



**ASOCIACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
VENEZUELA**

www.anuv.net

Curso de Naciones Unidas y Refugiados

Introducción

Los refugiados se pueden encontrar en cualquier lugar del mundo y son, a menudo, el centro de atención de los medios de comunicación. Sin embargo, ignoramos casi todo de lo que significa realmente ser un refugiado.

¿Quién es un refugiado?

Un refugiado es una persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país” (extraído de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados).

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) fue creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1950, como uno de los múltiples esfuerzos realizados por la comunidad internacional en el siglo XX para brindar protección y asistencia a los refugiados.

Esta no fue la primera instancia creada para proteger y asistir a los refugiados, ya en 1921 La Liga de las Naciones –precursora de las Naciones Unidas- había nombrado a Fridtjof Nansen, científico y explorador noruego, para el puesto de Alto Comisionado, pero la destrucción y los grandes contingentes de refugiados causados por la Segunda Guerra Mundial fueron factores determinantes para la creación de varias organizaciones nuevas, entre ellas la Agencia de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción, la Organización Internacional de Refugiados y, posteriormente, el ACNUR.

El ACNUR recibió un mandato limitado de tres años para ayudar en el reasentamiento de 1.2 millones de refugiados europeos que habían quedado sin hogar debido al conflicto mundial. En la práctica el ACNUR lleva más de 50 años de actividad ininterrumpida porque los conflictos y las crisis de refugiados no han cesado de presentarse en el mundo, lo que ha significado que el mandato se ha extendido cada cinco años. En la actualidad, el ACNUR es una de las principales agencias humanitarias en el mundo. Su personal asciende a más de 5.000 funcionarios que asisten a 22.3 millones de personas en más de 120 países. En estos cincuenta años de trabajo, la agencia ha prestado asistencia a por lo menos 50 millones de personas, lo que la ha hecho merecedora del premio Nobel de la Paz en 1954 y en 1981.

El ACNUR cuenta con un Comité Ejecutivo (ExCom) conformado por 66 estados miembros que se reúnen anualmente en Ginebra, y que se encarga de aprobar los programas del ACNUR, sus directrices de protección y otras políticas. Además cuenta con un Comité Permanente o “grupo de trabajo” que se reúne varias veces al año. Anualmente, el Alto Comisionado informa los resultados del trabajo del ACNUR a la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través del Consejo Económico y Social.

El Comité Ejecutivo

El Comité Ejecutivo del ACNUR (ExCom por sus siglas en inglés) es un órgano subsidiario de la Asamblea General que entró en funciones el 1° de enero de 1959. Fue creado en 1958 por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) a solicitud de la Asamblea General. Sus documentos son publicados en las series de la Asamblea General y su informe anual de actividades es enviado directamente a la Asamblea General donde es considerado por el Tercer Comité.

De conformidad con su mandato el ExCom tiene dos funciones principales:

- i) Asesorar al Alto Comisionado de ACNUR en el ejercicio de sus funciones de acuerdo con el Estatuto de la Oficina;
- ii) Revisar anualmente el uso de los fondos a disposición del Alto Comisionado y los programas propuestos o que están en ejecución.

Es por esta razón que anualmente el ExCom adopta "Conclusiones" -principalmente en temas de protección presentados por el Alto Comisionado- y "Decisiones" -revisión de uso de fondos y programas-.

Desde su creación el número de miembros del ExCom ha aumentado de 25 a 66 Estados Miembros. Para convertirse en miembro del ExCom los Estados deben

satisfacer los siguientes requisitos:

- Demostrar interés y dedicación a la búsqueda de soluciones para el problema de los refugiados;
- Reflejar con la mayor amplitud posible un balance geográfico;
- Ser miembros de las Naciones Unidas o de cualquiera de sus agencias especializadas.

Los miembros son elegidos a través de un complejo proceso que involucra al ECOSOC y a la Asamblea General.

El Comité Ejecutivo sesiona anualmente en el mes de Octubre por una semana en Ginebra. Su agenda incluye la discusión del tema anual seleccionado por los miembros del Comité, en consulta con el Alto Comisionado, y la adopción de decisiones y conclusiones. El informe de la sesión es luego enviado al Tercer Comité de la Asamblea General (responsable de los asuntos sociales, humanitarios y culturales). La adopción de los textos se realiza por consenso, reflejando el carácter no político y humanitario del trabajo del Alto Comisionado.

El órgano subsidiario del ExCom, el Comité Permanente, creado en 1995 para reemplazar a los Subcomités de Protección Internacional y de Asuntos Administrativos y Financieros, se reúne varias veces al año de acuerdo con el programa de trabajo que haya fijado el ExCom.

El ExCom recibe consultas informales a lo largo de todo el año, mecanismo que se ha convertido en una importante herramienta de trabajo para el Comité. Los resultados de estas consultas, que generalmente son asuntos que requieren de un análisis detallado que no se puede llevar a cabo en las sesiones plenarias, son luego transmitidos al Comité Permanente o al ExCom.

A las sesiones del ExCom está permitido que asistan Observadores -Estados que no son miembros del ExCom, representantes de otros órganos del sistema de Naciones Unidas, agencias intergubernamentales u ONGs- a quienes el Presidente del ExCom puede conceder el derecho a hablar en la sesión.

Sede

El ACNUR tiene su sede en Ginebra (Suiza).

¿Quién dirige el ACNUR?

Un alto comisionado que es elegido por la Asamblea General, ante la que es responsable. Para el cumplimiento de sus funciones, el alto comisionado está asistido por una Comisión Ejecutiva integrada por representantes de 46 estados. Desde la fundación del ACNUR, el cargo de alto comisionado ha sido desempeñado por el neerlandés Gerrit Jan van Heuven Goedhart (1951–1956), los suizos Auguste

R. Lindt (1956–1960) y Félix Schnyder (1960–1965), el iraní Sadruddin Aga Kan (1965–1977), el danés Poul Hartling (1978–1985), el suizo Jean-Pierre Hocké (1986–1989), el noruego Thorvald Stoltenberg (1990), la japonesa Sadako Ogata (1990–2000) y el neerlandés Ruud Lubbers (2000-).

¿Qué papel desempeña el ACNUR?

Cuando se estableció en 1951 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), había aproximadamente un millón de refugiados de quien ocuparse, procedentes, en su gran mayoría, de Europa. En la actualidad, el ACNUR vela por el bienestar de cerca de 22,4 millones de personas, de las cuales 12 millones son refugiados, en su mayoría de África y Asia. El 80% de ellos son mujeres y niños. Además de la huida frente a la persecución personal, la tendencia actual de los movimientos de refugiados apunta hacia éxodos masivos desencadenados por conflictos étnicos e infracciones de los derechos de las minorías.

Finalidad.

El ACNUR fue creado con el fin de ayudar aquellas personas refugiadas europeas que debían su situación a la Segunda Guerra Mundial a través de la Resolución 428 (5) de la Asamblea General, en 1950. El primer Alto Comisionado fue elegido por un período de tres años, a partir de enero de 1951 y posteriormente su mandato se extendió otros tres años. Debido a que se evidenció la necesidad de atender a refugiados fuera de Europa, el 31 de enero de 1967 se aprobó en Nueva York el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados que permite al ACNUR actuar en todo el mundo, excepto en Palestina donde el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), ayuda a los refugiados palestinos desde 1950, apoyando incluso el proceso de paz en la zona.

Desde su creación el ACNUR ha ayudado a alrededor de 50 millones de refugiados, ganando dos Premios Nobel por su labor en 1954 y en 1981.

Personal y presupuesto

Actualmente cuenta con un personal de más de 5,000 trabajadores en 281 oficinas distribuidas en 121 países y vela por 21.6 millones de personas, incluyendo refugiados, gente que ha regresado a sus hogares y personas desplazadas dentro de sus propios países. Más del 80 % del personal del ACNUR trabaja sobre el terreno, a menudo en condiciones de aislamiento y peligro. También cuenta con la cooperación operacional de 544 organizaciones no gubernamentales.

El Sr. Ruud Lubbers es el actual Alto Comisionado para los Refugiados y accedió al puesto el 1 de enero de 2001. El presenta su informe anual a la Asamblea General de la ONU a través del Consejo Económico y Social.

Los programas del Alto Comisionado son aprobados y supervisados por el Comité Ejecutivo del ACNUR, compuesto por 53 países miembros. Los programas son financiados por contribuciones voluntarias, especialmente de los gobiernos y otros grupos que incluyen a ciudadanos comunes y organizaciones de diversa índole. Este presupuesto se divide en

- Programas Generales: actividades básicas y en curso de asistencia y protección a los refugiados, que se planifican y aprueban con anterioridad
- Programas Especiales: emergencias, operaciones de repatriación voluntaria y programas para los no refugiados.

El ACNUR recibe un subsidio limitado de menos del 2 por ciento del total del presupuesto regular de las Naciones Unidas, utilizado exclusivamente para gastos administrativos.

También puede recibir donaciones en especie, ya sean bienes o servicios, que pueden ser transporte, comida, ropa y combustible entre otros.

Reconocimientos otorgados al ACNUR

Como reconocimiento a su trabajo humanitario, el ACNUR recibió el Premio Nobel de la Paz en 1954 y en 1981. También ha sido galardonado con otras muchas distinciones internacionales, entre las cuales destaca el Premio Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional en 1991.

Casos específicos

A últimas fechas ha aumentado el número de refugiados y de desplazados dentro de sus propios países debido al brote de guerras civiles y conflictos internos, principalmente. Sin embargo, es necesario destacar que actualmente son más los desplazados dentro de su propio país que los refugiados.

El ACNUR ha atendido problemas muy complejos en diversas regiones asoladas por conflictos, tales como:

- **Europa:** desde los 80, alrededor de 5 millones de personas han buscado asilo en Europa Occidental.
- **Ex Yugoslavia:** el ACNUR ayudó a más de 3.5 millones de personas, entre los que se pueden contar a los refugiados, a los desplazados internos y a los residentes de las comunidades asediadas tales como Sarajevo. Tras los acuerdos de Paz de Dayton se está ayudando a la repatriación voluntaria de los habitantes de la región, pero debido a los nuevos problemas de la región están surgiendo nuevos desplazados y refugiados

- **Afganistán:** Más de 4 millones de refugiados afganos han regresado a su país en los últimos años, provenientes de Pakistán e Irán. Sin embargo, aunque la ayuda del ACNUR continúa, esta se ha visto dificultada por las nuevas oleadas de personas que han sido desplazadas por los nuevos conflictos en este país
- **Guatemala:** alrededor de 28, 000 refugiados guatemaltecos permanecen en México, aunque 36,000 más han sido repatriados en los últimos 12 años y otros más se han naturalizado mexicanos
- **Africa:** el ACNUR apoya a más de 3 millones de refugiados en la región, entre los que se pueden contar personas de Angola, Burundi, Congo, Liberia, Rwanda, Sierra Leona, Somalia, Sudán y Zaire
- **Sri Lanka:** entre 1992 y 1995, 54,000 refugiados de este país volvieron a sus hogares de la India, donde aún se encuentran otros 64,000, mientras que aproximadamente 800,000 personas más se han convertido en desplazados internos por los conflictos activos en el norte de ese país.
- **Boat-people vietnamitas:** desde 1975, más de 800,000 vietnamitas han buscado asilo en países del sudeste asiático. De estos 755,000 han sido reasentados en terceros países y 110,000 regresaron a su país de origen por medio de un Plan de Acción patrocinado por el ACNUR. Otros 2,000 permanecen fuera de Viet Nam, especialmente en Hong Kong.

Las causas profundas del desarraigo

Algunas personas se ven obligadas a convertirse en refugiados cuando uno o varios de sus derechos humanos se conculcan o se amenazan. La Declaración Universal de los Derechos Humanos pone de manifiesto la fuerte relación que existe entre los derechos humanos y la labor del ACNUR. El Artículo 14 de la Declaración dispone que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”.

La labor desempeñada por el ACNUR, ya sea la de protección o la de asistencia material, está influida por consideraciones relativas a los derechos humanos. La infracción de los derechos humanos es una de las principales causas del éxodo masivo; así mismo, y en tanto en cuanto persista el conflicto, elimina la opción a la repatriación voluntaria.

La protección internacional

Nadie elige convertirse en un refugiado. Ser refugiado va más allá de ser un simple extranjero.

Significa también vivir en el exilio y depender de los demás a la hora de cubrir necesidades básicas tales como la alimentación, la vestimenta o la vivienda.

Mientras que la mayoría de las personas pueden dirigirse a sus propios gobiernos para garantizar y proteger sus derechos humanos fundamentales e integridad física, los refugiados no tienen tal posibilidad. Es más, su país de origen ha demostrado

ser incapaz o reacio a proteger tales derechos. Se ha encomendado al ACNUR la responsabilidad de garantizar que los refugiados reciben la protección adecuada en los países de asilo, así como la de ayudar a dichos países, en la medida de lo posible, a llevar a cabo tal tarea.

Su principal cometido es el de garantizar que los Estados son conscientes, a la par que respetuosos, de su obligación de proteger a los refugiados y a las personas que buscan asilo y soluciones a sus problemas.

Los derechos de los refugiados

Un refugiado tiene derecho al asilo. Sin embargo, la protección internacional abarca más que la mera integridad física. Los refugiados deben recibir, cuanto menos, los mismos derechos y ayuda básica que cualquier otro extranjero que sea residente legal, incluidos ciertos derechos de que gozan todas las personas: los refugiados tienen derechos civiles fundamentales, entre los que se cuentan la libertad de pensamiento y movimiento, y el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratos degradantes. De la misma manera, también se aplican a los refugiados los mismos derechos económicos y sociales que posea cualquier otro individuo. Todos los refugiados deberían tener acceso a asistencia médica, y todos los refugiados adultos deberían gozar del derecho al trabajo. Ningún niño refugiado debería quedarse sin escolarización, ni ser empujado a la prostitución ni a enrolarse en el ejército.

En determinadas circunstancias, como por ejemplo la entrada masiva de refugiados, los países de asilo pueden sentirse obligados a restringir ciertos derechos, como la libertad de movimiento, el derecho al trabajo o a la escolarización adecuada para todos los niños. En la medida de lo posible, la comunidad internacional intenta entonces llenar dichos vacíos. Así pues, cuando no se dispone de más medios provenientes de los gobiernos de los países de asilo o de otros organismos, el ACNUR ayuda a los refugiados que no pueden hacer frente a sus propias necesidades.

Dicha ayuda puede darse en forma de subvenciones económicas, alimentos, materiales tales como los utensilios de cocina y herramientas, higiene y vivienda. Así mismo, existen programas para construir escuelas y clínicas para los refugiados que viven en campos o en otros agrupamientos comunales. El ACNUR hace todos los esfuerzos a su alcance para que los refugiados puedan conseguir la autosuficiencia de manera fluida como sea posible (por medio, por ejemplo, de la promoción de actividades generadoras de ingresos o la organización de talleres para la enseñanza de nuevas técnicas).

Por otro lado, los refugiados no están exentos de deberes. En particular, deben respetar las leyes de su país de asilo.

El Mandato del ACNUR y las actividades del ACNUR

El mandato central del ACNUR no ha variado desde 1950. La protección de los refugiados y la búsqueda de soluciones a sus problemas siguen siendo los objetivos centrales de la organización. Pero el entorno en el que trabaja el ACNUR y los tipos de actividad que realiza sí han cambiado de forma significativa en los últimos 50 años.

En primer lugar, la escala de las operaciones del ACNUR ha aumentado considerablemente. Al principio, la organización se dedicó a buscar soluciones para los cerca de 400.000 refugiados que seguían sin hogar tras la Segunda Guerra Mundial. En 1996, daba asistencia a alrededor de 26 millones de personas. El presupuesto y el personal de la organización también han aumentado enormemente. En 1951, el ACNUR tenía un presupuesto de 300.000 dólares de EE UU y 33 trabajadores; en 1999, el presupuesto había superado los 1.000 millones de dólares y la organización tenía más de 5.000 empleados. El ACNUR también amplía constantemente el ámbito geográfico de sus actividades. Inicialmente, actuaba sólo en Europa; en 1999, tenía oficinas en 120 países de todo el mundo. En segundo lugar, también ha aumentado la gama de actividades que lleva a cabo el ACNUR. En sus comienzos, el ACNUR se dedicó sobre todo a facilitar el reasentamiento de refugiados. Cuando la organización empezó a intervenir en otras partes del mundo, tuvo que realizar una gran diversidad de actividades, como la entrega de ayuda material en forma de alimentos y alojamiento, así como la provisión de asistencia sanitaria, educación y otros servicios sociales. En un intento de no tratar a las poblaciones de refugiados como a una masa sin rostro, el ACNUR también ha desarrollado programas especiales para ayudar a grupos específicos de personas, como las mujeres y los niños, los adolescentes, los ancianos, los que padecen secuelas de traumas y los discapacitados físicos.

En tercer lugar, el ámbito de los beneficiarios del ACNUR ha crecido incesantemente. A lo largo de su historia, el ACNUR ha funcionado sobre todo como una organización para la protección de los refugiados. Pero éstos no son los únicos que se han beneficiado de las actividades de la organización. Con los años, el ACNUR ha desarrollado programas para ayudar a otras categorías de personas, como los desplazados dentro de sus propios países, los retornados (refugiados o desplazados internos que han regresado a su lugar de origen), los solicitantes de asilo (cuyo estatuto formal no se ha determinado aún), los apátridas, las poblaciones afectadas por la guerra y otros.

La ampliación del papel del ACNUR para abarcar categorías de personas distintas de los refugiados es congruente con el Estatuto de la organización. Su artículo 1 establece que una de las funciones del ACNUR es «buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados», y el artículo 9 dispone que la organización «emprenderá cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General». Desde entonces, una serie de resoluciones de la Asamblea General han servido de base jurídica para muchas de las actividades que ha realizado el ACNUR destinadas a poblaciones distintas a las de refugiados.

En cuarto lugar, el número de actores internacionales que intervienen en programas dirigidos a proteger y asistir a los refugiados y a otras personas desplazadas ha aumentado considerablemente. A principios de la década de 1950, eran muy pocos los colaboradores del ACNUR. En 1999, entre los organismos colaboradores en la ejecución de sus actividades había más de 500 organizaciones no gubernamentales (ONG). Además, el Secretario General de la ONU pide al ACNUR cada vez con

mayor frecuencia que actúe como organismo humanitario principal en situaciones de emergencia. Por otro lado, el ACNUR trabaja hombro con hombro con otros organismos de la ONU, con las fuerzas para el mantenimiento de la paz de la ONU y otras fuerzas militares multinacionales, así como con organizaciones regionales, organizaciones de derechos humanos y otros actores internacionales y locales. En quinto lugar, la organización interviene cada vez más en situaciones imprevisibles e inestables, así como en situaciones donde se está desarrollando un conflicto armado. Inicialmente, el ACNUR sólo trabajaba en países de asilo donde no había riesgos y que no estaban afectados por el conflicto armado. En la actualidad, el personal del ACNUR está presente en medio de la guerra, algo que lo expone a nuevos peligros y que ha planteado a la organización toda una serie de nuevos retos.

A veces se dice que, en sus comienzos, las actividades del ACNUR eran reactivas, orientadas al exilio y destinadas específicamente a los refugiados. Reactivas porque el ACNUR se ocupaba de los problemas de los refugiados sobre todo en el país de asilo. Orientadas al exilio porque los esfuerzos se concentraban en actividades que se desarrollaban en el país de asilo, y se consideraba que la responsabilidad de resolver los problemas de los refugiados recaía sobre los países que acogían a los refugiados y no sobre los que los generaban. Destinadas específicamente a los refugiados porque el ACNUR no se ocupaba normalmente de otras formas de desplazamiento forzado.

Por el contrario, se dice que las actividades del ACNUR en los últimos años — especialmente tras el fin de la Guerra Fría— son proactivas, orientadas al país de origen y holísticas. Proactivas porque la organización está mucho más dispuesta a participar en actividades encaminadas a prevenir los abusos contra los derechos humanos y las situaciones que dan lugar a desplazamientos de población. Orientadas al país de origen porque la estrategia del ACNUR hace cada vez más hincapié no sólo en los deberes de los países de acogida, sino también en las obligaciones de los países de donde huyen los refugiados. Y holísticas porque la organización trata de promover un enfoque más completo al problema del desplazamiento forzado. Este enfoque es a más largo plazo y tiene en cuenta no sólo las necesidades de los refugiados, sino también las de los desplazados internos, los retornados, los solicitantes de asilo, los apátridas y otras personas.

La labor del ACNUR se enfoca a tratar de encontrar soluciones duraderas a los problemas de los refugiados y proporcionarles asistencia material. También ayuda a:

- Repatriar de forma voluntaria a los refugiados
- Reintegrar a las personas a sus lugares de origen
- Integrarlos a los lugares donde se asilaron u otros Estados
- Apoyar programas de asistencia, de desarrollo y de generación de empleo en los países que reciben a las personas repatriadas para evitar que posteriormente tuvieran que volver a huir de estos.

El Alto Comisionado también trabaja en el campo legal, creando un marco jurídico que le dé protección internacional a los refugiados. El estatuto jurídico de los

refugiados se encuentra en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 que definen los derechos y deberes de los refugiados. También supervisa el cumplimiento de los acuerdos internacionales sobre refugiados por parte de los gobiernos. Debido a esto, el personal del ACNUR debe trabajar en lugares que a veces son difíciles, tales como los campamentos y las zonas fronterizas, proporcionando protección a los refugiados.

El ACNUR tiene una publicación bianual que analiza los problemas y políticas relativas a los refugiados y otras personas desplazadas. Esta publicación es "La Situación de los Refugiados en el Mundo".

En conclusión, La misión principal del ACNUR es garantizar los derechos y el bienestar de los refugiados. Hace lo posible para asegurarse de que cada uno de ellos pueda ejercer el derecho a solicitar asilo, encontrar un refugio seguro en otro país y regresar voluntariamente a su país de origen.

El ACNUR busca soluciones duraderas para los refugiados mediante programas de repatriación o de reasentamiento.

El ACNUR actúa de conformidad con su Estatuto y de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas relativa al Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. El derecho internacional de los refugiados es el marco jurídico fundamental de las actividades humanitarias del ACNUR.

Además, el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado y la Asamblea General de las Naciones Unidas han autorizado la intervención del ACNUR en favor de otros grupos. Estos grupos están constituidos por los apátridas, personas cuya nacionalidad es objeto de controversia y, en algunos casos, las personas desplazadas en el interior de su propio país.

El ACNUR intenta prevenir los desplazamientos forzados de las poblaciones, pidiendo a los gobiernos y a otras instituciones que establezcan las condiciones favorables para la protección de los derechos humanos y la resolución pacífica de los conflictos. Con el mismo objetivo, el ACNUR busca activamente la forma de consolidar la reintegración de los repatriados en sus países de origen, con el fin de evitar que nuevos movimientos de refugiados surjan a causa de situaciones inestables.

El ACNUR dispensa protección y asistencia a los refugiados y a otras personas bajo su mandato de manera imparcial, en función de sus necesidades y sin distinción de raza, sexo, religión, opinión política o pertenencia a un determinado grupo social. El ACNUR presta una atención especial a las necesidades de los niños e intenta promover la igualdad de derechos de la mujer.

En sus esfuerzos para proteger a los refugiados y buscar soluciones duraderas, el ACNUR colabora estrechamente con los gobiernos, organizaciones regionales, internacionales y no gubernamentales. La participación de los refugiados en las decisiones que atañen a su vida es un principio fundamental de la acción del

ACNUR.

Asimismo, por su acción en favor de los refugiados y personas desplazadas, el ACNUR promueve los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas: mantener la paz y la seguridad internacional, desarrollar vínculos de amistad entre las naciones y fomentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Evolución del número de refugiados

El primer mandato del ACNUR estaba limitado geográfica y temporalmente, al tratarse de un programa de tres años para ayudar principalmente a refugiados europeos que se quedaron sin hogar tras la Segunda Guerra Mundial. En las décadas sucesivas, el problema de las personas desarraigadas se convirtió en una cuestión más compleja y cobró dimensiones mundiales. El ACNUR fue adaptándose a estos cambios. Pasó de ser una agencia relativamente pequeña, a ser una organización con oficinas en 116 países, un presupuesto anual de alrededor de 1.000 millones de dólares, la facultad de proporcionar no sólo protección legal sino también ayuda material con ocasión de emergencias humanitarias importantes y la capacidad de prestar ayuda a una creciente diversidad de grupos de personas desposeídas. El término “refugiado” es una definición muy específica que se refiere únicamente a personas que han huido de sus países de origen y han buscado santuario en un segundo país. No obstante, hay millones de personas en circunstancias similares de desesperación a las que sin embargo no se reconoce legalmente como refugiados y, por tanto, no son elegibles para recibir asistencia o protección normales. Cada vez es más común que el ACNUR proporcione asistencia a algunos de estos grupos de personas. Se calcula que existen en el mundo entre 20 y 25 millones de desplazados internos, personas que han huido de sus hogares, generalmente durante una guerra civil, pero que han preferido permanecer en sus países de origen en lugar de buscar asilo en el extranjero. El ACNUR ayuda a unos 4,4 millones de personas desplazadas en el interior de su país, pero en el nuevo milenio se ha abierto un debate internacional para determinar cómo puede la comunidad humanitaria internacional proporcionar mayor y mejor asistencia a este grupo de personas.

El ACNUR asiste a personas que han obtenido protección como miembro de un grupo o por motivos puramente humanitarios, pero que no han sido reconocidos formalmente como refugiados. Asimismo, apoya y supervisa la reintegración de los refugiados que han regresado a sus países de origen.

La protección y la ayuda material están estrechamente relacionadas entre sí. El ACNUR sólo puede ofrecer una protección legal eficaz si las necesidades básicas de la persona (alojamiento, comida, agua, saneamiento y cuidados médicos) también están cubiertas. Por tanto, la agencia coordina el abastecimiento y la distribución de dicho material y ha diseñado proyectos específicos para los grupos más vulnerables, como las mujeres, los niños y ancianos, que representan generalmente el 80% de una población de refugiados. Las tiendas de campaña de plástico azul del ACNUR se han convertido en símbolos inmediatamente reconocibles en las principales emergencias, entre las cuales cabe nombrar, en la última década, operaciones para ayudar a millones de personas en Chad, Iraq,

Afganistán, África Occidental, Timor, Kosovo, la región africana de los Grandes Lagos, los Balcanes y tras la guerra del Golfo.

En América Central primero, y posteriormente en otros lugares del mundo, el ACNUR desarrolló el concepto de proyectos de impacto rápido o PIR. Estos proyectos, generalmente pequeños programas destinados a reconstruir escuelas y clínicas, reparar carreteras, puentes y pozos, se diseñaron con objeto de llenar el vacío existente entre la ayuda de emergencia proporcionada a los refugiados y la gente que regresa a sus hogares, y la ayuda al desarrollo a más largo plazo aportada

Evolución del número de refugiados
[EN MILLONES, A 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO]

	ÁFRICA	ASIA	EUROPA	LATINO-AMÉRICA	NORTE-AMÉRICA	OCEANÍA	TOTAL
1984	3,0	5,1	0,7	0,4	1,4	0,1	10,7
1989	4,8	6,8	1,2	1,2	0,6	0,1	14,7
1994	11,81	7,92	6,52	0,20	0,92	0,05	27,4
1995	9,1	7,7	7,7	0,2	1,3	0,05	26,1
1996	8,09	7,9	5,7	0,1	0,7	0,07	22,7
1997	7,4	7,4	6,0	0,1	1,3	0,07	22,3
1998	6,3	7,5	6,2	0,1	1,3	0,07	21,5
1999	6,3	7,3	7,3	0,09	1,2	0,08	22,3
2000	6,1	8,4	5,6	0,6	1,0	0,08	21,8
2001	4,2	8,8	4,8	0,8	1,1	0,08	19,8
2002	4,6	9,4	4,4	1,0	1,1	0,07	20,6
2003	4,3	6,2	4,2	1,3	1,0	0,07	17,1

Un poco de Historia. LOS ORÍGENES: La Organización Internacional de Refugiados

La Organización Internacional de Refugiados (OIR) fue creada en julio de 1947 como organismo especializado no permanente de las Naciones Unidas. En la fecha en que se estableció, se preveía que el 30 de junio de 1950 habría completado su programa de tres años.

Aunque la labor de la OIR se circunscribía a ayudar a los refugiados europeos, fue el primer organismo internacional que abordó de forma exhaustiva todos los aspectos relativos a la cuestión de los refugiados, pues sus funciones abarcaban su repatriación, su identificación, su registro y clasificación, su atención y asistencia, su protección legal y política, su transporte, su reasentamiento y su reinserción.

Sin embargo, estas múltiples funciones ocultaban un cambio evidente de prioridades, que dejaron de ser las que determinaba la política de repatriación de la UNRRA para pasar a ser las derivadas de una política de reasentamiento desde los países de asilo a terceros países.

La Constitución de la OIR incluía la afirmación de que el principal objetivo de la organización era «alentar y favorecer, de todas las maneras posibles, el pronto

regreso [de los refugiados] a su país de nacionalidad o a su anterior residencia habitual». No obstante, la resolución de la Asamblea General por la que se creó la OIR situaba dicho objetivo en su perspectiva adecuada, al declarar que «no será obligado a regresar a su país de origen ningún refugiado o persona desplazada [que exprese razones válidas en contra de dicho regreso]».

Este cambio de énfasis de la repatriación al reasentamiento suscitó las críticas de los países del bloque oriental, que alegaron que el reasentamiento era un medio para conseguir una fuente fácil de mano de obra, y una forma de dar cobijo a grupos subversivos que podrían poner en peligro la paz internacional. Finalmente, la OIR ayudó a repatriar a sólo 73.000 personas, frente al más de un millón de personas a cuyo reasentamiento contribuyó. La mayoría de ellas se dirigieron a los Estados Unidos, que recibió a más del 30 por ciento del total; otros países de acogida fueron Australia, Israel, Canadá y diversos países latinoamericanos.

Quedó patente que en los años cincuenta había dado comienzo una nueva era para la emigración. Uno de los motivos por los que fueron acogidos los refugiados fue el beneficio económico que podrían aportar al alimentar la economía de los países como mano de obra dispuesta. Los gobiernos occidentales alegaron que la dispersión de los refugiados en todo el mundo fomentaría una distribución más favorable de la población al descongestionar a Europa en beneficio de las «democracias de ultramar» menos pobladas y desarrolladas. Sin embargo, la OIR no pudo poner fin al problema de los refugiados. A finales de 1951 quedaban alrededor de 400.000 personas desplazadas en Europa y la organización se clausuró oficialmente en febrero de 1952. Existía una coincidencia general en la necesidad de que continuase la cooperación internacional para abordar el problema de los refugiados, pero un desacuerdo básico respecto de los objetivos que debía tratar de alcanzar dicha cooperación. Los países del bloque oriental estaban llenos de reproches por la forma en que, en su opinión, habían utilizado a la OIR los países del bloque occidental. Los Estados Unidos, por su parte, estaban cada vez más decepcionados, pues contribuían con más de dos terceras partes a la financiación de una organización que les estaba costando más que el presupuesto de funcionamiento de todo el resto de las Naciones Unidas.

El establecimiento del ACNUR

Al final de los años cuarenta se produjo un endurecimiento del enfrentamiento de la Guerra Fría que dominaría las relaciones internacionales en los siguientes cuarenta años. El bloqueo de Berlín de 1948-1949 fue seguido, en rápida sucesión, de la explosión de la primera bomba atómica soviética, la formación de dos Estados alemanes, la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la victoria de Mao Zedong en China y el inicio de la guerra de Corea en 1950. Cada vez era más evidente que la cuestión de los refugiados no era un fenómeno temporal de la posguerra. Las nuevas crisis estaban generando nuevos flujos de refugiados, como había sucedido tras la toma del poder de los comunistas en varios países, desde Checoslovaquia hasta China. Al mismo tiempo, el Telón de Acero entre la Europa oriental y la occidental limitaba la circulación entre ambos bloques.

Las tensiones ideológicas de la Guerra Fría impregnaron las negociaciones en el seno de las Naciones Unidas sobre la creación de un nuevo órgano de la ONU para los refugiados. La creación de dicho órgano había sido aplazada por diversas partes interesadas, incluido el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). La Unión

Soviética boicoteó totalmente, junto con sus Estados satélites, muchas de las negociaciones. También surgieron grandes divergencias entre las propias potencias occidentales. Los Estados Unidos querían un organismo estrictamente definido y de carácter temporal, que requiriese poca financiación y tuviese unos objetivos limitados, principalmente la protección de los refugiados dependientes de la OIR que aún no tenían resuelta su situación, hasta que fueran reasentados de forma permanente.

Personas desplazadas procedentes de campamentos de Austria, Alemania e Italia embarcan en un buque fletado por la Organización Internacional para los Refugiados para comenzar una nueva vida en los Estados Unidos.

En concreto, querían que el nuevo órgano no desempeñara función alguna en las operaciones de ayuda de emergencia, privándolo de la asistencia de la Asamblea General para las operaciones y negándole el derecho a pedir contribuciones voluntarias. Por el contrario, los Estados de Europa occidental más afectados por la presencia de los refugiados, junto con Pakistán y la India, cada uno de los cuales había recibido a millones de refugiados tras la partición de la India en 1947, eran partidarios de un organismo para los refugiados fuerte, permanente y con múltiples fines, y propugnaron la creación de un Alto Comisionado independiente con capacidad para recaudar fondos y repartirlo entre los refugiados. El resultado de este debate fue un acuerdo aceptable para todas las partes. En diciembre de 1949, la Asamblea General de la ONU decidió, por 36 votos a favor y 11 abstenciones, crear la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) durante un período inicial de tres años, a partir del 1 de enero de 1951, como órgano dependiente de la Asamblea General en virtud del artículo 22 de la Carta de la ONU. El Estatuto del ACNUR, adoptado por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1950, reflejaba tanto el consenso de los Estados Unidos y de otros Estados occidentales en relación con sus homólogos en el bloque oriental, como las diferencias entre los Estados Unidos y los Estados de Europa occidental respecto de sus prioridades inmediatas. Según un analista: «Las severas limitaciones del ámbito funcional y de la autoridad del ACNUR fueron resultado sobre todo del deseo de los Estados Unidos y de sus aliados occidentales de crear un organismo internacional para los refugiados que no constituyera una amenaza para la soberanía nacional de las potencias occidentales ni les impusiera ninguna nueva obligación económica».

El artículo 2 del Estatuto del ACNUR establece que la labor del Alto Comisionado «tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitaria y social y, por regla general, estará relacionada con grupos y categorías de refugiados.» La distinción que aquí se hacía entre carácter político y carácter humanitario era crucial. Muchos funcionarios del ACNUR sostienen que el énfasis en ese carácter apolítico de la labor del Alto Comisionado es lo que, en buena medida, ha permitido que la organización haya actuado tanto en medio de la tensión de la Guerra Fría como en las situaciones posteriores a un conflicto armado. Otros observadores afirman en cambio que, aunque la distinción iba a resultar útil en muchos aspectos, de hecho pudo inducir en cierto modo a error desde el principio, al haberse concebido sobre todo para mitigar las graves consecuencias de la polarización existente a principios de los años cincuenta e impedir que las Naciones Unidas llegasen a la parálisis total en cuanto a la cuestión de los refugiados en aquella época. Ciertos analistas han

afirmado también que, dado que el ACNUR es un órgano subsidiario de la ONU, sometido al control formal de la Asamblea General, nunca puede ser del todo independiente de los órganos políticos de las Naciones Unidas. El debate permanente sobre esta cuestión gira en gran medida en torno al hecho de que no se ha definido con claridad qué constituye la «acción humanitaria» y qué la «acción política».

El debate sobre hasta qué punto una organización puede proteger y ayudar a los refugiados y seguir siendo apolítica no era nuevo, pues ya se había suscitado incluso durante el período de la Sociedad de Naciones, cuando Fridtjof Nansen y James McDonald, dos Altos Comisionados con responsabilidades sobre grupos concretos de refugiados, adoptaron enfoques diferentes

El ACNUR inició su labor después de la Segunda Guerra Mundial, pero los esfuerzos concertados internacionales para ayudar a los refugiados comenzaron realmente en el período de entreguerras. Entre 1919 y 1939, los conflictos violentos y la agitación política desarraigaron a más de cinco millones de personas sólo en Europa, entre las que había rusos, griegos, turcos, armenios, judíos y republicanos españoles.

Dos de los pioneros más importantes de la labor internacional a favor de los refugiados en el período de entreguerras fueron los dos primeros Altos Comisionados para los Refugiados nombrados por la Sociedad de Naciones, Fridtjof Nansen, de Noruega (1921-1930) y James McDonald, de los Estados Unidos (1933-1935). Aunque sostenían opiniones diferentes sobre el enfoque que había que dar a los problemas de los refugiados, ambos dejaron su impronta en los esfuerzos que se hicieron posteriormente en el ámbito de su protección internacional.

Los primeros esfuerzos internacionales formales de asistencia a los refugiados comenzaron en agosto de 1921, cuando el Comité Internacional de la Cruz Roja pidió a la Sociedad de Naciones que prestara asistencia al más de un millón de refugiados rusos desplazados durante la guerra civil rusa, muchos de los cuales eran víctimas de la hambruna. La Sociedad de Naciones respondió nombrando a Fridtjof Nansen, un famoso explorador polar, «Alto Comisionado de la Sociedad [de Naciones] en relación con los problemas de los refugiados rusos en Europa». Más tarde se amplió su mandato a los griegos, los búlgaros, los armenios y a otros grupos de refugiados.

Nansen asumió la ingente tarea de definir el estatuto legal de los refugiados rusos y de organizar que se les diera empleo en los países de acogida o su repatriación. La Sociedad de Naciones le concedió 4.000 libras esterlinas para acometer esta gigantesca labor y Nansen contrató personal de inmediato, y estableció lo que más tarde sería la estructura básica del ACNUR: una oficina del Alto Comisionado en Ginebra, y representantes locales en los países de acogida. Para encontrar empleos adecuados para los refugiados, Nansen trabajó en estrecha colaboración con la Organización Internacional del Trabajo, y ayudó a que unos 60.000 refugiados obtuvieran trabajo.

Nansen prestó especial atención a la protección legal de los refugiados. Organizó una conferencia internacional que desembocó en la creación de documentos de viaje y de identidad para los refugiados, conocidos generalmente con el nombre de «pasaportes Nansen». Cuando fracasaron las negociaciones con la Unión Soviética

sobre la repatriación de los refugiados rusos, Nansen fue el primero en propugnar la adopción de medidas adicionales para que los refugiados tuvieran un estatuto legal seguro en sus países de acogida. Estos primeros acuerdos se convirtieron después en la base de las Convenciones para los Refugiados de 1933 y de 1951.

En 1922, Nansen tuvo que ocuparse de otra crisis de refugiados: la huida de casi dos millones de personas de la guerra greco-turca. Se desplazó de inmediato a la región para ayudar a coordinar los esfuerzos de ayuda de emergencia internacionales. Mientras estaba en Grecia, Nansen subrayó que el Alto Comisionado debía permanecer neutral en las disputas políticas. Aunque a título personal culpó a Turquía de la crisis, envió ayuda tanto a los refugiados griegos como a los turcos y se entrevistó con autoridades de ambos países. La Sociedad de Naciones le asignó finalmente la responsabilidad de asentar a los refugiados de origen griego procedentes de Turquía en Tracia occidental. Nansen dedicó gran parte del resto de su vida a tratar de gestionar un crédito para reasentar refugiados armenios en la Unión Soviética. Sin embargo, la enérgica oposición anticomunista le impidió alcanzar este objetivo.

En 1922, Nansen fue galardonado con el Premio Nobel de la Paz por su labor. Tras su muerte en 1930, ésta fue asumida por la Oficina Internacional Nansen. A partir de 1954, el ACNUR concede todos los años la medalla Nansen a personas o grupos de personas que prestan un servicio excepcional a los refugiados.

En los años treinta, la comunidad internacional afrontó el reto que supuso la huida de refugiados de la Alemania nazi. Aunque la Sociedad de Naciones se negó a financiar ayuda para los refugiados de forma directa, nombró al profesor universitario y periodista estadounidense James McDonald «Alto Comisionado para los Refugiados (judíos y otros) procedentes de Alemania» independiente. Desde 1933 hasta 1935, McDonald luchó contra las restricciones impuestas a la inmigración en todo el mundo para gestionar el reasentamiento de refugiados judíos. Su labor fue especialmente útil en la coordinación del trabajo de las organizaciones de voluntarios, que facilitaron la mayor parte de los fondos destinados a la asistencia de los refugiados. En los dos años que ocupó el cargo de Alto Comisionado, McDonald ayudó al reasentamiento de 80.000 refugiados en Palestina y en otros países del mundo.

En septiembre de 1935, cuando los nazis promulgaron las leyes de Nuremberg que privaban a los judíos de la ciudadanía y del derecho a voto, McDonald afrontó su mayor reto. Los nazis también alentaron a los alemanes a que despidieran a los judíos de sus puestos de trabajo y boicoteasen sus negocios. Al aumentar la persecución, salió de Alemania un aluvión de refugiados. Frustrado ante la actitud de la Sociedad de Naciones, que no estaba dispuesta a tomar medidas más enérgicas, McDonald dimitió de su cargo el 27 de diciembre de 1935. En una carta ampliamente difundida en aquellas fechas por la prensa internacional, advirtió: Cuando las políticas nacionales amenazan con la desmoralización de seres humanos, las consideraciones sobre la corrección diplomática deben ceder ante las de la humanidad común. Sería desleal si no llamara la atención sobre la situación actual, y ruego a la opinión pública que, actuando por medio de la Sociedad y de sus Estados miembros y de otros países, actúe para impedir las tragedias existentes y por venir.

Pese a los esfuerzos de McDonald, su llamamiento a favor de una intervención directa en Alemania fue desoído. La Sociedad de Naciones siguió considerando que el trato que daba Alemania a los judíos era una mera cuestión interna. Aunque

fracasaron los esfuerzos de McDonald, éste destaca como uno de los primeros defensores de la necesidad de una acción política resuelta para abordar las causas fundamentales de los movimientos de refugiados.

Las principales funciones del ACNUR quedaron establecidas en dos aspectos: en primer lugar, proporcionar protección internacional a los refugiados; y, en segundo lugar, buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados ayudando a los gobiernos a facilitar su repatriación voluntaria o su asimilación dentro de unas nuevas comunidades nacionales. Aunque a la nueva organización se le dio el derecho a pedir contribuciones voluntarias, los Estados Unidos lograron que la aprobación de la Asamblea General fuera un requisito previo para formular dichos llamamientos. Como consecuencia, el ACNUR quedó bajo la dependencia de un pequeño presupuesto administrativo de la Asamblea General y de un reducido «fondo de emergencia».

El gobierno de los Estados Unidos se negó inicialmente a hacer contribuciones a este fondo, al considerar que el ACNUR no era, bajo ningún concepto, el organismo más apropiado para encauzar fondos. En su lugar, decidió financiar su propio programa, el United States Escapee Program, y el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas. Éste se creó en 1952 para ayudar a trasladar a emigrantes y refugiados procedentes de Europa a países de inmigración de ultramar; y posteriormente se convirtió en la Organización Internacional para las Migraciones. Dentro del sistema de la ONU, los Estados Unidos financiaban también al Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) y al Organismo de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Corea (UNKRA), que prestaba asistencia a los millones de personas desplazadas por la guerra de Corea.

El ACNUR sufrió las limitaciones impuestas por la escasez de fondos desde el principio. Cada proyecto de ayuda a los refugiados tenía que ser financiado por medio de contribuciones voluntarias, en su mayor parte de los Estados. No recibió los recursos necesarios para implantar un programa de repatriación como el que había llevado a cabo la UNRRA o un programa de reasentamiento como el realizado por la OIR. Por el contrario, debía facilitar protección internacional y promover soluciones para los problemas de los refugiados con un presupuesto reducido. Como expresó el primer Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, Gerrit Jan van Heuven Goedhart, existía el peligro real de que su oficina se limitara a «administrar miseria».

Con un presupuesto anual de no más de 300.000 dólares de EE UU, se vio que la esperanza de que el ACNUR pudiera resolver definitivamente el problema de los refugiados europeos en unos años era infundada. Pese a los esfuerzos del Alto Comisionado van Heuven Goedhart por persuadir a los gobiernos del alcance del problema de los refugiados, aquellos sólo facilitaron una financiación mínima. Sin embargo, el ACNUR desarrolló una asociación cada vez más eficaz con organizaciones de voluntarios. La primera suma de dinero importante puesta a disposición del ACNUR no procedió de los gobiernos, sino de la Fundación Ford, de los Estados Unidos, que en 1951 entregó a la organización 3,1 millones de dólares. Esta cantidad se empleó para un proyecto piloto, que por primera vez hizo hincapié en la integración local en países europeos como solución a los problemas de los refugiados. Finalmente, en 1954 se creó un nuevo Fondo de las Naciones Unidas para los Refugiados (FNUR) para llevar a cabo proyectos en países como Austria, la

República Federal de Alemania, Grecia e Italia. Los Estados Unidos contribuyeron a este fondo tras haberse negado a financiar al ACNUR debido a la decisión adoptada por el Congreso estadounidense en 1950 de vetar el uso de dinero estadounidense para cualquier organización internacional que trabajase en países situados al otro lado del Telón de Acero.

La rígida oposición que mostró inicialmente la Unión Soviética al ACNUR también comenzó a cambiar a mediados de los años cincuenta. Para entonces, la Guerra Fría se había extendido allende las fronteras de Europa, y nuevos países influían en la labor de las Naciones Unidas. La Unión Soviética había contribuido a facilitar la admisión en la ONU de varios países en vías de desarrollo, y estos países reconocían ahora la posible utilidad del ACNUR para resolver sus propios problemas de refugiados.

La Convención sobre los Refugiados de 1951

Los derechos y obligaciones establecidos en la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 constituyen el núcleo de la labor del ACNUR. Las negociaciones en torno la Convención se desarrollaron paralelamente a las relativas a la creación del ACNUR. La Convención fue adoptada por una conferencia internacional unos siete meses después, el 28 de julio de 1951.

La definición del término «refugiado» provocó especial polémica. Habida cuenta de que la Convención creaba nuevas obligaciones que serían vinculantes en virtud del Derecho Internacional, los Estados que participaban en su proceso de elaboración se propusieron limitar la definición a las categorías de refugiados respecto de los cuales estaban dispuestos a asumir obligaciones legales. Los Estados Unidos eran partidarios de una definición restringida, a la vista de las obligaciones legales que impondría una definición más general. Los Estados de Europa occidental, por otra parte, propugnaban una definición amplia, aunque también había divisiones entre ellos sobre cuál debía ser esa definición.

Al final se encontró una fórmula que satisfizo a todas las partes. Los gobiernos acordaron una definición general, aplicable universalmente, del término «refugiado», centrado en los «fundados temores de ser perseguida» de una persona. Al mismo tiempo, aplicaron dos importantes limitaciones al alcance de la Convención. En primer lugar, los beneficios de ésta no se aplicarían a las personas que se convirtieran en refugiados como consecuencia de acontecimientos ocurridos con posterioridad al 1 de enero de 1951, aun cuando reunieran los demás requisitos de la definición. En segundo lugar, al convertirse en parte de la Convención, los Estados tenían la posibilidad de formular una declaración en la que limitasen sus obligaciones asumidas en virtud de la Convención a los refugiados europeos. La adopción de esta definición del término «refugiado» constituyó un cambio significativo de política, dado que, a partir de entonces, los refugiados serían identificados no sólo como grupo, como en los años anteriores, sino también de forma individual. Además, la definición era general y no se circunscribía a grupos nacionales específicos, como los rusos procedentes de la Unión Soviética o los griegos de Turquía, como había ocurrido en el período de entreguerras.

Aunque la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 había consagrado el derecho de toda persona a buscar asilo y a disfrutar de él, la importancia que los Estados conferían a la preservación de su derecho soberano a autorizar la entrada en su territorio hizo que los Estados que redactaron la Convención de la ONU sobre los Refugiados no estuvieran dispuestos a reconocer un derecho de asilo

incondicional en esta nueva Convención jurídicamente vinculante. Por tanto, la nueva Convención no contiene ninguna mención al «derecho de asilo». Sin embargo, una de las disposiciones claves de la Convención es la obligación de los Estados partes de no expulsar ni devolver a un refugiado a otro Estado donde pueda sufrir persecución, lo que se conoce como el principio de la no devolución o prohibición de expulsión y de devolución (refoulement), definido en el artículo 33 de la Convención. Otras disposiciones contenidas en ésta resumen los derechos de los refugiados en relación con cuestiones como el empleo, la vivienda, la educación, la seguridad social, la documentación y la libertad de circulación.

La Convención sobre el Estatuto Internacional de los Refugiados de 1933, que fue el primer instrumento internacional en el que se hizo referencia al principio de que los refugiados no debían ser devueltos a su país de origen, había establecido derechos similares. Sin embargo, esta Convención sólo fue ratificada por ocho Estados. Otro instrumento internacional pertinente fue la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados procedentes de Alemania, de 1938, superada por el estallido de la Segunda Guerra Mundial y que sólo recibió tres ratificaciones. Por contraste, la fuerza de la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951 radica en el gran número de ratificaciones que ha obtenido en todo el mundo.

El plan de indemnizaciones para los refugiados de Alemania de la posguerra

Poco después de la fundación de la República Federal de Alemania, en 1949, comenzó el debate sobre la indemnización a las víctimas de la persecución nazi. Rara vez se empleó la palabra «reparación» o Wiedergutmachung, en alemán (literalmente, «hacer el bien de nuevo»), puesto que había una coincidencia general en que ninguna cantidad económica podría compensar los horrores del Holocausto. Las primeras leyes de la República Federal definieron como «perseguidos», a los fines de indemnización y compensación, a aquellas personas que hubieran sufrido a causa de su raza, religión u opinión política. El resto, aun cuando hubieran estado en un campo de concentración o trabajado como mano de obra esclava, no estaba incluido en esta definición, sino en la de personas «lesionadas por motivos de nacionalidad» (Nationalgeschädigte, en alemán, o national persecutees, en inglés: «perseguidos nacionales»).

Había decenas de miles de «perseguidos nacionales»: polacos, ucranianos, bielorrusos, serbios, checos, eslovacos y personas de otros países que habían sido internados o deportados para trabajar como mano de obra esclava en fábricas alemanas. La vida de la mayoría de estos supervivientes había quedado hecha añicos: tenían la salud rota, sus familias habían sido desarraigadas y dispersadas, y sus casas habían resultado dañadas o destruidas. Tras la guerra, muchos se dirigieron a América del Norte o del Sur, a Sudáfrica y a Australia. Sin embargo, sus nuevos países de residencia no aceptaron sus demandas porque no eran ciudadanos de esos países cuando se produjo la persecución.

Las primeras negociaciones sobre indemnizaciones se centraron en los perseguidos por motivos religiosos. La Conferencia sobre Reclamaciones Materiales Judías contra Alemania (la «Conferencia de Reclamaciones»), fundada en 1951, agrupó a numerosas organizaciones judías y, en el siguiente medio siglo, intervino con energía a favor de las víctimas judías del nazismo. Los demás grupos de víctimas,

como los roma (gitanos) o los comunistas, carecieron de una organización similar, que tampoco tuvieron los «perseguidos nacionales».

La primera Ley de Indemnizaciones de la República Federal de Alemania, promulgada en 1953, dispuso el pago de cantidades limitadas a determinados «perseguidos nacionales» cuya salud resultó gravemente deteriorada y que se habían convertido en refugiados antes de determinadas fechas. Las leyes posteriores, de 1956, no proporcionaron a este grupo ninguna ayuda adicional. En 1957, los gobiernos occidentales comenzaron a negociar con el gobierno alemán de Bonn las indemnizaciones de sus respectivos ciudadanos. Aunque se habló de un fondo mundial que incluiría a los «perseguidos nacionales», finalmente se decidió que la cuestión de la compensación debería esperar a que hubiera un tratado de paz formal. Mientras tanto, Alemania mantendría conversaciones con el ACNUR sobre los refugiados que habían sufrido a causa de su nacionalidad.

El fondo de solidaridad

En 1960, Alemania y el ACNUR concluyeron un primer acuerdo, en virtud del cual el Alto Comisionado administraría un «fondo de solidaridad» de 45 millones de marcos alemanes aportados por el gobierno alemán para los «perseguidos nacionales» que se convirtieron en refugiados antes del 1 de octubre de 1953. En los cinco años siguientes, el ACNUR pagó cantidades de entre 3.000 y 8.000 marcos a alrededor de 10.000 personas.

Mientras tanto, otros posibles beneficiarios huyeron a Occidente, y en 1965, el fondo se había agotado. Al año siguiente, el ACNUR y Alemania firmaron un acuerdo adicional en el que se ampliaba el plazo al 31 de diciembre de 1965 y se añadían al fondo otros 3,5 millones de marcos. Sin embargo, las indemnizaciones reclamadas siguieron siendo superiores al dinero disponible, y esta cantidad se agotó enseguida.

Fue una difícil tarea decidir quién debía recibir las modestas cantidades puestas a disposición del ACNUR. El personal del Alto Comisionado seleccionó solicitudes de supervivientes de todo el mundo. Muchos adjuntaban fotografías tomadas antes de la deportación y de comenzar a trabajar como mano de obra esclava en Alemania. Otros incluían certificados médicos, presupuestos familiares escritos a mano o facturas no pagadas. Las cantidades relativamente pequeñas disponibles para la distribución no eran en modo alguno proporcionales a la persecución que habían sufrido estas personas. Sin embargo, se consideró que era muy importante demostrar a las víctimas que no habían sido olvidadas.

En 1980, la Conferencia de Reclamaciones comenzó a negociar con la República Federal de Alemania la creación de un nuevo fondo para los perseguidos judíos que no huyeron a Occidente hasta después de 1965. El ACNUR solicitó a su vez nuevos fondos para los «perseguidos nacionales» que se convirtieron en refugiados con posterioridad a 1965.

Las negociaciones iniciadas por la Conferencia de Reclamaciones desembocaron en la creación de tres nuevos fondos por un valor total de 500 millones de marcos alemanes destinados a las víctimas definidas en la legislación alemana, con exclusión de los «perseguidos nacionales». Para éstos, se estableció un nuevo fondo de 5 millones de marcos administrado por el ACNUR. No obstante, se constató enseguida que no sería suficiente. La emigración procedente de Europa oriental, especialmente de Polonia, aumentaba, y en la nueva oleada de refugiados había muchas personas con derecho a recibir indemnización. En 1984, Alemania

entregó al fondo administrado por el ACNUR otros 3,5 millones de marcos. En mayo de aquel año, se habían recibido más de 1.100 nuevas solicitudes y se esperaba que llegasen más, todas ellas de supervivientes que se habían convertido en refugiados después de 1965.

Las cartas que llegaron al ACNUR demostraban que los solicitantes seguían sufriendo los efectos de la persecución. Muchos tenían la salud tan deteriorada que no podían trabajar. Ninguna cantidad de dinero podría reparar el daño infligido, pero las víctimas querían que se reconociera su sufrimiento, aun cuando hubieran superado ya la edad de jubilación.

La asistencia del ACNUR a los refugiados por medio del fondo de solidaridad finalizó en 1993. Para entonces, el gobierno de la República Federal había pagado, a través del fondo administrado por el ACNUR, 59 millones de marcos a refugiados y ex refugiados que habían sido víctimas de la persecución nazi.

La Protección Legal

Utilizando la Convención de 1951 como su herramienta más importante, el mandato principal del ACNUR es garantizar la protección internacional de aproximadamente 22 millones de personas desarraigadas en el mundo. La Convención promueve los derechos humanos básicos de los refugiados y la no repatriación contra su voluntad a un país donde sufran persecución. Les ayuda a repatriarse a su país de origen cuando las condiciones así lo permitan, a integrarse en los países de asilo o a reasentarse en terceros países. El ACNUR promueve los acuerdos internacionales sobre los refugiados, colabora con los estados en el establecimiento de estructuras de asilo y actúa en calidad de observador internacional en relación a los asuntos de los refugiados.

La Convención de Refugiados de 1951

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 constituye la fundación de la protección internacional de los refugiados. La Convención define quién es un refugiado y establece una serie de derechos de los refugiados además de las obligaciones de los Estados. El Protocolo de 1967 removió las restricciones geográficas y temporales de la Convención.

¿Por qué es importante la Convención?

La Convención fue el primer instrumento verdaderamente internacional que contempla los aspectos más importantes de la vida de un refugiado. Explica detalladamente una serie de derechos humanos fundamentales de todo refugiado que deben ser protegidos a un nivel al menos equivalente a las libertades que disfrutaban los extranjeros en un país determinado y en muchos casos a las de los ciudadanos de dicho Estado. Reconoce el alcance internacional del problema de los refugiados, y la necesidad de la cooperación internacional para su solución, destacando la importancia de compartir la responsabilidad entre los Estados.

¿Qué contiene la Convención de 1951?

La Convención define lo que significa el término refugiado. Describe los derechos de los refugiados, incluyendo conceptos como la libertad de religión y de movimiento, el derecho a la educación y a disponer de documentos de viaje, así como la posibilidad de trabajar. También subraya las obligaciones de los refugiados para con el gobierno de acogida. Una de las disposiciones clave estipula que un refugiado no debe ser devuelto a un país donde teme ser perseguido. También explica detalladamente qué tipo de personas o grupos de personas no están comprendidas en los alcances de la Convención.

¿Qué contiene el Protocolo de 1967?

El Protocolo elimina las limitaciones geográfica y temporal contenidas en la Convención original, que estipulaban que, en principio, sólo los europeos que se convirtieron en refugiados antes del 1 de enero de 1951 podían solicitar asilo.

¿Qué significa el término “protección internacional”?

Los gobiernos son los encargados de hacer cumplir las leyes de un país. Cuando los gobiernos no pueden o no quieren cumplir estas funciones, sobre todo durante conflictos o desórdenes civiles, muchas personas huyen de sus hogares, a menudo a otros países, donde se les puede considerar refugiados y donde se les puede garantizar que sus derechos básicos sean debidamente respetados.

¿Quién protege a los refugiados?

Los gobiernos de acogida son los principales responsables de la protección de los refugiados. Los 142 países partes de la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967 están obligados a cumplir las disposiciones. El ACNUR mantiene una estrecha vigilancia sobre este proceso e interviene si es necesario para asegurarse que los refugiados reciben asilo y no se les somete a una devolución forzosa a países donde sus vidas podrían estar en peligro. La organización busca formas de ayudar a los refugiados a rehacer sus vidas, ya sea a través de su integración en el país de primer asilo, su repatriación voluntaria a sus países de origen o, si ello no fuera posible, a través del reasentamiento en un tercer país.

¿Sigue siendo relevante la Convención en el nuevo milenio?

Sí. La Convención fue adoptada para hacer frente a las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial en Europa y las crecientes tensiones políticas entre el Este y el Oeste. La naturaleza de los conflictos y de las migraciones puede haber cambiado en las décadas transcurridas desde entonces, pero la Convención ha dado muestras de ser extraordinariamente adaptable a la hora de proteger a unos 50 millones de personas en todo tipo de situaciones. La Convención seguirá siendo necesaria en tanto existan individuos o grupos de individuos que huyan de sus

países por temor a ser perseguidos.

¿Es tarea de la Convención regular los movimientos migratorios?

No. En las últimas décadas, millones de “migrantes económicos” y otros aprovecharon el progreso en los medios de transporte y comunicación para buscar una nueva vida en otros países, principalmente de Occidente. Sin embargo, no debe confundirse, como ocurre a menudo, a estas personas con los refugiados que huyen de una persecución que podría costarles la vida, y no simplemente de dificultades económicas.

Actualmente, los movimientos migratorios pueden ser sumamente complejos y suelen reunir a migrantes económicos, refugiados y otras categorías de personas. Los gobiernos deben hacer frente a la difícil tarea de identificar y separar a los diversos grupos y tratar a los refugiados según los procedimientos legales de asilo.

¿Qué diferencia hay entre refugiados y migrantes económicos?

Un migrante por motivos económicos suele abandonar su país de manera voluntaria, para buscar una vida mejor. Si decide regresar a su país de origen, seguirá gozando de la protección de su gobierno. Un refugiado abandona su país por la amenaza de persecución y no puede regresar y gozar de seguridad mientras exista tal amenaza.

¿Se ocupa la Convención de las personas desplazadas en el interior de sus países?

No específicamente. Los refugiados son personas que han cruzado una frontera internacional hacia un segundo país en busca de refugio. Las personas desplazadas en el interior de sus países – los llamados “desplazados internos” – pueden haber huido por razones similares, pero permanecen dentro del territorio de su país y por lo tanto están sujetos a las leyes de ese Estado.

En determinadas situaciones de crisis, el ACNUR asiste a varios millones de estas personas, aunque no a los 20-25 millones de desplazados internos que hay en el mundo. Actualmente existe un debate internacional sobre cómo podría protegerse mejor a este grupo de personas desarraigadas y quién debería hacerlo.

¿Puede resolver la Convención los problemas de los refugiados?

Las personas se convierten en refugiados, ya sea individualmente o como integrantes de un éxodo masivo, a causa de problemas políticos, religiosos, militares o de otro tipo acontecidos en su país de origen. La Convención no fue diseñada para hacer frente a las causas, sino para atenuar sus consecuencias ofreciendo a las víctimas un grado de protección internacional y de asistencia y eventualmente ayudarles a comenzar una nueva vida. La protección puede contribuir a encontrar

una solución general, pero al aumentar drásticamente el número de refugiados en las últimas décadas, se ha puesto de relieve que el trabajo humanitario no puede sustituir a la acción política a la hora de solucionar o evitar futuras crisis.

¿Cuáles son las obligaciones de un refugiado?

Los refugiados deben respetar las leyes del país de asilo.

¿Está obligado un país signatario de la Convención a conceder asilo permanente a todos los refugiados?

La Convención no proporciona protección automática ni permanente. Se podrán dar situaciones en las que los refugiados se integren permanentemente en el país de asilo, pero también podría darse el caso de que una persona deje de ser un refugiado cuando ya no existan las razones que justificaban su condición de tal. La repatriación voluntaria es la solución preferida para las personas desarraigadas cuando las condiciones en el país de origen permiten un retorno seguro.

¿Pueden aquellos países que no han firmado la Convención rechazar la admisión de presuntos refugiados?

Todos los Estados tienen la obligación de respetar el principio que prohíbe la devolución de una persona a un país donde ésta pueda ser perseguida, pues este principio forma parte del derecho internacional consuetudinario. Por lo tanto, ningún gobierno podrá, en tales circunstancias, expulsar a una persona.

¿Quién no está amparado por la Convención?

No están amparadas por la Convención aquellas personas que hayan cometido crímenes contra la paz, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad así como delitos graves que no sean de índole política cometidos fuera del país de refugio.

¿Qué es un agente de persecución?

Se refiere a una persona u organización — gobiernos, grupos rebeldes u otros — que fuerzan a la gente a huir de sus hogares. El origen de la persecución, sin embargo, no debe ser un factor decisivo para determinar si una persona puede ser elegible para la condición de refugiado. Lo que es importante es si una persona merece protección internacional porque su país de origen no se la proporciona.

¿Puede un soldado ser un refugiado?

Un refugiado es un civil. Un ex soldado puede ser elegible para el estatuto de refugiado, pero una persona que sigue participando en actividades militares no puede ser considerado como candidato al asilo.

¿Qué es la protección temporal?

En ocasiones, los países otorgan “protección temporal” cuando tienen que hacer frente a un repentino flujo masivo de personas, como fue el caso durante el conflicto en la antigua Yugoslavia a principios de los años 90, porque de otra manera sus sistemas de asilo se hubieran visto desbordados. En tales circunstancias, las personas pueden encontrar rápidamente un refugio seguro, pero sin ninguna garantía de asilo permanente. La protección temporal resulta así ventajosa tanto para los gobiernos como para los solicitantes de asilo, pero únicamente complementa, no sustituye, la protección ofrecida por la Convención.

¿Es verdad que algunos países, sobre todo europeos, se están viendo inundados de solicitantes de asilo?

Muchos países del mundo, entre ellos ciertos europeos, alegan que están siendo inundados de solicitantes de asilo. Si bien es cierto que el número de solicitantes de asilo ha aumentado considerablemente durante las últimas décadas en algunas regiones, la inquietud de esos países es muy relativa. La verdad es que hay naciones en África y Asia –que poseen muchos menos recursos económicos que los países industrializados – que acogen a un número mayor de refugiados y por mucho más tiempo.

¿Pero puede el hecho mismo de que un país se adhiera a la Convención incitar a que lleguen más solicitantes de asilo?

No. Ciertas naciones que acogen a la mayor parte de la población de refugiados del mundo no son partes en los instrumentos sobre los refugiados. Las consideraciones geopolíticas y los lazos familiares juegan un papel mucho más determinante cuando se trata de escoger un país de destino.

¿Puede un país ser declarado “seguro” en el sentido de que no puede producir refugiados?

No. Incluso las solicitudes de nacionales de aquellos Estados donde por lo general no existe un riesgo de persecución, deben ser examinadas. Éstas pueden ser tramitadas por un procedimiento acelerado, a condición de que el solicitante de asilo tenga la posibilidad de presentar su caso con todas las garantías.

¿Puede la adhesión a la Convención infringir la soberanía de un Estado?

La soberanía nunca es absoluta. Las relaciones internacionales implican un cierto

grado de compromiso. Los instrumentos jurídicos sobre los refugiados tienden a conciliar el interés del Estado y la protección requerida por los refugiados. El otorgamiento del asilo, por ejemplo, no forma parte integrante de esos instrumentos y es la prerrogativa de cada gobierno.

¿Cómo se debe sugerir la adhesión a la Convención a un gobierno o a su población?

Algunas de las inquietudes de los gobiernos se deben a malentendidos o a ideas falsas. La Convención y el Protocolo son solamente un marco jurídico que sirve a los Estados para formular sus propias leyes y políticas. Además, las obligaciones que la adhesión impone a los gobiernos no son tan restrictivas como se suele sugerir. Sin embargo, tolerar la presencia de los refugiados sin reconocerlos legalmente, podría crear una “zona gris”, fuente potencial de frustraciones que pueden a su vez engendrar graves problemas políticos o de seguridad.

Mujeres Refugiadas

En todo grupo de refugiados por lo menos la mitad de las personas desarraigadas son mujeres adultas y niñas. Sin contar con la protección de sus hogares, sus gobiernos y en muchos casos de las estructuras familiares tradicionales, las mujeres se encuentran con frecuencia en situaciones de vulnerabilidad. Se enfrentan a los rigores de largas jornadas de marcha hacia el exilio, el acoso o la indiferencia oficial y con frecuencia al abuso sexual, incluso una vez que han alcanzado un lugar de aparente refugio.

Las mujeres, no sólo deben lidiar con estas amenazas personales y la consecuente estigmatización social que en muchos casos acarrearán, sino que además, deben encargarse de la seguridad física, el bienestar y la supervivencia de sus familias. En los últimos años, el ACNUR ha realizado una serie de programas especiales destinados a garantizar el acceso de las mujeres, en condiciones de igualdad, a la protección legal y a artículos y servicios básicos mientras intentan reconstruir sus vidas.

El Mundo de los Niños

En décadas recientes, a decenas de millones de niños refugiados se les ha brindado una nueva oportunidad para crecer y prosperar gracias a mejores tratamientos médicos, escuelas o, en el caso de los refugiados, a través de la protección del ACNUR y otras organizaciones humanitarias. A pesar de estos logros para muchos niños la vida nunca ha sido tan desesperante. Se calcula que en la última década más de dos millones de niños han muerto en conflictos armados, seis millones han resultado heridos o mutilados y un millón han quedado huérfanos. Más de 300.000 niños, han sido obligados a convertirse en soldados o en esclavos sexuales. Niños de 87 países viven rodeados por 60 millones de minas terrestres y unos 10.000 al año siguen siendo víctimas de estas armas.

El ACNUR proporciona protección legal a través de instrumentos internacionales como la Convención de 1989 sobre los Derechos del Niño y la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Por otra parte, trabaja en estrecha colaboración con otras organizaciones internacionales y no gubernamentales para elaborar directrices y proyectos que, entre otros logros, han reunido con sus familias a 67.000 niños ruandeses tras el genocidio en este país.

El ACNUR destaca cinco áreas a las que debe prestarse especial atención en el caso de los niños refugiados:

- la reunificación de los jóvenes separados de sus familias;
- la prevención de la explotación sexual y el reclutamiento por unidades militares, así como la reintegración de los niños que padecen tales situaciones;
- el acceso generalizado a la educación;
- y el reconocimiento decidido de los derechos y necesidades de un grupo muchas veces olvidado, el de los refugiados adolescentes.

El ACNUR y la infancia

El ACNUR se ocupa de más de 21 millones de personas en todo el mundo, de las que aproximadamente la mitad son niños. Aunque a todas estas personas, con independencia de su edad, se les suministra comida, un techo y asistencia médica, la agencia reconoce las necesidades especiales de los menores.

Las formas de satisfacer estas necesidades son muy variadas. Por un lado, el ACNUR proporciona protección legal a través de instrumentos internacionales como la Convención de 1989 sobre los Derechos del Niño y la Convención de 1951 sobre los Refugiados.

Por otra parte, trabaja en estrecha colaboración con otras organizaciones internacionales y no gubernamentales para elaborar directrices y proyectos que, entre otros logros, han reunido con sus familias a 67.000 niños ruandeses tras el genocidio en este país del centro de Africa en 1994. El ACNUR destaca cuatro áreas a las que debe prestarse especial atención en el caso de los niños refugiados:

1. La reunificación de los jóvenes separados de sus familias;
2. La prevención de la explotación sexual y el reclutamiento con unidades militares, así como la reintegración de los niños que padecen tales situaciones;
3. El acceso generalizado a la educación;
4. El reconocimiento decidido de los derechos y necesidades de un grupo muchas veces olvidado, el de los refugiados adolescentes.

Los menores no acompañados y la protección del asilo

¿Quién es un menor no acompañado?

Es una persona **menor de 18 años** que se encuentra separada de ambos padres y no está bajo el cuidado de ningún adulto que por ley o costumbre esté a su cargo.

Varios pueden ser los **motivos** que impulsan a estos menores a salir de sus países: pobreza, catástrofes naturales, desestructuración familiar, desprotección institucional, imposibilidad de forjarse un futuro y un largo etcétera de causa.

Otros niños y niñas además huyen por **MIEDO**: miedo a la persecución, miedo a sufrir las consecuencias de un conflicto armado o graves disturbios en su país de origen, miedo a sufrir situaciones que impliquen violaciones de derechos humanos. Existen algunas violaciones específicamente dirigidas a menores como son la explotación sexual o laboral, el reclutamiento forzoso, la mutilación genital, el matrimonio forzoso y otras prácticas tradicionales perjudiciales. Estos menores podrían necesitar una protección especial, además de la prevista en la Convención de 1989 sobre los Derechos del Niño, y por tanto, ser refugiados de acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951.

Aunque las cifras no son muy precisas, un ejemplo de esta situación se puede observar en España donde se estima que se encuentran alrededor de 2.000 menores extranjeros no acompañados.

Un niño no acompañado es una persona menor de 18 años, que se encuentra separada de ambos padres y no está bajo el cuidado de ningún adulto que por ley o costumbre esté a su cargo.

Ante un menor extranjero no acompañado, ES IMPORTANTE SABER QUE:

1. Si se trata de un refugiado no debe ser devuelto a su país de origen, ni a cualquier otro donde pudiera ponerse en peligro su vida o su integridad. Por ello, habrá que actuar con suma cautela, antes de realizar cualquier contacto con las autoridades de su país para la búsqueda de familiares u otras gestiones, con el fin de **no poner en peligro al menor o a sus familiares**.
2. Muchos refugiados, más aún en el caso de los menores, tienen serias dificultades para salir de sus países con la documentación necesaria (pasaporte, visado) y, a menudo, no tienen más remedio que **viajar sin documentos o con documentación falsa** y/o que recurrir a las redes de tráfico de personas.
3. Es de vital importancia detectar de inmediato la **presencia de posibles menores no acompañados** entre los extranjeros que llegan al país –especialmente cuando vienen en grupos con adultos–. Es igualmente necesario registrar sus datos, poniendo sus casos de inmediato en conocimiento de las autoridades competentes en protección de menores.

4. Una **valoración errónea sobre la relación de parentesco o vinculación de un menor no acompañado** con el adulto que se declara como responsable del mismo, podría poner al menor en situación de vulnerabilidad o dejarle en manos de los traficantes de personas o de las mafias que le trajeron al país. Por tanto, la relación entre un niño y el adulto que le acompaña deberá ser valorada con sumo cuidado.

5. Las **pruebas de determinación de la edad** que generalmente se vienen realizando a los menores no acompañados indocumentados, sea cual fuere su lugar de procedencia, no son precisas ya que no tienen en consideración aspectos raciales, étnicos, nutricionales, medioambientales, psicológicos y culturales, que tienen una influencia directa en el desarrollo y crecimiento del niño. Obviar estos factores así como no **constatar márgenes de error** en estos exámenes, puede acarrear graves consecuencias para el menor. Si se considera imprescindible realizar pruebas para estimar la edad, éstas deberán llevarlas a cabo profesionales con la experiencia y formación adecuadas, que estén familiarizados con los antecedentes étnicos/culturales del niño. Sin datos fiables y concluyentes, se debería aplicar el **beneficio de la duda en favor del menor** que se declara como tal.

6. Un menor **puede tener serias dificultades para expresarse**, especialmente en un primer momento, debido al idioma, miedo, desconfianza, conocimiento posiblemente limitado de la situación en su país, aspectos culturales y educativos, grado de madurez, entre otros aspectos. Se les debe proporcionar siempre información adecuada a su edad y deben ser entrevistados por profesionales preparados y cualificados en cuestiones de menores y de refugiados.

7. Generalmente, un menor desconoce que **su experiencia y las circunstancias vividas en su país** de origen podrían ser motivo de la protección especial que garantiza el ASILO en el país de acogida.

8. Normalmente un menor **desconoce su derecho a pedir asilo**. De igual modo, puede desconocer las consecuencias y la trascendencia de la protección jurídica que le sea otorgada.

9. Los Servicios Competentes de Protección de Menores de la Ciudad o Comunidad Autónoma en la que se encuentra un menor son los responsables de proporcionarle la asistencia que precisa y de establecer la tutela del mismo.

10. El tutor que legalmente se asigne al menor debería **considerar la posibilidad de solicitar asilo para el niño** si lo estimara oportuno, aunque el menor no hubiera hecho mención expresa a este tipo de protección.

11. Los menores no acompañados **no deben ser detenidos** por cuestiones relacionadas con su entrada o estancia irregular en el país, o con su documentación. Por tanto, no deberían permanecer privados de libertad en puestos fronterizos, aeropuertos, barcos, comisarías de policía u otros lugares, debiendo poner sus casos rápidamente en conocimiento de las autoridades competentes en protección de menores.

12. El menor solicitante de asilo tiene **derecho a un intérprete y a asistencia jurídica gratuita**. Tanto el asesor legal como el intérprete deberían tener una preparación específica en temas de menores y de asilo.

13. Existen **instituciones y organizaciones no gubernamentales e internacionales especializadas** en temas de asilo y refugiados. Dichas organizaciones tienen información actualizada sobre la situación en los países de origen de los refugiados y cuentan con profesionales para asesorar y orientar en temas legales, sociales y psicológicos.

Un refugiado es una persona que se encuentra fuera de su país de origen por un fundado temor de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas (Convención sobre el Estatuto de Refugiado, Ginebra, 1951)

HECHOS Y CIFRAS

- Hay aproximadamente **50 millones de desarraigados en el mundo**, entre refugiados y personas desplazadas en sus propios países. Casi la mitad de esta población está compuesta por niños.
- Sólo en Europa Occidental hay más de **100.000 niños separados** de sus padres. Alrededor de unos 20.000 menores no acompañados presentan solicitudes de asilo cada año en Europa, Norteamérica y Oceanía.
- La mayoría de los que huyen de sus hogares lo hacen por causa de las guerras. En la última década, **las guerras se han cobrado la vida de más de 2 millones de niños y han dejado un millón de menores huérfanos**.
- Niños en 87 países viven rodeados por **60 millones de minas terrestres**. Unos 10.000 al año siguen siendo víctimas de estos explosivos.
- Más de **300.000 niños** -muchos de ellos menores de 10 años- sirven como **soldados** actualmente en todo el mundo. La mayoría de las niñas en esta situación son sometidas además a diferentes formas de esclavitud sexual.
- Actualmente, **246 millones de menores**, es decir 1 de cada 6 niños en el mundo, trabajan. Unos 180 millones lo hacen en condiciones perjudiciales y peligrosas, a través de redes de trata de seres humanos. Se estima que 8,4 millones son sometidos a **esclavitud, pornografía, prostitución** y muchos son entregados en prenda, como garantía para saldar deudas.
- Anualmente, más de un millón de mujeres y niñas caen **en redes de trata de seres humanos** y unos 2 millones niños son introducidos en redes de prostitución.
- **135 millones de mujeres han sido sometidas a la ablación**, muchas entre los 4

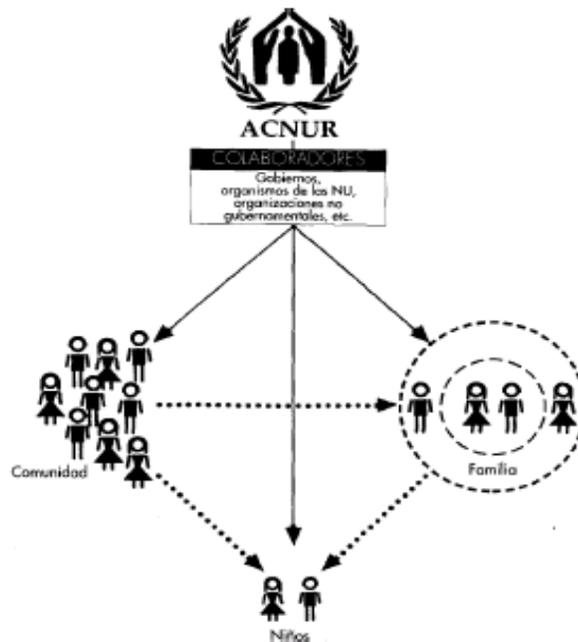
y 8 años de edad. Cada año, cerca de 2 millones más corren el riesgo de sufrir mutilación genital en 28 países de África, así como en algunos países de Asia y del Oriente Medio.

· En algunos países en vías de desarrollo, más de 70% de las niñas contraen **matrimonio antes de cumplir los 18 años**, muchas de ellas forzadas.

Niños

Más de 10 millones niños desarraigados están a cargo del ACNUR. En los últimos años se han puesto en marcha numerosos programas para la infancia, pues si bien los derechos de los niños son casi universalmente reconocidos en el papel, aún padecen muchas formas de persecución.

El enfoque del ACNUR en materia de protección y asistencia a los niños refugiados



La mejor forma de ayudar a los niños refugiados es ayudar a sus familias, y una de las mejores formas de ayudar a las familias es ayudar a la comunidad. El esquema muestra cómo el ACNUR, a menudo, a través de sus colaboradores en el terreno; y en algunos casos, directamente, protege y ayuda a los niños refugiados. Por lo general, los programas se diseñan con el fin de ayudar a la familia para que proteja y se ocupe de sus hijos y de ayudar a la comunidad para que apoye a la familia y así ésta pueda proteger a los niños.

NNUU y Conflictos en el Medio Oriente.

Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS)

El 14 de mayo de 1948, el Reino Unido renunció a su mandato respecto de Palestina y se proclamó el Estado de Israel, iniciándose hostilidades contra el primer Estado. A consecuencia de esto, alrededor de 750,000 árabes palestinos perdieron sus hogares convirtiéndose en refugiados. La Asamblea General entró en acción estableciendo en 1949 el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS). Este Organismo ha prestado servicios sociales, educativos, de salud y socorro a los refugiados palestinos.

En la ausencia de una solución al problema de los refugiados palestinos, la Asamblea General ha renovado el mandato del OOPS repetidamente, extendiéndolo hasta el 30 de junio de 2005.

El OOPS es único por lo que se refiere a su compromiso duradero con un grupo de refugiados y sus contribuciones al bienestar y el desarrollo humano de cuatro generaciones de refugiados palestinos. Originalmente planeado como una organización temporal, el OOPS ha ajustado sus programas gradualmente para satisfacer las necesidades cambiantes de los refugiados. Hoy es el proveedor principal de servicios básicos - educación, salud, alivio y servicios sociales - a más de 3.7 millones de refugiados de Palestina registrados en el Medio Oriente.

Bajo la definición operacional de OOPS, los refugiados palestinos son personas cuyo lugar normal de residencia era Palestina entre junio de 1946 y mayo de 1948, perdieron sus casas y medios de sustento como resultado del conflicto árabe israelita de 1948, están inscritos ante el OOPS y se refugiaron en Jordania, el Líbano, la República Árabe Siria, la Faja de Gaza y la Ribera Occidental.

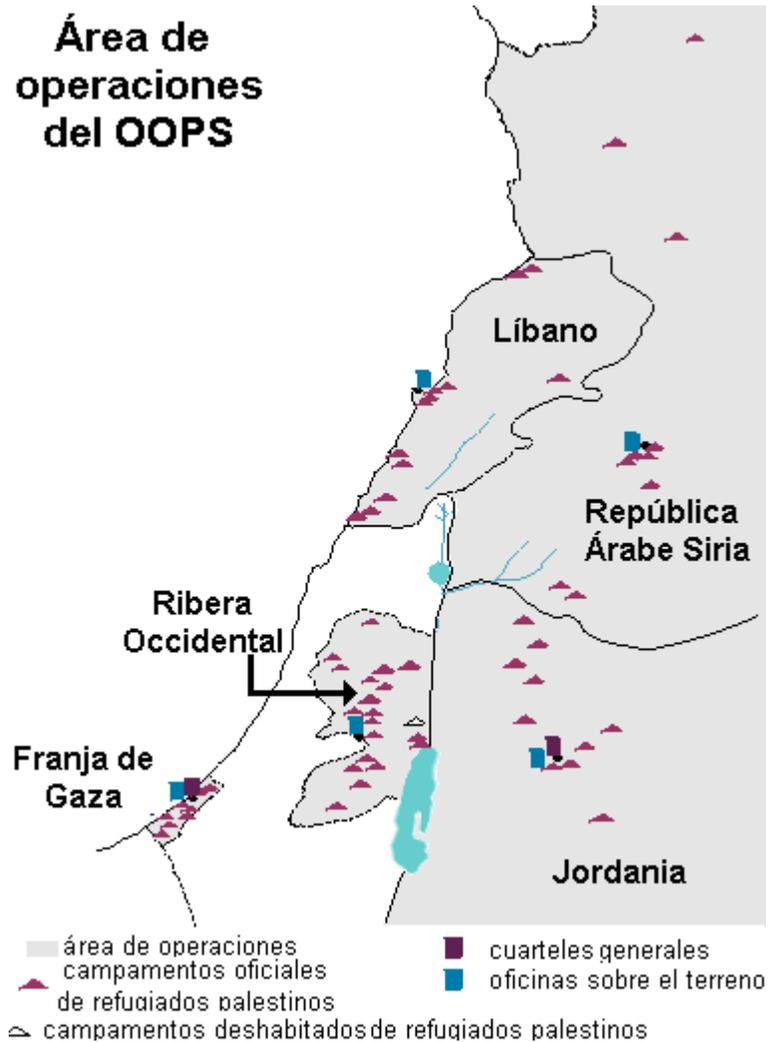
El ámbito de acción del OOPS también cubre a los descendientes de personas que se volvieron los refugiados en 1948. Como consecuencia, el número registrado de refugiados palestinos ha crecido de 914,000 en 1950 a más de 3.6 millones en 1999, y continúa subiendo debido al crecimiento natural de la población. Actualmente son más de 3.9 millones los refugiados palestinos.

Además de su personal internacional, el OOPS ocupa a 22,000 personas de contratación local, quienes logran la educación de más de 447,000 alumnos en 648 escuelas elementales y preparatorias del Organismo; la atención a más de 7.2 millones; las prestaciones a 192,000 personas con condiciones difíciles de vida, y el inicio de un "Programa de Aplicación de la Paz" para apoyar al proceso de pacificación de la zona.

Los campos de refugiados del OOPS

Lugar	Campamentos	Refugiados registrados	Refugiados registrados en los campamentos
Jordania	10	1,570,192	280,191
Líbano	12	376,472	210,715
Siria	10	383,199	111,712
Ribera Occidental	19	583,009	157,676
Faja de Gaza	8	824,622	451,186
Total	59	3,737,494	1,211,480

Mapa del área de operaciones del OOPS



CUESTIÓN DE PALESTINA

Orígenes

La región palestina es cuna de grandes civilizaciones y culturas. Sin embargo, esta diversidad también ha causado innumerables conflictos, presentes hasta el día de hoy.

Cuando la Organización de las Naciones Unidas fue fundada, en 1945, Palestina era un territorio administrado por el Reino Unido por un mandato encomendado por la Sociedad de las Naciones en 1922.

En aquel entonces una cuestión que empezó a tomar mucha fuerza fue la creciente inmigración de judíos a Palestina y la oposición de los habitantes árabes a esta inmigración. Debido a la creciente violencia el Reino Unido decidió plantear la cuestión de Palestina ante las Naciones Unidas.

Así se llegó al primer período de extraordinario de sesiones de la Asamblea General en abril de 1947, donde se constituyó una Comisión Especial de las Naciones Unidas para Palestina, con 11 Estados Miembros.

Los palestinos luchan por la libre determinación en su patria. Asimismo reivindican su derecho a regresar a los hogares que se vieron obligados a abandonar. En el período ordinario de sesiones de la Asamblea General en septiembre de 1947 se presentaron los resultados de sus investigaciones, y se presentaron 2 soluciones distintas entre las que imperó la partición del Estado palestino.

El 29 de noviembre de 1947 a través de la resolución 181 (II) del 29 de noviembre de 1947, se aprobaron los siguientes puntos:

- La terminación del mandato británico
- La retirada progresiva del ejército inglés
- La fijación de las fronteras entre el Estado palestino, el judío y Jerusalén a más tardar el 1 de octubre de 1948.

A pesar de los intentos para lograr la paz en la zona no se logró ésta. Mientras se daba esta situación de violencia se dio una grave crisis humanitaria que obligó a alrededor de 750,000 palestinos a abandonar sus tierras y convertirse en refugiados. Para mitigar la situación se nombraron mediadores de la ONU ante la escalada de violencia. El primero fue el Conde Folke Bernadotte quien fue muerto a tiros poco después. El estadounidense Ralph Bunche fue nombrado como mediador interino posteriormente.

Más adelante se logró el armisticio entre Israel por un lado y Egipto, Jordania, el Líbano y Siria por el otro

La situación de Palestina no se pudo mejorar y en 1956 Israel inició operaciones militares contra Egipto, debido a la nacionalización por parte de este país del Canal de Suez. Nuevamente en 1967 estallaron hostilidades entre Israel y Egipto Jordania y Siria. Durante este conflicto Israel procedió a ocupar toda la zona del antiguo mandato de Palestina.

Palestina desde 1967

Al terminar las hostilidades el Consejo de seguridad aprobó la resolución 237 (1967) que instaba a Israel a garantizar la protección, el bienestar y la seguridad de los habitantes de las zonas donde se habían llevado a cabo las operaciones militares y que se dieran facilidades a las personas desplazadas para lograr su regreso. Asimismo se pedía respetar la aplicabilidad del "Cuarto Convenio de Ginebra" relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra, del 12 de agosto de 1949.

También en 1967 se aprobó por unanimidad la resolución 242 del Consejo de Seguridad que sentaba las bases para una paz justa y duradera por medio del retiro de las fuerzas armadas israelíes de los territorios ocupados y la terminación de la situación de beligerancia o alegaciones de su existencia y respeto y reconocimiento a la soberanía integridad territorial e independencia política de todos los Estados de la zona.

De mediados a finales de los 70 el Líbano cobró más protagonismo en el conflicto de Oriente Medio, especialmente al recibir a refugiados palestinos. En 1973 comenzó la guerra árabe israelí y se estancó más la búsqueda de la vía pacífica. Así fue aprobada la resolución 338 (1973) que instaba a los grupos involucrados a cesar el fuego y cesar sus actividades militares.

Por otro lado, se convocó a una Conferencia Internacional de Paz en 1973, con la presidencia conjunta de Estados Unidos y la Unión Soviética. Egipto, Israel y Jordania estuvieron en la Conferencia pero Siria se negó a participar. Finalmente la Conferencia fue suspendida indefinidamente aunque se acordó que se proseguiría la labor iniciada por conducto de un Grupo de Trabajo Militar.

La Asamblea General reconoció también en 1974 a la Organización de Liberación de Palestina como representante del pueblo palestino, con condición de observadora. De este modo, la OLP participa en todos los trabajos de la Asamblea y en las conferencias internacionales convocadas bajo el patrocinio de las Naciones Unidas. También el Consejo de Seguridad ha invitado regularmente desde 1976 a la OLP para participar en sus deliberaciones sobre la situación de Oriente Medio, la cuestión de Palestina y otros asuntos conexos.

En 1978, Egipto e Israel celebraron negociaciones directas con Estados Unidos como intermediario, donde se concertaron los acuerdos de Camp David en septiembre de 1978 que derivó en un tratado de paz en marzo de 1979.

A pesar de haber alcanzado la paz con Egipto, Israel había invadido en 1978 el Líbano y la ONU reaccionó estableciendo la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano. Hasta 1981 se logró un cese al fuego que duró hasta mayo de 1982. Sin embargo se reanudó la violencia lo cual dio lugar a matanzas de civiles palestinos.

Una fuerza multinacional regresó a Beirut en septiembre de 1982 pero debido a los tropiezos y bajas sufridas fueron retirados los efectivos militares en 1984. Por otro lado se logró un acuerdo que preveía la cesación del fuego y la evacuación de Yasser Arafat, presidente de la Organización para la Liberación Palestina, quien solicitó al Secretario General que los buques que evacuaran a las fuerzas de la OLP de Trípoli enarbolaran la bandera de la ONU. Miles de palestinos buscaron refugio en Túnez, Yemen y otros países.

Durante 1987 comenzó el levantamiento palestino conocido como *Intifada* y en 1988 se llevó a cabo la Conferencia Internacional de Paz sobre el Oriente Medio bajo los auspicios de las Naciones Unidas, con la participación de todas las partes en el conflicto, incluyendo la Organización de Liberación de Palestina.

Inmediatamente después de la Conferencia el Consejo Nacional de Palestina se reunió en Argel y probó un Comunicado Político en el que se afirmaba la determinación del Consejo Nacional de Palestina de lograr una solución pacífica de los conflictos en la región de acuerdo a la Carta y las Resoluciones de la ONU. También se acordó acatarla resolución 181 (II) de la Asamblea General de 1947, que preveía la partición de Palestina en un Estado árabe y uno judío, reconociendo así de hecho al Estado de Israel.

Cuestión de Palestina y el fin de la guerra fría

En 1991 los cambios mundiales tales como el fin de la guerra fría, el reajuste de la política exterior de las grandes potencias y la guerra del Golfo influyeron en la situación de Oriente Medio. Esto dio lugar a la Conferencia de Paz sobre el Oriente Medio en Madrid en 1991. Aunque esta Conferencia se estancó en 1993, israelíes y palestinos llevaban a cabo conversaciones secretas en Noruega que a finales de 1993 llegaron a la concertación de un acuerdo conocido como "Acuerdo de Oslo" entre Israel y la OLP.

Como resultado de esto Israel y la OLP realizaron un canje de notas de reconocimiento mutuo el 10 de septiembre de 1993 y el 13 del mismo mes en Washington Itzhak Rabin (representante de Israel) y Yasser Arafat (representante de la OLP) firmaron la Declaración de Principios sobre un Gobierno Autónomo Provisional Palestino. Durante ese año terminó el movimiento de *Intifada* iniciado en 1987.

Asimismo en 1994, Israel y la OLP realizaron el acuerdo de El Cairo, el cual trataba sobre la autonomía palestina en la Faja de Gaza y Jericó, previendo la retirada de Israel de la Faja de Gaza y de la zona de Jericó, además de otorgar por vez primera cierto nivel de autonomía a los palestinos en cuestiones tales como:

El control de la política interior y la administración ordinaria, especialmente en materia de elecciones, recaudación de impuestos y promulgación de leyes y su aplicación. Se estableció un órgano de autoridad palestino con 24 miembros que contaban con poderes legislativos y ejecutivos.

Este acuerdo marcaba el inicio de un período provisional de cinco años durante el cual se celebrarían negociaciones encaminadas a lograr un arreglo sobre el régimen permanente del territorio palestino ocupado.

En 1999 se reactivó el proceso de paz a través de la firma de un acuerdo provisional que daría lugar a un nuevo repliegue de las tropas israelíes en la Ribera Occidental y Gaza y la reanudación de las negociaciones sobre cuestiones relativas al estatuto permanente.

Sin embargo, debido a que no se habían solucionado los grandes problemas entre Israel y Palestina, comenzaron nuevas protestas y actos de violencia en los territorios ocupados a finales de septiembre del 2000, comenzando una segunda *intifada* que no ha terminado.

Refugiados palestinos

Existen entre siete y ocho millones de palestinos que viven en zonas de Palestina administradas por la Autoridad Palestina o están refugiados en tierras cercanas. Además existe una gran cantidad de palestinos que se encuentran en el resto de Oriente Medio, América Latina, Europa y Estados Unidos.

Cerca de la mitad de los palestinos son refugiados y bajo la tutela del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS o UNRWA). Estos refugiados palestinos viven en la Faja de Gaza, la Ribera Occidental y Jerusalén Oriental. También se encuentran en Jordania, Siria, y el Líbano. Asimismo, más de un millón de refugiados viven todavía en campamentos establecidos para ellos desde hace más de cincuenta años en dicha zona.

Además del OOPS, otros organismos de las Naciones Unidas prestan asistencia al pueblo palestino. Entre estos se encuentran:

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
- Organización Mundial de la Salud (OMS)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

En 1975 la Asamblea General decidió establecer un Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino, con el fin de encontrar una solución justa para el problema de Palestina. Este Comité formula recomendaciones sobre la forma en que el pueblo palestino puede ejercer su derecho a regresar a su hogar y el derecho a la libre determinación, contando siempre con el apoyo de la Asamblea General.

En 1994, debido a la Declaración de Principios firmada por Israel y el OLP se mudó la Oficina principal de OOPS al área de operaciones. Asimismo, en mayo de ese mismo año es firmado el Acuerdo de El Cairo, mientras se replegaban las fuerzas israelitas y el 1 de julio 1996 arribó a Gaza el Presidente de la OLP, Yasser Arafat, para establecer la Autoridad Palestina.

El OOPS cumplió el 1 de mayo de 2000 cincuenta años de servicio a los refugiados de Palestina y su mandato ha sido renovado por la Asamblea General hasta el 30 de junio de 2005. El OOPS atiende las necesidades de más de 3.9 millones de refugiados de Palestina