo e inmigración. Reafirmaron el compromiso de la UE con el derecho de solicitar asilo. Acordaron “trabajar hacia el establecimiento de un Sistema Europeo Común de Asilo, basado en la aplicación total e incluyente de la Convención de Ginebra [sobre Refugiados], asegurando así que a nadie se le envía de regreso a sufrir persecución, esto es, manteniendo el principio de no-repatriación”.<sup>2</sup> Las conclusiones de Tampere también establecen que, a largo plazo, los reglamentos comunitarios deberían llevar a un procedimiento común para el asilo y un estatus uniforme para aquellos a los que se les otorga asilo válido en toda la UE.

La reunión de Tampere apoyó un documento inicial de trabajo sobre armonización preparado en marzo de 1999. Este enfatizaba que los estándares mínimos comunes asegurarían que todos los solicitantes individuales de asilo recibieran la

misma decisión, independientemente del Estado de la UE en el cual presentarían su solicitud de asilo, y que funcionarían para prevenir la migración secundaria de los solicitantes de asilo (lo que se conoce como ‘licitación de asilo’) entre países de la UE.<sup>3</sup>

En Tampere, los líderes de la UE confirmaron mayo de 2004 como la fecha límite establecida en el Artículo 63 para la conclusión del proceso de armonización. Esto resultó no ser realista. El proceso fue retrasado por difíciles negociaciones, lo que decepcionó a los que pensaban que Tampere traería mayor protección para las personas que huían de la persecución y mejores soluciones a los problemas enfrentados por los gobiernos.<sup>4</sup> Previamente a la expiración de la fecha límite, los Ministros de Justicia de la UE se reunieron en Bruselas y decidieron adoptar un borrador de Directiva sobre Estándares Mínimos para Procedimientos de los Estados Miembros para Otorgar o Retirar el Estatus de Refugiado (la ‘Directiva de Procedimientos’)<sup>5</sup> y una Directiva sobre Estándares Mínimos para Calificación de Ciudadanos Extranjeros o Personas sin Ciudadanía como Refugiados o Personas en necesidad de Protección Internacional (la ‘Directiva de Calificación’).<sup>6</sup>

El resultado del procedimiento de armonización ha sido más bien contradictorio y, por lo tanto, todavía no es claro. Por un lado la Directiva de Calificación establece que en la determinación del estatus de protección, el agente de persecución es irrelevante y puede incluir agentes no estatales tal como grupos paramilitares. Esto ayuda a reducir las diferencias de interpretación de la Convención existentes en los Estados de la UE hasta ahora. Es importante que la Directiva también permita que se reconozca como refugiados a aquellas personas que tienen un temor bien fundamentado de ser perseguidas por causa de su orientación sexual o

por Tim Morris

género. Al mismo tiempo, la Directiva de Procedimientos — por lo menos en la superficie — parece establecer algunas garantías de procedimiento a los solicitantes de asilo—incluyendo el derecho de permanecer en el país de la UE durante la investigación o en un período relacionado con la investigación y toma de decisiones (incluyendo asistencia y representación legal, entrevistas personales y el establecer razones para el rechazo). No obstante, la Directiva no ha logrado su objetivo general de establecer un Sistema Común Europeo de Asilo basado en la aplicación plena e incluyente de la Convención sobre Refugiados. Esto posiblemente se debe a una debilidad fundamental en el borrador de la Directiva de Procedimientos que socava, de forma potencialmente seria, la capacidad de los solicitantes de asilo y refugiados de lograr acceso a la protección.

## Deficiencias de la Directiva

El amplio rango de solicitudes inadmisibles listado en la Directiva de Procedimientos, deja a los Estados de la UE en libertad de rehusar el acceso a los procedimientos de asilo. Es preocupante que:

- Las definiciones del Artículo 27 del concepto de ‘país seguro’ es susceptible de crítica debido a la estipulación ambigua sobre, si existe un análisis caso por caso de si el país en cuestión es en realidad seguro para el solicitante de asilo en particular.
- El enfoque para que los solicitantes refuten la aplicación del concepto de ‘país seguro’ sobre la base de que puedan ser objeto de tortura, trato o castigo cruel, inhumano o degradante en ese país, no solo es minimalista sino que también difiere con los criterios generales para ‘países seguros’ en el mismo Artículo.
- El enfoque de inadmisibilidad bajo la noción de los llamados ‘países super-seguros’, permite el rechazo de investigación sustancial de solicitudes presentadas por personas que entran a través de ciertos países europeos, fuera de la UE: los criterios para designar tales ‘países super-seguros’ son formalistas.
- La calificación de ‘país de origen

seguro' ha de ser otorgada, no solo por los miembros de la UE de acuerdo a la legislación existente, sino también a través de una lista mínima común a ser adoptada por el Consejo de Asuntos Internos y de Justicia (JHA, por sus siglas en inglés). Eventualmente, el Consejo JHA desistió de llegar a un acuerdo sobre esta lista, posponiendo la decisión hasta que se abandone el requerimiento de unanimidad.

- Aunque la Comisión pretendía inicialmente modificar el concepto de solicitudes de asilo 'manifiestamente sin fundamento' para reducir el enfoque de la aplicación de procedimientos acelerados, la Directiva adoptada permite la extensa aplicación de tales procedimientos. Esto se deriva en parte de la opción de establecer normas nacionales para tales procedimientos, con el objetivo de que cubran un amplio número de situaciones y en parte por la introducción de 'procedimientos específicos' que permiten a los miembros individuales de la UE, la derogación (es decir, el evitar la implementación plena) de los principios y garantías básicas de la Directiva.

Se permite la derogación si la investigación de la solicitud de asilo tiene lugar en el contexto de las decisiones sobre el ingreso al territorio en la frontera o en zonas de tránsito. Es importante tomar en cuenta que el enfoque de las normas nacionales existentes puede haberse extendido durante el proceso de diseño, puesto

que la fecha decisiva para tales normas es la época de adopción de la Directiva.

Estas condiciones de procedimiento y salvaguardas limitadas con respecto a las apelaciones de decisiones negativas, implican riesgos serios para la seguridad legal de los individuos. En ciertas circunstancias esto puede resultar en investigación meramente cosmética sobre la necesidad de protección internacional. Preocupa en particular porque ciertos Estados de la UE que pretenden implementar estas provisiones opcionales, ya aplican prácticas similares que ponen en peligro la protección de los refugiados, mientras otros tienen poca experiencia con salvaguardas de procedimiento para solicitantes de asilo y podrían adoptar este frágil marco legal. La introducción de estándares mínimos no provee de garantías efectivas para la investigación a fondo de la necesidad de solicitantes individuales de protección internacional.

#### ¿Diversidad o evasión?

Igual que con la definición de la Convención sobre Refugiados, la interpretación de la Directiva de Calificación (que estipula quién califica ya sea para estatus de refugiado o de protección subsidiaria) se entremezcla fácilmente con la evaluación concreta de los casos individuales en los cuales los problemas de evidencia tienen un papel preponderante. Esto probablemente reduce la transparencia. Las normas y prácticas domésticas que limitan la revisión judicial pueden exacerbar el problema de

transparencia. Puede resultar difícil demostrar si los Estados de la UE se desvían (indirectamente) de los estándares mínimos establecidos en la Directiva de Calificación con respecto a la delimitación de las personas con necesidad de protección.

La Directiva de Procedimientos gobierna asuntos administrativos y de procedimientos donde habría mayor control sobre si se han implementado los requerimientos mínimos. Los países de la UE sencillamente no tendrían las mismas oportunidades para ignorar o evadir estos estándares comunes porque cualquier ordenamiento administrativo o de procedimientos que se desvíe de la Directiva de Procedimientos, sería descubierto fácilmente tanto por los individuos afectados como por los organismos que controlan la implementación de las leyes de la UE. Esto podría explicar por qué los Estados de la UE utilizaron su derecho de veto inherente en el requerimiento de unanimidad, para insistir sobre una vasta cantidad de excepciones o derogaciones que aseguraran la posibilidad de mantener peculiaridades domésticas. Esto no sorprende dado que tradicionalmente han existido pocas obligaciones internacionales concernientes a los procedimientos de asilo, debido a las diversas tradiciones administrativas y judiciales de los Estados signatarios de la Convención sobre Refugiados.

Ahora se ha abandonado el requerimiento de unanimidad dentro de esta área de políticas. Está por verse

*Solicitantes de asilo albanos llegando al puerto Brindisi en Italia.*





si el sistema legislativo modificado, que permite la adopción de estándares futuros sobre asilo y a ser adoptado en el procedimiento de co-decisión bajo el Artículo 251, remediará las fallas tan características para la armonización de los procedimientos de asilo.

*la introducción de un solo procedimiento de asilo elimina una salvaguarda estructural. Además, puede incluir el riesgo de socavar la primacía de la Convención sobre Refugiados ...*

### ¿Un solo procedimiento de asilo como 'camino a la protección'?

En noviembre de 2004, la UE adoptó el 'Programa de La Haya' sobre el desarrollo de la política de justicia y asuntos internos para los próximos cinco años.<sup>7</sup> El Programa de La Haya fortalecerá la cooperación de la UE en asuntos de asilo e inmigración, además de especificar acciones que la UE tomará para lograr mayor coordinación e integración de las políticas sobre inmigración y asilo. El programa estipula que para 2010 la UE debe tener una política de asilo común ejecutada por un solo organismo, a través de un solo procedimiento. Para evitar llegar a un punto muerto en la búsqueda de consenso, casi todas las decisiones sobre inmigración de los 25 miembros de la UE — incluyendo las relativas al asilo — ya no requerirán del voto unánime sino que se tomarán por mayoría calificada.<sup>8</sup>

Un solo procedimiento de asilo debería facilitar la solicitud de protección y ahorrar tanto tiempo como dinero. Puede que demuestre ser un desincentivo importante para el abuso de los sistemas existentes debido a:

- una menor duración de los procedimientos de asilo como resultado de la investigación conjunta de las bases para protección por la Convención de Refugiados y para protección secundaria
- menos recursos administrativos invertidos en unir los dos procedimientos de investigación
- la aplicación más efectiva de las decisiones de rechazo ya que se le niega a los solicitantes de asilo la oportunidad de posponer la deportación, al introducir un nuevo procedimiento por bases para la protección secundaria.
- Un enfoque para facilitar la protección e integración a través de una decisión más rápida para

otorgar protección a los que tienen genuina necesidad.

No obstante, hay algunas desventajas y problemas asociados con la introducción de un solo procedimiento, ya sea total o parcial. Una preocupación importante es el potencial de 'diluir' el estatus de refugiado de la Convención. La investigación de cualquier solicitud de asilo conlleva el riesgo de una decisión incorrecta, un riesgo que posiblemente se vea exacerbado por el actual clima de hostilidad y por un ritmo de toma de decisiones acelerado. La existencia de procedimientos separados para la investigación de bases por la Convención sobre Refugiados y bases para la protección secundaria, da la oportunidad de enmendar errores. Así pues, la introducción de un solo procedimiento de asilo elimina una salvaguarda estructural. Además, puede incluir el riesgo de socavar la primacía de la Convención sobre Refugiados, debido al incentivo para optar por la alternativa menos exigente dentro del mismo procedimiento de investigación.

La reducción de salvaguardas de procedimientos puede compensarse con estándares de procedimiento más elevados para la investigación de casos de protección secundaria lo que, en muchos casos, se deriva de la extensión del enfoque de los estándares de la UE sobre asilo. A su vez, esta extensión del enfoque de estándares de procedimiento requiere de un mayor nivel de protección en términos de los derechos de apelación. A diferencia de la Convención sobre Refugiados, que no tiene exigencias específicas en términos de los procedimientos de investigación y apelación, las obligaciones de derechos humanos de no-repatriación subyacentes a la protección secundaria, requieren el cumplir con el derecho relativo a remedios efectivos. Esto impone en los miembros de la UE la obligación de asegurarse de tener el derecho a suspender la deportación, mientras que la solución legal relevante no haya llegado a conclusión. Por tanto, la eficiencia inherente al procedimiento único de asilo no puede obtenerse sin algún tipo de inversión para la 'justicia' en términos de estándares de procedimientos mejorados.

El Consejo Europeo para Refugiados y Exiliados (ECRE por sus siglas en inglés) recibe bien la propuesta de pasos hacia el desarrollo de un

procedimiento único de asilo como un mayor avance hacia un Sistema Común Europeo de Asilo. No obstante, ECRE advierte que este debe basarse en la aplicación plena e incluyente de la Convención sobre Refugiados de 1951 y otros instrumentos legales internacionales de derechos humanos, tal y como se estableció originalmente en Tampere al principio del proceso de armonización. En este aspecto, ECRE reitera sus profundas preocupaciones sobre los estándares contenidos en la Directiva de Procedimientos, susceptibles de interpretación y aplicación de forma inconsistente con la ley internacional sobre refugiados y derechos humanos. Es vital que los Estados de la UE vean los avances hacia un procedimiento único de asilo como un medio de mejorar tanto la calidad como la eficiencia de la toma de decisiones, en lugar de una oportunidad de reducir aún más los estándares de protección hasta el mínimo común denominador, poniendo por tanto en riesgo las vidas y seguridad de individuos que huyen de la persecución.

*Tim Morris es uno de los editores de FMR. Agradecemos la información y los comentarios prestados por Jens Vedsted-Hansen de la Escuela de Leyes de la Universidad de Aarhus, Dinamarca (correo electrónico: jvh@jura.au.dk), sin los cuales este artículo no podría haberse escrito.*

1. [www.irishrefugeecouncil.ie/factsheets/dublin-convention4.html](http://www.irishrefugeecouncil.ie/factsheets/dublin-convention4.html)
2. [www.europarl.eu.int/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/summits/tam_en.htm)
3. <http://aei.pitt.edu/archive/00001277/>
4. La evaluación del Consejo Europeo sobre Refugiados y Exiliados está en: [www.ecre.org/positions/Tampere\\_June04\\_full.doc](http://www.ecre.org/positions/Tampere_June04_full.doc)
5. <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st14/st14203.en04.pdf>
6. [www.eurunion.org/news/press/2004/20040069.htm](http://www.eurunion.org/news/press/2004/20040069.htm) y más discusiones sobre la Directiva en página de NRC.
7. [www.statewatch.org/news/2004/nov/hague-annotated-final.pdf](http://www.statewatch.org/news/2004/nov/hague-annotated-final.pdf)
8. Para la UE la mayoría calificada se da cuando al menos 55% de los miembros de la Unión, incluyendo 15 países en los que al menos 65% de la población, están de acuerdo.

El equipo de Migraciones Forzadas en línea del Centro de Estudios sobre Refugiados, ha producido una página de recursos sobre el **Asilo en Europa** para esta sección especial. Visite: [www.forcedmigration.org/browse/thematic/asylum.htm](http://www.forcedmigration.org/browse/thematic/asylum.htm) (disponible solamente en inglés)

# Hacia la integración de los refugiados en Europa

por el Consejo Europeo para Refugiados y Exiliados

*El principio guía para las políticas de integración en Europa debería ser un enfoque convencional a la integración de los refugiados donde sea posible, y la prestación de servicios especializados donde sea necesario.*

La integración de refugiados es un proceso dinámico de dos vías, en el cual los individuos refugiados, los gobiernos y la sociedad trabajan conjuntamente hacia la construcción de una sociedad cohesiva. Este proceso comienza desde cero. La integración está relacionada tanto con las condiciones que faciliten y concreten la participación en todos los aspectos de la vida económica, social, cultural, civil y política del país, así como con las percepciones de los refugiados sobre su aceptación y membresía en la sociedad anfitriona.

No obstante, el enfoque en el debate actual sobre integración de refugiados a menudo se limita a que los individuos no satisfacen las expectativas de integración mantenidas por las sociedades anfitrionas. Parte del desafío de facilitar la integración de los refugiados está en el hecho de que los refugiados comparten muchas necesidades de integración con otros inmigrantes y residentes extranjeros provenientes de otros países pero también tienen, probablemente, necesidades especiales como resultado de su desplazamiento y su tratamiento en el proceso de determinación de asilo. La integración de los refugiados está íntimamente relacionada con la fase de recepción y la calidad y duración del procedimiento de determinación de asilo. El Consejo Europeo para Refugiados y Exiliados (ECRE, por sus siglas en inglés) recomienda que la fase de recepción sea reconocida como parte integral del proceso de integración de los refugiados.

## Creando una sociedad acogedora

La investigación sobre percepción pública de los refugiados ha demostrado que las personas que están menos a favor de la diversidad étnica viven en las áreas étnicamente más homogéneas. Hay poca comprensión del público sobre las razones de los refugiados para migrar. La cobertura de problemas de asilo es un área emotiva y sensible, muy a menudo los medios

de comunicación recurren al uso de lenguaje impreciso y estereotipos cuando describen los problemas de los refugiados. En los últimos años ha emergido un clima de intolerancia y xenofobia en algunos países europeos, que se opone a la integración de los refugiados y explota el miedo público del "otro". Tal actitud — basada más en racismo que en hechos — es inaceptable y altamente contraproducente para el desarrollo de una sociedad cohesiva.

Se necesita de liderazgo político para cambiar el enfoque de la disuasión, los números y los costos a la pregunta de cómo cumplir de la manera más efectiva las obligaciones legales internacionales de los Estados europeos. Los miedos y necesidades de las comunidades anfitrionas necesitan ser tomadas en serio; los encargados de diseño de políticas deben abstenerse de manipular los miedos de diferentes grupos de población por otros — o de evadir el tópico por completo.

Para promover una sociedad acogedora que facilite la integración de refugiados, ECRE recomienda que:

- la educación en escuelas, universidades y lugares de trabajo promueva el respeto por las diferencias y resalte los beneficios de la diversidad cultural.
- Los legisladores y los gobiernos asuman una mayor responsabilidad para garantizar información pública exacta y equilibrada sobre problemas de refugiados.
- Los gobiernos identifiquen y contra ataquen la desinformación, en particular cuando incite al miedo y la desconfianza hacia los refugiados, y expliquen claramente que los refugiados son personas que necesitan de protección
- Los gobiernos europeos busquen introducir legislación nacional anti-discriminación y sistemas para monitorear el acceso de los refugiados a los mercados de empleo y vivienda, así como a servicios comunitarios de salud, sociales, educativos y otros.

- Se introduzcan sistemas fácilmente accesibles para reportar quejas sobre discriminación.
- La legislación anti-discriminación debe ser respaldada por penas que reflejen la seriedad del crimen cometido, y por campañas de concienciación pública que resalten la discriminación directa, indirecta e institucional.
- Los Estados deben trabajar para asegurar que los refugiados estén conscientes de sus derechos y puedan tener acceso a estos.

## Integración política y socio-económica

El propósito de la integración política es crear condiciones que permitan a los refugiados participación en todos los aspectos de la vida política del país anfitrión. No obstante, hay diferencias políticas significativas entre los Estados en relación con las oportunidades equitativas para los refugiados.

Una pregunta clave es si los refugiados deberían ser identificados y tratados por separado. Las iniciativas de integración podrían atender necesidades específicas de los refugiados o actuar como 'puentes' hacia la prestación convencional de servicios. Podrían combinarse con servicios que se prestan a grupos de inmigrantes o minorías, siendo el objetivo general la incorporación eventual de la(s) perspectiva(s) de los refugiados en las políticas sobre minorías e igualdad. Cualquier acción positiva debe tener límite de tiempo de acuerdo con la necesidad individual, con estrategias de salida claras y dirigida hacia oportunidades igualitarias.

Con respecto a la integración política, hay muchos desafíos para la participación de los refugiados en política. En algunos países, donde los refugiados tienen el derecho de votar a nivel local, los asuntos de los refugiados se ubican a un nivel más elevado en la agenda política y los políticos se vuelven más receptivos y conscientes de los intereses de este grupo. Por ejemplo en Irlanda, donde se permitió que los solicitantes de asilo/refugiados votaran y fueran electos en las elecciones locales de junio 2004, el debate político cambió; se debatieron asuntos relacionados con refugiados y se eligió exitosamente a miembros



UNHCR/E. Dagnino

Solicitantes de asilo albanos llegando a Brindisi, Italia.

de la comunidad de inmigrantes y refugiados.

Estos últimos pueden enfrentar una serie de barreras para la integración socio-económica como resultado de sus experiencias de huida y exilio involuntario: falta de dominio del idioma del país anfitrión, aislamiento y separación de miembros de la familia y problemas de salud física y mental relacionados con traumas pasados. La desatención de los gobiernos hacia estas barreras funcionales para la integración puede resultar en la marginalización de los refugiados e impactar negativamente la sociedad como un todo.

La falta de acceso al mercado laboral durante el período inicial de arribo a un país de asilo dificulta seriamente la integración de los refugiados a largo plazo. Además, muy pocos países europeos permiten que los solicitantes de asilo trabajen mientras esperan una decisión de su solicitud de asilo. La capacitación vocacional, el reconocimiento de capacidades, la educación y tutoría del idioma son factores importantes en el proceso de lograr un empleo ventajoso [véase el artículo de Berend Jonker en las páginas 28-30] y la capacitación vocacional también puede tener un papel significativo en el empoderamiento e integración de los refugiados.

Los refugiados pueden padecer una gama de problemas de salud relacionados con sus experiencias de guerra, persecución política, tortura y encarcelamiento y las condiciones de escape de

su país de origen. Las intervenciones de salud mental y física necesitan tomar en consideración el rango de circunstancias de las vidas de los refugiados.

La disponibilidad de vivienda tiene impacto en una serie de resultados de integración, tales como salud, educación y empleo. Por tal razón, debería permitirse a los refugiados libertades similares a las que tienen los nacionales para decidir su lugar de residencia.

Las intervenciones de integración debe ser dirigidas a las necesidades particulares relacionadas con la edad de los niños, jóvenes y ancianos refugiados. También debería incorporarse una perspectiva de género dirigida a satisfacer las necesidades particulares de las mujeres refugiadas, al tiempo que también reconozca las dificultades que enfrentan los hombres refugiados.

Muchos gobiernos europeos confían en ONG para la prestación de servicios de integración para los solicitantes de asilo y los refugiados. El intercambio de información y la comunicación puede ayudar a conciliar los diferentes enfoques e ideas de manera que se complementen entre sí en lugar de competir en detrimento de los servicios.

ECRE argumenta que:

- Los refugiados deberían gozar de derechos de residencia de largo plazo que les permitan la reunificación familiar, libertad de

movimiento, acceso a empleo y educación.

- Debería otorgarse a los refugiados el derecho a votar y ser electos a nivel local, nacional y europeo después de un máximo de tres años de residencia (se permite la participación a nivel local y europeo en Dinamarca, Suecia, Finlandia y Bélgica).
- La ciudadanía es un instrumento político importante para facilitar la integración. Los gobiernos europeos deberían considerar el Artículo 34 de la Convención Relativa al Estatus de los Refugiados y la Recomendación 564 del Consejo Europeo (1969) sobre la Adquisición por los Refugiados de la Nacionalidad de su País de Residencia y, en particular, facilitar la naturalización de los refugiados.
- La legislación de la UE limita actualmente el derecho de reunificación familiar a las personas que cumplen los criterios de la Convención sobre Refugiados de 1951. Este debería extenderse a cualquier persona no cubierta por la Convención sobre Refugiados de 1951, pero con necesidad de protección internacional.
- Cualquier restricción sobre empleo debería levantarse en la fase más temprana posible y no después de seis meses desde el momento de la solicitud inicial de asilo.
- Deberían otorgarse becas de estudio y reconocerse las capacitaciones con más facilidad.
- Los proveedores de salud deberían, en la medida de lo posible, desarrollar servicios culturalmente

sensibles que reconcilien las normas de salubridad europeas con las orientaciones de salud no occidentales.

- Debería proveerse capacitación para profesionales, incluyendo doctores, enfermeras, maestros, intérpretes y otros, sobre cuestiones de refugiados e intercambio cultural en establecimientos educativos y en lugares de trabajo
- Los Estados deberían asegurar la participación de todos los sectores de la población de refugiados, incluyendo los grupos con necesidades especiales o vulnerables, en el diseño, implementación y evaluación de los programas de integración.
- Las autoridades gubernamentales y las ONG que prestan los servicios a los solicitantes de asilo y refugiados deberían trabajar en consonancia con las responsabilidades claramente definidas.

Los pasos finales del proceso de integración ocurren en las relaciones inter-personales a nivel local — en el vecindario, el lugar de trabajo, la educación de sus hijos y con amigos. Los diseñadores de políticas necesitan estar conscientes de la dimensión inter-personal de la integración, creando oportunidades para este tipo de interacción a nivel local.

### Integración cultural

La diversidad cultural es una característica notable de la Europa democrática de hoy en día. Las sociedades europeas difieren considerablemente, no obstante, en el grado al cual acogen la diversidad cultural y en las formas en las que lidian tanto con recién llegados (refugiados e inmigrantes) como con extranjeros establecidos y minorías en general. La historia misma de Europa como una región productora de refugiados no debe olvidarse, así como el hecho de que tanto la migración interna en Europa como la del exterior hacia ese continente, ha contribuido a su creciente riqueza y no a su empobrecimiento. Esto debería reconocerse en las políticas de integración tanto a nivel nacional como europeo.

La 'cultura' no es un concepto estático sino que evoluciona constantemente. Para obtener integración cultural no es necesario que se adquieran todas las nociones percibidas individualmente de una cultura particular. No obstante, hay una serie de valores clave que subyacen en las culturas de los países europeos democráticos: derechos humanos, el principio de la equidad, la protección de las minorías, la democracia, la separación del Estado y la Iglesia y el imperio de la ley.

La religión tiene un papel importante para muchos solicitantes de asilo y refugiados y esto puede presentar tanto oportunidades como desafíos para las sociedades. Los grupos de recién llegados podrían revitalizar los grupos religiosos ya existentes, pero sus creencias podrían también estar en contra de una separación de Estado e Iglesia en las sociedades occidentales secularizadas. Las organizaciones religiosas en la sociedad anfitriona pueden promover la tolerancia religiosa, el respeto y la comprensión entre los miembros de diferentes denominaciones, la prestación de servicios para refugiados recién llegados así como proveer oportunidades para contactar a otros ya establecidos en la comunidad.

Los refugiados tienen lazos culturales en más de un país. Aunque principalmente es una cuestión política y legal, la ciudadanía puede ser vista como una herramienta para reconocer estas identidades 'transnacionales' o 'múltiples'. Algunos países han reconocido la doble ciudadanía como una posibilidad para atraer la cooperación económica internacional a través de inversión extranjera directa o el turismo. No obstante, en los países europeos persiste la creencia de que la doble ciudadanía conlleva problemas de lealtad y pertenencia.

- Deberían establecerse diferentes plataformas inter-religiosas para fortalecer el conocimiento de la(s) religión(es) entre el personal gubernamental, los periodistas y el público, incluyendo los estudiantes escolares.
- El papel de las organizaciones religiosas en la promoción del respeto y la comprensión y la prestación de servicios esenciales debería ser reconocido y aprovechado por los diseñadores de políticas.
- Debería permitirse a los refugiados el mantener su nacionalidad original en la medida de lo posible (esto es, otorgándoles doble ciudadanía).

### Conclusión

Las recomendaciones presentadas no pueden representar una panacea para todos los desafíos de integración en todos los países. No obstante, todos los países deben mejorar sus esfuerzos de integración y comprender la importancia de desarrollar sociedades cohesivas. Igualmente, los refugiados individuales deben estar conscientes de sus responsabilidades hacia sus países anfitriones con respecto a los valores comunes. Los mismos refugiados son los actores más importantes de su integración y las iniciativas

encaminadas a este propósito deberían incluir su participación, conocimiento y experiencia. El empoderamiento de los refugiados es crucial para garantizar que sus voces sean escuchadas en el debate de la integración.

*Este artículo está basado en el documento a ser publicado por ECRE Hacia la Integración de los Refugiados en Europa (Towards the Integration of Refugees in Europe). Es parte de una serie de propuestas desarrolladas por ECRE, tituladas 'El Camino a Seguir—El Papel de Europa en el Sistema Global de Protección de Refugiados', diseñado para brindar recomendaciones constructivas sobre una serie de cuestiones en el tópico de las políticas de refugiados con intención de contribuir e influenciar positivamente el debate europeo. El documento sobre integración de refugiados fue desarrollado con información de las agencias miembro de ECRE y fue escrito por Christiane Wirth, Henry Mårtenson, David Hudson y Roswitha Weiler. Correo electrónico: [ecre@ecre.org](mailto:ecre@ecre.org). Sitio web: [www.ecre.org](http://www.ecre.org)*

### Hacia un programa de reasentamiento europeo

En este documento ECRE pide a Europa incrementar sustancialmente sus actividades de reasentamiento tanto a nivel nacional como europeo, y así tener una parte más justa del gran número de refugiados mundiales que tienen necesidad urgente de reasentamiento. ECRE sugiere un programa conjunto de reasentamiento que podría ser desarrollado y cómo funcionaría este sobre la base de las visiones y experiencias de agencias miembros de ECRE. El documento analiza cómo se podrían establecer los compromisos para reasentar un cierto número de refugiados y cómo podrían compartirse responsabilidades por parte de los Estados, así como qué criterios deberían utilizarse para cumplir los compromisos acordados (es decir, quién va a ser reasentado). Explica el proceso de reasentamiento con cierto detalle y hace sugerencias sobre cómo podrían ajustarse las actividades de identificación, procesamiento, toma de decisiones y actividades previas a la partida en el contexto de un programa europeo de reasentamiento. Se enfatiza sobre el importante papel que deberían tener ACNUR, las ONG y los refugiados.

Este documento es parte de la serie de propuestas de ECRE detalladas arriba. El documento está en línea en [www.ecre.org](http://www.ecre.org).

# Europa busca solucionar el ‘problema de asilo’ en África

por Heaven Crawley

*El deseo de reducir el número de solicitantes de asilo en Europa y de asegurar soluciones duraderas al problema del asilo ha provocado una controversia sobre el procesamiento extra-territorial. No obstante, la solución más efectiva y duradera sería dar atención a las causas primordiales de la migración inicial.*

Desde 1999, Europa se embarcó en un largo proceso - y a menudo doloroso - de armonización de políticas con la intención de presentar una política de asilo común a toda Europa. La historia reciente de las políticas migratorias europeas ha estado dominada por dos objetivos que apuntan en direcciones opuestas. Por un lado, las poblaciones cada vez de mayor edad y los mercados laborales cambiantes, en la mayoría de los países europeos, han creado oportunidades para inmigrantes tanto en trabajos altamente calificados como no calificados. Por el otro, hay una preocupación creciente sobre el ‘problema del asilo’ - pese a que el número de personas que solicitan asilo en la Unión Europea es cada vez menor. Muchos políticos, legisladores y miembros del público creen que el asilo está siendo (mal)usado como un medio para acceder a la Unión Europea y que esto reduce la eficiencia de los mercados laborales de esa región, su procesamiento y seguridad social involucra un gasto sustancial y socava la confianza del público en cuanto a la capacidad de Europa de controlar sus fronteras.

A medida que estos eventos han tenido lugar en el viejo continente, ACNUR y otras organizaciones han instado a los Estados a que atiendan las causas primordiales de la migración forzada y a diseñar soluciones duraderas a tal migración, que permitan a las personas permanecer en sus regiones de origen en lugar de realizar viajes largos y a menudo peligrosos para tener acceso a la protección. Por muchos años, ACNUR se ha esforzado por enlazar la asistencia humanitaria con el proceso de desarrollo en las regiones menos prósperas del mundo. Más recientemente, esta organización ha intentado establecer un marco integral para la protección de refugiados y atender las causas primordiales de la migración forzada

a través de sus Consultas Globales sobre Protección Internacional, y la subsiguiente Agenda para la Protección y la Iniciativa ‘Convention Plus’. Esta se enfoca en el uso estratégico del reasentamiento, medidas para atender movimientos secundarios irregulares de los refugiados y solicitantes de asilo, así como en el establecimiento de ayuda para el desarrollo de soluciones duraderas.

El deseo de los países europeos de reducir el número de solicitantes de asilo de los que son responsables y la preocupación de ACNUR por encontrar soluciones duraderas, se han unido de forma más bien inesperada y preocupante en recientes discusiones sobre el llamado ‘procesamiento extra-territorial’.

## Propuestas para procesar solicitudes en África

A principios de 2003, el Consejo Europeo -principal entidad de toma de decisiones de la Unión Europea (UE) y a cuyas reuniones asisten los más importantes líderes o ministros de la Unión- recibió dos propuestas, una del gobierno británico y otra de ACNUR, cada una precisando sus ideas para un futuro Sistema Europeo de Asilo.

La propuesta inglesa, titulada Nuevos Enfoques Internacionales a la Protección por Asilo (*New International Approaches to Asylum Protection*)<sup>1</sup>, circuló entre los ministros de la UE por iniciativa del Primer Ministro británico Tony Blair. Esta contenía dos elementos separados pero interrelacionados:

- **Áreas de Protección Regionales (RPA, por sus siglas en inglés)** -a ser establecidas en las regiones de origen. Los solicitantes de asilo de ciertos países podrían ser repatriados a sus regiones de origen donde se les podría ofrecer ‘protección efectiva’, y donde sus

casos serían procesados con mira a reasentarse de forma controlada en sus regiones de origen o, para algunos, acceder a ciertas modalidades de reasentamiento en Europa.

- **Centros de Procesamiento en Tránsito (TPC, por sus siglas en inglés)** -a ser establecidos en rutas de tránsito principales hacia la Unión Europea, cerca de sus fronteras, a los cuales se podría llevar a solicitantes de asilo que arribaran espontáneamente en el Reino Unido u otro Estado miembro de la Unión y donde sus solicitudes se procesarían. Aquellos a los que se les otorgara el estatus de refugiados podrían luego ser reasentados en Estados participantes de la UE mientras que otros serían repatriados a sus países.

La propuesta de ACNUR -que ha sido vista ampliamente como un intento de mejorar los aspectos más dañinos de la propuesta del Reino Unido -fue

*criticar duramente el asilo se ha vuelto muy popular para los políticos*

presentada como la ‘extensión a la UE’ a partir de su más amplia iniciativa Convention Plus. Esta iniciativa propone separar a los grupos que claramente están abusando del sistema y enviarlos a uno o más centros de recepción en algún lugar dentro de la Unión, donde sus reclamos puedan ser examinados rápidamente por equipos conjuntos de la UE.

Las propuestas del Reino Unido provocaron fuertes críticas de parte del público y los políticos debido a que no se interpretaron como auténticas iniciativas de atender las causas de la migración forzada sino más bien, como un intento populista de proyectar una imagen de ‘estricto’ en el tema del asilo. En el Reino Unido, como en muchos otros países en Europa, criticar duramente el asilo se ha vuelto muy popular para los políticos de todas las tendencias. Aunque las propuestas de ACNUR tuvieron una acogida más favorable que las británicas, fueron recibidas con reservas por quienes se preocupan de que la noción de instaurar un proceso paralelo de



determinación representara un alejamiento de los principios de la Convención sobre Refugiados de 1951.

### ¿Qué ocurrió con las propuestas?

Aunque no fueran enteramente nuevas, las propuestas del Reino Unido fueron un catalizador para un intenso debate dentro y fuera de Europa sobre el futuro del régimen de protección internacional.

La Comisión Europea, el brazo ejecutivo de la UE, respondió a ambos conjuntos de propuestas publicando un documento que efectivamente rechazaba las propuestas del Reino Unido por no ser factibles y en su lugar presentaba su propio enfoque para establecer sistemas de asilo más accesibles, equitativos y controlados en Europa. La Comisión reiteró que cualquier enfoque nuevo debería mejorar la protección internacional en lugar de asignar la responsabilidad de la misma a otros, y debería estar gobernado por diez principios clave -incluyendo la necesidad de respetar plenamente las obligaciones legales internacionales de los Estados miembros, la necesidad de mejorar la calidad de la toma de decisiones sobre asilo en Europa y el reconocimiento de que la forma más efectiva de resolver el problema de los

refugiados es reducir su necesidad de movimiento. En especial, la Comisión también recomendó un esquema de reasentamiento general para la UE que permita a los refugiados viajar legalmente a la misma para acceder a protección y soluciones duraderas.

Aunque las propuestas del Reino Unido fueron rechazadas a nivel de la Unión, los países europeos individuales -y hasta cierto punto la Comisión misma- siguen buscando resolver el 'problema del asilo' en África. El gobierno inglés, por ejemplo, ha mantenido las discusiones 'tras bambalinas' con varios países de la UE (específicamente con los Países Bajos y Dinamarca) en un intento de establecer una 'coalición de los a favor'. En abril de 2004, el gobierno del Reino Unido indicó que se había alejado de la idea de las Áreas de Protección Regionales y que en su lugar, se estaban tratando de desarrollar 'asociaciones migratorias' con terceros en la región de origen. Tanzania, Kenia y Somalia han sido identificados como posibles países con los cuales se podrían establecer tales asociaciones. Aunque no está claro en qué pueda consistir esta asociación o cómo podría establecerse, se ha mencionado que estas propuestas podrían incluir planes de procesar a los solicitantes de asilo en sus propias regiones de origen en un esquema posiblemente vinculado a ayuda y asistencia adicional para el

desarrollo. Los gobiernos holandés y danés han mostrado particular interés por la propuesta del Reino Unido de procesamiento extra-territorial, dado que previamente ambos gobiernos han presentado agendas similares.

Alemania objetó fuertemente las propuestas del Reino Unido, pero en octubre de 2004, presentó sus propios planes para establecer campos de tránsito en el norte de África donde oficiales de la UE recibirían y examinarían las solicitudes de asilo. De acuerdo con la propuesta alemana, se permitiría a aquéllos que se determinaba que eran refugiados en África que se asentarán en países europeos, aunque no tendrían el mismo estatus que otorga la ley de esa región. Aquellos que se consideran fuera de riesgo serán enviados de regreso a sus países de origen.

Aunque ningún país ha vetado explícitamente las propuestas, parecen estar profundamente divididos sobre la funcionalidad de tal plan con Francia, Suecia y, hasta cierto punto Irlanda, fuertemente opuestas a las propuestas de procesamiento de solicitudes de asilo fuera de Europa. Las propuestas alemanas, no obstante, son ampliamente respaldadas por el gobierno italiano que recién solicitó a Libia bloquear los esfuerzos de dos millones de personas que

*Oficiales de inmigración inspeccionan camiones en busca de inmigrantes ilegales, en los muelles de Dover, Kent, Reino Unido*



supuestamente esperan cruzar el Mediterráneo. Como parte de un acuerdo bilateral entre Italia y Libia, el gobierno italiano planea enviar 150 oficiales de policía a ese país para ayudar a capacitar a sus contrapartes. Además, Libia comprará equipo y vehículos militares a Italia -incluyendo aeroplanos, barcos, helicópteros y vehículos todo-terreno, necesarios para bloquear el tráfico de inmigrantes indocumentados a Europa. Italia ha dicho que los planes para establecer campos de tránsito en Libia seguirán adelante, pese a la oposición hacia los mismos.

Aunque la Comisión Europea ha señalado que mantiene una mente abierta sobre las diversas propuestas, es importante notar que ella misma también ha propuesto financiar un esquema de ayuda para que Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia desarrollen sus propias leyes de asilo y capaciten personal para procesar solicitudes de asilo en estrecha cooperación con ACNUR. A diferencia de los campos de tránsito propuestos, los centros financiados por la Comisión no podrían procesar solicitudes de asilo para Europa. En su lugar, al haber firmado la Convención sobre Refugiados de 1951, los países que recojan solicitantes de asilo -presumiblemente en camino a Europa- procesarían las solicitudes ellos mismos y determinarían si el individuo en cuestión tiene necesidad de protección en dichos países. Si las personas en busca de asilo no lo solicitaran en dicho país sino que entraran a Europa, se consideraría que han pasado por un 'tercer país seguro' y se les requeriría regresar ahí para que su solicitud de asilo fuera considerada. Aunque el esquema piloto no debería confundirse con las diversas propuestas para centros de tránsito y en muchas formas es muy distinta, esta iniciativa, al ser vista junto con las otras aquí presentadas, sugiere que Europa sigue buscando soluciones a lo que percibe como el 'problema del asilo' en África.

### ¿El final de la protección en Europa?

Los recientes eventos en la política y la práctica de asilo en Europa tienen múltiples implicaciones. Varias organizaciones, incluyendo Amnistía Internacional y ACNUR han expresado su preocupación por los países en los cuales se propone establecer campos de tránsito. Aunque desde un punto de vista geográfico pueden ser los más apropiados, varios de estos países -más específicamente Libia y

Argelia -no satisfacen los estándares internacionales sobre derechos humanos y por lo tanto no puede esperarse que alberguen de forma segura a solicitantes de asilo mientras se toma una decisión. Además, la experiencia ha mostrado que los campos de refugiados de gran escala, donde quiera que estén, a menudo tienen sus propias dificultades internas tanto en términos de prestación de servicios como de seguridad y, en algunos casos, provocan inestabilidad en el área circundante. También hay preocupación de que la calidad de la toma de decisiones pueda no ser suficiente para asegurarse de que aquellos que necesitan protección sean identificados y no repatriados a sus países. Aún en los países europeos las decisiones iniciales a menudo están erradas. Entre el 30 y el 60% de todas las personas con estatus de refugiados en la UE son reconocidos como tales solamente después de apelaciones contra decisiones iniciales que les han negado el estatus.

En un nivel más estratégico está la situación de si se ha identificado correctamente el 'problema del asilo' y, por lo tanto, si los campos de tránsito son la solución. Como se ha indicado antes, el problema para Europa se ha expresado en términos del número de solicitantes de asilo y en el costo asociado al procesamiento de solicitudes. Numéricamente hablando, aunque la proporción de solicitantes de asilo que ingresan a Europa a través de África no es insignificante, no representa la mayor proporción de solicitudes. Grandes números de solicitantes de asilo vienen también de otras regiones del mundo donde hay conflictos y represión política.

En 2003 y 2004, el mayor número de solicitantes de asilo en este continente vinieron de la Federación Rusa, Serbia y Montenegro, Turquía, China, India, Iraq e Irán. Aunque hubo algunos países africanos en la lista de países con mayor producción de refugiados -incluyendo Nigeria, la República Democrática del Congo y Somalia- estos no representaron una proporción significativa del gran total. Más aún, hay evidencia de que las políticas existentes que han tratado de impedir a las personas el tener acceso a Europa, simplemente han empujado a las personas a la clandestinidad e

incremento de su vulnerabilidad.

De forma similar, en términos de costo, parece ser que los análisis del 'problema del asilo' y la solución propuesta no están de acuerdo entre sí. Aunque es verdad que, el estimado de US\$10 billardos que los Estados industrializados gastan cada año en sus sistemas de asilo, es sustancialmente mayor que el US\$1.1 billardos que ACNUR invierte en los 20 millones de refugiados y desplazados en los países menos prósperos del mundo, cualquier sistema nuevo de campos de tránsito para procesar solicitudes de asilo fuera de Europa es probablemente muy caro, particularmente si se desarrolla en paralelo con sistemas para arribos espontáneos. Estos recursos podrían en teoría dedicarse a atender más efectivamente las causas primarias de la migración forzada.

Talvez lo más significativo es que las propuestas han despertado preocupación de que el concepto de procesamiento extraterritorial socava los principios mismos de la protección internacional y, podría significar el principio del fin de la protección real de refugiados en Europa. Muchas ONG han comentado que las propuestas de 'nueva visión' del Reino Unido tienen gran similitud con la controversial 'Solución del Pacífico', bajo la cual el gobierno australiano persuadió a Nauru y Papua-Nueva Guinea para que permitieran el establecimiento de centros de detención financiados por Australia, donde se mantenía a los

*Europa ha dado más prioridad a combatir la inmigración ilegal que a combatir las causas que originan las salidas de los refugiados y el mejoramiento de la protección en terceros países ...*

solicitantes de asilo, pendientes de la determinación de su estatus.<sup>2</sup> Del mismo modo, se teme que los campos en el norte de África y en otras partes puedan ser usados por Europa para esquivar su responsabilidad para lidiar con refugiados y solicitantes de asilo.

En última instancia, las discusiones actuales sobre políticas y el tono del debate envían un mensaje muy negativo a otros países del mundo que albergan números mucho mayores de refugiados y solicitantes de asilo que los países europeos. Tanto históricamente como en la actualidad, la gran mayoría de refugiados están localizados en países en desarrollo, cerca de sus países de origen. Presumiblemente es aquí donde se debería enfocar el esfuerzo político y los recursos financieros.

Estos esfuerzos deberían dirigirse a atender las causas primordiales del flujo de migración forzada y a apoyar a los países vecinos en la protección de aquellos que no tienen más opción que abandonar sus países de origen.

### Unión de las políticas europeas

Desde los inicios de la década de los noventa, la UE ha reconocido que necesita un enfoque integral hacia la migración que atienda problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo en países y regiones de origen y tránsito, y que esto requiere combatir la pobreza, mejorar las condiciones de vida, las oportunidades de trabajo, prevenir conflictos, consolidar los Estados democráticos y asegurar el respeto de los derechos humanos, en particular los derechos de las minorías, mujeres y niños.<sup>3</sup> No obstante, en la realidad, Europa ha dado más prioridad a combatir la inmigración ilegal que a combatir las causas que originan las salidas de los refugiados y el mejoramiento de la protección en terceros países. Esto ha resultado en una falta de coherencia entre las medidas de la UE para integrar los problemas de migración en sus políticas externas y sus objetivos de derechos humanos y desarrollo.

Los nuevos enfoques propuestos para atacar el 'problema del asilo' fracasan de forma similar, pues no tienen una visión a largo plazo de los problemas de la migración forzada debido al contexto institucional en el cual se desarrolla el diseño de políticas y las presiones domésticas de orden político-electoral. El fracaso también se debe en buena medida a una diversidad de 'brechas' (institucionales, financieras y conceptuales) que han obstruido los esfuerzos en esta área durante los últimos 50 años. Estas brechas se deben en gran parte a diferencias en objetivos y metas sobre políticas, donde por ejemplo intereses económicos poderosos entran en peligro si priorizan las políticas de derechos humanos y reducción de la pobreza.

La solución más efectiva y duradera del 'problema del asilo' de Europa es atender las causas primordiales de la migración inicial. Aunque esto está ampliamente comprendido y aceptado, es difícil convertir la retórica en realidad. Atacar las causas subyacentes de la migración forzada no es fácil. Pero, si se puede lograr, ofrece ganancias que van mucho más allá de titulares en la prensa nacional. Todavía hay gran potencial no reconocido ni utilizado para el diseño de políticas 'conjuntas' en Europa, que establezcan coherencia entre las de la UE en áreas

de prevención de conflictos, política exterior y de seguridad comunes, comercio, política de ayuda humanitaria y para el desarrollo, y política agrícola común. Con la gran ventaja comparativa que deriva de su presencia en muchas localidades geográficas, sectores y campos de política, la UE está bien posicionada para tomar liderazgo en el campo de desarrollo de la migración. La pregunta pendiente es ¿tiene el coraje político para hacerlo?

**Heaven Crawley (correo electrónico [heaven@amre.co.uk](mailto:heaven@amre.co.uk)) es Directora de AMRE Consulting, una compañía de investigación independiente especializada en asuntos migratorios del Reino Unido y Europa ([www.amre.co.uk](http://www.amre.co.uk)).**

1. La propuesta del Reino Unido puede ser encontrada en [www.refugeecouncil.org.uk/downloads/policy\\_briefings/blair\\_newvision\\_report.pdf](http://www.refugeecouncil.org.uk/downloads/policy_briefings/blair_newvision_report.pdf)
2. Ver FMR 13 en [www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR13/fmr13.7.pdf](http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR13/fmr13.7.pdf)
3. Consejo Europeo de Tampere 15/16 de octubre de 1999, Conclusiones presidenciales (párrafo 11) disponible en [www.europarl.eu.int/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/summits/tam_en.htm)

*Solicitantes de asilo de varios países en el Centro Sangatte de la Cruz Roja, cerca de Calais, Francia.*



# Integración y dispersión en el Reino Unido

por David Griffiths, Nando Sigona y Roger Zetter

*A menudo se sugiere que las Organizaciones Comunitarias de Refugiados (RCO, por sus siglas en inglés) jueguen un papel clave en brindar asistencia para la adaptación e integración en el Reino Unido. Pero ¿qué pasa cuando la política de recepción para solicitantes de asilo y refugiados cambia radicalmente?*

Cuando los solicitantes de asilo y refugiados eran relativamente pocos en número en el Reino Unido, las RCO eran consideradas motores primarios para facilitar su integración. La 'integración' es el proceso de 'adaptarse al' nuevo ambiente, adaptación individual, pero también implica un proceso a más largo plazo y bi-direccional entre los refugiados y la sociedad receptora. Las RCO proveían asistencia material, facilitaban el acceso al mercado laboral y a los sistemas de apoyo social del país anfitrión. En mayor o menor grado, también ofrecían solidaridad política para sus miembros en el exilio.

No obstante, con el incremento del número de solicitantes de asilo en la década de los noventa, vino el desarrollo de políticas cada vez más hostiles de disuasión y restricción hacia los inmigrantes forzados. Parte de este cambio en política involucra cambios fundamentales en el proceso de prestación de servicio social y vivienda para los solicitantes de asilo que esperan a que se decida sobre sus solicitudes.

## La dispersión

La Ley del Reino Unido sobre Asilo e Inmigración de 1999 marcó un cambio radical en la política británica sobre asilo, al introducir nuevos procedimientos para la recepción y acomodamiento de solicitantes de asilo durante la determinación de su estatus en el Reino Unido. El antiguo sistema descentralizado que permitía a los solicitantes de asilo vivir donde quisieran — con frecuencia, donde tenían acceso a redes sociales y comunidades — y acceder a los sistemas regulares de bienestar social, se reemplazó por un proceso centralizado.

Se estableció una nueva agencia, la Agencia Nacional de Apoyo al Asilo (NASS, por sus siglas en inglés), dentro del Departamento de Inmigración y

Nacionalidad de la Oficina Central. Esta Ley retiró por completo a los solicitantes de asilo los derechos a beneficios sociales y encargó a la NASS su dispersión obligatoria, lejos de las áreas de vivienda altamente pobladas en el sureste y hacia las menos pobladas en ciudades industriales más antiguas en la región central, el norte y Escocia. La vivienda se alquila principalmente a propietarios privados y a algunas autoridades locales en las llamadas 'áreas agrupadas', donde los servicios son coordinados por Consorcios Regionales de autoridades locales, ONG y contratistas de vivienda. Cerca de 41,500 solicitantes de asilo fueron dispersados en 2004.

Este nuevo régimen ha tenido muchos impactos trascendentales y ha sido objeto de crítica continua. Esta última surge en parte de los confusos mensajes provenientes de la Oficina Central del Reino Unido. Junto con el endurecimiento de las políticas de asilo y la introducción de la dispersión, la Oficina Central ha introducido una estrategia de integración de refugiados (iniciada en 2000 y modificada en 2004 y 2005). La integración de los refugiados como la dispersión, se basa en el principio de desarrollar estrategias regionales sobre refugiados coordinadas por consorcios de autoridades locales que involucran a las RCO como potenciales contrapartes. No obstante, una reciente investigación realizada en Londres y en dos regiones de dispersión (Birmingham en la zona central-occidental y Manchester en el noroeste),<sup>1</sup> sugiere que la dispersión ha tenido un marcado efecto en las organizaciones comunitarias que apoyan a los refugiados y solicitantes de asilo, y que este efecto no siempre es positivo.

## ¿Integración o marginación?

El aumento en tamaño y diversidad de las comunidades de refugiados y en el número de RCO, particularmente en las regiones de dispersión, están entre los resultados más significativos de este

proceso. Esta ha traído a las regiones nuevos grupos étnicos/nacionales — del África francófona, Kosovo y Bosnia, por ejemplo — así como grupos que estaban bien establecidos en Londres pero no tenían presencia en las áreas de dispersión. En muchos casos, el crecimiento en el número de RCO ha intensificado la formación de redes entre organizaciones de refugiados, autoridades locales y las principales ONG involucradas en la dispersión. Y existe una fuerte evidencia anecdótica que sugiere que las RCO dan una contribución vital a la satisfacción de las necesidades de bienestar de sus comunidades.

***“Nuestra comunidad está muy aislada, es muy vulnerable y está formada por muchas personas que hablan poco el inglés y no comprenden el sistema británico. El organizar una visita quincenal, nos permite dar orientación, interpretación y avisos para los solicitantes de asilo. Pero también funciona como un evento social para los iraníes solitarios y aislados.”***

(Refugiado iraní)

***“La sociedad iraquí es simple... Los lazos y el apoyo familiar de los vecinos es más fuerte. Siempre hay gente a tu alrededor para obtener ayuda. En el Reino Unido... [uno] tiene que hacerlo todo por sí mismo. La única forma de obtener ayuda, si uno no sabe cómo funciona el sistema, es la comunidad. Si uno tiene una comunidad apropiada [en organización], con una administración pequeña, algunos trabajadores asalariados que puedan traducir y apoyar y un lugar para reuniones, la vida puede ser mucho más fácil.”***

(Refugiado iraquí-kurdo)

En algunos casos, las RCO también proveen capacitación y vías hacia

el empleo asalariado. Algunas organizaciones somalíes han establecido cafés internet, por ejemplo. Al ayudar a los solicitantes de asilo y refugiados a comprender el sistema de bienestar social, las RCO también contribuyen a su integración en las estructuras de la sociedad receptora.

No obstante, algunos de los efectos de la política de dispersión han sido paradójicos porque las RCO operan dentro de un conjunto de limitaciones externas. Así por ejemplo las autoridades locales, ONG y los principales cuerpos de financiamiento en Londres y las dos regiones antes mencionadas, aún dominan el cómo se

**“El consejo edil decide que así es cómo vamos a atacar el problema y nos vemos forzados a hacer caber clavos cuadrados en hoyos redondos.”**  
(RCO somalí)

**“Hay un enorme problema de representatividad. Las autoridades locales quieren tener a una RCO representando a [una] comunidad y a menudo esto no es posible debido a razones sociales, culturales e históricas.”**  
(Organización Refugee Action)

establece y se les otorga ‘legitimidad’ a nuevas RCO—o no, que también puede ser el caso. El apoyo institucionalizado puede sesgar la capacidad de toma de decisiones y determinación de agenda a favor de los principales protagonistas pre-existentes involucrados en el proceso de dispersión. Tal vez es menos una asociación de lo nuevo y lo viejo, que una relación de empleado-cliente, o al menos un problema de lograr pasar de los guardianes existentes.

La estructura del régimen de dispersión también inhibe el amplio potencial de las RCO como agentes de integración para aquellos con estatus de refugiados de Convención. Concebida dentro de la lógica más amplia de disuasión y control de los costos de bienestar social, la dispersión se basa en un modelo institucional que involucra a los Consorcios Regionales, las ONG y los sectores privado y de voluntariado. Las RCO solo tienen un papel secundario en este nuevo ordenamiento como representantes de sus ‘comunidades’ particulares. Como

resultado se hace muy difícil acceder al financiamiento. Esto se ha convertido en un impedimento mayúsculo para el desarrollo de estructuras y capacidades que ayuden a sus comunidades a asentarse e integrarse.

### ¿Más allá de la satisfacción de las necesidades básicas?

Pese a los claros beneficios asociados con el desarrollo de las RCO en las regiones de dispersión, actualmente la mayoría de ellas no tienen los recursos suficientes para contribuir a la integración de los refugiados a largo plazo. Su papel ha sido y continúa siendo esencialmente ‘defensivo’ — cubrir la brecha y satisfacer necesidades especiales—en lugar de estar involucradas activamente en el desarrollo de recursos individuales y comunitarios. Según nuestro estudio, solo una minoría muy pequeña de RCO tiene los recursos para hacer funcionar los programas de educación, capacitación y empleo que promoverían la integración a largo plazo en el mercado laboral.

Hay factores adicionales que también despiertan dudas sobre el papel que se presume tendrán las RCO en contribuir a la adaptación e integración de los refugiados en el Reino Unido. Una de estas es la importante distinción que emerge entre la formación formal e informal de redes en las comunidades de refugiados. Hay, por ejemplo, una notable resistencia de parte de ciertos grupos de refugiados a formalizar e institucionalizar sus redes. Las principales razones que se dan son el deseo de no pertenecer a los canales formales ni participar en el modelo competitivo de búsqueda de financiamiento del sector voluntario británico. Pero en un ambiente que justamente se percibe como cada

**Los grupos de apoyo quieren aplicar los mismos moldes a todas las organizaciones de refugiados pero no saben realmente cómo relacionarse con las comunidades de forma individual. Las ven como un todo pero nunca van y hablan con ellas.”**

(grupo de mujeres de Sierra Leona)

vez más hostil hacia los refugiados y solicitantes de asilo tanto a nivel nacional como local, el deseo de reducir la ‘visibilidad’ y permanecer en los márgenes no puede ser ignorado.

De cualquier modo, las organizaciones formales solo son la parte visible de un horizonte más grande que incluye una vasta red de formas de organización social de carácter informal, transitoria, anónima y extraoficial. Por lo tanto es muy incierto hasta que punto las RCO formalmente constituidas son centrales en las redes oficiales de refugiados, o periféricas para las fuentes ‘informales’ principales de actividad comunitaria con respecto a cómo ocurre la integración. En el contexto actual, no se puede asumir que las RCO formalmente constituidas sean automáticamente el eje de la actividad comunitaria y los motores primarios que propician la integración en los miembros de la comunidad.

Si se juzga a la integración como un proceso de doble vía entre los refugiados y la sociedad receptora, no parece que esta aparezca en la agenda de las agencias regionales dominantes ni de las instituciones relacionadas con las RCO. Su papel de asistencia a los refugiados está dado



Familia liberiana (parte del Programa del Reino Unido para el reasentamiento de refugiados vulnerables) durante una reunión de orientación con un trabajador de la línea de ayuda al migrante, Reino Unido.



**“Tenemos un pequeño financiamiento para capacitación y algunas pertenencias, pero tenemos que luchar por el financiamiento. Y una de las limitaciones más grandes es que los grandes patrocinadores tienden a hacer la pregunta ‘Así que no tienen un historial’... Llenar los formularios porque algunas de las preguntas no son claras... Luchamos por entender cuál es el resultado, la salida, los insumos, ... Muchos nos ofrecen ayuda. Uno puede llamar y decirles ‘qué quiso decir aquí’ y ellos explican qué quieren decir. Luego uno responde pero de todos modos, no se obtiene el financiamiento. Algunas veces no sabemos qué es lo que quieren.”**

(RCO sudanesa)

como un objetivo político pero, ya que continúan siendo socios menores en los consorcios locales, reciben poco apoyo sustancial. Hay una amplia brecha entre las políticas que predicán promover la representación comunitaria, la integración y las oportunidades equitativas y el resultado real para

grupos étnicos específicos. Lo que les pasa a las RCO, particularmente en relación a las limitaciones de financiamiento y su relación con las principales agencias, tiene sus raíces en las más amplias desigualdades estructurales que continúan obstaculizando a las minorías étnicas en el Reino Unido.

### Conclusión

Esta evidencia sugiere que lejos de ser central para la integración de refugiados en el Reino Unido actual, las RCO formalmente constituidas, pueden haber sido forzadas a un papel que perpetúa su marginalidad como provisoros de servicio a orillas de sus comunidades. En tal situación, las redes informales pueden ser más importantes que las organizaciones formales en el proceso de integración. Pero no debemos ignorar el hecho de que a menudo es un recurso final. Aunque las organizaciones nuevas en las regiones de dispersión pueden decidir establecer canales externos reconocidos, las posibilidades para hacerlo están limitadas y dependen mucho de la disponibilidad local de recursos.

Por sobre todo, el potencial integrador de las RCO está severamente limitado por el énfasis en la disuasión y el control en la política de inmigración. Las RCO son actores en un escenario diseñado por otros. Esto provoca preguntas importantes sobre cómo pueden superarse las limitaciones en el papel que tienen asignado y,

sobre si formas más transparentes de asociación pueden fluir hacia un mejor reconocimiento de las destrezas y capacidades que indudablemente poseen.

Hay una tensión aparentemente intratable entre, por un lado, participar y organizarse independientemente como comunidades de refugiados, y por el otro, la aceptación dentro de las redes oficiales y las relaciones sociales. En el pasado, el mayor marco de la incorporación de inmigrantes se centraba en las relaciones multiculturales de raza como un determinante principal de las formas en las que los refugiados, como otros inmigrantes en épocas anteriores, se organizaban en Gran Bretaña. A medida que la política y la práctica se endurecen, hasta la frase ‘organización comunitaria de refugiados’ está en riesgo de volverse un término peyorativo.

**David Griffiths, Nando Sigona y Roger Zetter trabajan en la Unidad de Investigación sobre Desarrollo y Migración Forzada, Universidad Oxford Brookes. Correo electrónico: [dfm\\_unit@brookes.ac.uk](mailto:dfm_unit@brookes.ac.uk)**

1 Zetter, Griffiths y Sigona ‘Organizaciones de Refugiados con Base Comunitaria en el Reino Unido: un Análisis de Capital Social’, 2004. (‘Refugee Community Based Organizations in the UK: A Social Capital Analysis’, 2004), Beca de investigación de la ESRC R000239583. El reporte de investigación está en [www.brookes.ac.uk/schools/planning/dfm/rco.htm](http://www.brookes.ac.uk/schools/planning/dfm/rco.htm)

## ¿Le está fallando Europa a los niños desarraigados?

*El Programa de La Haya<sup>1</sup> de la Unión Europea (UE) pretende ‘fortalecer la libertad, seguridad y justicia’ dentro de la UE en los próximos cinco años. ¿Cuál es el impacto probable de este y otros avances de la política europea sobre los niños desarraigados?*

Se denominan niños desarraigados a los menores de 18 años que se encuentran fuera de su país de origen, separados de ambos padres o de sus encargados primarios asignados previamente por la vía legal o por costumbre. Algunos niños se encuentran completamente solos mientras que otros pueden que vivan con miembros de su familia extendida. Todos estos son niños desarraigados y

con derecho a protección internacional bajo un amplio rango de instrumentos internacionales y regionales.

El Programa de Niños Desarraigados en Europa (SCEP, por sus siglas en inglés) es una iniciativa conjunta de algunos miembros de la Alianza Internacional Save the Children y ACNUR. En 2003, el SCEP publicó un reporte que analizaba las políticas y prácticas

por Diana Sutton y Terry Smith

dentro de 14 Estados miembros de la Unión Europea.<sup>2</sup> SCEP aprobó la confirmación de la UE en la cumbre en Tampere del derecho de los individuos a solicitar asilo en 1999, pero expresó preocupación porque las regulaciones y lineamientos que emergieron de la UE se enfocan principalmente en los desincentivos y controles más estrictos en lugar de hacer avanzar los derechos del individuo.

Existe poca evidencia de que haya un enfoque estricto basado en derechos para los niños a nivel de la UE ya que el control de la inmigración parece tomar precedencia sobre el ‘mayor interés’ del principio de los niños en la Convención de los Derechos del

Niño (CRC, por sus siglas en inglés).<sup>3</sup> Aunque la UE adoptó una resolución sobre ‘menores no acompañados por un adulto que sean ciudadanos de otros países’ en 1997, ésta es relativamente débil y no provee un marco para mayor protección o atención. El Programa de La Haya también seguirá una agenda dominada por la seguridad que incluye la introducción de más medidas para restringir el acceso a la UE y mayor énfasis en encontrar soluciones fuera de la UE. Quienes promovemos la implementación plena de la Convención de Derechos del Niño somos críticos sobre las medidas supuestamente diseñadas para asistir a los niños desarraigados, pero que en realidad pueden colocarlos en mayor riesgo.

### Niños y la política actual de asilo de la UE

Dentro del proceso hacia una política común de asilo de la UE (véase artículo en págs. 12-14) han aparecido una diversidad de directivas y regulaciones. Algunas pueden mejorar la atención a los niños, pero muchas de estas iniciativas han resultado diluidas y se han perdido oportunidades para satisfacer las necesidades de los niños refugiados e inmigrantes. Varios temas emergen de las Directivas:

#### *Custodia*

El SCEP promueve la representación adulta en todas las etapas del proceso de asilo para todos los niños desarraigados menores de 18. Los niños desarraigados pueden no comprender plenamente el procedimiento de determinación de asilo, o pueden sentirse atemorizados e intimidados por el mismo. Aunque varias de las Directivas consideran la prestación de custodia para los niños desarraigados, la aplicación de la frase ‘o cualquier otra representación apropiada’ invariablemente sigue a cada mención de la custodia. Esto debilita considerablemente estas referencias y es inconsistente con el enunciado de buena práctica del SCEP. La Directiva sobre Estándares Mínimos en Procedimientos de Asilo permite que los niños no acompañados por un adulto sean entrevistados como parte del proceso de asilo, sin que se requiera la presencia de un representante. La Directiva debilita aún más la provisión de custodia al establecer circunstancias en las cuales no debería asignarse un representante para actuar a favor de un niño desarraigado (estas incluyen el que un niño desarraigado pueda cumplir 18 antes de que se tome una decisión

sobre su solicitud de asilo, cuando pueden recibir asesoría legal gratuita o si está casado).

#### *Habitación para los niños*

La Directiva sobre Protección Temporal incluye una referencia a la necesidad de encontrar una ‘habitación apropiada’ para niños no acompañados por un adulto. La Directiva hace notar que donde sea posible esto debería lograrse con adultos dentro de su familia o con quienes haya viajado a Europa—pero también considera que la acomodación en centros de recepción es apropiada. Esto es preocupante ya que es difícil ver cómo las necesidades de los niños pueden ser satisfechas adecuadamente en tales situaciones.

#### *Proceso de toma de decisiones*

Dentro de las Directivas recientes hay algunas referencias a buscar los puntos de vista de los niños desarraigados, pero solo una referencia a formas de persecución específicamente a niños. La referencia a persecución específica a los niños es un desarrollo útil pero limitado si el niño sigue siendo el responsable de presentar pruebas, ya que puede tener dificultades en comprender, o explicar, por qué ha solicitado el asilo. La Directiva estaría fortalecida si hubiera incluido la necesidad de aplicar el ‘beneficio de la duda’ cuando los niños intentan demostrar sus circunstancias. Del mismo modo, no hay referencia a la edad y madurez del niño ni a cómo estos factores impactarán la habilidad del niño para comprender con exactitud las circunstancias de la salida de su país de origen y cómo presentar esto a las autoridades investigadoras.

#### *Reunificación familiar*

La Directiva sobre Reunificación Familiar define estrechamente la unidad familiar, restringiéndola a padres e hijos(as). Esto no considera la importancia cultural dentro de algunas comunidades de la familia extendida y las duras realidades de la vida para muchos niños no acompañados por un adulto, cuyos padres podrían estar muertos, desaparecidos o encarcelados. Los niños mayores de 15 años enfrentan derechos restringidos, quienes podrían tener que demostrar que dependen de sus padres y no pueden vivir solos ni sostenerse a sí mismos. También se considera someter a los niños mayores de 12 años a una prueba de integración y denegar a los que reprueben el derecho a la

reunificación. Esto es inconsistente con las provisiones de la Convención Europea sobre Derechos Humanos (Derecho a la Vida Familiar) y el artículo 1 de la CRC. En todos los casos, el ‘patrocinador’ del niño necesita haber tenido permiso de residencia por un año como mínimo.

En el texto de la Regulación de Asignación de Responsabilidad para la Evaluación de Solicitudes de Asilo en la UE, mejora el enfoque de la reunificación familiar e incluye una provisión para que los niños de un solicitante se unan a su familia en Europa. La regulación también contempla — si la base humanitaria lo dicta y es prácticamente posible — que los niños desarraigados sean reunidos con miembros de la familia en otros Estados miembros.

Ya que la definición de familia, de nuevo excluye a los miembros de la familia ‘extendida’, se puede negar a muchos niños desarraigados la reunificación con su principal encargado. Además, cuando un niño desarraigado ha viajado a través de más de un Estado de la UE, el Estado donde el niño solicita asilo será responsable de procesar la solicitud. Esta Directiva debería, por lo tanto, proveer salvaguardas para niños desarraigados en relación tanto al ‘interés genuino’ como a la estabilidad. Lamentablemente, los Estados miembros parecen ignorar muchas de las provisiones de la Directiva.

En la Directiva sobre Estándares Mínimos para Recepción hay un llamado para la pronta búsqueda de familiares y una recomendación para que aquellos que trabajan con niños desarraigados reciban capacitación. Esto es muy bien recibido. El SCEP enfatiza, sin embargo, que la búsqueda de familiares debería realizarse de forma confidencial de manera que no se exponga a la familia al peligro y que se adopte el Enunciado del SCEP sobre Buena Práctica.

#### *Repatriación*

La Directiva sobre la Definición de un refugiado y otras formas de protección, establece que los solicitantes de asilo pueden regresar a su país de origen si es posible regresar a un área del país (tal vez no donde han vivido previamente) considerada segura. De forma similar, pueden ser repatriados si se considera que organismos no estatales activos en el país pueden ofrecer protección. Esta no parece ser una respuesta apropiada para niños

que solo deberían volver al cuidado de un individuo específico, deseoso y capaz de cuidarles y donde tengan oportunidades para su desarrollo posterior.

### Con la vista hacia adelante

El Programa de La Haya está tendiendo el marco para la respuesta de la UE hacia el asilo y la inmigración en diversas áreas. La segunda fase de la armonización — que debe completarse para 2010 — busca establecer un procedimiento único de asilo y un estatus uniforme para aquellos a los que se les otorga asilo o protección secundaria. Un estudio investigará la factibilidad de un procesamiento conjunto de las solicitudes de asilo tanto dentro como fuera de la UE. Las propuestas de procesar las solicitudes fuera del territorio de la UE son preocupantes en el caso de los niños. Dado que los niños potencialmente son en extremo vulnerables, mantenerlos en centros de procesamiento externos junto con adultos y sin sistemas adecuados para su protección podría

2005 sobre estándares mínimos para procedimientos de repatriación, los que tomarán en cuenta preocupaciones especiales respecto al orden y la seguridad pública. Específicamente, las propuestas incluirán el lanzamiento de un Fondo Europeo para la Repatriación y un representante especial para una política común de re-admisión. Además habrá programas de repatriación específicos a nivel regional y nacional. El SCEP ha preparado un documento sobre su posición con respecto a la repatriación de niños desarraigados que propone la repatriación voluntaria y la toma de decisiones dentro del contexto del interés genuino del niño.<sup>4</sup> La repatriación sólo debería llevarse a cabo cuando se puede demostrar que implica un beneficio genuino para el niño tras una evaluación, planificación y preparación cuidadosas. Debería haber comunicación con las autoridades apropiadas en el país de origen y los niños solo deberían ser entregados a sus familias u otros encargados reconocidos. Cuando no se puede identificar a un encargado, es difícil ver cómo los organismos institucionales

pueden apoyar adecuadamente a un niño a través del difícil proceso de transición y reintegración que

sigue al regreso. En tales circunstancias no debe buscarse la repatriación como solución duradera.

Se fortalecerán los poderes para intercambiar información a través de las fronteras entre agencias de seguridad pública. Esto puede tener implicaciones positivas para los niños, por ejemplo, facilitar el intercambio de información sobre personas con un récord de abuso a niños para impedir que trabajen directamente con ellos. Actualmente esto no se hace y han habido casos recientes de pedófilos que cruzan fronteras sin ser detectados y obtienen empleo para trabajar con niños. No obstante, también hay implicaciones negativas: ¿qué otros usos se dará a esta información y cómo será protegida? Los niños que testifican contra sus traficantes, por ejemplo, lo hacen a costa de un gran riesgo personal. Tal información debe mantenerse confidencial para evitar potenciales venganzas contra el niño y su familia.

En el futuro inmediato podemos esperar ver una agenda política de asilo e inmigración fuertemente marcada por el tema de la seguridad y un programa sesgado hacia la repatriación. Para alcanzar medidas de protección positivas para los niños es esencial que:

- los Estados miembros de la UE busquen la armonización de políticas al más alto nivel de práctica actual y apliquen los estándares delineados en la CRC y el Enunciado del SCEP sobre Buena Práctica
- las autoridades encargadas se aseguren de que los intereses genuinos del niño se incluyan en toda legislación futura: los niños desarraigados son -primero y ante todo- niños
- la Resolución del Consejo sobre Menores no Acompañados por un Adulto que son Ciudadanos de Otro País, de 1997, sea actualizada, fortalecida y se le de fuerza de obligatoriedad legal
- los niños no sean retenidos en centros de procesamiento externos junto con adultos y sin sistemas adecuados para su protección
- los niños traficados sean percibidos como víctimas y no como criminales y las intervenciones sean informadas mediante procedimientos de protección al niño en lugar del mantenimiento de control de inmigración; deben adoptarse las recomendaciones establecidas en el excelente reporte del grupo experto de la UE sobre tráfico.<sup>5</sup>

Los niños necesitan los más altos estándares de protección. Un sistema común no debe arraigar simplemente el mínimo común denominador de las políticas y leyes de los Estados miembros, sino que debe considerar la práctica óptima y la forma más efectiva de proteger a los niños.

**Diana Sutton es Oficial Europea de Save the Children en Bruselas. Correo electrónico: diana-savechildbru@skynet.be. Ferry Smith es Asesora para el Programa de Niños Desarraigados en Europa (www.separated-children-europe-programme.org). Correo electrónico: g.wostear@btopenworld.com.**

1. [www.statewatch.org/news/2004/nov/hague-annotated-final.pdf](http://www.statewatch.org/news/2004/nov/hague-annotated-final.pdf)
2. [www.separated-children-europe-programme.org/separated\\_children/publications/reports](http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/publications/reports)
3. La CRC es la convención más ampliamente ratificada en el mundo. Unánimemente adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1989, sus 54 artículos comprenden los derechos civiles, políticos, sociales y económicos de los niños. Véase: [www.unicef.org/crc](http://www.unicef.org/crc)
4. [www.separated-children-europe-programme.org/separated\\_children/publications/reports/return\\_paper\\_final.pdf](http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/publications/reports/return_paper_final.pdf)
5. [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/fsj/crime/trafficking/fsj\\_crime\\_human\\_trafficking\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/crime/trafficking/fsj_crime_human_trafficking_en.htm)

## De forma perturbante, el Programa de La Haya no contempla la prevención de conflictos

ser peligroso y dañino para su desarrollo a largo plazo.

El Programa trae un nuevo énfasis en la dimensión externa del asilo y la migración. El objetivo es mejorar la capacidad de los Estados fuera de la UE respecto al manejo de la migración y protección de refugiados, promoción de mejor acceso a soluciones duraderas y atención a problemas prácticos asociados con el regreso de los emigrantes y solicitantes de asilo rechazados. Habrá un énfasis continuo en enlazar los debates de migración y desarrollo, lo que no necesariamente es positivo. Podríamos ver más 'cláusulas de condicionamiento'— apenas derrotadas previamente—que enlazan la ayuda para el desarrollo directamente a la migración controlada. Es preocupante que el Programa de La Haya no haga ninguna mención a la prevención de conflictos, una omisión significativa dado que investigaciones realizadas para el SCEP y otros ha establecido que la mayoría de los niños se mudan y viajan para huir de conflictos.

El Programa establece que si los inmigrantes deciden no regresar voluntariamente deben ser repatriados en contra de su voluntad. El Consejo comenzará discusiones a inicios de

# ‘Zona segura’ de Holanda en Angola

por Joris van Wijk

La guerra civil que arrasó Angola hasta 2001 desplazó a millones de personas. Desde agosto de 1998 hasta abril de 2001, los países bajos otorgaron estatus temporal a todos los angoleños que buscaran asilo. Durante el mismo período aproximadamente unos 11,000 angoleños—de los cuales más de la mitad eran menores sin encargados—solicitaron asilo en los Países Bajos. Ninguno fue repatriado forzosamente.

El hecho de que pocos regresaran incentivó a amigos y familia en Angola a pensar que los Países Bajos era un país tolerante y acogedor. Parecía que los jóvenes angoleños podían viajar a los Países Bajos, obtener estatus temporal y tener acceso a educación, simplemente en virtud de venir de una Angola destrozada por la guerra. Venir de la provincia de Cabinda, por ejemplo, donde el combate era continuo, fortalecía su solicitud, así como el ser políticamente activo en las filas de los rebeldes de UNITA (Unión Nacional para la Independencia Total de Angola).

Las políticas de asilo holandesas parecían particularmente acogedoras para los menores sin tutela. Primero porque estos se beneficiaban de mejores instalaciones de recepción, incluido el acceso a educación. Los solicitantes de asilo mayores de 18 años con estatus temporal no tenían acceso a lecciones de lenguaje o instrucción en general, pues se esperaba que eventualmente regresaran a su hogar. Segundo, las cortes holandesas establecieron que los niños angoleños sin tutela no podían ser repatriados ya que Angola carecía de ‘instalaciones adecuadas de recepción’ — es decir, no había orfanatos seguros en Angola para acomodar niños repatriados.

## Creando una ‘zona segura’

En respuesta al creciente número de solicitudes de asilo por parte de menores sin tutela, el Ministerio de Justicia decidió financiar la modernización y expansión del orfanato Mulemba en Luanda, creando

por lo tanto la ‘instalación adecuada de recepción’ que se necesitaba. El Ministro Holandés de Inmigración e Integración abrió oficialmente el orfanato en septiembre de 2003 y el Departamento de Inmigración comenzó a repatriar menores angoleños. Para enero de 2005 más de 600 angoleños—incluyendo muchos menores sin tutela—habían regresado a Angola.

Sorprendentemente, se sabe que sólo uno de estos niños de hecho permaneció en el orfanato; la mayoría prefirió buscar a miembros de su familia (extendida). El proyecto, sin embargo, es considerado un éxito por

las autoridades holandesas. Ahora se puede negar estatus temporal (o cualquier otro) a menores sin tutela provenientes de Angola que solicitan asilo debido a la existencia del orfanato. Otros países europeos — incluyendo Bélgica y Suiza — han tomado nota y están considerando financiar una cantidad de lugares en el orfanato de Mulemba para crear sus propias zonas seguras.

*Joris van Wijk es investigador en la Facultad de Derecho, Universidad Libre (Vrije Universiteit), Amsterdam. Correo electrónico: [j.vanwijk@rechten.vu.nl](mailto:j.vanwijk@rechten.vu.nl)*



*Menores sin tutela, Luanda, Angola*

# Recursos humanos desperdiciados: los empleadores ignoran el potencial de los refugiados

por Berend Jonker

*Muchos refugiados experimentan grandes dificultades para encontrar empleo. Cuando lo logran, a menudo estos están muy por debajo de sus capacidades. Doctores, abogados y maestros trabajan como conserjes, pilotos de taxi o vendedores. ¿Cómo pueden los refugiados encontrar trabajos adecuados y cómo pueden los empleadores beneficiarse más de sus destrezas?*

A lo largo y ancho de Europa, los empleadores experimentan dificultades para reclutar personal tanto capacitado como no capacitado. La tasa de empleo general en la Unión Europea (UE) está en 63.4%, significativamente menor que el 72% de los Estados Unidos. Para alcanzar la meta de la UE de elevar esta tasa a 70% para 2010, se requiere de la creación de 20 millones de empleos. El número de personas ancianas en Europa está por crecer dramáticamente—de 61 millones de personas arriba de los 65 en 2000 a un estimado de 103 millones en 2050. Al tiempo que la UE recibe más de 350 mil solicitudes de asilo al año. Por lo tanto es económica y socialmente sensato utilizar de mejor manera este enorme potencial.

## El Proyecto RESOURCE

El Proyecto de Contribución de los Refugiados a Europa (RESOURCE, por sus siglas en inglés) es una iniciativa conjunta de las agencias europeas para refugiados en todos los estados de la Unión Europea (previo a la expansión) excepto Dinamarca. A través de la investigación documental y entrevistas con refugiados que trabajan en catorce países, el proyecto analizó las prácticas y políticas que afectan la participación de los refugiados en el mercado laboral europeo. Se ha enfocado particularmente en cómo las destrezas, calificaciones y experiencia laboral están siendo utilizadas en los sectores del mercado laboral—salud y atención social, tecnología de la información e ingeniería—que actualmente experimentan escasez de personal capacitado.

El Proyecto entrevistó a 297 profesionales refugiados (hasta 25 en cada país). Se les preguntó sobre los caminos hacia la contratación y cómo habían vencido las dificultades. Dos tercios de los entrevistados eran hombres, 138 estaban entre 30 y 39 años de edad, 44 eran más jóvenes y 105 eran mayores. La mayoría venía de África y el Medio Oriente pero también había refugiados de las fronteras de Europa, Asia y América Latina.

Casi todos los entrevistados ya contaban con cierto nivel de instrucción antes de llegar a su país anfitrión. El 76% había estudiado a nivel superior o académico, del cual 63% había completado sus estudios y 14% aún estaban estudiando. Antes de arribar a la UE, cuatro quintos de los entrevistados estaban utilizando sus destrezas en sus países de origen—33% estaban trabajando en servicios de salud, 14% en ingeniería y 5% en tecnología de la información. Muchos habían obtenido una experiencia laboral considerable. En los países anfitriones, 260 refugiados (88%) eran asalariados en el momento de la entrevista. (Tómese nota de que esta no necesariamente es la situación usual de los refugiados en Europa donde muchos profesionales refugiados están desempleados o subempleados).

Aunque las condiciones para los refugiados varían de país a país, hay mucha similitud en las vías exitosas hacia el empleo en cada país.

## Destrezas personales y redes

Casi unánimemente, los entrevistados creían que sus propias destrezas,

competencia y personalidad eran los factores que más les habían ayudado a encontrar un empleo adecuado. Las características mencionadas incluían determinación, perseverancia, motivación, pensamiento positivo, auto-confianza, iniciativa, paciencia, flexibilidad, sentido del humor, buenas destrezas sociales y de comunicación, experiencia, destrezas ocupacionales, destrezas de lenguaje, dedicación y el poseer una estricta ética del trabajo. Ellos resaltaron la importancia de tomar todas las oportunidades de trabajo y fijarse metas realistas.

*“Aprendimos como aguantar y perseverar. Esta es nuestra principal destreza, la que debería valorarse más. Aprendimos a sobrevivir.”*

(Maestro keniano en el Reino Unido)

Muchos refugiados sufren de falta de confianza cuando llegan al país anfitrión. A menudo se sienten aislados e incapaces de competir por los empleos con los locales. Para recuperar su confianza es importante que los refugiados se comiencen a integrar a la sociedad tomando cursos del idioma o realizando trabajo voluntario, por ejemplo, tan pronto como sea posible después de llegar. Las redes sociales y el apoyo moral de la familia, amigos, comunidad, trabajadores sociales y orientadores laborales también son vistos como factores importantes. En muchos casos, las redes sociales y profesionales conducen directa o indirectamente a oportunidades de empleo.

## Destrezas de lenguaje

La mayoría de los entrevistados estuvieron de acuerdo en que las destrezas de lenguaje adecuadas son esenciales cuando se busca empleo o se intenta continuar capacitaciones o estudios. Las buenas destrezas de comunicación son particularmente importantes en el sector de atención de salud y trabajo social y, por lo tanto, el hablar el idioma local fluidamente

*“Aprender el idioma es lo más importante de todo en Finlandia. Muchos creen que pueden resolver sus problemas usando inglés. Sí, pueden hacerlo en la vida cotidiana pero no en la vida laboral.”*  
(Profesional de la salud iraní en Finlandia)

es vital. Muchos de los entrevistados aún se sienten inseguros y vulnerables en sus trabajos actuales debido a sus destrezas de lenguaje. El 80% de los entrevistados tenía destrezas en tres o más idiomas — una ventaja en muchos trabajos, particularmente en servicios sociales y de salud y en tecnología de la información. En Irlanda, muchos entrevistados encontraron empleo en el sector voluntario trabajando con inmigrantes debido a su conocimiento de otros idiomas. Los ingenieros y especialistas en tecnología de la información resaltaron la importancia de aprender el lenguaje técnico o de negocios en su profesión.

Desafortunadamente, no siempre es posible acceder a cursos de idioma apropiados. Muchos son demasiado lentos o simplistas para personas altamente educadas. Adicionalmente, en algunos países, tales como los Países Bajos, habían largas listas de espera para los cursos de idiomas.

### Estudios adicionales en el país anfitrión

Muchos entrevistados mencionaron los estudios adicionales en el país anfitrión (vocacionales, educación superior y capacitación práctica en el trabajo) como puntos clave para encontrar un empleo adecuado. A través de estos estudios se acostumbraron a formas y estándares de trabajo en sus países anfitriones. Además, obtuvieron calificaciones que — en contraste con

*“Aquí solo se valora la educación finlandesa...si uno tiene un certificado de otro lugar, no importa que tan reconocido sea, el Ministerio de Educación no lo aceptará y los empleadores tampoco lo valorarán.”*

(Refugiado de Somalia que trabaja en tecnología de la información en Finlandia)

las calificaciones en su país de origen— eran reconocidas por sus empleadores. Los entrevistados también descubrieron que el estudiar les dio confianza al actualizar su conocimiento y construir redes en su campo profesional. Desafortunadamente en muchos países se carece de cursos de capacitación (gratuitos o accesibles); aquellos

disponibles a menudo se dirigen a trabajo menos calificado y no aprovechan las destrezas y experiencia laboral previas de los refugiados. El tener acceso a la educación superior también es difícil. La mayoría de las instituciones de educación superior tienen requisitos y procedimientos estrictos para permitir que estudiantes extranjeros ingresen a sus cursos; estos requisitos no toman en cuenta el hecho de que los refugiados no siempre pueden demostrar sus calificaciones, o presentar documentos originales. Particularmente en países con sistemas de bienestar social menos desarrollados, la necesidad de ganarse la vida interfirió con cualquier plan de estudios y en países donde los entrevistados podían tener acceso a beneficios por desempleo, la obligación de solicitar cualquier tipo de trabajo limitó seriamente las posibilidades de capacitación. Más aún, la falta de becas o préstamos para pagar matrículas, libros, equipo, viajes, cuidado de niños y costos de vida básicos impidió estudiar a muchos entrevistados.

### Apoyo de organizaciones voluntarias y grupos comunitarios de refugiados

Muchos entrevistados mencionaron que el apoyo de ONG y organizaciones comunitarias de refugiados (RCO, por sus siglas en inglés) fue esencial para encontrar empleo. Inicialmente, muchos se beneficiaron de servicios tales como información, prestación de vivienda, asistencia legal, apoyo financiero y cursos de lenguaje. Después fueron de utilidad servicios tales como consejería vocacional, cursos para búsqueda de empleo, apoyo con solicitudes de empleo, becas para estudio/capacitación, negociación de emplazamientos en trabajos asalariados o voluntarios y programas de orientación. Las ONG y RCO también tuvieron un papel importante en dar apoyo moral y proveer de redes relevantes que algunas veces llevaron indirectamente al empleo.

El proceso de búsqueda de empleo en los países anfitriones a menudo es diferente al proceso en los países de origen. En muchos casos, los entrevistados no lograban ser contratados porque no tenían suficiente conocimiento del proceso de

reclutamiento (tal como las solicitudes y entrevistas de trabajo). Por lo tanto, los esquemas que ofrecían apoyo individual para obtener empleo fueron particularmente útiles en el proceso.

En contraste con el apoyo del sector voluntario, la mayoría de los entrevistados (en todos los países) no reciben poco o ningún apoyo significativo de parte de las organizaciones gubernamentales en sus intentos para ingresar al mercado laboral. Las agencias de empleos en muchos países eran consideradas no efectivas debido a su falta de conocimientos de las necesidades específicas de los refugiados y el valor de sus títulos, su enfoque en el sector de bajos ingresos y sus estrictas regulaciones, no diseñadas para refugiados.

### Calificación previa y experiencia laboral

Está en manos del empleador evaluar si un individuo en particular está calificado para satisfacer los requerimientos del lugar de trabajo. El problema es que la mayoría de los empleadores no están familiarizados con los sistemas extranjeros de calificación. Algunas profesiones — como la médica — son conocidas como profesiones ‘reguladas’ o ‘registradas’. El acceso a estas requiere de un proceso de reconocimiento y registro con la autoridad apropiada. Los sistemas de reconocimiento varían de país a país pero a menudo son complejos, costosos y, sobre todo, de alta inversión en términos de tiempo. Estos procedimientos pueden incluir períodos de capacitación o estudio adicional, trabajo supervisado, exámenes o una combinación de todos estos. La mayoría de los entrevistados que han pasado por procedimientos de reconocimiento han descubierto que sus títulos no fueron reconocidos o lo fueron solo parcialmente.

Por tales razones, la mayoría de los entrevistados sentía que su educación previa y experiencia laboral eran subestimadas por los empleadores y, por lo tanto, de poco valor en el proceso de búsqueda de trabajo. Lo que realmente contaba eran los estudios adicionales y la experiencia laboral en el país anfitrión. Sin embargo, una vez trabajando, sus empleadores comenzaban a valorar sus destrezas previas y la experiencia que les habían dado, por ejemplo, autoconfianza y destrezas de comunicación y administración.



### Experiencia laboral en el país anfitrión

La mayoría de los entrevistados coincidió en que es muy difícil obtener empleos adecuados sin experiencia laboral en el país anfitrión. Un entrevistado dijo: “No puedes conseguir trabajo porque no tienes experiencia laboral—pero ¿cómo puedes obtener experiencia laboral sin un trabajo?” Este círculo vicioso es difícil de romper pero la mayoría de los entrevistados eventualmente encontraron formas de hacerlo.

Mencionaron además que el trabajo voluntario, como una forma exitosa de obtener experiencia laboral en el sector social. En otros sectores, los entrevistados tuvieron que bajar sus expectativas un par de niveles. Ingenieros con experiencia, que en sus países de origen habían estado a cargo de muchos empleados, empezaron trabajando otra vez en los talleres mecánicos, escalando lugares dentro de la compañía. Otros pudieron obtener experiencia a través de prácticas supervisadas como parte de sus estudios o a través de agencias de contratación.

En los países donde los refugiados no tienen derecho a beneficios de bienestar social (tales como Grecia, Italia y España), los entrevistados a menudo se vieron forzados a aceptar trabajos no calificados y mal pagados. En países donde los refugiados reciben beneficios por desempleo, no se permitió a

algunos entrevistados aceptar trabajo voluntario o prácticas supervisadas. Muchos se vieron forzados a desempeñar un trabajo manual durante el día mientras trataban de mejorar su situación estudiando por la noche.

### Burocracia y discriminación

Los entrevistados también se enfrentaron a largos procedimientos de determinación de asilo y pobres condiciones de recepción. En la mayoría de los países no se les permitió trabajar como solicitantes de asilo, o podían solicitar un permiso de trabajo solo después de cierto período de tiempo. Durante el procedimiento de asilo, las oportunidades de obtener clases de idioma, capacitación vocacional o educación a menudo eran limitadas. Las dificultades financieras y el encontrar un lugar para vivir eran obstáculos adicionales. Claramente, este largo período de espera tuvo una influencia dañina en su auto-estima y auto-confianza, limitando seriamente su proceso de integración.

Muchos experimentaron además prejuicio en el proceso de búsqueda de empleo, así como en el lugar de trabajo y en la vida cotidiana. Ser responsable por una familia en combinación con la falta de instituciones de cuidado infantil (especialmente para madres solteras con hijos pequeños), se mencionó como barrera para la contratación. Algunos entrevistados mayores descubrieron que su edad presentaba una barrera adicional. La

combinación de edad y la inevitable brecha en su récord de trabajo tras haberse convertido en refugiado, hacían que su posición como solicitantes de empleo fuera aún más desventajosa. Finalmente, la burocracia en general se mencionó como un obstáculo más.

### Conclusión

Las agencias para refugiados deben defender el caso de los refugiados. Los Estados miembros de la Unión Europea necesitan considerar las experiencias de los refugiados en el mercado laboral y desarrollar políticas y medidas que faciliten y agilicen el camino hacia la contratación. En lugar de considerar al solicitante de asilo y al refugiado como una amenaza o una carga para la sociedad, deberíamos reconocer que estos nuevos ciudadanos pueden contribuir sustancialmente en sus países anfitriones. Este enfoque requiere de un cambio sustancial en actitud y en política hacia estos nuevos inmigrantes: el incentivar en lugar de desincentivar, el incluir en lugar de excluir.

**Berend Jonker es Administrador de Proyectos de la organización “Education Action Internacional”, Londres. [www.education-action.org](http://www.education-action.org). Los resultados del Proyecto RESOURCE están presentados en 14 reportes por país y un resumen general disponible en línea: [www.education-action.org/media/Resource\\_project.doc](http://www.education-action.org/media/Resource_project.doc)**

**diSPlaceMents  
desLocaMentos**



Desplazamientos (*Displacements*) es un proyecto multidisciplinario enfocado en las experiencias de refugiados viviendo en situaciones variadas: Johannesburgo en

Sudáfrica, Massy en Francia y el campo de refugiados de Kakuma en Kenia. A través de una serie de talleres creativos, colaboraciones y exhibiciones presentados tanto dentro como fuera de las comunidades en las cuales fueron creados, el proyecto -dirigido por Marie Ange Bordas ([marieange@terra.com.br](mailto:marieange@terra.com.br)) - tiene como objetivo elevar el nivel de conciencia acerca de sus problemas a través de sus propias ideas y voces.

Visite [www.displacements.info](http://www.displacements.info)

# Desplazados internos en la nueva Georgia

por Freya von Grootte

*La secesión de las regiones de Abjasia y Osetia del Sur de Georgia a principios de la década de los noventa, desplazó a más de un cuarto de millón de georgianos, muchos de los cuales permanecen en albergues colectivos. A medida que Georgia acoge la democracia, ¿qué se puede hacer para resolver la prolongada crisis de desplazamiento interno del país?*

**A**bjasia, una pequeña tira de tierra en el noroeste de Georgia que abraza el Mar Negro, ha estado habitada tradicionalmente por una mezcla de nacionalidades. Para la época en que la URSS se desmembró, la población nativa de Abjasia se estimaba en 18%, mientras que los georgianos formaban el 45%, rusos 15%, armenios 15% y el resto era una combinación de ucranianos, bielorrusos, judíos, griegos, azeris y tártaros. Georgia alega que los líderes abjasios realizaron genocidio y limpieza étnica de la población georgiana durante la guerra de 1992-1993.

Desde 1992, la ONU ha aprobado varias resoluciones sobre Abjasia que siguen sin observarse. Rusia, un aliado clave de las autoridades de facto de Abjasia, ha reafirmado el alejamiento político y militar entre ambos lados. La posición clave de Georgia entre la OTAN y Rusia determina el gran interés de Rusia y los Estados Unidos en el conflicto. Las autoridades abjasias han mantenido una independencia de facto, determinada a conservar el apoyo ruso y, en general, se han negado a negociar con el gobierno de Georgia. El lado abjasio acusa a la Misión de Observación de la ONU de sesgo político.

## Obstáculos y oportunidades

En noviembre de 2003, la 'Revolución Rosa' de Georgia, una protesta pacífica por las elecciones fraudulentas, llevó al reemplazo del líder veterano Eduard Shevardnadze por el pro-occidental Mikhail Saakashvili. La democratización y reforma económica han llevado a

cambios en el papel y funciones de la sociedad civil y los desplazados internos.

Las políticas que promueven integración desde arriba hacia abajo, liderada por el Estado, no solo han cambiado la posición de los desplazados internos dentro de la sociedad sino que también han alterado, sino de-construido, la significación atribuida a las poblaciones desplazadas. La transición ofrece oportunidades para revisar las estrategias de construcción de Estado y transformación de conflicto de Georgia y para empoderar a los desplazados internos para que aboguen activamente por sus derechos.

La viabilidad del experimento democrático de Georgia se fundamenta en la participación cívica universal y por tanto, en última instancia, en la integración de los desplazados internos. Igual que en otros contextos de desplazamiento, el problema de la integración es polémico ya que está asociado con la posibilidad de comprometer el principio del derecho a regresar. En el caso de Georgia, no obstante, parece que la integración social, económica y política puede empoderar a los desplazados internos para que participen en la formación de políticas que eventualmente les permitan establecer este derecho.

El gobierno abjasio en el exilio, que supuestamente representa los intereses de los desplazados internos georgianos, va a trasladar sus oficinas centrales más cerca de Abjasia, al transferirse de la

capital georgiana, Tbilisi, a Zugdidi en el occidente de Georgia. Está por verse si el gobierno en exilio puede sobreponerse al legado de la supuesta corrupción durante la era Shevardnadze y promover verdaderamente los derechos de los desplazados internos.

El hecho de que sus líderes no sean electos sino designados por el presidente georgiano debilita su proclamación de legitimidad. Las autoridades abjasias se rehúsan a reconocerlo como socio en las negociaciones.

Georgia sigue abrumada por las consecuencias económicas de la desintegración de la antigua Unión Soviética, y por el legado de inestabilidad civil, desplazamiento masivo y enojo ante la pérdida de soberanía.

Aproximadamente el 40% de la población desplazada vive en centros colectivos, a menudo localizados en antiguos hoteles, escuelas, fábricas y hospitales. De acuerdo con la ONU-OCHA, el 70% de los centros colectivos en Georgia no satisfacen los estándares mínimos de vivienda. El desempleo, alcoholismo, las tasas altas de depresión y suicidio y la mala salud son situaciones cotidianas.

Un creciente número de desplazados internos que antes se alojaban en viviendas privadas se han mudado a centros colectivos como resultado de una menor anuencia de las familias locales para acogerlos y su incapacidad para pagar renta mientras se hunden más en la pobreza. El programa de privatización de Georgia está llevando al traslado de los desplazados internos fuera de los edificios públicos que se encuentran en lugares de gran plusvalía. Hasta hace poco el Hotel Iveria, en la plaza mayor de Tbilisi, albergaba a miles de desplazados internos y era un recordatorio icónico del conflicto sin resolver para los georgianos y el mundo. La compensación para aquellos que fueron forzados a

perder su albergue fue apenas justa.

Se ha promovido el regreso de los desplazados internos como única solución aceptable de parte de las autoridades georgianas y por los mismos desplazados. Lo que ha resultado en la creación de normas especiales para los desplazados internos que en muchos aspectos les niegan derechos otorgados a otros ciudadanos y los ha obligado a vivir en condiciones de discriminación legal. No fue sino hasta 2002 que la reforma del código electoral restauró el derecho de los desplazados internos al voto en las elecciones locales y parlamentarias. La distribución de títulos—incluyendo los de acceso a la electricidad gratis y al transporte público—ha sido una fuente de ingresos lucrativa para los burócratas corruptos.

Muchos alegan que los desplazados internos no han sido informados de sus derechos y garantías por parte de aquellos que se benefician de administrar programas de asistencia. Estos han ayudado a crear una mentalidad de dependencia entre los desplazados internos, la cual ha reforzado su (auto-) segregación social e introversión comunitaria. Durante los años de desplazamiento, los movilizados han adoptado de forma cada vez más notable, una identidad de víctimas desafiantes, pero pasivas, sin desarrollar formas de solidaridad grupal o asociación colectiva efectiva.

A medida que otros georgianos han visto decrecer sus estándares de vida, han comenzado a ver a los desplazados con creciente irritación y menos simpatía.

El nuevo gobierno de Georgia está realizando un censo de la población desplazada con asistencia de ACNUR. No está claro si esta es una herramienta genuina de planificación o, impulsada por el fervor anticorrupción, una herramienta para racionalizar presupuestos mediante la eliminación de beneficiarios no existentes y fraudulentos, o el deseo de reducir el número de desplazados internos y hacer que el derecho al regreso sea menos controversial en el campo político.

### Prospectos futuros

A pesar del atolladero político, hay algunas bases para ser optimista. La nueva realidad política tiene un potencial significativo para la emancipación de la comunidad de desplazados internos en el mediano a largo plazo. La integración de la comunidad de desplazados internos dentro de la sociedad en su conjunto, podría proveer a los desplazados con una ventana de oportunidad para concretar sus derechos como ciudadanos, así como para participar, eventualmente, de forma activa en el proceso de paz como miembros de una sociedad democrática.

El gobierno de Saaashvili, tras comprender que una resolución del conflicto no es inminente, ha reconocido la necesidad de la consolidación social doméstica como la piedra fundamental para permitir el diálogo democrático y la construcción de la paz. Las organizaciones de base política y de sociedad civil están adquiriendo confianza y desarrollando mayor influencia sobre los eventos. El gobierno está consciente de la necesidad de ganarse a la minoría abjasia cada vez más resentida y temerosa, y de ofrecer incentivos para hacer el regreso a Georgia una opción preferible a la continua dependencia de Rusia.

Los líderes de los desplazados internos ahora expresan el deseo de simplemente regresar y no hablan de venganza. En años recientes, con un ambiente de regreso más positivo apoyado por la comunidad internacional, pequeños grupos de desplazados georgianos han regresado a sus hogares de forma espontánea, principalmente al distrito oriental Abkhaz de Gali, aún cuando solo sea de forma estacional.

El gobierno está tratando de romper la mentalidad de dependencia de los desplazados internos y ahora incentiva activamente a los donantes a que cambien su foco de atención de la asistencia humanitaria hacia el desarrollo. La impresión psicológica de las nuevas políticas es significativa, pero ya existe evidencia de un cambio de actitudes. Algunos desplazados internos ya no

se centran en memorias de “cómo vivíamos” sino que han comenzado a hablar de “cómo viviremos de nuevo”.

Es necesario realizar acciones para mantener el impulso y canalizar expectativas de forma responsable:

- Se debe dar a los desplazados internos un mayor acceso a la información.
- Deben estar mejor integrados socialmente y se debe incrementar su capacidad de participación.
- Deben estar más involucrados en el proceso político.
- Las políticas económicas deben ser diseñadas con referencia en la necesidad de proteger los derechos de los desplazados internos, en particular en relación con la vivienda.

Lo que estamos observando en Georgia, puede ser visto como la ‘secularización’ de los desplazados internos y un nuevo pragmatismo social basado en un firme marco económico neo-liberal. No se puede predecir el grado en que las mayores expectativas pueden reconciliarse con el reconocimiento de que no habrá regreso en el corto plazo y con el deseo de los desplazados internos de adaptarse a las nuevas realidades. Los desarrollos recientes tienen implicaciones para las políticas en otros Estados que sufren de crisis de desplazamiento interno; el continuo apoyo de la comunidad internacional es central.

***Freya von Groote trabajó como Coordinadora de Proyecto para la Organización Internacional para la Migración, ahora trabaja como coordinadora para el Consejo Danés para los Refugiados. Correo electrónico: freya.von.groote@drc.dk***

*Para mayor información, vea la página de Georgia del Proyecto Global sobre Desplazados Internos: [www.db.idpproject.org/Sites/idpSurvey.nsf/wCountries/Georgia](http://www.db.idpproject.org/Sites/idpSurvey.nsf/wCountries/Georgia).*

# Desafiando los lineamientos sobre diseño de campos

por Jim Kennedy

*Los actuales lineamientos sobre campos para desplazados necesitan ser adaptados para considerar de forma realista el período de vida del campo y el crecimiento de la población.*

**A**l enfrentarse con los desafíos de ubicar y diseñar un campo de refugiados, la mayoría de profesionales se apoyan en el *Manual para Emergencias (Handbook for Emergencies)* de ACNUR<sup>1</sup> y/o la *Carta Humanitaria y los Estándares Mínimos en Respuestas a Desastres (Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response)* del proyecto Sphere.<sup>2</sup> Estos manuales estandarizados determinan todo, desde el espacio de abrigo mínimo necesario por persona hasta el ancho de las salidas para incendio requeridas dentro del campo.

Armado con estos lineamientos, un planificador de campos puede negociar la tierra y diseñar una distribución para un determinado número de habitantes. No obstante, a menudo sucede que en uno o dos años el campo ya está sobre poblado, negándole a sus habitantes tanto la dignidad como el espacio para

*los planificadores deben adoptar una perspectiva de largo plazo*

la subsistencia. Por lo regular esta situación no es resultado de un flujo adicional no esperado de personas desplazadas, sino una consecuencia de fallas en los lineamientos de diseño del campo.

La realidad es que el período de vida promedio de un campo de refugiados es de cerca de 7 años, y algunos de los campos de refugiados palestinos permanecen en sus sitios originales después de más de 50 años. Ya que el período de vida de un campo no puede predecirse con exactitud, los planificadores deben adoptar una perspectiva de largo plazo. Mientras que ambos grupos de lineamientos sugieren una tasa de crecimiento anual en los campos de refugiados del 3-4%, los diseños no responden a las consecuencias de esto.

El manual de ACNUR recomienda la promoción de empresas para los residentes—pero no asigna espacio para talleres, negocios familiares, graneros

o almacenaje de herramientas que estos requieren. Para crear un campo que provea albergue con dignidad a todos sus residentes y que continúe cumpliendo por muchos años con los estándares mínimos establecidos en los lineamientos, es necesaria una adaptación considerable de las fórmulas numéricas que se utilizan.

Los lineamientos de ACNUR estipulan un área de 900 mil m<sup>2</sup> para un campo de 20,000 personas. Esto permite los 45m<sup>2</sup> recomendados por persona, lo cual incluye una parcela para siembra de vegetales. No obstante, una vez considerado el espacio estipulado como necesario para salidas por incendio, edificios no residenciales y zonas de amortiguamiento entre albergues, los 45m<sup>2</sup> empiezan a desaparecer rápidamente. Ni Sphere ni ACNUR dan lineamientos numéricos sobre cuánto terreno debería utilizarse para todos los edificios no residenciales—escuelas, clínicas, bodegas, oficinas administrativas y centros comunitarios. (El manual de ACNUR da un lineamiento general, pero no un área en metros cuadrados.)

Si un campo de 20,000 refugiados crece un 4% por año, entonces tomaría nueve años (solo dos más que el promedio de vida de todos los campos) para que la teórica familia promedio crezca de 5 a 7 miembros y la población total llegue a 29,605. Si en el primer año el promedio de área de tierra por persona en el campo sigue el lineamiento de ACNUR de 45m<sup>2</sup>, para el final del noveno año esta área de tierra por persona se habrá reducido a menos del mínimo de 32m<sup>2</sup>. El área por persona dentro de un albergue familiar se habrá reducido desde el mínimo propuesto de 4.5m<sup>2</sup> a 3.2m<sup>2</sup>. Si tan solo un metro cuadrado de este espacio está ocupado por herramientas o almacenaje de materiales para un negocio familiar, entonces el área para albergue se ve reducida casi al punto en donde el refugiado o desplazado interno carece hasta del espacio suficiente para acostarse y dormir.

## Diseñar de abajo hacia arriba

Atrapado entre la falta de consistencia interna en los lineamientos numéricos y las presiones de la expansión poblacional, el planificador de campos necesita un enfoque diferente. La clave — establecida desde temprano en los lineamientos de ACNUR pero prácticamente ignorada después de eso — es diseñar y calcular desde los componentes más pequeños hasta los más grandes, y desde abajo hacia arriba.

Ignorando las reservas sobre la aplicabilidad universal de los lineamientos y asumiendo que el espacio estipulado en el manual de ACNUR de 4.5m<sup>2</sup> por persona para albergue interior (3.5m<sup>2</sup> de acuerdo con los estándares más austeros de Sphere) es adecuado, entonces el espacio necesario para el albergue de una familia de 5 miembros sería de 22.5m<sup>2</sup>—aunque en realidad debería ser 31.5m<sup>2</sup> para que la familia pueda expandirse a 7 miembros a medida que pasa el tiempo. Si estas familias están agrupadas en comunidades de 80 personas (de nuevo, siguiendo los lineamientos de ACNUR), entonces cada bloque comunitario debería ser ocupado solo por 11 familias en lugar de las 16 sugeridas.

La siguiente preocupación es agregar suficiente espacio para todas las instalaciones exteriores adicionales a las cuales los lineamientos no les asignan espacio — letrinas, duchas, áreas exteriores para cocinar, fuente de agua y tratamiento de desperdicios. El área para cada bloque comunitario podría ser entonces de 2,839m<sup>2</sup> — unos 400m<sup>2</sup> más que para las comunidades de 16 familias bajo los lineamientos originales de ACNUR.

Una vez que el espacio para los caminos y salidas de emergencia son añadidos, así como un bloque no residencial por cada ocho bloques residenciales, el área final por persona sobre una base de todo el campo sería de 61m<sup>2</sup> al final del noveno año. Esto necesitaría un cálculo inicial para el primer año, antes de la expansión poblacional interna de 89m<sup>2</sup> por persona — casi el doble de lo recomendado por ACNUR y el triple de lo que recomienda Sphere. Sin embargo, esto todavía no toma en cuenta la necesidad de espacio de

los negocios familiares, ni el hecho de que hasta el 40% de la tierra ofrecida para construcción de campos algunas veces es inadecuada para tal propósito, debido a una inclinación excesiva del terreno, un nivel acuifero muy alto u otras características físicas.

### Jerarquía de espacios

En la mayoría de los campos, los edificios y los espacios vienen solo en dos tamaños: parcelas/albergues familiares y edificios no residenciales mucho más grandes, usualmente agrupados en la entrada del campo. Esta rígida división con base funcional a menudo crea tensión. Aquellos que viven en los límites del campo se sienten excluidos y la inestabilidad social puede ser mayor ahí. Aquellos que viven en los límites de las comunidades residenciales con los espacios abiertos en los cuales se localizan los edificios no residenciales, no tienen espacio de transición entre los espacios supuestamente privados de sus hogares y los espacios públicos que rodean las clínicas, escuelas u oficinas administrativas. Mientras que estas personas podrían obtener algún beneficio colocando buenas ventas u otros negocios cerca de estas áreas de alta circulación, también sufren de una pérdida considerable de privacidad y seguridad.

En lugar de planificar un campo mediante la colocación de **estructuras físicas** en un plano vacío, el planificador debería comenzar pensando en el campo como una jerarquía de diferentes **espacios** traslapados que las estructuras construidas ayuden a formar, en parte. Algunos de estos espacios serán absolutamente privados y algunos absolutamente públicos, y muchos contendrán una combinación de las dos cosas. Aunque algunos de los espacios seguirán siendo definidos por los edificios que contienen, habrá muchos otros espacios que estarán vacíos al principio para ser llenados subsecuentemente por los refugiados y sus propias necesidades de subsistencia e interacción social.

No deberían haber contrastes extremos de espacios privados y públicos adyacentes, o edificios pequeños y grandes, y siempre debería haber un espacio intermedio entre ambos. Con algún tipo de espacio de transición entre los edificios grandes no residenciales y las comunidades residenciales más cercanas, habrá más privacidad y mayor seguridad para las áreas residenciales adyacentes. Las comunidades más alejadas incluirían espacios públicos vecinales, más pequeños. Los residentes tendrían una mayor participación en los usos y forma y, por lo tanto, mayor

compromiso hacia ellos — y hacia el campo como un todo.

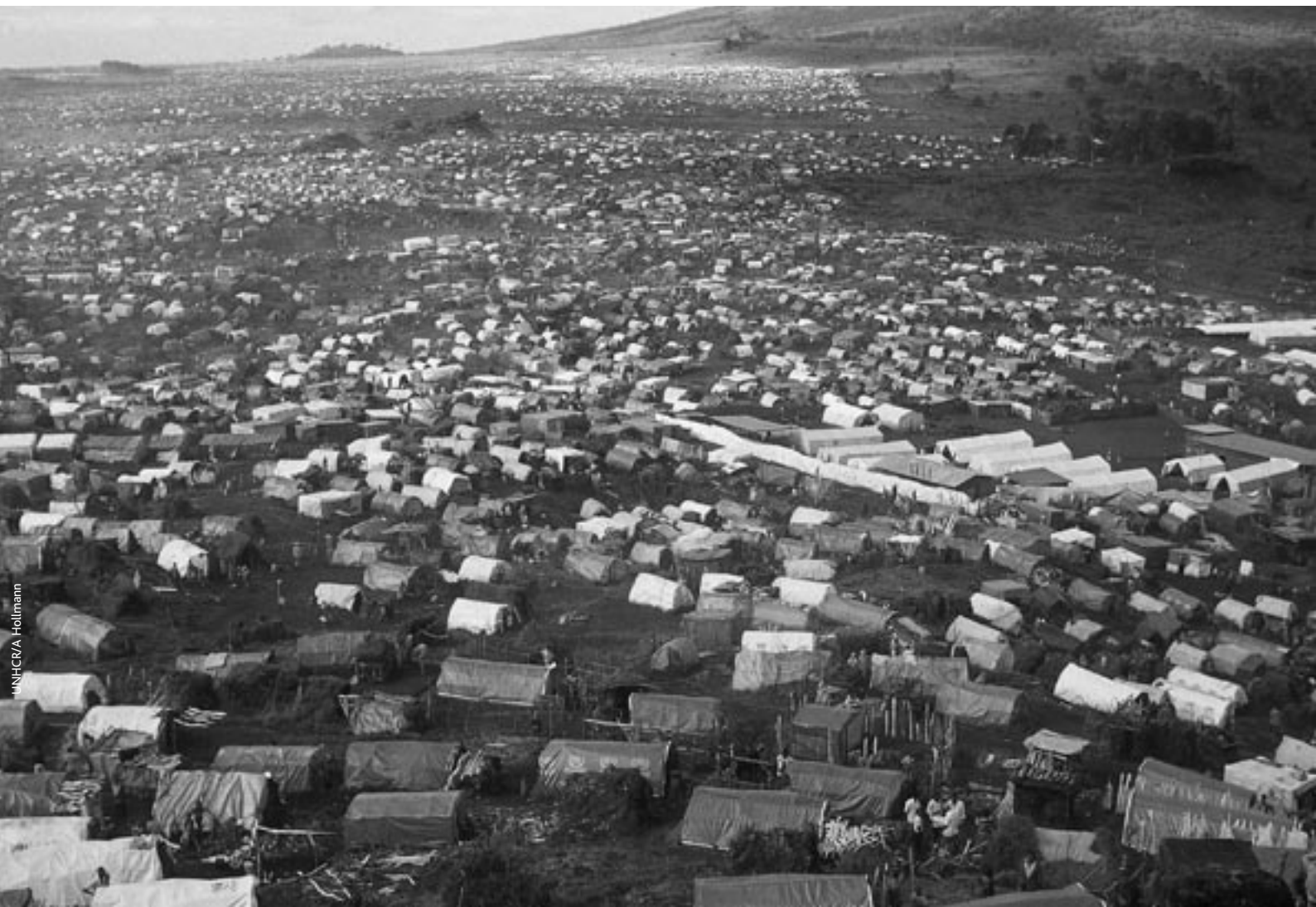
El desafío es convencer a la comunidad humanitaria y a las autoridades de los gobiernos anfitriones de que se necesita un 100-150% extra de tierra y de que ésta no se usaría para construcciones iniciales sino para uso de baja intensidad, tal vez por varios años. No obstante, solo adoptando este enfoque puede un campo incorporar la filosofía y no solo los números de las soluciones duraderas de ACNUR y el albergue con dignidad de Sphere.

**Jim Kennedy está trabajando actualmente como consultor de albergue en Sri Lanka, y está realizando investigación doctoral para la Universidad de Delft en el área de diseño de campos de refugiados. Correo electrónico: [jpk18269@hotmail.com](mailto:jpk18269@hotmail.com)**

1 ACNUR Manual para Emergencias (Handbook for Emergencies), Ginebra 2000. [www.aidworkers.net/resources/unhcr-handbook.html](http://www.aidworkers.net/resources/unhcr-handbook.html)

2 Proyecto Sphere Carta Humanitaria y los Estándares Mínimos en Respuestas a Desastres (Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response, Ginebra 2004). [www.sphereproject.org/handbook/](http://www.sphereproject.org/handbook/)

*Campo Kibumba para refugiados ruandeses, región Goma, norte de Kivu, Zaire (1994).*



# Desplazamiento interno en Nigeria: un desafío urgente

por Claudia McGoldrick

*En los últimos cinco años, cerca de 800 mil personas han sido desplazadas al estado más poblado de África. El atender la crisis de desplazamiento interno de Nigeria debe ser una prioridad clave en el período previo a las elecciones presidenciales de 2007.*

Con una población de más de 130 millones y más de 250 grupos étnicos, Nigeria tiene una multitud de líneas de división de carácter religioso, étnico y político que con frecuencia conducen a violencia comunitaria. Al menos 10,000 personas han muerto desde que la dictadura militar terminó en 1999. En el último año se ha visto un aumento alarmante en el nivel de violencia en el estado central del Plateau nigeriano y la región petrolera Delta del Níger.

En las décadas posteriores al intento de secesión de Biafra, los dictadores militares de Nigeria mantuvieron reprimidas las tensiones religiosas, étnicas y políticas. No obstante, la elección del presidente Olusegun Obasanjo en 1999, permitió a los nigerianos mayor libertad para ventilar las inconformidades pendientes, lo que propició la creación de nuevas áreas de conflicto debido a la competencia por despojos políticos. La violencia comunitaria fue alimentada por la violencia étnica y religiosa (exacerbada por la introducción de la ley islámica sharia en un tercio de los 36 estados de Nigeria), disputas de tierra y competencia por recursos petroleros.

Talvez la causa más significativa de la violencia comunitaria en Nigeria es la profunda división que se vive en todo el país entre las personas consideradas originarias de un área y las que son vistas como colonos. Estos pueden haber vivido en un área por siglos pero son, sin embargo, discriminados y se les niega el acceso igualitario a la tierra, las oportunidades comerciales, el empleo y la educación.

En el predominantemente cristiano estado del Plateau, la mayoría de los 'colonos' pertenecen al grupo étnico del norte Hausa-Fulani, nómadas que se han desplazado hacia el sur a medida que el desierto del Sahara ha secado sus tierras de pastoreo tradicionales. Los musulmanes Hausa-Fulani se han quejado de que los granjeros cristianos roban su ganado y les impiden

pastorear; a su vez los granjeros reclaman que el ganado invade sus tierras. Además, hay grupos étnicos musulmanes indígenas que se oponen ferozmente a lo que perciben como tendencias expansionistas de los Hausa-Fulani.

Entre febrero y mayo de 2004, un círculo vicioso de ataques por venganza en el estado del Plateau dejó más de 1,000 muertos. Algunas fuentes afirman que el número de desplazados en el estado es más de un cuarto de millón, pero las estadísticas son muy poco confiables y discutidas. En el pequeño pueblo de Yelwa, donde una serie de enfrentamientos culminó con la masacre de al menos 600 musulmanes (según la Cruz Roja nigeriana) a manos de grupos paramilitares cristianos fuertemente armados, se estima que el 80% de las casas fueron destruidas. Las fosas comunes son testimonio de las fuertes pérdidas en ambos lados.

Aunque en el área de Yelwa tanto los grupos musulmanes como cristianos han lanzado enardecidas acusaciones, el conflicto no está impulsado simplemente por la rivalidad religiosa. Algunos residentes del Plateau siguen convencidos de que el gobierno estatal inició deliberadamente la violencia para librar el área de colonos musulmanes, mientras otros creen que se quiere convertir al gobernador estatal en chivo expiatorio.

El conflicto en Nigeria se alimenta de la pobreza y el acceso desigual a los recursos. Pese a su riqueza petrolera, al menos dos tercios de los nigerianos viven con menos de \$1 al día. Muchas personas creen que los conflictos son creados y alentados por políticos manipuladores, en particular por élites del antiguo régimen militar, que se apoyan en grandes conglomerados de jóvenes pobres y frustrados para crear desintegración social. Cuando la violencia emerge, se dispersa rápidamente y toma su propio ímpetu.

## Descuido de las necesidades de largo plazo

Aunque las necesidades humanitarias inmediatas post violencia comunitaria a menudo son atendidas adecuadamente por las autoridades locales, las agencias de la ONU, la Cruz Roja y las ONG, es habitual que se descuide la atención a las necesidades de más largo plazo de los desplazados internos.

Durante la crisis de 2004 en el Plateau, la mayoría de los que huyeron de la violencia se ocultó en comunidades anfitrionas. Los desplazados internos más visibles fueron los aproximadamente 60,000 que se refugiaron en campos de los estados vecinos de Bauchi y Nassarawa. Evaluaciones tempranas de Médicos Sin Fronteras (MSF) revelaron que los desplazados internos en estos campos atravesaban circunstancias difíciles y muchas de sus necesidades de más largo plazo no eran atendidas — incluyendo una clara necesidad de terapia para lidiar con el trauma. Muchos vieron a miembros de la familia horriblemente mutilados y asesinados, o a ellos mismos que habían sufrido heridas de seriedad. Cientos de mujeres

*la asistencia gubernamental es espasmódica y el apoyo de la ONU hacia los desplazados internos ha sido ad-hoc*

y niñas habían sido secuestradas y muchas habían sido violadas y usadas como esclavas. Los desplazados internos, incluyendo un gran número de niños, muestran signos claros de desórdenes por estrés postraumático.

Casi un año después de que la violencia en Yelwa llegara a su pico, varios miles de desplazados internos aún siguen en campos. Algunos desplazados se han integrado a las comunidades locales, reunido con familiares en otros estados o están siendo reubicados oficialmente. Aunque miles han regresado al Plateau para tratar de reconstruir sus vidas entre los escombros y cenizas de sus hogares, pocos tienen los medios para comenzar. La falta de albergue es un obstáculo fundamental para el regreso. Una vez más, en el período inmediato después de las crisis de desplazamiento, la asistencia del gobierno ha sido irregular y el apoyo de la ONU a los desplazados internos ha sido limitado.



A nivel del gobierno federal la respuesta humanitaria está limitada por la falta de experiencia en tratar con problemas de desplazados internos y por mandatos que entran en conflicto. Debido a la competencia por recursos entre la Agencia Nacional de Manejo de Emergencias (NEMA, por sus siglas en inglés) y la Comisión Nacional para Refugiados (NCR, por sus siglas en inglés) no es claro quién tiene la principal responsabilidad de asistir a los desplazados internos. Tras la crisis del Plateau en 2004, los donantes internacionales criticaron a las autoridades nigerianas por la falta de coordinación, ausencia de un sistema apropiado de registro de desplazados internos, uso ineficiente de los recursos, planificación deficiente, monitoreo y evaluación inadecuados y politización de la asistencia humanitaria.

Aunque el gobierno nigeriano ha solicitado asistencia internacional, ha llegado poca ya que la mayoría de los donantes sienten que Nigeria tiene los recursos financieros para atacar sus propios problemas. Ni la ONU ni los donantes internacionales vieron el desplazamiento de un millón de personas en el estado del Plateau como una crisis humanitaria verdadera. Una misión de evaluación encabezada por la Oficina Humanitaria de la Comisión Europea en julio de 2004, concluyó que la crisis era demasiado pequeña en términos de duración, número de poblaciones afectadas y tasas de mortalidad como para ameritar un financiamiento de emergencia para el gobierno nigeriano. Existe una opinión generalizada de que el gobierno debería enfocar sus esfuer-

zos en atender las causas que originan el problema — incluyendo la distribución equitativa de recursos — en lugar de simplemente atender los síntomas.

### ¿Qué es necesario hacer?

Aunque el desplazamiento interno en Nigeria puede no catalogarse como 'emergencia' — en especial cuando se compara con otras crisis de

*Hay un potencial real para un recrudescimiento de la violencia y grandes movimientos de población*

desplazamiento a causa de conflictos en el África occidental — existe un potencial real para que se renueve la violencia y se den movimientos significativos de población. En noviembre de 2004, se levantó un estado de emergencia de seis meses decretado por el Presidente Obasanjo en el estado del Plateau, pero muchos temen que un resurgimiento de la violencia se extienda a otras áreas del país.

La respuesta fragmentaria a la crisis de 2004, ha demostrado la necesidad de una mejor coordinación entre los actores humanitarios en todas las etapas del desplazamiento interno, desde el planeamiento y la preparación para contingencias hasta las actividades de rehabilitación posteriores a la emergencia. Aunque el gobierno nigeriano tenga la capacidad financiera para responder a las emergencias, carece de la capacidad institucional y la experiencia necesarias para tratar efectivamente situaciones graves de desplazamiento interno.

Los donantes deben invertir tanto en mejorar la respuesta de emergencia como en facilitar el regreso y la reintegración de los desplazados internos. Esto debe incluir, no solo la rehabilitación física de las casas, edificios públicos e infraestructura, sino también apoyo a las iniciativas de paz y reconciliación, especialmente en las bases. En Nigeria es usual que una vez que un repunte de violencia ha desaparecido, la asistencia humanitaria se agote. La situación de los desplazados internos que tratan de reconstruir sus hogares y medios de subsistencia en el devastado pueblo de Yelwa es solo un ejemplo de la triste falta de asistencia humanitaria que se vive después de la emergencia. Médicos Sin Fronteras es la única ONG que trabaja ahí, pero claramente sus recursos y capacidad son limitados para lidiar con el amplio rango de necesidades humanitarias que enfrenta. UNICEF también está limitada por la falta de fondos. Un apoyo sostenido y coordinado es esencial para permitir a los desplazados internos el regreso con 'seguridad y dignidad' como requieren los Lineamientos de la ONU sobre Desplazamiento Interno.

**Claudia McGoldrick es analista de países africanos en el Proyecto Global para Desplazados Internos, Ginebra. Correo electrónico: claudia.mcgoldrick@nrc.ch.**

Este artículo fue extraído de un reporte disponible en: [www.idpproject.org/countries/nigeria/reports/Nigeria\\_Indepth\\_report\\_Feb05.pdf](http://www.idpproject.org/countries/nigeria/reports/Nigeria_Indepth_report_Feb05.pdf)

*Valla publicitaria en el estado de Plateau*



UNITED WE STAND  
Restore PLATEAU the BEAUTIFUL

# Recomendaciones para políticas de refugiados urbanos

por Karen Jacobsen y Loren Landau

**A**CNUR se encuentra actualmente revisando la Política sobre Refugiados en Áreas Urbanas que introdujo en 1997. Aunque esta política representó un avance hacia la protección de los derechos de los refugiados urbanos, ha sido difícil de implementar por razones técnicas, logísticas y políticas. La organización Human Rights Watch ha criticado la política por su enfoque casi exclusivo en la ayuda y por ignorar las verdaderamente importantes necesidades de protección de los refugiados en áreas urbanas.<sup>1</sup> Aunque ACNUR ha reconocido la falta de idoneidad de la política,<sup>2</sup> continúa luchando por desarrollar una estrategia que sea legalmente correcta, políticamente aceptable y financieramente sostenible.

Creemos que la política existente no atiende adecuadamente los desafíos y oportunidades que enfrentan los refugiados en las ciudades del mundo. Una política sobre refugiados urbanos efectiva — como cualquier política sobre este tema — debería promover los derechos y formas de sustento de los refugiados sin comprometer el bienestar de quienes los rodean. Las siguientes recomendaciones, con base en una revisión de la investigación sobre refugiados urbanos, podrían ayudar a desarrollar tal política.

## Fortalecimiento del papel de promoción de ACNUR

Para promover efectivamente los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo, ACNUR debería promover el derecho al trabajo para estas personas de acuerdo con los artículos 17, 18 y 19 de la Convención sobre Refugiados de 1951. La organización debería promover negociaciones con los gobiernos al más alto nivel—con primeros ministros, presidentes y ministerios relevantes. ACNUR también debería trabajar con organizaciones locales que actúen como grupos de presión para valerse de la legislación existente y las cortes, con el fin de abrir los mercados laborales a los refugiados. Es de vital importancia garantizar la provisión de documentación adecuada que incluya documentos de viaje, permisos de trabajo y tarjetas de identificación con fotografía. Las iniciativas nacionales deberían capacitar a los trabajadores civiles a reconocer y respetar estas formas de documenta-

ción. También se debe dar apoyo a la certificación y re-certificación profesional. Muchos refugiados urbanos cuentan con capacitación profesional, la cual no es reconocida por las autoridades nacionales o las asociaciones profesionales en los países de asilo. Por ejemplo, mientras que Sudáfrica enfrenta un déficit agudo de enfermeras, cientos de enfermeras refugiadas permanecen desempleadas porque no pueden comprobar sus capacidades.

A nivel provincial o municipal, ACNUR debería trabajar con los gobiernos locales para ayudar a identificar sus responsabilidades hacia los refugiados y solicitantes de asilo. Debido a la descentralización, los gobiernos locales son cada vez más responsables del cuidado primario de salud, vivienda, seguridad pública y desarrollo económico. Estos son componentes críticos de la protección de refugiados y ACNUR debería asegurarse de que se incluya a los refugiados en los programas. ACNUR debería ayudar a los gobiernos locales a entender que la exclusión de los refugiados de programas clave incrementa la marginación social. La agencia debería colaborar más de cerca con los grupos de promoción locales para identificar los desafíos y monitorear la efectividad de las medidas de protección a los refugiados. Tales alianzas deben promover la comunicación bi-direccional en la cual las organizaciones locales puedan contactar a ACNUR cuando identifiquen problemas que no pueden resolverse localmente.

## Asistencia material y de subsistencia

Aunque no es necesario que ACNUR provea asistencia material continua a los refugiados urbanos, sí podría desarrollar un 'paquete inicial' localmente apropiado para ellos. Este podría incluir el pago de los depósitos de alquiler de vivienda o pequeñas donaciones para adquirir herramientas o equipo para negocios. ACNUR debería trabajar también con las organizaciones locales para asistir a los refugiados en el desarrollo de la alfabetización, mejora de sus destrezas profesionales, acceso a la educación y obtención de crédito. De-

berían también hacerse esfuerzos para evitar estructuras paralelas tales como organizaciones especiales de crédito, escuelas o clínicas para refugiados.

Entre quienes no pueden aprovechar las oportunidades que dan las ciudades se incluye a los menores que carecen de encargados, padres solteros, ancianos, enfermos crónicos y personas del interior. Los programas de asistencia urbana deberían, por lo tanto, ser complementados por iniciativas que presten asistencia humanitaria a aquellos refugiados que no son capaces de competir en el ambiente urbano. Tales iniciativas podrían localizarse en áreas geográficamente distintas, incluyendo campos y asentamientos construidos con ese propósito o zonas de asistencia asignadas.

*ACNUR podría desarrollar un 'paquete inicial' de ayuda para los refugiados urbanos que sea localmente apropiado*

Es esperanzador que ACNUR esté revisando su política sobre refugiados urbanos. Esto crea oportunidades para los refugiados, gobiernos municipales, negocios, proveedores de servicios, académicos y promotores de políticas para involucrarse con ACNUR en el desarrollo de una política que pueda mejorar la protección de los refugiados en las ciudades del mundo. Esperamos que ACNUR solicite y esté abierto a los puntos de vista de todos, y ofrecemos nuestras sugerencias como una contribución a este proceso.

*Loren Landau es Directora Interina del Programa de Estudios sobre Migración Forzada de la Universidad de Witwatersrand. Correo electrónico: landaul@migration.wits.ac.za.*

*Karen Jacobsen dirige el Programa sobre Refugiados y Migración Forzada en el Centro Internacional Feinstein para la Hambruna, Universidad Tufts, Boston. Correo electrónico: karen.jacobsen@tufts.edu*

1. [www.hrw.org/reports/2002/kenyugan/kenyugan1002%20ap%20alter-26.htm](http://www.hrw.org/reports/2002/kenyugan/kenyugan1002%20ap%20alter-26.htm)  
2. Evaluación de la Política de ACNUR sobre Refugiados en Áreas Urbanas ('*Evaluation of UNHCR's Policy on Refugees in Urban Areas*') por Kemlin Furley, Naoko Obi y Jeff Crisp, octubre 2002. [www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf?tbl=RESEARCH&id=3d3df3114&page=research](http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf?tbl=RESEARCH&id=3d3df3114&page=research)

# Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina

*Reiterando su compromiso de brindar protección internacional y encontrar soluciones duraderas para los refugiados en la región, los gobiernos de 18 países de América Latina adoptaron por consenso la "Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los Refugiados en América Latina", en la Ciudad de México el 16 de noviembre de 2004.*

**R**eproducimos aquí las primeras tres secciones del Plan de Acción de México. El próximo número de la Revista Migraciones incluirá un artículo con comentarios sobre los avances en la implementación del Plan a la fecha.

## Capítulo Primero La situación de los refugiados en América Latina

Al conmemorarse el vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, en Latinoamérica todavía subsisten situaciones que generan desplazamiento forzado, particularmente en la región andina. Además de un creciente número de refugiados latinoamericanos, la región igualmente brinda protección y soluciones duraderas a refugiados de otros continentes.

Salvedad hecha de la región andina, donde los flujos transfronterizos obedecen particularmente a una crisis humanitaria que se caracteriza por desplazamientos forzados al interior de Colombia, y que afecta de manera diferenciada, a los países vecinos y otros países de la región. En la actualidad los solicitantes de la condición de refugiado y refugiados están inmersos dentro de los flujos migratorios que atraviesan el continente.

Por otra parte, en la región andina la magnitud del desplazamiento forzado se ve opacada por un contexto en el que muchas personas que requieren protección optan por el anonimato y la dispersión, y por ende, no solicitan formalmente protección internacional.

Paralelamente, en el Cono Sur se han iniciado programas pilotos de reasentamiento de refugiados reconocidos en otras partes del mundo.

Esto hace que en la actualidad en Latinoamérica coexistan varias situaciones:

- 1) países que continúan recibiendo a un número reducido de solicitantes de la condición de refugiado y refugiados inmersos en los flujos migratorios regionales y continentales;
- 2) países que albergan a un número significativo de refugiados reconocidos y/o solicitantes de la condición de refugiado; y
- 3) países con programas emergentes de reasentamiento. En algunos países de la región estas situaciones convergen.

El marco normativo e institucional para la protección de refugiados se ha fortalecido en los últimos

20 años. Un importante número de países de América Latina han consagrado a nivel constitucional el derecho de asilo y la gran mayoría es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o de su Protocolo de 1967. Asimismo, la mayoría dispone de órganos, normas y procedimientos nacionales para la determinación de la condición de refugiado. Algunos países reconocen que la persecución puede guardar relación con el género y la edad, teniendo presente las necesidades diferenciadas de protección de hombres y mujeres, niños y niñas, adolescentes, y ancianos. Sin embargo, algunos de estos mecanismos nacionales son todavía incipientes y requieren para ser operativos de mayores recursos humanos, técnicos y financieros, incluyendo capacitación en materia de derecho internacional de los refugiados, y así garantizar un procedimiento justo y eficiente.

La definición de refugiado de la Declaración de Cartagena ha sido incluida en la legislación interna de un número importante de países. No obstante, durante el proceso preparatorio se constató la necesidad de aclarar y precisar los criterios para su interpretación, en particular la interpretación restrictiva de las cláusulas de exclusión, la interpretación de las circunstancias específicas y su aplicación a los casos individuales, utilizando la jurisprudencia establecida por los órganos y tribunales de derechos humanos y tomando en cuenta los legítimos intereses de seguridad de los Estados, a través de un diálogo amplio y abierto con miras a la sistematización de la práctica estatal y la doctrina.

El ejercicio de derechos

fundamentales por parte de los refugiados determina la calidad del asilo. La calidad del asilo es asimismo primordial para encontrar soluciones duraderas a la problemática de los refugiados. En la medida en que un refugiado encuentre protección efectiva en un país, no se verá en la necesidad de buscar protección en un tercer país, a través de movimientos secundarios y/o irregulares. Al mismo tiempo, es necesario que los países de origen de los refugiados, con la cooperación de la comunidad internacional, continúen realizando esfuerzos para crear condiciones adecuadas para el retorno con seguridad y dignidad de sus nacionales refugiados.

Sobre la base de las condiciones socioeconómicas imperantes en los países de asilo, así como los distintos perfiles de los refugiados y otras personas que requieren protección en la región, es necesario diseñar y poner en práctica nuevas políticas creativas que faciliten la búsqueda de soluciones adecuadas. Esto obliga a plantearse nuevas estrategias en materia de autosuficiencia e integración local, tanto en centros urbanos como en zonas fronterizas, así como el uso estratégico del reasentamiento, en un marco de solidaridad regional. Paralelamente, en las zonas fronterizas es importante fortalecer los programas de atención humanitaria y social, dando énfasis a enfoques territoriales y no poblacionales, de tal forma que las comunidades receptoras se beneficien al igual que los refugiados y otras personas que requieren protección.

## Capítulo Segundo La protección internacional para los refugiados

### 1. Investigación y desarrollo doctrinal:

Las reuniones preparatorias consideraron oportuno que se haga un reconocimiento a la contribución de América Latina al desarrollo progresivo del derecho internacional de los refugiados. Al respecto, instrumentos regionales como la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de

1948 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969; así como la doctrina y jurisprudencia sobre la materia desarrollada, respectivamente, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han contribuido a mejorar las condiciones de los refugiados en América Latina.

Al respecto, se toma nota además de otra recomendación reiterada en todas las reuniones preparatorias de fortalecer la cooperación de los Estados de la región entre sí y con el ACNUR, los órganos de derechos humanos del Sistema Interamericano y las instituciones académicas y de investigación de América Latina en los campos de la investigación interdisciplinaria, la promoción y la formación del derecho internacional de los refugiados.

En el marco de esta cooperación, se recomendó abrir un proceso de consultas con el fin de precisar el contenido y alcance de la conclusión III de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina.

Al respecto se ha previsto la elaboración de un Manual de Procedimientos y Criterios para la Aplicación de la Definición de Refugiado de la Declaración de Cartagena.

Para profundizar en el conocimiento del Derecho de los Refugiados, se propone la realización por parte del ACNUR, en cooperación con los órganos de derechos humanos del sistema interamericano y las instituciones académicas y de investigación, de los proyectos siguientes:

- Serie de Investigación Jurídica sobre “La Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”, Manual sobre “Procedimientos y Criterios para la Aplicación de la Definición de Refugiado de la Declaración de Cartagena”, y ·
- Glosario sobre “Conceptos y Términos Jurídicos del Derecho de los Refugiados”..

### 2. Formación y fortalecimiento institucional:

En el proceso de consultas se reconoció el notable esfuerzo que los países de América Latina han realizado en los últimos 20 años para erigir un marco institucional que garantice el derecho a buscar y recibir asilo. No obstante, también se señalaron deficiencias en los sistemas de asilo que dificultan el acceso a una protección efectiva por parte de los refugiados y los solicitantes de esta condición.

2.1. A fin de contribuir a un amplio conocimiento y una efectiva ejecución del marco normativo, así como para facilitar el uso efectivo de los recursos legales internos (administrativos, judiciales y constitucionales) en la protección de los derechos de solicitantes de la condición de refugiado y de los refugiados y garantizar, de esta forma, el derecho a buscar y recibir asilo, se acuerda pedir al ACNUR que, en cooperación con los órganos de derechos humanos del Sistema Interamericano, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, las universidades, organizaciones de la sociedad civil e instituciones nacionales de promoción y protección de derechos humanos, desarrolle y ejecute un “Programa Latinoamericano de Formación en Protección Internacional de los Refugiados”. Este Programa estará dirigido a funcionarios de Estado y a la sociedad civil organizada en redes de protección. El Programa conllevará un proceso minucioso de selección de participantes, un régimen docente que combine la formación en el trabajo, la formación a distancia, el autoestudio y el estudio en régimen residencial, el establecimiento de precisos parámetros de evaluación e impacto y un debido seguimiento de los graduados, entre otros elementos técnicos.

Este Programa sería destinado prioritariamente a:

- presidentes, miembros, asesores jurídicos y entrevistadores de las Comisiones Nacionales de Refugiados;
- funcionarios públicos de fronteras y aeropuertos (policía, fuerzas armadas y migración);

- jueces, defensores públicos y fiscales;
- personal profesional de las instituciones nacionales de promoción y protección de derechos humanos;
- personal de las organizaciones no gubernamentales y otras instituciones de la sociedad civil participantes en las redes nacionales y regionales de protección; y
- legisladores.

2.2. También se constataron las dificultades de algunas Comisiones Nacionales de Refugiados u otras instancias responsables de refugiados, para la identificación de personal especializado, la puesta en marcha de sistemas de registro computarizados, la lentitud de los procesos de determinación de la condición de refugiado o la debilidad de los procesos de documentación por falta, entre otros motivos, de recursos técnicos, humanos y financieros.

Al respecto, se instó a los Estados a fortalecer los mecanismos institucionales creados para la determinación de la condición de refugiado, dotándoles de mayores recursos financieros, y se requirió al ACNUR para que proporcione capacitación y asesoría técnica.

En reconocimiento de la importancia de las Comisiones Nacionales de Refugiados para garantizar una protección efectiva, se solicita al ACNUR que coopere con los gobiernos de América Latina interesados en la elaboración de proyectos regionales o de ámbito nacional dentro del marco y las prioridades de un "Programa de Fortalecimiento de las Comisiones Nacionales de Refugiados". En relación con lo anterior, es preciso anotar que los países andinos reunidos en Cartagena de Indias el 16-17 de septiembre 2004, dentro del proceso preparatorio, acordaron someter a la consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores la creación de un Comité Andino de Autoridades Responsables de Refugiados. El proceso de consultas determinó que el fortalecimiento de las

Comisiones podría orientarse, entre otros aspectos, a:

- garantizar el respeto de las normas del debido proceso, a través del acceso de los solicitantes al procedimiento de determinación de la condición de refugiado, el establecimiento de recursos efectivos, la adopción de decisiones en un plazo razonable y procedimientos de apelación ante instancias independientes; y
- simplificar los trámites y facilitar la expedición de documentos.

2.3. La sociedad civil y las instituciones nacionales de promoción y protección de derechos humanos en América Latina, están desempeñando un papel en la protección y defensa de los refugiados ampliamente reconocido por los propios gobiernos. Esta importante tarea la llevan a cabo las organizaciones no gubernamentales y las iglesias, dentro de un espíritu de cooperación con las instituciones del Estado, incluidas las instituciones nacionales de promoción y protección de derechos humanos, con el ACNUR y otros organismos de protección regionales e internacionales. En las reuniones preparatorias hubo recomendaciones para incorporar más a la sociedad civil en la formulación de las políticas públicas sobre refugiados y para continuar apoyando su fortalecimiento.

Se propone por tanto la ejecución de un "Programa de Fortalecimiento de las Redes Nacionales y Regionales de Protección", que deberá atender las necesidades de las organizaciones no gubernamentales, iglesias e instituciones nacionales de promoción y protección de derechos humanos. Este Programa podría dirigirse prioritariamente a las siguientes áreas:

- reforzar los servicios de asesoría legal y asistencia al refugiado y solicitante de dicha condición, dentro de una perspectiva que atienda los específicos requerimientos de los beneficiarios de sus servicios, ya sean estos: hombres, mujeres, niños y niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidades, indígenas u otras categorías;

- reforzar el conocimiento del derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos;
- sistematizar y difundir buenas prácticas y experiencias exitosas desarrolladas por algunas redes; e
- intercambiar experiencias entre las distintas redes de la región.

Por lo tanto, bajo este rubro de Formación y Fortalecimiento Institucional se proponen los siguientes programas:

- Programa Latinoamericano de Formación en Protección Internacional de los Refugiados
- Programa de Fortalecimiento de las Comisiones Nacionales de Refugiados
- Programa de Fortalecimiento de las Redes Nacionales y Regionales de Protección

### Capítulo Tercero Soluciones duraderas

Las reuniones preparatorias señalaron las prioridades operativas en las diferentes sub-regiones y países de la región. Se constató que América Latina cuenta con una amplia tradición solidaria de protección al perseguido y que ha sido una región que ha sabido encontrar soluciones a sus propios refugiados dentro del sub-continente. Se reconoció que la repatriación voluntaria es la solución óptima para los refugiados, como derecho individual que ha de ejercerse de manera voluntaria en condiciones de seguridad y dignidad. Asimismo, se subrayaron las necesidades existentes para facilitar la autosuficiencia y la integración local de un creciente número de refugiados y el desafío que esto representa para los países de América Latina.

Se reiteró la necesidad de la cooperación internacional, acorde con los principios de solidaridad y responsabilidad compartida, para poner en práctica soluciones duraderas efectivas, así como para la difusión de buenas prácticas de soluciones duraderas en la región, propiciando la cooperación sur-sur, y

el enfoque creativo de la Declaración de Cartagena de los Refugiados de 1984.

Del contexto actual regional sobresalieron dos situaciones que requieren urgente tratamiento y apoyo internacional. Por un lado, la situación de un número creciente de refugiados de extracción urbana asentados en los grandes núcleos urbanos de América Latina. Por otro lado, la situación de un gran número de ciudadanos colombianos en las zonas fronterizas con Colombia de Ecuador, Panamá y Venezuela, en su mayoría indocumentados y necesitados de una acción urgente de protección y asistencia humanitaria dada su alta vulnerabilidad.

### 1. Programa de Autosuficiencia e Integración Local "Ciudades Solidarias"

Los refugiados urbanos provienen de un amplio abanico de nacionalidades, con un porcentaje aún pequeño, pero en aumento de refugiados de otros continentes y culturas. Estos refugiados se asientan fundamentalmente en centros urbanos y su autosuficiencia e integración socioeconómica es un desafío para los Estados y la sociedad civil, sobre todo teniendo en cuenta las dificultades económicas que los propios países de asilo enfrentan. Es por tanto necesario tener presente la difícil realidad de las comunidades de acogida al momento de diseñar proyectos de integración.

Del proceso preparatorio habría que destacar:

- a) la voluntad política de los gobiernos para facilitar la autosuficiencia económica de los refugiados;
- b) la falta de recursos y de experiencia del aparato estatal social para lograr esta meta;
- c) el reconocimiento de la labor y experiencia de la sociedad civil;
- d) la necesidad de plantear estrategias adecuadas con la realidad de los países de asilo y de intercambiar buenas prácticas;
- e) la necesidad de contar con

cooperación técnica y financiera internacional.

Las reuniones preparatorias indicaron que en la elaboración de este Programa se deberán tener en cuenta las realidades socioeconómicas de la región, en términos de índices de desempleo, pobreza y exclusión social, así como el perfil socioeconómico de los beneficiarios. En este sentido, se mencionaron algunas metas indicativas:

- propiciar la generación de fuentes de empleo, en particular se sugirió el establecimiento de sistemas de micro-crédito;
- establecer mecanismos para una expedita entrega de documentos y simplificación de los trámites de validación y reconocimiento de certificados y diplomas; y
- contemplar mecanismos de participación de la sociedad civil organizada y del ACNUR en la elaboración, ejecución, seguimiento y mejora de los proyectos de integración.

El Programa de Autosuficiencia e Integración "Ciudades Solidarias" pretende evitar, en la medida de lo posible, los llamados "movimientos irregulares o secundarios", pero sobre todo busca una protección más efectiva que abarque los derechos y obligaciones sociales, económicos y culturales del refugiado. Se trataría de facilitar la ejecución de políticas públicas, dentro de una estrategia social integral, con la cooperación técnica de las Naciones Unidas y de las organizaciones de la sociedad civil y el apoyo financiero de la comunidad internacional, para integrar a un número de refugiados a ser determinado en una serie de centros urbanos "piloto" de América Latina.

### 2. Programa Integral "Fronteras Solidarias"

Los representantes gubernamentales de Ecuador, Panamá y Venezuela, en la III Reunión Sub-Regional Preparatoria celebrada en Cartagena de Indias, Colombia (16-17 de septiembre, 2004), indicaron que se desconoce la real magnitud de la problemática de los refugiados. En

este sentido, los 10,000 refugiados y los 30,000 solicitantes de la condición de refugiado en estos tres países, representarían solamente una fracción del total de ciudadanos colombianos que transitan y/o permanecen en estos países, en su mayoría en situación irregular, resaltándose la especial situación que enfrentan las provincias o Estados fronterizos con Colombia.

Dada la situación imperante en el país de origen, y las dificultades económicas de los países de recepción, se presume que un número considerable de los colombianos indocumentados o en situación migratoria "irregular" requieren protección y asistencia humanitaria. Sin embargo, en su mayoría permanecen "invisibles" y, por tanto, vulnerables y marginados. Los países de recepción manifiestan voluntad para cumplir con sus obligaciones internacionales de protección, pero asimismo preocupación por la magnitud del problema humanitario cuya dimensión real aún se desconoce.

Para promover una respuesta humanitaria a favor de quienes requieren y merecen protección internacional, al igual que para atender las necesidades básicas de infraestructura y de acceso a servicios comunitarios, en particular en materia de salud y educación, y facilitar la generación de fuentes de empleo y proyectos productivos, es necesario propiciar el desarrollo fronterizo a través de la consolidación de la presencia de las instituciones del Estado, y de inversiones y proyectos concretos de la comunidad internacional.

Los representantes de gobierno en la reunión de Cartagena de Indias indicaron las dificultades que enfrentan las autoridades locales para mantener los servicios básicos en salud, saneamiento, educación y otros que se encuentran afectados por un exceso de demanda no planificada. En todo caso, se subraya la necesidad imperiosa de incluir a las poblaciones locales como receptoras de ayuda al desarrollo, al ser éstas las que asumen gran parte del peso de la solidaridad, a pesar de ser poblaciones tan pobres y necesitadas como los propios refugiados.



Las reuniones preparatorias propusieron las siguientes prioridades en las zonas fronterizas de acogida de los países citados:

- apoyo para ejecutar un programa a fin de establecer de una forma fiable, la magnitud y las características de la problemática de los refugiados, con el objeto de determinar sus necesidades de protección y asistencia, además de proponer las soluciones duraderas más adecuadas;
- fortalecimiento de los mecanismos institucionales de protección y de determinación de la condición de refugiado;
- ejecución de Programas de Sensibilización dirigidos a la población local para prevenir sentimientos adversos y toda forma de discriminación;
- elaboración de un Plan Estratégico Regional para atender las necesidades de protección, de asistencia básica y de integración de todas las poblaciones necesitadas bajo un enfoque territorial y diferenciado, cuyos ejes orientadores podrían ser, entre otros:

promover el desarrollo social y económico, beneficiando por igual a las personas que requieren protección internacional y a las poblaciones locales de acogida;

tomar en cuenta el perfil de la población desarraigada y la población de las comunidades

locales que habitan en zonas fronterizas, que principalmente se constituye por población rural, agrícola, con una mayoría de mujeres y niños; y

tomar en cuenta las necesidades específicas de protección de mujeres y hombres, minorías étnicas, ancianos y personas con discapacidades.

Se señala que la solidaridad sólo se puede sustentar en un trabajo de cooperación activa del Estado, la sociedad civil y el ACNUR, con la contribución financiera de la comunidad internacional, enmarcada en el principio de la responsabilidad compartida. Al respecto, se mencionó la importancia de asegurar la participación de la sociedad civil en los mecanismos establecidos o por establecer (bilaterales, tripartitos e internacionales) para afianzar el marco de protección de las personas afectadas en zonas fronterizas y analizar la problemática del desplazamiento forzado en la región. En este sentido, se tomó nota con satisfacción de la propuesta de Brasil de promover la creación de un programa de reasentamiento regional (ver apartado siguiente).

### 3. Programa Regional de "Reasentamiento Solidario"

En la reunión preparatoria de Brasilia (26-27 de agosto, 2004), el Gobierno de Brasil propuso la creación de un programa de reasentamiento regional para refugiados latinoamericanos, enmarcado en los principios de solidaridad

internacional y responsabilidad compartida. Esta iniciativa abre la posibilidad para que cualquier país de América Latina se asocie en el momento que lo considere oportuno, ofreciendo recibir refugiados que se encuentran en otros países de América Latina. El anuncio de este Programa fue bien recibido por los países de la región que acogen a un importante número de refugiados, como instrumento que ayude a mitigar el impacto de la situación humanitaria que enfrentan.

Los países de América Latina coinciden en la importancia de propiciar el establecimiento de políticas de reasentamiento que incluyan un marco de principios y criterios de elegibilidad, respetando el principio de no discriminación. Asimismo, a la luz de la experiencia de Brasil y Chile como países con programas emergentes de reasentamiento, hacen un llamado a la comunidad internacional para apoyar el fortalecimiento y consolidación de estas iniciativas, a efecto de que puedan ser mejoradas y replicadas en otros países de América Latina.

En todo caso, se subraya que el reasentamiento como solución duradera en la región y para la región no debe ser visto como una carga compartida, sino como un deber de solidaridad internacional, y se reitera la necesidad de contar con cooperación técnica y financiera de la comunidad internacional para su fortalecimiento y consolidación.

# actualización

## Plan de Acción de México

Revisando los logros en la implementación del Plan de Acción de México para consolidar la protección de los refugiados en América Latina, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, António Guterres, dijo que el Plan, aprobado en el mes de noviembre del año pasado por veinte países latinoamericanos, era el más sofisticado instrumento operacional para proteger y asistir a los refugiados en el mundo.

"El espíritu de la solidaridad entre los vecinos es la mejor garantía para

los refugiados," dijo Guterres en una reunión de embajadores y delegados del gobierno en Ginebra, la sede europea de las Naciones Unidas.

Hablando en una sesión especial durante la reunión anual del Comité Ejecutivo del ACNUR, el Alto Comisionado dijo que el Plan de Acción de México representa un progreso en el enfoque que usa la comunidad humanitaria para resolver las necesidades de los refugiados y los desplazados internos.

"El Plan crea una importante conexión entre refugiados y desplazados internos

- al pensar en protección y soluciones duraderas para un grupo se debe incluir al otro - y elabora métodos prácticos para asistir a los desplazados internos.

Tomando como antecedente el conflicto armado de 40 años en Colombia, la adopción del Plan de Acción de México representa un verdadero hito. Más que una simple declaración de buenas intenciones, el Plan establece pasos concretos para alcanzar soluciones a los principales desafíos de las situaciones de refugiados y la protección de los desplazados internos en América Latina.



**ACNUR**  
La Agencia de las Naciones Unidas  
para los Refugiados

# Cifras de asilo en picada: un llamado de atención para la UE?

por Raymond Hall

Las preocupaciones sobre inmigración ilegal y el aumento del terrorismo internacional han hecho escalar el problema del asilo en las agendas colectivas e individuales de los Estados miembros de la Unión Europea (UE). El asilo y la inmigración ilegal se han vuelto asuntos por los cuales los gobiernos pueden caer, los partidos y las tendencias extremistas pueden prosperar y se pueden ganar o perder elecciones. Los números brutos de solicitantes de asilo no son, sin embargo, la razón para este fenómeno.

El último reporte de ACNUR sobre estadísticas de asilo<sup>1</sup> indica que los niveles de solicitud de asilo en Europa están declinando agudamente, cayendo un 21% de 396,800 en 2003 a 314,300 en 2004. Los 25 países de la UE registraron 19% menos solicitudes de asilo en 2004. En relación con el tamaño de la población, Chipre recibió el mayor número de solicitudes de asilo durante 2000-2004 (22 solicitantes de asilo por cada 1,000 habitantes), seguido por Austria (18) y Noruega (15). Hablando objetivamente, no puede alegarse que la UE sea incapaz de manejar estos números.

La explicación de por qué el asilo continúa siendo un punto tan controversial es más complejo. El meollo del asunto es que los refugiados y solicitantes de asilo que llegan a Europa hoy en día están atrapados en movimientos más extensos y cada vez más globalizados de emigrantes que buscan una mejor vida en países con economías maduras. Puesto que hay pocos canales legales para la migración a Europa, tanto los emigrantes económicos como los que buscan asilo recurren a medios irregulares de acceso, a menudo haciendo uso de redes de contrabando. Una vez en Europa, muchos emigrantes solicitan asilo como la única forma de regularizar su permanencia. Al final del procedimiento de asilo, solo una minoría de aquellos cuyos casos son rechazados regresa a sus

países de origen. Todo esto alimenta la percepción de que los gobiernos europeos han cedido control de sus fronteras y sus sistemas de asilo a los contrabandistas y a individuos que abusan de la institución del asilo. Como resultado, los solicitantes de asilo cada vez resultan más satanizados y estigmatizados en la opinión pública, de forma que ésta pierde perspectiva del hecho de que muchos vienen de regiones caracterizadas por el conflicto y extensas violaciones a los derechos humanos, por lo tanto tienen necesidad de protección.

Más aún, la preocupación por la seguridad nacional ha incrementado las percepciones hostiles y las reacciones xenófobas con respecto a los movimientos irregulares de personas. Los Estados tienen que reconciliar su preocupación legítima de ejercer control sobre sus fronteras y combatir la inmigración ilegal con las obligaciones asumidas voluntariamente de reconocer y proveer protección a los refugiados.

A nivel nacional, muchos de los 'viejos' Estados miembros de la UE han reformado sus leyes sobre asilo en una dirección restrictiva; a nivel europeo muchas de estas provisiones restrictivas han sido o bien incorporadas o acomodadas en los textos de la UE a través de excepciones, derogaciones y enfoques permitidos a discreción nacional. Incluso, algunos gobiernos de la UE han considerado cambiar la carga de lugar, proponiendo el regreso de los solicitantes a centros de procesamiento extraterritoriales.

El 'problema' del asilo en la UE no puede, por supuesto, ser resuelto solo en la UE y hay mucho que se puede hacer fuera de la misma. Los países de la UE necesitan apoyar el desarrollo de la capacidad de asilo en países vecinos, ayudar a aumentar la protección y

promover soluciones en las regiones donde se originan los refugiados. Al reforzar la protección en tales regiones, y asegurar que los refugiados tengan acceso a alguna solución duradera o un nivel aceptable de auto-sostenimiento, no solo se garantizan de mejor manera sus derechos y bienestar, sino que pueden reducirse las presiones que impulsan los movimientos secundarios de los refugiados.

Cualquier fracaso de la UE en proveer acceso a su territorio y en los procedimientos de asilo para aquellos que busquen su protección, preocupa seriamente por su responsabilidad

*La preocupación por la seguridad nacional ha incrementado las percepciones hostiles y las reacciones xenófobas.*

estatal y respeto a la ley internacional. No solo da un mal ejemplo sino que pone en riesgo el régimen internacional de protección de refugiados del cual la Convención de 1951 es la piedra angular. A medida que los Estados miembros de la UE pasan a la segunda fase del desarrollo de un sistema común de asilo, esperamos que se tomen en cuenta las tendencias de asilo en las que se hace énfasis en el reporte de ACNUR—y que lo vean como una oportunidad para retomar la protección de los refugiados como centro de la política de asilo.

**Raymond Hall es Director de la Oficina para Europa de ACNUR (hall@unhcr.ch). Este artículo está basado en un discurso dado en el Seminario Internacional sobre Políticas sobre Refugiados y Migración en la UE de la Fundación Cicerón, noviembre 2004.<sup>2</sup>**

1. Niveles y Tendencias de Asilo en Países Industrializados, 2004 (Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2004), publicado el 1 de marzo de 2005: www.unhcr.ch

2. www.cicerofoundation.org/pdf/raymond\_hall\_nov\_04.pdf

# **B** Institución Brookings-Universidad de Bern **u<sup>b</sup>** **Proyecto sobre Desplazamiento Interno**

UNIVERSITÄT  
BERN

## Salvaguardando el derecho al voto de los desplazados

por Erin Mooney y Balkees Jarrah

Las elecciones son un medio importante mediante el cual los desplazados internos pueden hacerse sentir en las decisiones políticas, económicas y sociales que afectan sus vidas. Como ciudadanos del país en el que se encuentran desenraizados, los desplazados internos tienen derecho al voto y a participar en asuntos públicos, tal derecho está afirmado en los Principios Guía sobre Desplazamiento Interno.<sup>1</sup> En la práctica, sin embargo, los votantes desplazados internos a menudo encuentran una serie de obstáculos en su camino. Estos incluyen:

- **Falta de documentación:** El desplazamiento con frecuencia incluye la pérdida o confiscación de los documentos de identificación, dificultando a los desplazados internos el registrarse o votar el día de las elecciones. Reemplazar la documentación a menudo es difícil y requiere que los desplazados internos regresen a áreas inseguras. El proporcionarles— tanto a mujeres como a hombres—el reemplazo de su documentación (un derecho establecido en el Principio Guía 20) debería ser una prioridad.
- **Prácticas discriminatorias:** En muchos casos, los desplazados internos son miembros de grupos étnicos o religiosos minoritarios que sufren discriminación. En Croacia, los votantes serbios desplazados han enfrentado complicados procedimientos de registro, han tenido acceso a menos centros de votación que los croatas desplazados y, en algunos casos, se les ha impedido votar.
- **Inseguridad y actos de intimidación:** En situaciones de desplazamiento causadas por conflictos y tensiones comunitarias, ejercer el derecho al voto puede implicar riesgos para la seguridad física. Por ejemplo, para cada elección los desplazados internos de Chechenia deben viajar de regreso a sus áreas de origen, las que a menudo son inseguras, para recolectar un certificado de votación. En diversos países, los votantes desplazados han sido acosados en el camino hacia o en los centros de votación. Las elecciones solo pueden ser libres, justas

y legítimas si los votantes pueden depositar sus boletas sin miedo de peligro o daño.

- **Restictivos requerimientos de residencia:** En los Estados herederos de la antigua Unión Soviética, las influencias remanentes del sistema de propiska (restringir la libertad de movimiento al conectar el ejercicio de los derechos al lugar aprobado de residencia) continúan afectando la capacidad de los desplazados internos de votar en lugares que no sean su área de origen. En Georgia, la herencia de la propiska se vio reforzada gracias a la meta política de promover el regreso y resultó en restricciones legales que impiden a los desplazados internos votar por sus representantes en sus áreas de residencia 'temporal'. Como resultado de la presión de la sociedad civil e internacional estas restricciones fueron abolidas en 2001.
- **Arreglos inadecuados para el voto a distancia:** La preocupación por la seguridad o las dificultades prácticas, tales como la distancia, pueden dificultar que los desplazados internos viajen a los centros de votación. Por lo tanto los arreglos para el voto a distancia son importantes. En las elecciones de enero de 2005 en Iraq, se establecieron centros de votación en los campos para desplazados internos que habían sido removidos de Falluya. Arreglos similares pueden ser necesarios en Liberia para los desplazados internos que permanezcan en los campos cuando se realicen las elecciones en octubre de 2005.
- **Falta de información oportuna y clara:** Para permitir a los desplazados internos ejercer su derecho al voto, se debe contar con información oportuna sobre los procedimientos en un idioma que les sea comprensible. En la campaña para las elecciones presidenciales de 2003 en Chechenia, los oficiales electorales se contradecían públicamente entre sí en anuncios sobre procesos de votación para desplazados internos. En Serbia, la falta de información electoral en idioma roma contribuyó a la baja participación de desplazados roma. En Azer-

baiyán, la información electoral se proveyó sólo en alfabeto romano el cual la mayoría de los desplazados internos que habían sido educados en el alfabeto cirílico, no podían leer.<sup>2</sup>

Si no se atienden, estas barreras privan a los votantes desplazados de su derecho al sufragio y exacerbaban aún más la marginación y exclusión que los desplazados sufren tan a menudo. También socavan la legitimidad del proceso electoral como un todo.

Los oficiales y monitores electorales nacionales e internacionales deberían ser sensibilizados sobre los obstáculos específicos que enfrentan los votantes desplazados internos; deberían monitorear y reportar sistemáticamente cómo se están atendiendo estos problemas. La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) ha reconocido recientemente la importancia de dar más atención al derecho al voto de los desplazados internos. Otras organizaciones regionales involucradas en monitoreo de elecciones, así como la División de Asistencia Electoral de la ONU, deberían también asegurarse de que los desplazados internos son completamente libres y capaces de ejercer su derecho al voto.

Las próximas elecciones en 2005, en las cuales el derecho al voto de desplazados internos debería ser monitoreado de cerca, incluyen Croacia, República Democrática del Congo (RDC), Afganistán, Liberia y Azerbaiyán.

*Erin Money es Directora Adjunta y Balkees Jarrah Asistente Superior de Investigación del Proyecto Brookings-Bern. Ambas son autoras de un estudio reciente sobre derecho al voto de los desplazados internos en la región de la OSCE ([www.brook.edu/fp/projects/idp20041105\\_osce.htm](http://www.brook.edu/fp/projects/idp20041105_osce.htm)). Correos electrónicos: [emooney@brookings.edu](mailto:emooney@brookings.edu); [bjarrah@brookings.edu](mailto:bjarrah@brookings.edu)*

1 Principio 22 1(d). [www.refugees.int/ocha\\_ol/pub/idp\\_gp/idp.html](http://www.refugees.int/ocha_ol/pub/idp_gp/idp.html)

2 IOM (Organización Internacional para la Migración)/Proyecto de Elecciones Participativas. [www.iom.int/pep/Electoral\\_Displacement\\_in\\_the\\_Caucasus1.pdf](http://www.iom.int/pep/Electoral_Displacement_in_the_Caucasus1.pdf)



# Propuesta noruega para aclarar el estatus de refugiado

por Vigdis Vevstad

En abril de 2004, una reunión de los ministros de Justicia y del Interior de la Unión Europea (UE) asumió la Directiva de Calificación, un conjunto de estándares mínimos para calificar a ciudadanos de otros países y personas sin ciudadanía, como refugiados o como personas que de algún modo necesitan protección internacional. Los 24 miembros de la UE sujetos a ella (Dinamarca no está incluida) deben incorporar la Directiva en la legislación nacional para el 10 de octubre de 2006.<sup>1</sup>

La Directiva de Calificación es el elemento final de un paquete, en cuatro partes, de medidas orientadas a establecer un sistema europeo común de asilo. Asegura un entendimiento mutuo de quién tiene necesidad de protección internacional, tanto bajo la definición universal de la Convención sobre Refugiados de 1951, como de aquellos que necesitan protección secundaria. La Directiva incluye personas en riesgo de "daños serios", definidos como "...pena de muerte o ejecución; tortura o tratamiento inhumano o degradante..." o una amenaza seria e individual a "...la vida o persona de un civil por causa de violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno". También define los beneficios para los familiares de quienes tienen el estatus de refugiados o de protección secundaria.

La Directiva ha sido muy bien recibida por las agencias de refugiados y de derechos humanos. El Consejo Europeo para Refugiados y Exiliados (ECRE, por sus siglas en inglés), del cual el Consejo Noruego para los Refugiados es miembro, recibió con agrado el reconocimiento que esta normativa hace de la persecución por parte de agentes no estatales y de formas específicas de persecución a menores y por género.<sup>2</sup>

No obstante, hay controversia sobre los diferentes derechos otorgados a aquellos que logran estatus de Convención y a los que reciben

protección secundaria. Las provisiones discriminatorias sobre estatus de Convención y estatus secundario han recibido fuertes críticas. ACNUR, ECRE y otros, argumentan que todo derecho otorgado a los refugiados por la Convención de 1951 debería otorgarse también a las personas con protección secundaria, ya que ambas categorías de personas protegidas tienen necesidades y circunstancias similares. Otras iniciativas regionales han hecho esto y han otorgado estatus de refugiados a cualquier persona con necesidad de protección internacional. Tanto la convención OAU en África como la declaración de Cartagena en América Latina, contienen amplias definiciones de refugiado que incluyen a los refugiados de guerras y a las víctimas de violaciones masivas de derechos humanos.

Si los Estados de la UE siguieran el ejemplo, el problema de proveer protección diferenciada a los refugiados por la Convención de 1951 y a aquellos con estatus de protección secundaria dejaría de existir. Los miembros de la UE pueden, si lo desean, introducir estándares más favorables ya que la Directiva permite mejores condiciones que las de los estándares mínimos que establece. A medida que los Estados de la UE comienzan a transponer la Directiva a la legislación nacional y a la práctica administrativa y judicial, Europa tiene la oportunidad de hacer una diferencia real y colocar a todos los refugiados en una situación equitativa.

Noruega, aún no siendo miembro de la UE, sugirió recientemente que podría servir como ejemplo para toda Europa. Un comité de expertos legales nombrado por el gobierno, propuso en octubre de 2004 que se debería otorgar estatus de refugiado a las personas en riesgo de pena de muerte, tortura u otro tratamiento o castigo inhumano o degradante igual al de los refugiados que cumplen con los requerimientos de la Convención de 1951. Los criterios son similares a aquellos bajo los cuales la UE califica para 'protección secundaria'.

Si la propuesta es aceptada por el Parlamento noruego, asegurará estatus de refugiado a aquellos a quienes el Estado está obligado a proteger debido a la Convención de 1951, así como a aquellos que están cubiertos por otros instrumentos de derechos humanos y ley consuetudinaria. Los Estados miembros de la UE están sometidos a los mismos principios legales sobre refugiados y derechos humanos que Noruega. Una definición ampliada de refugiado estaría completamente de acuerdo con las obligaciones ya existentes sobre protección y así se lograrían eliminar las distinciones discriminatorias entre las personas que necesitan de protección internacional.

*Vigdis Vevstad es asesora especial para el Consejo Noruego para los Refugiados. Fue miembro del comité de expertos legales que propuso un nuevo Decreto Noruego sobre Extranjeros en 2004. Correos electrónicos: vigdis.vevstad@nrc.no; vvevstad@online.no.*

1. El texto de la Directiva está en: [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2004/L\\_304/L\\_30420040930en00120023.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2004/L_304/L_30420040930en00120023.pdf)

2. [www.ecre.org/statements/qualpro.doc](http://www.ecre.org/statements/qualpro.doc)

**El Consejo Noruego para los Refugiados** trabaja para dar asistencia y protección a los refugiados y desplazados en África, Asia, Europa y América. El NRC fue fundado en 1946 en Oslo.

[www.nrc.no/engindex.htm](http://www.nrc.no/engindex.htm)

**El Proyecto Global de Desplazados Internos** es parte del NRC y es una organización internacional no lucrativa que monitorea el desplazamiento interno causado por conflictos. La *Base de Datos de Desplazados Internos* provee información pública acerca del desplazamiento interno en 50 países.

[www.idpproject.org](http://www.idpproject.org)

The Global IDP Project  
7-9, Chemin de Balaxert  
1219 Chatelaine, Geneva.  
Switzerland

Tel: +41 22 799 0700

Fax: +41 22 799 0701

Email: [idpproject@nrc.ch](mailto:idpproject@nrc.ch)



Global  
PROJECT

## 25 millones de desplazados internos a nivel mundial: sin cambios

La situación de desplazamiento interno a nivel mundial mostró pocos signos tangibles de mejora durante 2004, de acuerdo con un informe publicado por el Proyecto Global sobre Desplazados Internos en marzo de 2005. El reporte, titulado *Desplazamiento Interno: Tendencias y Desarrollos en 2004 (Internal Displacement: Trends and Developments in 2004)*, concluye que el número total de personas desplazadas internamente debido a conflictos y violaciones a los derechos humanos, permaneció en 25 millones, casi sin cambios.

cia humanitaria adecuada, ni están suficientemente protegidos de la violencia y los abusos a derechos humanos. En 2004, tres de cada cuatro desplazados internos—más de 18 millones de personas—no pudieron contar en las autoridades de su país para recibir asistencia adecuada. En 14 países, con un total de más de 12 millones de desplazados internos, los gobiernos reaccionaron con hostilidad o, en el mejor de los casos, indiferencia a las necesidades de protección de los desplazados internos. Aún peor, en al menos 13 países los mismos gobiernos responsables bajo

Global sobre Desplazados Internos en [www.idpproject.org](http://www.idpproject.org), o solicitarse por correo electrónico a [idpproject@nrc.ch](mailto:idpproject@nrc.ch) (ver dirección postal en recuadro de página anterior).

*“Los desplazados internos están entre las víctimas más vulnerables de un conflicto y constituyen probablemente la mayor parte de la población en riesgo del mundo.”*

[reporte]

la ley internacional por la protección de sus ciudadanos estaban

Aunque cerca de tres millones de personas fueron desplazadas en 2004, principalmente en Darfur/Sudán, Uganda e Iraq, más o menos el mismo número de desplazados internos pudo regresar a sus hogares en el transcurso del año. Los movimientos de retorno más grandes tuvieron lugar en la República Democrática del Congo, Angola y Liberia, sin embargo, preocupaba que las condiciones en muchas áreas de retorno no permitieran la reintegración sostenible de quienes volvían. En total cerca de 50 países en todos los continentes fueron afectados por un desplazamiento interno inducido por conflictos.

África continuó siendo el continente que, por mucho, es el más afectado por el desplazamiento interno, albergando a más de la mitad de los desplazados internos del mundo—más de 13 millones de personas. Sudán fue el país de la crisis más grande de desplazamiento interno en el mundo, con cerca de 6 millones de desplazados internos. Otros países con grandes poblaciones de desplazados internos incluyen Colombia (hasta 3.3 millones), la República Democrática del Congo (2.3 millones), Uganda (hasta 2 millones) e Iraq (más de 1 millón).

El informe revela que la mayoría de los desplazados internos no recibe asisten-

de tras del desplazamiento forzado y los ataques a los desplazados internos, ya sea directamente o a través de grupos paramilitares, así ocurrió en Birmania (Myanmar), Nepal, Sudán y Colombia.

Los intentos de la comunidad internacional por llenar las brechas que dejan los gobiernos nacionales continuaron siendo débiles, asegura el reporte. Aunque en 2004 las agencias reafirmaron su compromiso para asegurar una respuesta cooperativa e integral hacia el desplazamiento interno, esto no significó mejoras tangibles en el campo. La respuesta internacional continuó siendo limitada por la competencia entre agencias, responsabilidades difusas, falta de asignación de responsabilidad y recursos insuficientes. En 14 países, la ONU—el mayor proveedor de ayuda humanitaria—no estuvo involucrada en forma alguna en proveer asistencia a los desplazados internos.

Este año el reporte incluye no solo secciones sobre tendencias globales y desarrollos regionales, sino también capítulos sobre los puntos temáticos más importantes relacionados con el desplazamiento interno, tales como salud y nutrición, mujeres y niños, problemas de propiedad, albergue y vivienda. El reporte completo puede descargarse del sitio web del Proyecto



### Capacitación en el Proyecto Global sobre Desplazados Internos

El Proyecto Global sobre Desplazados Internos provee capacitación a actores de la ONU, ONG internacionales y organizaciones nacionales para fortalecer su conocimiento sobre los derechos y necesidades de los desplazados internos, promover el diálogo sobre la protección de los desplazados internos y facilitar las actividades prácticas de seguimiento tales como coordinación, monitoreo y promoción. En 2004, el Proyecto Global sobre Desplazados Internos condujo ocho talleres de capacitación y reuniones informativas para más de 200 participantes. Los talleres en Etiopía, Somalia y Jordania (para el equipo nacional de Iraq) fueron organizados en atención a la solicitud del Coordinador de Auxilio en Emergencia de la ONU al Proyecto Global sobre Desplazados Internos para capacitar sobre los Principios Guías y la protección de los desplazados internos.

Para mayor información sobre nuestro programa de capacitación, visite nuestra página de capacitación en [www.idpproject.org/training.htm](http://www.idpproject.org/training.htm) o escribanos por correo electrónico a [christophe.beau@nrc.ch.org](mailto:christophe.beau@nrc.ch.org)

# La protección de los refugiados y las obligaciones en materia de derechos humanos de la UE

por María Teresa Gil Bazo



Refugee  
Studies  
Centre

Refugee Studies Centre  
Department of International Development  
(QEH) University of Oxford  
Mansfield Road  
Oxford OX1 3TB, UK  
Tél: +44 (1865) 270722  
Fax: +44 (1865) 270721  
Email: rsc@qeh.ox.ac.uk

[www.rsc.ox.ac.uk](http://www.rsc.ox.ac.uk)

La adopción en 1997 del Tratado de Amsterdam supuso un paso fundamental hacia el establecimiento de un Sistema Común Europeo de Asilo. El primer grupo de instrumentos jurídicamente vinculantes ha sido ya acordado. Aunque se ha avanzado en la incorporación de los derechos de los refugiados en Derecho comunitario, algunas normas cuestionan seriamente el Derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos (DH), y podrían dar lugar a actuaciones judiciales incluso antes de ser aplicadas. El Parlamento Europeo ha llevado al Consejo ante el Tribunal de Justicia por violaciones del Derecho de los DH, al adoptar la Directiva sobre reagrupación familiar y podría hacer lo mismo en relación con la Directiva sobre procedimientos de asilo.

El alcance de las políticas de la UE en materia de asilo se extiende más allá de la propia Europa. La denominada dimensión externa tiene por objetivo la proyección de las políticas de la UE en materia de asilo e inmigración, más allá de sus fronteras por medio de su incorporación en acuerdos con países del mundo entero. Cuando se acordó el Programa de La Haya en noviembre de 2004, la UE declaró esta dimensión externa como prioritaria. Un número creciente de países ha firmado acuerdos con la UE o está en proceso de negociarlos con el objetivo de controlar los flujos migratorios.

¿En qué lugar se encuentra el Derecho de los DH en el contexto de la naturaleza cada vez más expansiva de las políticas de asilo y migración de la UE? Al firmar el Tratado de Amsterdam, los Estados de la UE transfirieron competencia a la CE para legislar sobre ciertos aspectos del derecho de asilo y, con ello, cedieron parte de su poder soberano de controlar la entrada y permanencia en su territorio de refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional. Asimismo, establecieron que el Derecho de la UE en materia de asilo debería respetar el Derecho de los refugiados y de los derechos humanos.

Todos los Estados de la UE son partes

en la Convención de Ginebra de 1951 y otros tratados internacionales de derechos humanos. También tienen la obligación de responder ante los órganos internacionales de control establecidos en virtud de dichos tratados, especialmente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En las últimas décadas, y en ausencia de un tribunal internacional de asilo, los órganos de control en materia de derechos humanos han desarrollado un cuerpo de decisiones que completan la protección de los refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional.

Sin embargo, dado que la UE no es en sí misma parte en ningún tratado internacional de derechos humanos, tampoco responde ante ningún órgano competente para controlar su actuación en esta materia. A pesar de que los Estados de la UE continúan siendo individualmente responsables por sus actuaciones relativas a derechos humanos, el proceso de colectivización de las políticas de asilo y migración, ha supuesto una buena oportunidad para redefinir sus obligaciones internacionales. El Consejo ni siquiera ha respondido ante el Parlamento Europeo que ha solicitado repetidamente al Tribunal de Justicia el acceso a documentos, y cuyas opiniones consultivas han llegado solamente una vez que el acuerdo de los gobiernos en materia legislativa había sido ya alcanzado.

La detración de las políticas de asilo del ámbito de control de los parlamentos nacionales y del escrutinio de los órganos de control internacionales, resulta preocupante desde el punto de vista de la protección de refugiados. Desde un punto de vista práctico, es probable que resulte en un aumento de las demandas ante los tribunales nacionales contra la aplicación del Derecho comunitario en materia de asilo por parte de los Estados miembros, lo cual es contrario al objetivo expresado de mejorar la eficiencia de los sistemas de asilo.

La expresión de estas preocupaciones es a menudo calificada de "poco constructiva" por parte de los gobiernos y de aquéllos que simpatizan con su inca-

pacidad para gestionar sus recursos de asilo de manera eficiente. Sin embargo, no es posible entender en qué manera el respeto del marco internacional jurídico que los Estados se han comprometido a observar (y cuyo alcance va mucho más allá de la norma de no devolución contenida en el artículo 33 de la Convención de Ginebra), pueda ser entendido como nada menos que el punto de partida fundamental para cualquier debate serio sobre este tema.

La UE debe asegurar urgentemente que cualquier propuesta relativa a los sistemas de asilo en sus Estados miembros, esté fundamentada en un análisis bien informado de los hechos (y no en premisas infundadas), así como en un sólido conocimiento del Derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos. También es necesario que la UE sea responsable internacionalmente. Por lo tanto, la adhesión a la Convención de Ginebra y a otros tratados internacionales en materia de derechos humanos, debe llevarse a cabo tan pronto como sea jurídicamente factible (el Tratado que establece una Constitución para Europa de 2004, ya incluye la obligación para la UE de adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos).

Mientras las políticas de la UE en materia de asilo y migración no estén firmemente enraizadas en las obligaciones internacionales en materia de protección de refugiados y de derechos humanos, estas políticas no solamente carecerán de legitimación, sino que además seguirán siendo incapaces de alcanzar los objetivos esperados.

**María-Teresa Gil-Bazo es Investigadora en Derecho internacional de refugiados y derechos humanos en el Centro de Estudios sobre Refugiados. Dirección electrónica: [maria-teresa.gilbazo@qeh.ox.ac.uk](mailto:maria-teresa.gilbazo@qeh.ox.ac.uk). Esta nota es un extracto de un artículo al que puede accederse en: [www.fmreview.org/info.htm](http://www.fmreview.org/info.htm)**

Más información sobre investigación en el RSC, visite [www.rsc.ox.ac.uk](http://www.rsc.ox.ac.uk)



# publicaciones

## RUT INFORMA sobre el desplazamiento forzado en Colombia

por la Conferencia Episcopal de Colombia. ISSN 1692-8210, <http://www.pastoralsocialcolombia.org/rut.html>



**RUT INFORMA** es el boletín informativo de la Secretaría Nacional de la Pastoral Social, Sección de Movilidad Humana, cuya temática es el desplazamiento forzado en Colombia. Se publica periódicamente en forma trimestral, además publica ediciones especiales como la de mayo de 2005, que contiene un estudio de caso sobre *la población en situación de desplazamiento en Colombia: un análisis por regiones*.

En este número especial, se presentan las características socioeconómicas de los hogares, número y estructura demográfica de las familias, relaciones de parentesco, asistencia escolar, pertenencia o afiliación a asociaciones; así mismo la trayectoria de desplazamiento, tenencia y superficie de la tierra en el lugar de origen, regiones de origen y de desplazamiento, actores que causaron la expulsión. Además de un inventario de las entidades que los han apoyado y las ayudas recibidas.

Más información en: <http://www.pastoralsocialcolombia.org/rut.html>

## Balance de Política Pública de Prevención, Protección y Atención al Desplazamiento Interno Forzado en Colombia 2002-2004



Este balance, llevado a cabo por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), analiza las obligaciones centrales del Estado colombiano frente al desplazamiento interno y busca ser un aporte al Estado y a la sociedad colombiana para lograr el reconocimiento y goce efectivo de los derechos de la población internamente desplazada. El balance incluye recomendaciones al Estado en diferentes áreas.

Más información [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=3109](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=3109)

## Manual Cubrimiento Periodístico Responsable del Desplazamiento Forzado Interno

por Medios para la Paz- OIM- ACNUR  
ISBN / ISSN 958-33-7761-9, 181 pág., Edición Primera, año 2005.



Esta publicación es una herramienta, no sólo para entender mejor el desplazamiento forzado interno, sino para cubrir con más calidad el cumplimiento de las obligaciones del Estado frente a este fenómeno. El contenido incluye: Percepciones,

estereotipos y prejuicios; el arte de preguntar y el arte de responder; entrelíneas; pistas y pautas; normatividad y jurisprudencia; consulta de bibliografía y fuentes sobre desplazamiento; directorio de entidades y organizaciones nacionales- PSD; directorio de organizaciones no gubernamentales- PSD en Colombia; directorio de organismos internacionales y cooperación- PSD; asociaciones de población desplazada e investigadores especializados en el tema.

Más información en: <http://www.oim.org.co/modulos/contenido/default.asp?idmodulo=7&idlibro=110>

## Aprenderás a no llorar

por Human Rights Watch - UNICEF.  
págs: 215, ISBN: 1564322882, 2004



El contenido pone de relieve las graves circunstancias por las que pasan los niños y niñas incorporados a los grupos armados, así como la evidencia de las flagrantes contravenciones al derecho internacional humanitario y al Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos de la Infancia que establece los 18 años como edad mínima para el reclutamiento.

**Aprenderás a no llorar** es también una obra que alienta el indispensable debate nacional sobre este tema que, más allá de las cifras, siempre difíciles de establecer, pone el acento en el vívido y descarnado testimonio de quienes están en búsqueda de una nueva opción de vida, demandando del Estado y de la sociedad respuestas concretas y duraderas.

Más información en: <http://www.unicef.org.co/conocimiento/aprenderas.htm>