

TALK BACK

Boletín de Noticias del Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (ICVA)
Volumen 3-5, 1 de octubre de 2001

‘Talk Back’ se encuentra disponible en el sitio de ICVA: www.icva.ch
La información sobre suscripciones se encuentra al final del boletín.
También están disponibles las versiones en francés y en inglés de TALK BACK.

-- **CONTENIDOS** --

EDITORIAL:

UNA AGENDA ADECUADA PARA LOS REFUGIADOS

NOTICIAS:

- RESPUESTA A LA CRISIS AFGANA: ¿COMETIENDO LOS MISMOS ERRORES?
- DEGRADANDO LOS DERECHOS DE LOS REFUGIADOS EN AUSTRALIA
- REFUGIADOS Y MIGRANTES EN LA CONFERENCIA MUNDIAL CONTRA EL RACISMO

TEMA DEL MES: LA CONVENCIÓN DE 1951: UN NUEVO MECANISMO DE SUPERVISIÓN

- ¿POR QUÉ ES NECESARIO SUPERVISAR LA CONVENCIÓN?
- ALGUNAS OPCIONES PARA LA SUPERVISIÓN DE LA CONVENCIÓN DE 1951
- REFLEXIONES SOBRE LA RESPONSABILIDAD Y LA PROTECCIÓN DE REFUGIADOS
- UNA CUESTIÓN DE RESPONSABILIDAD HACIA LOS REFUGIADOS
- ¿UN GRUPO CONSULTATIVO INDEPENDIENTE PARA LA SUPERVISIÓN DE LA CONVENCIÓN?

OPINIÓN

- ASILO Y MIGRACIÓN: SIN UNA FÁCIL SOLUCIÓN
- ¿SOCIOS EN LA PROTECCIÓN?

"TALK BACK":

- LA MISIÓN POR LAS IDPs A COLOMBIA

EDITORIAL:

UNA AGENDA ADECUADA PARA LOS REFUGIADOS

El momento no podría ser más oportuno para iniciar la búsqueda de un mecanismo más efectivo que garantice los derechos de los refugiados. Nunca antes los Estados violaron la Convención de Refugiados tan abiertamente. Y nunca antes el debate de la condición del refugiado fue un tema político mundial de semejante envergadura.

Probablemente sea el momento más difícil de la historia moderna para mejorar la protección de los refugiados, pero se necesita más que nunca.

Se dice que la Convención de Refugiados, cuyo 50mo. aniversario se conmemora en diciembre, es el instrumento internacional de derechos humanos más vulnerado. Paradójicamente, esta aseveración no es fácil de verificar. Si bien ACNUR y muchas ONGs de derechos humanos y de refugiados han publicado numerosos informes, no existe un mecanismo central que lleve un registro sistemático de las violaciones cometidas. De hecho, la ausencia de un mecanismo semejante es el primer argumento para afirmar que es necesario mejorar el sistema actual.

Es necesario realizar una evaluación que analice los problemas existentes, con el objetivo de identificar una solución adecuada para rectificar los fracasos del sistema actual. Se requieren propuestas sobre el modo de rectificar estos problemas. Por otra parte, se debe poner a prueba el valor agregado de una propuesta específica. La pregunta es: ¿qué es lo que garantizará que uno o varios mecanismos propuestos no se toparán con los mismos problemas que ya existen en otros foros de derechos humanos?

Hay una oposición generalizada por parte de los Estados hacia la opción más difícil; es decir, la creación por tratado de un organismo bajo la Convención de Refugiados. Critican las excesivas obligaciones de información en conformidad con otros organismos creados por tratado de derechos humanos y la ineficacia de los mismos. Además, se necesitaría negociar un nuevo protocolo cuando la tendencia entre los Estados sea la adopción de estándares de protección menores.

Sin embargo, lo que los Estados de hecho temen es que tendrán que rendir cuentas. La razón por la que ellos no desean que los organismos de derechos humanos sean más eficientes es pura y exclusivamente por propio interés. Está abierta al debate la pregunta de si vale la pena o no correr el riesgo de gestionar un nuevo instrumento. En realidad, el tema es qué es lo que tendrá mayor impacto en este terreno: la confrontación o una opción más sencilla que consista en ayudar a los Estados a mejorar sus políticas de refugiados y de asilo mediante la cooperación técnica y el diálogo.

Las ONGs tienen mucho para aportar en cuanto a reflexionar si la responsabilidad de los Estados se puede mejorar mediante la creación de un nuevo mecanismo de monitoreo o a través de los mecanismos actuales. (Ver Tema del Mes en este número de Talk Back).

En términos generales, en este momento existen dos corrientes de pensamiento: la primera cree que se debería mantener el rol único de ACNUR en la supervisión de la implementación de la Convención y analizar de qué manera se puede afianzar este rol. La segunda corriente de pensamiento considera que la Convención requiere de una entidad externa que monitoree su acatamiento. Tal vez sea posible imaginar un sistema que incluya o combine ambas opciones. Lo que las ONGs en realidad desean es un mecanismo que se ocupe de las violaciones y de las cuestiones difíciles al mismo tiempo en que éstas ocurren. ¿Fue correcto que Australia rechazara a los refugiados afganos de sus costas? En la actualidad, ¿continúan manteniendo sus fronteras cerradas en forma legítima los países limítrofes de Afganistán?

Por otra parte, existen dos temas de urgente necesidad que también se deben incluir en el debate iniciado. Se debe monitorear más enérgicamente la aplicación de ACNUR del derecho de refugiados y las resoluciones (muchas de las cuales fueron creadas por la agencia misma). Algunos han propuesto la idea del establecimiento de un panel de inspección dentro de ACNUR, similar al modelo aplicado por el Banco Mundial.

El otro tema se refiere al monitoreo de la Convención y de otros instrumentos del derecho de refugiados y que es llevado a la práctica por las ONGs. Además de los defensores tradicionales del derecho de refugiados, es decir las ONGs de derechos humanos y los Consejos humanitarios, muchas ONGs humanitarias han ampliado sus mandatos y misiones para incluir la defensa de los derechos humanos básicos, incluyendo el derecho de refugiados. En forma conjunta, estas ONGs reúnen vasta información sobre las violaciones a los derechos de los refugiados, y lo cual tal vez pueda sentar las bases de un sistema para un monitoreo más exhaustivo y una base de datos que registre esta información.

Todos estos temas serán discutidos con profundidad en una reunión que se llevará a cabo en Ginebra el 11 de diciembre, en la víspera de la Conferencia Ministerial en conmemoración del 50mo. aniversario de la Convención de Refugiados. ICVA tiene el placer de coordinar y contribuir en esta reunión a fin de identificar un mejor mecanismo que obligue a los Estados a cumplir con sus obligaciones según lo establece el derecho internacional para refugiados.

(Ed Schenkenberg van Mierop)

NOTICIAS:

RESPUESTA A LA CRISIS AFGANA: ¿COMETIENDO LOS MISMOS ERRORES?

Las crisis masivas de refugiados parecerían ocurrir cada tres años: los kurdos en 1991, los ruandeses en 1994 y 1997, y los kosovares en 1999. En la respuesta a cada una de ellas, parecerían haberse olvidado muchas lecciones importantes en cuanto a la coordinación humanitaria, la protección de los refugiados, la necesidad de separar a los individuos armados entre los refugiados y la relación con las fuerzas militares. ¿Por qué se cometen los mismos errores? ¿Será tal vez que el sistema está en contra del aprendizaje y del cambio institucional? y/o ¿Los que redactan las políticas y los que las llevan a la práctica no se reúnen cuando se planifican las operaciones? Talk Back alza la voz sobre algunos temas que probablemente serán parte de una posible evaluación internacional que analizará la respuesta a Afganistán al cabo de doce meses.

OCHA vs. ACNUR: la batalla territorial

En los últimos diez días, las infames batallas territoriales de la ONU respecto a quién se hace cargo de la coordinación humanitaria salieron a la superficie una vez más. La reunión de jefes de agencias de la ONU y otros actores que participan del Comité Permanente entre Agencias de las Naciones Unidas, planificada para el viernes 21 de septiembre en Nueva York y anunciada con dos días de anticipación, fue cancelada a

último momento. No se dio explicación alguna, pero se supo que el Alto Comisionado para Refugiados de la ONU, Rudd Lubbers, y el Coordinador de Socorro para Emergencias y Jefe de OCHA, Kenzo Oshima, no lograron acordar quién lideraría la respuesta.

El lunes 24 de septiembre, durante las Consultas del pre-EXCOM entre ONG-ACNUR realizadas en Ginebra, Lubbers señaló que OCHA intenta construir una arquitectura de coordinación prefabricada ‘al enviar una serie de D2 al campo’ (D2 : oficial de alto rango dentro del sistema de las Naciones Unidas). Lubbers mencionó además que si tuviese que aconsejar al Secretario-General, optaría por el despliegue de un enviado humanitario. El nombre de un oficial de alto rango de ACNUR se escuchó en los pasillos del Palais, pero aparentemente ninguno fue anunciado en forma oficial.

El miércoles, Oshima anunció que el Coordinador Humanitario para Afganistán, Mike Sackett, había sido nombrado Coordinador Humanitario Regional. Aún está por verse si esto significa que OCHA ganó la batalla.

El jueves 28 de septiembre, el mensaje de alerta a los donantes presentaba la situación del siguiente modo: ‘el Coordinador Humanitario Regional, en su rol de Coordinador de las Naciones Unidas para Afganistán, continuará asumiendo la responsabilidad primaria de coordinar las actividades de apoyo a la ayuda humanitaria proporcionada a los afganos en Afganistán. Según lo establece su mandato, ACNUR continuará asumiendo la responsabilidad de la protección internacional de los refugiados en la región y la coordinación de la asistencia a los mismos’. Las potenciales batallas territoriales están presentes a toda hora. Si se llevarán a cabo o no dependerá, en gran parte, de la sinergia de las personalidades de los individuos en el campo.

Si bien no manifestaron una preferencia inmediata por quién debería coordinar la respuesta, las ONGs señalaron que estaban al tanto de las tensiones entre las agencias en lo que concierne a la discusión sobre la coordinación regional. Agregaron que las experiencias previas indicaban que las batallas territoriales entre las agencias no sólo obstaculizaron una respuesta humanitaria coherente, sino que además distrajeron la atención de la tarea en ejecución: aliviar el sufrimiento de los afectados por el desastre y la violencia. Una carta del jueves 28 de septiembre enviada a Oshima por una ONG señalaba que: ‘Desearíamos que estos inconvenientes no interfirieran con la respuesta colectiva a la tragedia afgana’.

Mientras tanto, Talk Back fue alertada de que está siendo emplazada una estructura de coordinación compuesta por cuatro pilares, similar a la de Kosovo el año pasado. Sin embargo, como muestra de la falta de transparencia de las Naciones Unidas, estos planes fueron desarrollados internamente por la ONU y las ONGs no fueron participadas. Aparentemente, en la reunión ad hoc realizada en Berlín el jueves 28 de septiembre por el Grupo de Apoyo Afgano, y donde las ONGs no estuvieron presentes, se trató el tema de los pilares con profundidad.

- Coordinación de los cientos de actores

Si bien admitió que todavía no estaban llegando a Pakistán e Irán grandes cantidades de refugiados, el miércoles 26 de septiembre ACNUR lanzó un pedido por seis meses de casi \$270 millones, entre un cuarto y un tercio de su presupuesto total. Teniendo en cuenta el reciente y drástico recorte presupuestario, no debería sorprender que el Alto Comisionado para Refugiados, Ruud Lubbers, esté tomando a la inminente crisis de refugiados en los países limítrofes de Afganistán como la oportunidad estratégica de reconstruir el imperio de ACNUR. En general, ACNUR debe reaccionar como un acordeón: su tamaño y capacidad aumentan en una emergencia y la organización se contrae durante los intervalos entre grandes emergencias.

Los \$270 millones corresponden a parte de la increíble suma solicitada por las Naciones Unidas de más de \$580 millones para los próximos seis meses. Mientras que varios donantes han anunciado estar listos para donar, las agencias de la ONU, las organizaciones internacionales y las ONGs se apresuran en pos del dinero. Si bien sólo una pequeña cantidad tiene relevancia directa en la respuesta en emergencias, es evidente que la mayoría está tratando de obtener su parte. El Fondo de Población de las Naciones Unidas y UNESCO ya están tratando afanosamente de ser parte de la respuesta.

Las masivas crisis de refugiados de la última década trajeron aparejadas el incremento de la cantidad de ONGs. Muchas de ellas fueron posteriormente acusadas de ir tras el dinero en lugar de ser impulsadas por las necesidades existentes. Sin embargo, los donantes deberían darse cuenta de que, al elegir trabajar a través de 'su' ONG, como lo hicieron en Kosovo, tendrían igual responsabilidad si las ONGs coparan nuevamente las zonas de desastre.

Probablemente, lo mejor que OCHA y ACNUR podrían hacer a estas alturas sea seleccionar agencias líderes para los diferentes sectores de la respuesta en ubicaciones específicas. Por experiencia, ACNUR debería saber que cuando se refiere a montar una respuesta colosal, no más de una veintena de ONGs son capaces de hacerlo en forma eficiente.

Curiosamente, el mensaje de alerta a los donantes contiene una sección sobre los recursos que insta a revisar y afianzar la coordinación de las ONGs. El documento menciona que la coordinación por parte de las ONGs ha sufrido desde el colapso de ACBAR, con sede en Peshawar, y la limitada capacidad de otros organismos de coordinación integrados por ONGs. El mensaje de alerta informa que 'dado el importante rol que se espera que las ONGs cumplan en futuras operaciones, los mecanismos de coordinación, llevados a la práctica por las ONGs, son considerados indispensables'.

Sin embargo, si bien las ONGs han estado llevando a cabo la mayoría de las actividades dentro de Afganistán y han participado de las estructuras de coordinación de la ONU, han sido dejadas de lado en la planificación de las Naciones Unidas en Islamabad desarrollada en los últimos diez días. Informes de las ONGs realizados en Peshawar, Pakistán, confirman que las Naciones Unidas no han hecho importantes esfuerzos por consultar a las ONGs en el desarrollo de estructuras de coordinación. Si no se garantiza un mecanismo de coordinación que incluya a todas las partes, volveremos a ser testigos del mismo nivel de bilateralismo emergente que observamos en el caso de Kosovo.

A fin de mejorar la calidad de la respuesta, serán los Estándares Sphere el instrumento que las agencias deberían aplicar en la evaluación de las necesidades y en la planificación y monitoreo (y evaluación) de las operaciones.

Las imperiosas cuestiones concernientes a la Protección de los Refugiados

La crisis de refugiados que se avecina nos enfrentará a imperiosas cuestiones relacionadas a la protección de los mismos. Varios Estados, incluyendo a dirigentes de países occidentales, han expresado fuertes temores sobre los riesgos de seguridad que acarrea el tema de los refugiados afganos y los buscadores de asilo. Australia llegó a decir que era correcto enviar de regreso a los balseros afganos (ver artículo relacionado en este número de Talk Back). En una reciente conferencia de prensa, 'Human Rights Watch' señaló que el cierre de las fronteras, por parte de los países vecinos, de hecho se llevó a cabo por pedido de los Estados Unidos de América, a fin de evitar que supuestos terroristas solicitaran asilo.

Al mismo tiempo, se sabe que algunos de los países limítrofes de Afganistán desean que los afganos regresen a su país lo antes posible. Con anterioridad al 11 de septiembre, ACNUR, conjuntamente con el Gobierno de Pakistán, había puesto en marcha un programa de protección para aproximadamente 180.000 afganos que habían llegado principalmente a Jalozai desde junio de 2000, y cuyo fin era separar a aquellos que requerían protección de los que no eran considerados refugiados genuinos. A fines de agosto, la agencia para refugiados suspendió este programa durante dos días en protesta a la deportación forzosa de 30 familias por orden de las autoridades pakistaníes.

La protección de refugiados en situaciones de flujo en masa se ha convertido en tema de debate reciente. Conceptos tales como la responsabilidad o el compartir la carga y los regímenes de protección temporarios han sido invocados con el fin de ocuparse de grandes cantidades de refugiados. A la luz de la posible magnitud del éxodo desde Afganistán, que ACNUR calcula en 1.5 millones de personas, tal vez sea necesario un programa de evacuación humanitaria para ayudar a los países vecinos de este país, Pakistán e Irán, los que ya dan asilo a 3.5 millones de afganos. Este tipo de programa de evacuación se creó para los refugiados kosovares en la antigua República Yugoslava de Macedonia. De ser puesto en práctica, la pregunta es si los Estados demostrarán el mismo nivel de compromiso para recibir evacuados que se observó en el caso de Kosovo.

En la práctica, si la evacuación se lleva a cabo, la difícil pregunta que habría que responder sería si la evacuación estará disponible para todos, nuevos y viejos refugiados, o si sólo será factible para aquellos que han abandonado el país desde el 11 de septiembre.

La experiencia en Kosovo enseña que la evacuación humanitaria sólo debería llevarse a cabo con el consentimiento de los individuos que serán evacuados y debería respetar el principio de unidad familiar. Más importante aún en el caso de los afganos será respetar la conclusión acordada en las Consultas Globales de ACNUR: a primera vista, la condición de evacuado debería ser equivalente a la condición de refugiado.

ACNUR debería garantizar además que es capaz de monitorear la aplicación del estatuto en todos los países que albergarán a los refugiados, a fin de evitar la discriminación que se destacó en Kosovo.

La protección: ¿es parte de la respuesta a la emergencia?

La Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, adoptada a última hora del viernes 28 de septiembre, contiene dos párrafos sobre el tema de quitar la condición de refugiados a aquellos que han estado involucrados en terrorismo, según lo establecen las resoluciones del derecho internacional de refugiados.

En consecuencia, es claro que la protección, la separación y la exclusión serán cruciales en los derechos de protección de refugiados: deberían ser parte de la respuesta a la emergencia. ¿Pero quién está en capacidad de hacerlo?

La respuesta tradicional a situaciones de emergencia se centra en la logística, los suministros y los recursos humanos. Muy a menudo, la protección se considera un elemento adicional, como si los derechos de los refugiados y las personas desplazadas internamente sólo funcionasen una vez que recibieron la ayuda para sobrevivir. El pedido de \$580 millones no podría ejemplificar mejor el hecho de que la protección no es una prioridad a la hora de proporcionar una respuesta de tal envergadura. Del pedido solicitado por ACNUR, UNICEF exigió \$1.1 millón, OCHA \$1 millón, y las ONGs \$ 410.000 sólo en concepto de protección. El pedido de ACNUR de \$ 268 millones para ayudar a los refugiados y a quienes regresan, ‘abarca la protección y una asistencia multisectorial a las comunidades en zonas de regreso’. Sin embargo, el presupuesto para protección asciende a \$2.5 millones del pedido total de \$580 millones.

Si bien es responsable de proveer protección, ACNUR no cuentan con una gran nómina de oficiales disponibles para situaciones de emergencia y a menudo es necesario desplazar personal de protección de otras situaciones de crisis, y que obviamente después se encuentran sin personal. Éste problema surgió durante la crisis en Kosovo. Irónicamente, el Comité de Rescate Internacional, una ONG con sede en los Estados Unidos de América, y miembro de ICVA, acordó crear una nómina de personal de protección que entregaría a la agencia para refugiados.

Durante el fin de semana del 29 de septiembre, se hicieron públicos los planes de establecer campos de refugiados en las zonas tribales de la frontera noroeste y en el sur, en la provincia de Baluchistán, entre la zona de la frontera Chaman y la ciudad de Quetta. Se desconoce si los que planificaron el sitio y las autoridades se preguntaron si estos campos están ubicados demasiado cerca de la frontera con Afganistán. La experiencia en Zaire Oriental a mediados de los noventa, y recientemente en Guinea, demuestra la vulnerabilidad de los campos ante los ataques fronterizos (ver, por ejemplo, Talk Back 2-7, ‘Campos de Refugiados en la Frontera: Receta para el Desastre en Africa Occidental’).

Igualmente importante es el hecho de que los actos de separación de los elementos armados y la exclusión de aquellos que no entran dentro de la categoría de refugiados podrían volverse peligrosos para la seguridad, y es posible que requieran del

despliegue de las fuerzas policíacas y militares. Sin embargo, un despliegue militar acarrearía mayores complicaciones, incluyendo el riesgo de sacrificar el carácter civil de los campos de refugiados y las zonas de albergue para refugiados (ver Talk Back 3-4 ‘Nuevas Reglas en el Juego de la Guerra’).

El rol de la fuerza militar: dejen la respuesta humanitaria en manos de los humanitarios

Tras la crisis de refugiados en Kosovo, muchas organizaciones humanitarias concordaron en que el rol de OTAN en la implementación del socorro, había resultado en que se desdibujara la línea divisoria entre el mandato político y el mandato humanitario (ver Talk Back 2-1). Es posible imaginar las implicancias de una participación militar estadounidense en el esfuerzo asistencial en un caso semejante.

La razón por la cual hubo una fuerte participación militar en Kosovo se debió a que las organizaciones humanitarias no contaban con la capacidad adecuada para tal cantidad de refugiados. Como se señaló en Talk Back 2-1, la afirmación de que en este caso sólo las fuerzas militares podían cumplir con la tarea se convirtió en una profecía de auto realización. Los Estados Miembro de OTAN decidieron, deliberadamente, permitir que sus fuerzas militares trazaran planes de contingencia. El importante rol de liderazgo de la fuerza militar en el esfuerzo asistencial, públicamente bien visto, ayudó a las fuerzas de OTAN a equilibrar la campaña aérea. Parecería ser que los Estados Unidos ya están transitando el mismo y preocupante camino de querer participar de la respuesta humanitaria mediante su planificación militar.

Obviamente, la prioridad de OCHA y de ACNUR a la hora de coordinar una respuesta consiste en garantizar la promoción del respeto a los principios humanitarios básicos. Si bien, nuevamente, ciertas fuerzas políticas estarían siendo muy estrictas para las Naciones Unidas, ésta debe hacer lo imposible por garantizar que las fuerzas militares no se hagan cargo de la respuesta humanitaria. De lo contrario, esta crisis posiblemente sea el último paso hacia la corrupción de los principios humanitarios y la manipulación política de un socorro imparcial.

**

DEGRADANDO LOS DERECHOS DE LOS REFUGIADOS EN AUSTRALIA

La ironía del régimen de protección de refugiados actual es que cuando los Estados son hipócritas, por lo menos existe la esperanza de mantenerlos a raya con sus responsabilidades. Pero cuando un país explícitamente modifica su legislación para no cumplir con sus obligaciones según lo establece la Convención de Refugiados, se pierde toda esperanza. En la actualidad no existe un organismo o mecanismo que desee o que sea capaz de obligar a los Estados a respetar sus obligaciones.

La semana pasada, durante las Consultas Globales sobre Protección Internacional, las declaraciones de Australia al respecto de las recientes medidas tomadas para mantener a los buscadores de asilo lejos de sus costas, no encontraron oposición o condena alguna. Ni siquiera ACNUR alzó la voz para reprocharle a Australia que las medidas

tomadas recientemente violaban en forma directa el espíritu de la Convención de Refugiados, por no mencionar los instrumentos de derechos humanos.

En un momento en que la necesidad de proteger a los refugiados sea tal vez la más importante, o lo será en los meses venideros cuando la ‘guerra contra el terrorismo’ alcance mayores niveles, Australia se ha retractado de su compromiso con la protección de refugiados y de los derechos humanos. La legislación adoptada la semana pasada coloca a Australia en el camino hacia el incumplimiento de sus obligaciones según lo establecen la Convención de Refugiados y varios tratados de derechos humanos, así como también hacia la reducción de su territorio de migración. Pero, ¿con qué recursos se garantizará que los Estados cumplan con sus tareas cuando se retractan tajantemente de sus obligaciones del modo en que Australia lo está haciendo?

Lentamente, la hipocresía de Australia ha ido dando cuenta lentamente de la terrible verdad: intenta reducir el número de buscadores de asilo que llegan a sus costas. El incidente de agosto con el barco noruego ‘El Tampa’, que había socorrido de un naufragado buque a 433 personas principalmente de origen afgano, pero a quienes luego les fueron negados derechos territoriales en el territorio australiano, desencadenó una serie de eventos cada vez peores (ver Editorial, Talk Back 3-4).

Todo ofrecimiento a Australia de hacerse cargo de buscadores de asilo es bien recompensado. Nauru, la república más pequeña del mundo, es el primer ejemplo de ello. No sólo obtuvo US \$12 millones por hacerse cargo de los refugiados del Tampa, sino que además ha recogido a otros 217 refugiados de manos australianas. Ahora Nauru ha conseguido US \$2 millones para protegerse de la bancarrota. Y la isla de Kiribati, que también depende terriblemente de la ayuda de Australia, podría ser la próxima en ofrecerse a albergar a los buscadores de asilo rechazados por éste país. Actualmente existen aproximadamente 300 balsaeros varados en las Islas Cocos y en la Barrera Ashmore.

Pero pagarle a sus vecinos para que acepten a los que llegan a su territorio es sólo la punta del iceberg en la serie de eventos ocurridos en Australia, tras el incidente del Tampa el mes pasado.

El Ministro de Defensa de Australia, Peter Reith, generalizó crudamente al decir que a la luz de los ataques a Estados Unidos del 11 de septiembre, su gobierno había hecho bien en rechazar a los refugiados balsaeros afganos en vista ‘del riesgo de seguridad que acarrearían los buscadores de asilo’. Suecia fue uno de los gobiernos que condenó públicamente esta declaración ya que atacaba la Convención de Refugiados.

Pero los australianos parecerían haber no haberse percatado de la preocupación y de la desilusión de Suecia. Reith subrayó que: ‘Las preocupaciones sobre la seguridad son mayores si andan sueltas personas de identidad dudosa’. Reith señaló además que en las últimas semanas se interceptaron varios botes cargados de buscadores de asilo.

La semana pasada, se aprobó la nueva legislación en Australia; gran parte de la cual era retroactiva y que, según el Presidente del Consejo para Refugiados de Australia, Dr. William Maley, debilita ‘los derechos de las personas vulnerables. En su intento

por desligar en otros las responsabilidades de Australia con respecto a los necesitados’.

Como uno de los resultados de la nueva legislación aprobada aparece una nueva definición de refugiado comúnmente aceptada e interpretada judicialmente que, según Amnesty International, ‘no responde a la intención original y el propósito de la Convención de Refugiados’.

Ciertos territorios son vedados de la zona de migración de Australia a fin de que los que arriban a la Isla Cocos (en vigencia desde el 17 de septiembre de 2001), la Isla de Navidad, la Barrera Ashmore y la Barrera Cartier (en vigencia desde el 8 de septiembre de 2001), ya no tengan derecho a solicitar asilo en Australia en carácter de refugiados. Irónicamente, si bien los buscadores de asilo ya no podrán solicitar asilo si arriban a uno de los territorios vedados, contarán con instalaciones de detención que actualmente se están construyendo en la Isla de Navidad.

Quienes entren a un ‘lugar vedado a cierta distancia de la costa’ pueden ser reubicados en ‘países declarados’. Las personas identificadas como ‘personas de entrada a cierta distancia de la costa’ no podrán iniciar trámites legales contra el Estado.

Se han establecido diferentes tipos de visa que discriminan sobre la base del modo y el lugar en que un buscador de asilo llega a territorio australiano: algunos obtendrán visas permanentes de inmediato, otros las obtendrán después de un tiempo y otros nunca las recibirán.

La Profesora Alice Tay, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos y Oportunidades Equitativas de Australia, señaló que tres proyectos de ley en materia de migraciones ‘...introducen incoherencias en el sistema de determinación del refugiado y marcan un retroceso en la protección de derechos humanos en Australia’. Tay hizo notar que el sistema del comité parlamentario permite que haya un análisis adecuado de la legislación propuesta allí donde existe el potencial de quebrantar los derechos humanos. ‘Que puedan realizarse cambios a garantías fundamentales de derechos humanos con tanta prisa, sin una consulta exhaustiva y un debate público, es un alejamiento lamentable de la tradición legislativa establecida en Australia.’

Algunos países, como Pakistán e Irán, albergan a millones de refugiados afganos, y otros países en África deben sentir que los últimos movimientos de Australia son como una cachetada, en tanto se refiere al concepto de compartir la carga y la responsabilidad. Sin embargo, es posible que haya otros países que tengan ideas similares en mente en cuanto al diseño de políticas de asilo y de inmigración. Sólo por que Australia es una isla, tiene el privilegio de intentar evitar que ciertas personas traspasen sus aguas territoriales. Y por tanto, Australia ha reforzado su presencia naval a lo largo de las fronteras del norte y ha adoptado una legislación de restricción, en un intento por garantizar que el número de buscadores de asilo en su territorio sea limitado.

El liderazgo político de Australia está siendo condescendiente con el menor denominador común en la opinión pública con el fin de ganar votos en la próxima elección. No se le debe permitir que fije nuevas reglas en la protección de refugiados

y en la recepción de buscadores de asilo. Por el contrario, se la debe condenar categóricamente por sus intentos de faltar a sus obligaciones. Cualquier otra medida tomada por la comunidad internacional debilitará la Convención de Refugiados en el momento en que la protección es más importante que nunca dentro del contexto político actual. Pero sin un organismo que desee hacerlo, da como resultado que Australia no está recibiendo el castigo internacional merecido.

Con información proporcionada por el Consejo de Refugiados de Australia, e-mail: rcoa@cia.com.au, website: www.refugeecouncil.org.au; Amnesty International, Australia, website: www.amnesty.org.au; y Centro Legal de Refugiados e Inmigración Inc., e-mail: rilc@rilc.org.au.

**

REFUGIADOS Y MIGRANTES EN LA CONFERENCIA MUNDIAL CONTRA EL RACISMO

Por Rachael Reilly

La tercera conferencia mundial contra el racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia (WCAR, en sus siglas en inglés), celebrada en Durban del 31 de agosto al 8 de septiembre, no ha sido bien recibida por la prensa. Al leer la cobertura periodística uno podría pensar que la WCAR estuvo dominada por el debate sobre medio oriente y las reparaciones por la esclavitud y el colonialismo; que se caracterizó por el desacuerdo, la confusión y las retiradas en señal de protesta; que el foro de ONGs era un caos; y que, en concreto, poco se logró. Pero quienes estuvimos en Durban, sabemos que esto fue sólo una parte de lo que se pudo ver.

A la mesa de las negociaciones llegaron un centenar de acusaciones pasadas y contemporáneas y se reunieron una gran variedad de ONGs y grupos de presión. Se escucharon las voces de miles de víctimas del racismo y de la xenofobia y los logros en muchas áreas fueron sorprendentes. No menos importantes fueron los logros en defensa de los derechos del refugiado y de los migrantes de los que las ONGs en particular deberían sentirse orgullosas.

- El comité central conformado por ONGs de Migrantes y Refugiados

La mayor parte de la acción realizada por las ONGs en el proceso de preparación y durante la Conferencia misma se dividió en 30 comités centrales (grupos de intereses en común). Por primera vez en un foro internacional, los grupos de derechos de migrantes y de refugiados trabajaron en forma conjunta para lograr una mayor protección de estas personas. Originalmente, el comité central se conformó el año pasado en calidad de comité central de migración, y del que participaban principalmente organizaciones de derechos de los migrantes. La inclusión de cientos de párrafos sobre los derechos de estos últimos en los documentos finales de la conferencia, en comparación a los relativamente pocos párrafos sobre los derechos de los refugiados, plasmó los esfuerzos de los grupos de derechos de migrantes realizados desde la conferencia regional de Santiago en el año 2000. En comparación, los grupos de refugiados tardaron más en participar en la WCAR y aún en la conferencia final contaron con una llamativa escasa representación.

Sin embargo, durante la reunión de Durban las ONGs de migración y refugiados trabajaron en forma conjunta y colaboraron entre sí. Muchos de los foros de ONGs fueron vistos como uno de los comités centrales ‘modelo’.

- **El foro de ONG**

Fue alentador el número de refugiados y migrantes en el foro de ONGs, realizado con anticipación a la Conferencia. Algunos grupos hicieron todo lo posible para garantizar que refugiados y migrantes estuviesen representados en sus delegaciones. Los refugiados de Bután provenientes de los campos de Nepal habían hecho un esfuerzo enorme para reunir los fondos y traer una pequeña delegación a Durban. Cientos de ONGs instalaron puestos en sus tiendas de exhibición, organizaron talleres, movilizaciones y protestas. Si bien el foro de ONGs fue numeroso, variado y de a ratos desorganizado, indudablemente proporcionó un espacio donde se reunieron las personas, se compartieron ideas, se construyeron redes de trabajo y se forjaron alianzas.

- **El Proceso Gubernamental**

Los párrafos que hacían referencia a los refugiados en los documentos preliminares eran polémicos, como lo demostró al principio de las negociaciones, la omisión ‘involuntaria’ de un párrafo que solicitaba a los Estados garantizar que todas las medidas en relación con los refugiados y al asilo respetaran la Convención de Refugiados de 1951. Las ONGs se percataron de la ironía de la omisión de un párrafo que garantiza que toda acción de los Estados sea en conformidad con la Convención en el mismo año en que los mismos Estados celebran el 50mo. aniversario de la Convención y planean reunirse más adelante para reafirmar su compromiso con la Convención.

Uno de los principales objetivos de las ONGs consistió en ejercer presión para la re inserción de un lenguaje conforme a la Convención de 1951 en el documento. Objetivo logrado con la ayuda de una delegación noruega.

El desacuerdo sobre los párrafos relativos a los refugiados se centró en cuatro puntos principales.

1. La integración Local

Los gobiernos que albergan a grandes poblaciones de refugiados, como Pakistán e Irán, y más tarde Tanzania, no deseaban que se hiciera referencia a la integración local permanente o a largo plazo en los documentos finales de la conferencia. Por otra parte, la Unión Europea deseaba que hubiera un lenguaje sobre la integración en el texto de los documentos finales.

2. El derecho al regreso y la cuestión de Medio Oriente.

Apoyadas por Medio Oriente y Asia, Siria y Palestina deseaban un lenguaje fuerte sobre el derecho al regreso en los documentos finales de la conferencia. Cada vez que se hizo referencia a las tres soluciones duraderas (repatriación voluntaria, integración

local y reubicación en un tercer país), estos países deseaban hacer hincapié especialmente en el derecho al regreso e incluir un lenguaje sobre el derecho al regreso a ‘hogares y propiedades’. Antes de su vergonzosa retirada, los Estados Unidos e Israel se oponían a ello enérgicamente.

3. El compartir la carga

Liderados por Irán, varios países de asilo deseaban que los documentos de la Conferencia reflejaran la pesada carga sobre los Estados de asilo de las grandes poblaciones de refugiados más grandes y la necesidad de una ayuda financiera suficiente y equitativa por parte de la comunidad internacional. Si bien se reconoció la difícil situación por la que atraviesan países de asilo como Pakistán e Irán, hubo además, un fuerte sentimiento entre otros gobiernos y las ONGs, de que la WCAR debía centrarse en las ‘víctimas’ del racismo, los refugiados, en lugar de centrarse en las necesidades de los Estados.

4. La Convención de 1951

Varios gobiernos, en especial los estados asiáticos como Pakistán, India, Malasia y Singapur (todos países no signatarios de la Convención de Refugiados) se oponían a la inclusión de la Convención de Refugiados en los documentos de la WCAR. Consideraban que la Convención no contaba con una aprobación universal y por lo tanto, no se podía aplicar o no era relevante para muchos Estados, incluyendo el suyo propio. Irónicamente, a pesar de que sólo 17 Estados ratificaron la Convención de 1951 sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias, se aprobó toda referencia a esta Convención de común acuerdo con las Comisiones de Redacción. De hecho, 140 Estados han ratificado la Convención de Refugiados de 1951, pero su inclusión en el texto resultó sumamente controvertida.

En conclusión, la declaración y el programa de acción contiene un lenguaje inequívoco sobre la Convención de 1951. No se hace referencia a la integración local en el programa de acción y se logró un compromiso sobre el derecho al regreso. El texto final no hace referencia específica al derecho al regreso de los Palestinos pero sí hace referencia al derecho al regreso a ‘su país de origen’ en lugar de ‘sus hogares y propiedades’. También se eliminó un párrafo original sobre la detención y la situación en los campos de refugiados.

- Las personas desplazadas internamente

Uno de los logros más sorprendentes y gratificantes de la WCAR fue la inclusión de un párrafo acerca de los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno. Cuando el párrafo se trató por primera vez, se encontró con una oposición inmediata y unánime por parte de países como Pakistán, Sudán, China, Egipto y la Federación Rusa, todos los cuales se oponían a la inclusión de cualquier mención a los Principios Rectores en los documentos de la conferencia. Señalaron que ‘los Principios Rectores no eran legalmente vinculantes’, ‘no contaban con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas’, ‘fueron redactados por un individuo’ y ‘no eran aplicables universalmente’.

En los días siguientes, varias ONGs colombianas trabajaron estrechamente con el gobierno de Colombia. Éste es uno de los pocos países con una extensa población de personas desplazadas internamente que deseaba apoyar los Principios Rectores a fin de obtener el apoyo suficiente para aprobar el párrafo. Dicho párrafo fue finalmente aprobado hacia el final de la conferencia. Esto significó una gran victoria de los Principios Rectores y para quienes participaron de su redacción y promoción, pero además fue un importante reconocimiento a la difícil situación por la que atraviesan las personas desplazadas internamente y que fuera ignorada durante la conferencia.

-El rol de las ONGs

La participación de las ONGs resultó sumamente importante durante el proceso preparatorio, en las reuniones regionales y el comité preparatorio, así como también en las reuniones técnicas. Para cada una de las reuniones preparatorias se formularon detallados documentos de presión que criticaban a los documentos preliminares y proporcionaban un lenguaje alternativo allí donde era necesario. Gran parte del lenguaje de las ONGs apareció en los documentos finales de la conferencia.

Para muchas ONGs fue una experiencia de aprendizaje intensa. Pero el nivel de cooperación efectiva y eficiente entre las ONGs fue sorprendente. Las lecciones claves aprendidas fueron: la necesidad de una meticulosa preparación por anticipado, un vasto conocimiento de los documentos, el deseo de ser proactivo y tomar medidas cuando fuese necesario, la resolución, la capacidad para sobrevivir durante interminables días durmiendo poco o casi nada, y el ingenio para impedir que lo dejasen encerrado a uno en la sala de conferencias .

Por otra parte, causó desazón la ausencia de grupos de defensa de refugiados en el proceso preparatorio y durante la Conferencia. Sorprendió que, dado el nivel de racismo y xenofobia contra los refugiados y los buscadores de asilo en todo el mundo, los defensores de los refugiados no participaran más activamente en la WCAR. La excepción fue la participación de varias ONGs de Sudáfrica que se ocupan de derechos humanos y la ‘Campaña contra la Xenofobia’ en Sudáfrica.

-El rol de ACNUR

Lamentablemente, la colaboración entre las ONGs y ACNUR fue menos que óptima. ACNUR y las ONGs no se reunieron con anterioridad a la Conferencia para trazar una estrategia de los objetivos de defensa. Deberían haber trabajado en forma conjunta como aliadas con el fin de promover la protección de derechos humanos a través de la WCAR. Por el contrario; a menudo nos encontramos trabajando con diferentes propósitos. Nuestras estrategias de defensa y nuestros objetivos variaban notablemente.

ACNUR abordó un enfoque de control de daños en la WCAR. Con la preocupación de que podría resultar en el debilitamiento de los estándares de protección de refugiados y en una excesiva politización de los temas, ACNUR determinó que, en lugar de utilizar un lenguaje pobre, era mejor no hacer referencia a los refugiados en los documentos finales. Según ACNUR, la WCAR no era el espacio para promover los derechos humanos, y su estrategia de defensa se desarrolló sobre la base de este razonamiento.

Al mismo tiempo, y en varias ocasiones, las ONGs ejercieron presión sobre los gobiernos con miras a mejorar los textos. Las delegaciones de los gobiernos advirtieron las divergentes posturas de ACNUR y las ONGs.

- Impresiones Generales

En conclusión, el resultado de la Conferencia fue positivo en lo que respecta a los derechos de los refugiados, los migrantes y las personas desplazadas internamente. A pesar de que no hubo una vinculación legal, en la actualidad existe un completo documento mediante el cual las ONGs pueden responsabilizar a los gobiernos. La construcción de la coalición de ONGs como resultado de la conferencia traerá beneficios a largo plazo, en especial para los defensores de los derechos del refugiado y del migrante.

A diferencia de las dos primeras conferencias contra el racismo, el Programa de Acción de la Conferencia de Durban incluye resoluciones para un mecanismo de seguimiento. Solicita, además, a los Estados elaborar planes de acción nacionales, el nombramiento de un organismo compuesto por cinco expertos, la creación de una unidad contra la discriminación dentro de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos y la creación de una completa base de datos sobre asuntos raciales, de discriminación racial, xenofobia, y formas conexas de intolerancia, a la que tendrán acceso las autoridades y el público en general. Las ONGs se comprometen activamente a participar y monitorear el seguimiento de la conferencia.

La tibia participación de ACNUR y la casi total ausencia de las ONGs de refugiados deja en claro que tanto ACNUR como las ONGs necesitan revisar el alcance del EXCOM de ACNUR y otras reuniones elitistas sobre refugiados, con el objetivo de promover los principios de promoción de los refugiados. Es necesario que trabajemos en forma conjunta sobre temas de racismo y de xenofobia contra los refugiados y buscadores de asilo y no deberíamos temer llevar nuestros temas a foros más importantes de derechos humanos, aún cuando esto implique riesgos políticos.

Las versiones finales editadas de la Declaración y el Programa de Acción de la WCAR aparecerán próximamente en el sitio web de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos: www.unhchr.ch

Rachael Reilly, Human Rights Watch, a título personal, e-mail: reillyr@hrw.org, con información proporcionada por Mariette Grange, International Catholic Migration Commission (Comisión de Migración Católica Internacional), e-mail: grange@icmc.net, website: www.icmc.net.

TEMA DEL MES: LA CONVENCION DE 1951: UN NUEVO MECANISMO DE SUPERVISIÓN

Nota del Editor: El tema de este mes al respecto de un mecanismo de supervisión de la Convención de 1951 reúne cinco aportes sobre varios aspectos a tener en cuenta por un mecanismo de estas características. El primero examina por qué es necesaria una supervisión de la Convención de Refugiados. El segundo resume posibles opciones de

supervisión de la Convención. El tercero se cuestiona sobre la el rendimiento de cuentas, y el cuarto lo desarrolla aún más. El último texto sugiere un mecanismo que ACNUR podría implementar para mejorar la supervisión de la Convención. Esperamos que muchas de las opiniones sean de utilidad durante la pre-reunión ministerial del 11 de diciembre, así como también se utilicen durante la reunión ministerial en conmemoración del 50mo. aniversario de la Convención a realizarse en Ginebra los días 12 y 13 de diciembre del 2001.

**

¿POR QUÉ ES NECESARIO SUPERVISAR LA CONVENCIÓN?

Por James C. Hathaway

La Convención de Refugiados es el único tratado de derechos humanos que no es supervisado en forma externa. Según lo establecen todos los otros acuerdos principales de derechos humanos de las Naciones Unidas, como ser el tratado de los derechos de la mujer y del niño, contra la tortura y la discriminación racial, y a fin de promover los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales y culturales, al menos se hace el intento por garantizar que los Estados se responsabilicen de lo acordado.

Todos estos tratados requieren que los gobiernos presenten informes en forma periódica sobre el cumplimiento del derecho internacional y que sustenten personalmente una revisión de sus afirmaciones. Expertos independientes son quienes coordinan estas revisiones y quienes a menudo cuentan con información proporcionada por las ONGs, y algunas veces cuentan con la intervención de las ONGs. Más allá de la información básica periódica, los tratados de derechos humanos pueden permitir que un Estado Miembro denuncie a otro por violación del tratado (a pesar de que ningún gobierno fue designado alguna vez para llevar a cabo esta tarea), y se le puede permitir a un individuo cuyos derechos han sido violados y que no ha podido solucionar su situación a nivel local que presente una denuncia directamente ante un organismo de supervisión de los derechos humanos.

Por el contrario, según lo establece la convención, ningún organismo externo ha sido creado para recibir y comentar sobre los informes periódicos, mucho menos para juzgar denuncias a nivel individual o entre estados. En cambio, según lo indica el artículo 35 de la convención, los Estados Miembro acuerdan cooperar con los esfuerzos de ACNUR para garantizar que se respete la Convención del Refugiado: por ejemplo, se informe a ACNUR sobre medidas legislativas y prácticas tomadas con el objetivo de garantizar los derechos humanos.

Los oficiales de protección de ACNUR en campo proporcionan informes confidenciales al personal en la sede central, pero no es necesario que los informes de los Estados se analicen públicamente o en departamentos específicos. Como resultado, no existe un foro donde se le exija a los gobiernos comprometerse a participar del tipo de diálogo de defensa común a los otros sistemas de derechos humanos. Formalmente, tampoco ACNUR se ha esforzado en hacer participar a refugiados o a sus defensores de la supervisión de los derechos del refugiado. Dejando de lado el contenido del Artículo 35, la supervisión de los derechos del

refugiado llevada a cabo por ACNUR todavía es responsabilidad de las representaciones privadas en los Estados.

El rol público de supervisión de ACNUR se ha centrado en la presentación de las Conclusiones de la Protección Internacional de Refugiados realizada por el Comité Ejecutivo (EXCOM). Si bien carece de legalidad, la fuerza moral de estas recomendaciones de consenso adoptadas por los representantes de los principales gobiernos ha influido en la conducta de los Estados. Sin embargo, el EXCOM se ha negado cada vez más a abordar temas críticos de protección contemporánea, y recientemente se negó a afirmar la importancia jurídica de su propia labor. En consecuencia, existen dudas sobre la continua viabilidad de un enfoque mínimamente participativo de la supervisión externa de los derechos del refugiado.

En respuesta a esta falencia, ACNUR solicitó un estudio sobre la posibilidad de incrementar la supervisión del derecho del refugiado, presentado en julio pasado por el muy respetado experto Walter Kälin (disponible en el sitio web de ACNUR: www.unhcr.ch). Kälin rechaza un sistema de informe periódico en conformidad con la Convención del Refugiado ya que considera que mecanismos de esa índole imponen una carga demasiado pesada sobre los Estados, están plagados de demoras, y resultan en una supervisión de calidad cuestionable. Se manifiesta además en contra de permitir las denuncias individuales ante un organismo experto ya que una desproporcionada parte de esas denuncias surgirían de países desarrollados y que el volumen de las solicitudes superaría a cualquier organismo experto.

En su lugar, Kälin opta por un enfoque de tres partes para la supervisión de la Convención de Refugiados. En primer lugar, expertos aprobados por el EXCOM llevarían a cabo revisiones a la protección en los países escogidos que los Estados Miembro deberían cumplir. Estos expertos analizarían un memorando redactado por cada gobierno y (con consentimiento) llevarían a cabo una visita al lugar y consultas en el país concerniente, y que condujeran a un diálogo dentro de una sub-comisión del EXCOM y a un informe público. En segundo lugar, se debería realizar un esfuerzo por lograr el apoyo para creación de un organismo internacional judicial con poder para dar a conocer opiniones sobre el derecho del refugiado y por petición de los Estados, los tribunales nacionales o ACNUR. En tercer lugar, se le solicitaría al EXCOM nombrar relatores expertos que analizarán las inquietudes específicas en los Estados (sean miembros de la Convención o no). Por ejemplo, la protección de las mujeres y niños refugiados o el acceso al asilo. Los relatores informarían al EXCOM, con la esperanza de generar un debate público y posibles recomendaciones. (Para más detalles sobre el documento redactado por Kälin, ver "Algunas Opciones para la Supervisión de la Convención de 1951" en este número de Talk Back.).

Indudablemente, tanto la decisión de iniciar el debate sobre un mecanismo de supervisión y los temas específicos de la propuesta de Kälin marcan un avance considerable en el status quo, pero aún se deben responder importantes preguntas. Es tiempo que los refugiados y sus defensores consideren lo siguiente:

- ¿la estructura propuesta basada en el EXCOM cumple con la propia insistencia de Kälin de que el mecanismo no sólo deberá ser viable, sino además independiente, objetivo, transparente y en el que todos puedan manifestarse?
- ¿en realidad no tiene valor alguno considerar diferentes maneras para fortalecer el informe periódico y/o la utilización de las denuncias individuales para avanzar en

- los derechos de los refugiados?
- ¿puede el mismo mecanismo propuesto supervisar en forma significativa no sólo el respeto por los derechos de los refugiados, sino además la interpretación (muy legalizada) de la definición de refugiado?
 - Y tal vez la más importante, ¿es adecuado que el mecanismo de supervisión sea dirigido sólo para pasar por alto las acciones de los Estados, o también se deberían controlar las entidades intergubernamentales y no gubernamentales que participan de la protección de refugiados?

* James C. Hathaway es Profesor de Derecho y Director del Programa sobre el Derecho del Refugiado y del Asilo, Universidad de Michigan.

**

ALGUNAS OPCIONES PARA LA SUPERVISIÓN DE LA CONVENCIÓN DE 1951

Hasta el momento, sólo expertos en derecho del refugiado han participado del debate respecto a mejorar y afianzar la implementación de la Convención del Refugiado de 1951 y del Protocolo de 1967. En una reunión realizada en julio en Cambridge, Reino Unido, los expertos trataron un documento preparado por el Profesor en Derecho Internacional de la Universidad de Berna, Suiza, Walter Kälin, conocido por su labor sobre los Principios Rectores en el tema de las Personas Desplazadas Internamente. En su documento, Kälin presenta varias opciones para monitorear el acatamiento del derecho del refugiado.

Dado que gran parte del personal humanitario que trabaja con refugiados está interesado en el cese de la tendencia hacia la violación de los derechos de los refugiados, es tiempo que se incluya en el debate a otros accionistas en la protección de refugiados. El documento de Kälin proporciona un buen punto de partida para iniciar el diálogo.

Kälin afirma que el objetivo de afianzar la protección de los refugiados tiene mayor éxito si se monitorean los instrumentos de refugiados internacionales aplicables, con el fin de facilitar la puesta en práctica de medidas que convenzan o ejerzan presión sobre los Estados para que éstos a su vez cumplan con sus obligaciones. Sugiere que el mecanismo de monitoreo debería promover una interpretación armónica de los instrumentos del refugiado, para lograr una práctica más uniforme. Según Kälin, al aprender de la experiencia de los Estados Miembros, se debería poder identificar los obstáculos que impiden una implementación total y efectiva, las soluciones adecuadas y mejores prácticas.

El nuevo mecanismo de monitoreo debería cumplir con los requisitos de independencia y experiencia, objetividad y transparencia, inclusión y operatividad. Además, la labor de proporcionar protección internacional, que requiere de la presencia y el acceso, debería estar institucionalmente separada de la ‘muy visible tarea’ de monitorear el comportamiento de los Estados desde una perspectiva universal. Kälin considera que, por lo tanto, ACNUR no debería tener un rol activo en ningún nuevo mecanismo de monitoreo.

Como un primer modelo, Kälin propone la creación de una Sub-Comisión para la Revisión y el Monitoreo, que podría establecerse en el marco del Comité Ejecutivo de ACNUR. Sin embargo, los miembros del EXCOM que no forman parte de la Convención y/o el Protocolo no podrían participar de la Sub-Comisión. Desde un punto de vista jurídico, una ventaja de este modelo es que no se prevee ninguna enmienda a la Convención de 1951 o al Protocolo.

La Sub-Comisión estaría a cargo de llevar a la práctica las Revisiones de la Protección de Refugiados. Se identificarían las situaciones o países a ser revisados en base a la transparencia y la objetividad, teniendo en cuenta, por ejemplo, una distribución geográfica equitativa, la existencia de ciertos problemas en particular u obstáculos para lograr la total implementación, así como también el número de refugiados y buscadores de asilo involucrados.

Las revisiones serían llevadas a cabo por un grupo de analistas elegidos de un grupo de expertos independientes seleccionados por cada uno de los Estados Miembro de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 y que deberían ser elegidos por el Presidente de la Sub-Comisión. Los Estados que estarían sujetos a una revisión deberían preparar un memorando para explicar las principales características de la política de refugiados. Posteriormente, el equipo de revisión estudiaría la situación en campo y conversaría con los actores participantes: organismos y agencias gubernamentales, miembros del parlamento, representantes de la sociedad civil y ONGs y refugiados. El grupo de expertos entregaría los resultados de la revisión a la Sub-Comisión, que a su vez los discutiría en una reunión general en presencia de los representantes de los países concernientes. Las ONGs pueden participar de las discusiones y la Sub-Comisión puede adoptar recomendaciones. En último lugar, se le entregaría a los Estados Miembro un informe del equipo de expertos y de las recomendaciones de la Sub-Comisión en carácter de documento público.

Una segunda opción consiste en la creación de un organismo judicial en quien recaiga la redacción de decisiones preliminares sobre la interpretación del derecho internacional si así lo solicitan las autoridades y tribunales nacionales, o ACNUR. Si bien esta opción es sumamente interesante, necesitaría de un nuevo Protocolo para la Convención de 1951 y por lo tanto, debería ser a más largo plazo.

Como una tercera opción, Kälin sugiere que el Comité Permanente del EXCOM nombre Relatores Especiales con mandatos temáticos. Esta opción posibilitaría tratar temas de protección en países no signatarios de la Convención de 1951 y abordar temas de protección internacional que exceden las resoluciones de la Convención. Sin embargo, se debería prestar especial atención a minimizar la superposición de mandatos/áreas de enfoque de las revisiones de la Sub-Comisión, así como también se debería tener cuidado con los mandatos de los Relatores Especiales de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El Comité Permanente debería discutir los informes de los Relatores Especiales en presencia de los países concernientes y se invitaría a las ONGs a participar.

Las sugerencias de Kälin no proponen una amplia participación de las ONGs. Sin embargo, sería más conveniente una mayor participación de las mismas y se estarían respetando las recomendaciones expresadas en algunas de las reuniones regionales de las Consultas Globales. De hecho, la participación de las ONGs podría incluir su

consulta en la elección del equipo de expertos. Por otra parte, la Sub-Comisión podría nombrar a ONGs para revisar problemas específicos en la protección de refugiados. Además, las ONGs podrían participar en la identificación de situaciones específicas o países a inspeccionar.

La Sub-Comisión del EXCOM propuesta por Kälín parecería desconocer también que el EXCOM es un organismo altamente político. Por lo tanto, es probable que no sea el disparador ideal para identificar los temas y enfoques geográficos que garantizan la revisión.

Pero aún quedan preguntas por responder. ¿Debería el mandato de la Sub-Comisión incluir la autoridad para evaluar el mandato de ACNUR y la labor de protección con respecto a las situaciones o países de refugiados, y que puede superar el alcance de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967? Por ejemplo, en ciertas situaciones, ACNUR se ha involucrado con personas desplazadas internamente. Y finalmente y en última instancia, ¿qué sucede con la aplicación de los resultados de los informes? Dejando de lado las recomendaciones posibles formuladas por la Sub –Comisión, ¿cuáles serían las consecuencias jurídicas y prácticas de los resultados de los informes? ¿y qué organismo garantizaría el seguimiento y el cumplimiento? Es tiempo de iniciar un debate público sobre las opciones, para así mejorar el monitoreo de los derechos del refugiado.

* Documentos Básicos para la mesa redonda de expertos en Cambridge sobre la responsabilidad de la supervisión (9-10 julio 2001): "Supervising the 1951 Convention on the Status of Refugees: Article 35 and Beyond" ("Supervisión de la Convención de 1951 sobre el Estatuto del Refugiado: El alcance del Artículo 35 ", Profesor Walter Kälín, en el sitio web de ACNUR: www.unhcr.ch.

* Con información proporcionada por Deirdre Clancy, Comité de Abogados para los Derechos Humanos, e-mail: clancyd@lchr.org.

**

REFLEXIONES SOBRE LA RESPONSABILIDAD Y LA PROTECCIÓN DE REFUGIADOS

Por Deirdre Clancy

Los días 12 y 13 de diciembre se celebrará en Ginebra el 50mo. aniversario de la Convención del Estatuto del Refugiado de 1951 y del Protocolo de 1967. El proyecto de Declaración Ministerial que será adoptado contiene los primeros signos de que los Estados estarían prestos a examinar la posibilidad de crear un mecanismo para mejorar la implementación de la Convención del Refugiado. Solicita que ‘todos los Estados evalúen medidas para afianzar la implementación de la Convención y/o del Protocolo y garantizar una estrecha cooperación entre los Estados Miembro y ACNUR para facilitar el deber de ACNUR de supervisar la aplicación de las resoluciones de estos instrumentos’.

Este proceso alentado por la Declaración presenta una oportunidad única para que ONGs, refugiados, y defensores de los refugiados se reúnan con el objetivo de diseñar

soluciones creativas con miras a crear un régimen de protección de refugiados más efectivo.

El Sistema Actual

La Convención del Refugiado fue uno de los primeros tratados de derechos humanos vinculante acordado por la comunidad internacional, al fijar una serie de derechos para quienes necesiten protección internacional. Pero a diferencia de mecanismos de aplicación de la ley que posteriormente se fijaron bajo otros tratados de derechos humanos, no se creó ningún organismo independiente bajo la Convención de Refugiados para monitorear e investigar su implementación.

Si bien a ACNUR se le confió la responsabilidad de supervisar la Convención, su efectividad en este rol continúa limitada por la dependencia forzosa del deseo de los Estados de proporcionarle a la agencia el acceso y los suficientes recursos para sus operaciones (ver además Talk Back 3-3 ‘Consultas Globales: en busca de un nuevo mecanismo de implementación para la Convención del Refugiado’)

Los procedimientos de monitoreo establecidos por tratados regionales de derechos humanos y de las Naciones Unidas juegan un rol importante en la protección y el cumplimiento de los derechos básicos de los refugiados(1). La labor de la Comisión de Derechos Humanos (CDH) y el Comité Contra Torturas (CCT) ha tenido una mayor importancia. En la actualidad, muchos de los casos pendientes dentro de la jurisdicción del CCT se refieren a la expulsión y al asilo. En los últimos años, la CDH ha prestado mayor atención a los temas relacionados con la protección de refugiados durante su evaluación de los informes de los Estados. Pero si bien estos instrumentos y otros a nivel internacional y regional, pueden ser altamente efectivos para mejorar los temas de protección; las dificultades están a la orden del día. Éstas se deben a debilidades inherentes del cumplimiento por parte del sistema de derechos humanos y el hecho que la protección de los refugiados puede tener un carácter sumamente específico.

Las inquietudes en materia de la protección del refugiado a menudo surgen de emergencias y situaciones de conflicto que requieren de la atención inmediata. A pesar de que algunos organismos de derechos humanos a menudo solicitan urgentes informes entre las sesiones (Iraq y la antigua Yugoslavia), el sistema actual es inadecuado para tratar las situaciones de emergencia diariamente, mucho menos en el momento en que estas ocurren. Las denuncias individuales también requieren de tiempo antes de ser consideradas y los denunciados deben haber agotado todos los recursos locales antes de aproximarse al foro internacional.

Los derechos de los refugiados se ven amenazados tanto a nivel individual como por ser miembros de un grupo en particular. En muchos casos, la vida, la libertad y la integridad física de grupos completos de personas con características en común se ven seriamente amenazados. En general, los actuales procedimientos de denuncias establecidos según el sistema de tratados de derechos humanos sólo sirve para soluciones individuales. (Las preocupaciones en materia de la protección colectiva de los derechos humanos pueden, por supuesto, ser tratadas de un modo holístico, periódicamente y dentro de ciertos parámetros de informes).

La falta de un sistema de rendimiento de cuentas eficaz es cada vez más grave ya que los Estados continúan interpretando sus obligaciones en la protección de refugiados en forma individual o, en ciertos casos, las niegan completamente. Como señaló el Alto Comisionado para Refugiados en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1999: ‘En los últimos años, mi oficina ha observado ... una notoria disminución en el nivel de protección y asistencia que se le proporciona a los refugiados y a los buscadores de asilo en los países de albergue’. (24 de marzo de 1999).

¿Hacia un mayor rendimiento de cuentas?

Se debería tener en cuenta una serie de preguntas en la búsqueda de maneras para reducir la brecha entre el monitoreo y el cumplimiento de la protección de refugiados. ¿Se debería crear un mandato que no sólo examinara la conducta de los Estados Miembro de la Convención del Refugiado, sino también el mandato de las agencias intergubernamentales (en especial, ACNUR) y las ONGs? ¿De qué manera se puede garantizar la protección del refugiado dentro de los Estados no signatarios de la Convención?

El mandato de protección de ACNUR se ha ampliado a lo largo de estos años e incluye personas sin estado, los retornantes, y en algunos casos, personas desplazadas internamente y personas amenazadas por el desplazamiento u otro tipo de riesgo. ¿Hasta qué punto debería un mecanismo de protección tomar en cuenta la conducta de aquellos actores responsables de la protección de todas estas personas?

Las ONGs han incrementado notablemente su rol en la protección de refugiados. La pregunta es: ¿es posible que se forme una coalición, ya sea por iniciativa propia o por mandato del Comité Ejecutivo de ACNUR, cuyo fin sea el de monitoriar el acatamiento por parte de los Estados de los principios internacionales establecidos y los parámetros de protección? Una fuerte participación de las ONGs en la creación de un nuevo mecanismo respetaría las recomendaciones surgidas de las reuniones Consultas Globales regionales de expertos, realizadas en Costa Rica a principio de año.

¿Hasta que punto debería un nuevo mecanismo tomar en cuenta nota de la naturaleza colectiva de la responsabilidad de los Estados de proteger a los refugiados y la labor de buscar soluciones a esta difícil situación?

Los refugiados deberían estar dentro de los primeros beneficiarios de un mecanismo de aplicación de la ley avalado por el compromiso colectivo de los Estados con la protección. En general, los tratados de derechos humanos funcionan en base a delegar responsabilidades al Estado por creer en un vínculo benévolo entre los ciudadanos y el Estado. Cuando el vínculo se deteriora, el foro internacional da un paso al frente para mediar y exigir una reparación. Sin embargo, para el refugiado es la ruptura total de ese vínculo lo que lo obliga a ser considerado ‘en necesidad de protección internacional’. A pesar de que otorgar asilo garantiza la protección por parte de un segundo Estado, el refugiado continúa teniendo derecho a solicitar protección a la comunidad internacional en general. Si la protección fracasa en el segundo Estado, la seguridad se puede buscar en otro sitio.

En su contribución a este número, Hathaway se cuestiona ‘si en realidad no tiene valor alguno considerar medidas para fortalecer... la utilización de las denuncias individuales con el objetivo de avanzar en la protección de los derechos del refugiado’. Uno de los problemas a los que se enfrentan los refugiados consiste precisamente en que son considerados como miembros de un ‘grupo’ de refugiados, una ‘crisis’ o una ‘situación’, y no como individuos. Al crear un nuevo sistema de rendimientode cuentas, ¿es posible innovar y garantizar que los refugiados tengan voz en forma individual y se les permita tener un derecho individual a la protección?

NOTAS

1. Los organismos de derechos humanos más relevantes para la protección del refugiado incluyen la Comisión de Derechos Humanos (Convenio sobre Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas), el Comité Contra la Tortura (Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas), la Corte Europea de Derechos Humanos (Convención Europea de Derechos Humanos), y la Corte Inter-Americana y la Comisión de Derechos Humanos (Convención Americana de Derechos Humanos).

Deirdre Clancy, Comité de Abogados para Derechos Humanos, a título personal, e-mail: clancyd@lchr.org.

**

UNA CUESTIÓN DE RESPONSABILIDAD HACIA LOS REFUGIADOS

Por Agnes Callamard y Koenraad van Brabant

El sistema internacional de protección e integridad física de los refugiados se creó y ha funcionado sobre la base de dos suposiciones. En primer lugar, quienes poseen la obligación primaria, es decir los gobiernos, deberían respetar sus compromisos y obligaciones internacionales. En segundo lugar, quien carga con la obligación, ACNUR estaría en posición de supervisar la implementación de la Convención del Refugiado. Estas suposiciones son erróneas. Se han multiplicado los casos en los que los Estados no respetan la Convención, y se ha criticado el rol de ACNUR, y a hasta menor punto, el rol de los estados que implementan la convención.

A la luz de los numerosos casos de las violaciones y/o la no-implementación de la Convención de Refugiados, muchos se preguntan cuáles son los mecanismos de monitoreo a implementarse que garantizarían que los responsables de la integridad física y la protección de los refugiados cumplan con sus deberes y obligaciones. (Ver Talk Back 3-3).

No obstante, y en última instancia, no es mucho lo que el monitoreo o la supervisión pueden hacer por modificar la situación a menos que ésta sea advertida y funcione como parte del compromiso para garantizar y afianzar la responsabilidad con aquellos que huyen de persecuciones y violaciones a los derechos humanos.

Las propuestas actuales concernientes a una mayor supervisión de la Convención de Refugiados, surgidas de las Consultas Globales y del documento del experto jurídico Kālin, se centraron en la creación de mecanismos de supervisión independientes a

nivel internacional, en especial mediante el EXCOM, y relacionados con quienes poseían principalmente la obligación, el Estado de asilo.

No obstante, un enfoque integral para fortalecer la responsabilidad sería más efectivo en el incremento de la supervisión de la Convención de Refugiados. Incluiría tanto una reglamentación propia (más fuerte) y mecanismos independientes y reconocería la interrelación entre las actividades en los distintos niveles (es decir, 'en campo', a nivel nacional, de la organización, sectorial e internacional). Si bien los Estados (y grupos armados) constituyen los principales portadores de las obligaciones en las crisis humanitarias, la responsabilidad con las poblaciones afectadas por el desastre requiere de la evaluación del rol y las responsabilidades de otros actores, como ser las agencias de la ONU y las ONGs.

Se debería hacer hincapié en que muchas agencias humanitarias operativas se ocupan, en primer lugar, de incrementar la implementación de la Convención de Refugiados en situaciones de desplazamientos masivos. Si bien la atención internacional se ha centrado, y con buenas razones, en los problemas de protección individuales y específicos como fue el reciente caso con los buscadores de asilo varados en la costa de Australia, la gran mayoría de los refugiados deambula por los campos emplazados en el mundo desarrollado y se enfrentan con dignidad a problemas de supervivencia cotidianos. Es con estos temas en mente que se realizaron las siguientes propuestas.

El primer objetivo de cualquier supervisión de la Convención de Refugiados debería garantizar una mayor responsabilidad con aquellos que huyen de persecuciones. En otras palabras, los refugiados y los derechos de los mismos deberían ser el centro de cualquier resolución para la creación de mecanismos de supervisión.

Los instrumentos de supervisión se deberían focalizar a nivel de campo/nacional, de la organización, e internacional. Teniendo en cuenta que los mandatos de estos instrumentos pueden variar, es sumamente importante que un sistema de supervisión incluya, en uno de los niveles, alguna de las siguientes tareas: escuchar y responder a los refugiados, informarlos sobre sus derechos y que las actividades desarrolladas en su nombre y para ellos, informarlos sobre los resultados de estas actividades, y manejar las denuncias e inquietudes individuales.

Si bien estas actividades específicas ya son parte del mandato de varias agencias, en especial de ACNUR, hay indicios para afirmar que muy a menudo no se realizan en forma eficiente, si es que lo hacen. De aquí surge la necesidad de afianzar la responsabilidad dentro de las agencias: las prácticas y culturas organizativas deben estar nuevamente centradas en los accionistas primarios, es decir los refugiados. Este nuevo enfoque requiere del total compromiso de los líderes de las organizaciones y requiere de la construcción a partir de las experiencias. Por ejemplo, se originaría al incrementar y/o reformar las evaluaciones del rendimiento y los mecanismos internos de supervisión. Las organizaciones deberían informar, de ser posible a los organismos determinados por las Consultas Globales o Kálin, acerca del progreso realizado en torno al afianzamiento de una regulación organizativa propia.

Pero también existe la necesidad de una mayor responsabilidad a nivel operativo, la cual abarca a todas las organizaciones involucradas en un programa de asistencia de refugiados específico. Las respuestas a desplazamientos masivos de refugiados

podrían incluir una comisión responsable de monitorear las actividades operativas vinculadas a la protección y la asistencia de los refugiados. Compuesta por representantes de diversas organizaciones (nacionales, intergubernamentales, y no gubernamentales) involucradas en programas de protección y asistencia, donantes, y los refugiados, las responsabilidades de la comisión podrían incluir la redacción de códigos de conducta y la administración de denuncias individuales (incluyendo las de los refugiados) o de una organización. Este organismo tendría el mandato, o autoridad, para monitorear y hacer cumplir normas acordadas en cuanto a operaciones diarias de protección.

En el lugar y en el momento en que una comisión de esta índole no pueda cumplir con su labor (por razones políticas o desacuerdo operativo), debería recurrir a una mediación regional o internacional o a un equipo conciliatorio. Estos equipos internacionales analizarían la situación, formularían recomendaciones, buscarían un consenso en torno a éstas últimas, e informarían y solicitarían la intervención del Secretario- General y/o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas cuando fuese necesario. Estos equipos podrían participar de los mecanismos de supervisión ya propuestos (es decir, a nivel del Comité Ejecutivo de ACNUR o en un panel de expertos), pero tendrían un mandato de supervisión operativo y político inmediato.

Se debería hacer hincapié en que uno de los principales orígenes de los problemas de protección en situaciones de desplazamientos masivos radica en el nivel insuficiente de recursos que se le otorgan a las agencias o a los países de asilo. Claro está, la función fundamental de una mediación de semejante envergadura o de los equipos conciliatorios (y una de sus posibles oficinas centrales en el EXCOM o en otros niveles) debería ser el tratamiento de la cuestión de compartir la carga.

Para finalizar, ¿pueden la supervisión y el rendimiento de cuentas, en términos más generales, funcionar sin sanciones? La respuesta es: con dificultad. Por lo tanto es necesario buscar soluciones que lleven al consenso y a la reparación. A nivel internacional, aún no es posible sancionar violaciones a la Convención de Refugiados (a menos que se juzguen como crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad o genocidio). La sugerencia de Kälín de establecer un organismo judicial internacional con poderes consultivos ciertamente constituye un avance que podría ayudar a evitar futuras violaciones (a pesar de que no proporcionaría reparaciones).

En última instancia, los instrumentos de supervisión y sanción más efectivos se encuentran a nivel nacional. El reciente caso de los refugiados varados en la costa de Australia demostró una relativa fuerza/vigor de los organismos de control y los tribunales nacionales en cuanto a tomar medidas para ejercer presión sobre el gobierno australiano con el objetivo de que éste a su vez cumpliera con sus obligaciones internacionales. El resultado consiste en la necesidad de trabajar con organismos de supervisión internacionales, operativos o regionales y alentar las instituciones nacionales de derechos humanos y oficinas compuestas por los ombudsmen para abordar el incumplimiento de los Estados con la Convención de Refugiados y mediante organismos de control nacionales, coaliciones y tribunales nacionales.

* Agnes Callamard y Koenraad van Brabant, The Humanitarian Accountability Project (El Proyecto de Responsabilidad Humanitaria), e-mail: acallamard@hapgeneva.org, website: www.hapgeneva.org.

**

¿UN GRUPO CONSULTATIVO INDEPENDIENTE PARA LA SUPERVISIÓN DE LA CONVENCIÓN?

Las Consultas Globales sobre Protección Internacional son valiosas a la hora de alzar la voz sobre temas poco claros o polémicos con relación a la protección de refugiados y la proporción de un foro para el debate. Sin embargo, en reiteradas oportunidades, las Consultas revelan que el verdadero problema con la protección de refugiados consiste en la implementación de resoluciones existentes. Es sumamente importante reafirmar el deber de ACNUR en cuanto a la supervisión de la implementación de la Convención, conforme al Artículo 35 de la Convención. Este Artículo solicita que los Estados Miembro ‘cooperen con la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados de las Naciones Unidas en el ejercicio de sus funciones y, en particular, para facilitar su deber de supervisar la aplicación de las resoluciones de esta Convención’.

En reconocimiento a los problemas con que se enfrenta en este campo cada vez con mayor asiduidad, ACNUR puso sobre el tapete la cuestión de su deber de supervisión durante las Consultas Globales en una reunión regional de expertos, una mesa redonda mundial de expertos, y en la Conferencia Ministerial a celebrarse los días 12 y 13 de diciembre. La declaración provisional, que será adoptada por la Conferencia Ministerial, confía a los Estados un proceso de revisión de las medidas para afianzar el deber de supervisión de ACNUR. Una de las recomendaciones de las reuniones regionales de expertos realizada en San Juan, Costa Rica, instaba a que el Alto Comisionado formara un panel de expertos o grupo consultivo, a fin de examinar de qué manera los Estados Miembro implementan la Convención. De hecho, uno de los objetivos básicos manifestados en esta reunión regional era garantizar que el mandato central de protección de ACNUR y su autoridad para supervisar no se diluyan o se debiliten al traspasar parte de su responsabilidad y autoridad a un mecanismo estatal. Hasta el momento, esta recomendación ha convocado poca atención, pero parecería contar con un apoyo cada vez mayor dentro de ACNUR.

En respuesta a las dificultades con las que actualmente ACNUR se enfrenta en su deber de supervisión, bien vale explorar la idea de un Grupo Consultivo independiente. No obstante, de cumplir con un rol de tanta importancia será necesario considerar una serie de temas. La primera pregunta es de qué manera se seleccionará y nombrará a los miembros de este Grupo. La opción más obvia sería que el Alto Comisionado para Refugiados eligiera los miembros, con la autoridad y responsabilidad que se le confiere a ACNUR mediante el Artículo 35, y que no requiere de una aprobación previa de los Estados. Estos miembros deberían responder a ciertos criterios como individuos y como grupo. A fin de ayudar a escoger a las personas adecuadas, el Alto Comisionado debería alentar las sugerencias de la sociedad civil, incluyendo las ONGs, y las instituciones que representan diferentes culturas y regiones en el mundo.

El perfil del Grupo Consultivo y de sus miembros sería vital para tener éxito. Debería ser imparcial, transparente, e independiente de todos, incluyendo la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados, el Alto Comisionado y los Estados. Debería ser internacional y estar compuesto por respetadas eminencias en materia jurídica (pero no necesariamente de perfil alto), conocidos por su integridad y experiencia con el objetivo de no ser vapuleados por cuestiones políticas o nacionales o por sus ambiciones políticas o laborales futuras. Serían adecuados para este rol miembros de la Corte Internacional de Justicia o de las Cortes Supremas Nacionales.

El mandato del Grupo Consultivo debería abarcar la evaluación de las cuestiones y problemas mencionados en el Artículo 1 de la Convención del Refugiado y las resoluciones restantes, así como también otros estándares internacionales relevantes sin llegar a ser un mecanismo de denuncias individuales. Proporcionaría consejos sobre la base de los resultados de sus evaluaciones. El Alto Comisionado debería ser capaz de considerar los temas proporcionados por el Grupo, pero el Grupo mismo debería ser capaz de considerar un tema por iniciativa propia. Debería además ser capaz de buscar y recibir información sea cual fuera la fuente. Dado el 'perfil' del Grupo, debería poder decidir por sí mismo qué información, opiniones, etc., analizará. Cuando el Grupo esté evaluando una cuestión, ésta debería estar disponible al público en general con el fin de alentar la información y opiniones que se entregarán al Grupo.

Todos los informes del Grupo, pero no necesariamente las deliberaciones o la información proporcionada, deberían presentarse al Alto Comisionado y hacerse públicos. El Alto Comisionado decidiría luego entregarlos al Estado concerniente para obtener su comentario/acción, así como también a un organismo formado por Estados, el cual podría ser una reunión en sesión pública de la Sub-Comisión de Protección Internacional del Comité Ejecutivo. Si el tema del informe se refiere a un Estado Miembro, ese Estado debería ser invitado a participar del debate de la Sub-Comisión. Las ONGs deberían también tener acceso al organismo gubernamental que recibe y evalúa los informes del Grupo Consultivo. El objetivo principal de esos asuntos debería ser las medidas orientadas a la solución y los medios para tratar problemas identificados por el Grupo y el cumplimiento de los Estados con la Convención y/o el Protocolo.

Será necesario que el Grupo trabaje estrechamente y coopere con el Departamento de Protección Internacional de ACNUR, pero independientemente de él y de manera complementaria. Debería tener acceso directo e ilimitado a todos los otros departamentos y unidades dentro de ACNUR, ya sea en las oficinas centrales o en campo. Necesitará su propia secretaría y debería ser capaz de ocuparse de contribuciones o donaciones voluntarias proporcionadas por instituciones públicas y privadas. Parte de su personal podría provenir de ACNUR y, en especial, del Departamento de Protección Internacional. El personal del Grupo Consultivo debería tener el mismo reconocimiento que el personal de ACNUR (ya sea miembros del personal o asesores de ACNUR) para que de este modo puedan trabajar en las oficinas centrales o en campo bajo la protección de normas y reglas de las Naciones Unidas. Aún deben responderse una serie de preguntas, incluyendo de qué manera se debe facilitar la habilidad y capacidad del Grupo o su secretaría para hacerse cargo de misiones de campo.

En principio, y en conformidad con la autoridad que le confiere el Artículo 35, el Alto Comisionado podría crear un Grupo Consultivo mañana mismo. Teniendo en cuenta el apoyo cada vez mayor del afianzamiento del deber de supervisión de ACNUR parecería ser el momento apropiado para que el Alto Comisionado accionara. Es vital la necesidad de un mejor mecanismo de monitoreo, si la Convención será más respetada por el cumplimiento de sus obligaciones que por quebrantarlas.

OPINIÓN

ASILO Y MIGRACIÓN: SIN UNA FÁCIL SOLUCIÓN

Por Jeff Crisp

En los últimos tiempos, la interrelación o nexo entre el asilo y la migración se ha convertido en uno de las mayores inquietudes de ACNUR. De hecho, una de las últimas iniciativas de la Dra. Ogata como Alta Comisionada para Refugiados fue la creación de un grupo de trabajo interno con el fin de examinar este asunto. La importancia de este tema también se hizo evidente con la inclusión en las Consultas Globales sobre Protección Internacional, y con la reciente creación conjunta de ACNUR-OIM de un Grupo de Acción para el Asilo y la Migración.

Si bien estas iniciativas son evidentemente bien recibidas, no es fácil ver cuáles serán los logros. Por que sí bien es obvio que los sistemas mundiales de administración de asilo y migración están en una inminente crisis, es muy difícil pensar en medidas creativas y factibles para abordar el tema en forma más efectiva.

Durante los últimos años, se ha observado cada vez más que las prácticas actuales de administración de asilo y migración son deficientes, y que no logran cubrir las necesidades o discutir las preocupaciones de los accionistas claves involucrados.

En primer lugar, son deficientes en el sentido que no necesariamente proporcionan seguridad a quienes más lo necesitan. Por cada afgano, iraquí, o ciudadano de Sri Lanka que logra escapar a Europa o a América del Norte, hay cientos cuyas vidas y libertad se ven amenazadas pero que son incapaces de escapar del peligro al que se ven expuestos.

En segundo lugar, el sistema actual es discriminatorio. Con la introducción de prácticas restringidas de asilo y migración llevadas a cabo por los gobiernos, y con el crecimiento aparejado del contrabando humano, sólo quienes cuenten con recursos importantes pueden desplazarse de países menos estables y más pobres a estados más seguros y prósperos.

En tercer lugar, las prácticas actuales de asilo y migración implican un grado de hipocresía; muchos dirían un alto grado de hipocresía. Los funcionarios gubernamentales se muestran felices de aparecer en el Comité Ejecutivo de ACNUR o en las Consultas Globales y manifiestan su apoyo a la Convención de 1951 y al mandato de protección de ACNUR. Pero ni bien abandonan la sala de conferencias, retoman su práctica de hacer todo lo posible para obstruir o impedir el arribo de buscadores de asilo.

En cuarto lugar, el sistema de administración de las prácticas actuales de asilo y migración pueden ser catalogado de deficiente debido a las grandes sumas de dinero que se gastan en responder a los relativamente pequeños desplazamientos de buscadores de asilo en los Estados Industrializados. Mientras tanto, los refugiados en otras partes del mundo, en especial en África, reciben progresivamente una menor protección y asistencia.

En último lugar, el modo en que los Estados y la comunidad internacional tratan el tema del asilo y la migración no ha logrado mantener la confianza y el apoyo público. No puede culparse sólo a políticos sin escrúpulos o periódicos xenófobos por este desentendimiento público. Estas son algunas de las falencias básicas de las prácticas actuales, en especial la evidente incapacidad de muchos Estados de garantizar el regreso de las personas que no necesitan protección internacional.

Entonces, ¿de qué manera abordamos las deficiencias del sistema actual? y ¿cómo las abordamos de manera coherente con los principios de protección de refugiados y de derechos humanos? No es fácil obtener muchas ideas brillantes.

Analícemos ahora brevemente algunos de los enfoques propuestos en los últimos años.

Según algunos analistas, el principal problema está en los Estados industrializados. Los estándares de protección se podrían reestablecer si éstos últimos cumplieran con sus obligaciones y retiraran toda la colección de restricciones de visado, sanciones de transporte y otras medidas restrictivas introducidas en las últimas dos décadas. ¿Pero quién cree en que esto sucederá? Aún cuando aquellos estados requieren importar una considerable mano de obra adicional y reemplazar la envejecida población, es poco probable que se suavicen las restricciones actuales de las denominados ‘arribos espontáneos’.

Muchos han correctamente sugerido que se deben tomar medidas en los países de origen con el fin de eliminar las causas de huida y migración, como ser las persecuciones, los conflictos y la pobreza. Otros han sugerido que si los buscadores de asilo y los refugiados pudiesen encontrar la protección y la asistencia adecuadas en su propia región, entonces habría menos probabilidades de que desearan desplazarse a estados industrializados y utilizar los servicios profesionales de los contrabandistas.

Lo que este tipo de argumentos tiende a pasar por alto es que la inestabilidad, la violencia y la pobreza existentes en los países y regiones de origen poseen profundas raíces en la estructura. Es poco probable que algunos proyectos de desarrollo o iniciativas de resolución de conflictos reduzcan el deseo y la capacidad de las personas para escapar de esas condiciones.

Una tercera línea de pensamiento, a la que ACNUR se ha adherido, sugiere que los desplazamientos irregulares de personas se podrían evitar y que el sistema de protección de refugiados se podría fortalecer si se abrieran los canales normales de migración. Este argumento no es totalmente convincente. Las personas que en la actualidad migran y buscan asilo en los Estados industrializados, no serían aquellos que los gobiernos desean importar mediante programas de migración organizados. Aún cuando se estableciesen este tipo de programas, evidentemente no podrán

satisfacer la demanda de migración que existe en África, Asia y otras regiones menos desarrolladas.

En último lugar, a un nivel más técnico, se han propuesto una serie de mecanismos con el objetivo de abordar los temas de asilo y migración: la introducción de sistemas de procesamiento nacional y las denominadas visas humanitarias; el establecimiento de centros regionales de procesamiento de asilo; la expansión de los cupos de reubicación en compensación por el mantenimiento de los controles estrictos de los arribos espontáneos; varias formas de protección temporal y evacuación humanitaria, como las que se practican en los Balcanes; y la introducción de programas de información sobre migración más sistemáticos, que desalienten las imágenes perfectas de la vida en otro país divulgadas por la industria de los medios masivos de comunicación y por los contrabandistas de personas.

No es posible examinar los méritos de estas propuestas en este breve artículo. Es suficiente con decir que si bien todas son posibles, también tienen evidentes limitaciones o restricciones. Por lo tanto, debemos concluir en que no existe una fórmula mágica para abordar las actuales preocupaciones en materia del asilo y la migración.

Con estas perspectivas, las opciones son relativamente escasas y poco originales. Debemos continuar exigiendo a los Estados rendir cuentas de sus acciones, instándolos a respetar las leyes, principios y normativas que ellos mismos originalmente formularon. Debemos estar preparados para examinar los nuevos enfoques y técnicas de asilo y determinar si pueden funcionar de manera justa y eficaz. Debemos continuar señalando que las personas continuarán buscando desplazarse en tanto existan discrepancias en la seguridad humana entre un país y otro o entre una región y otra. Debemos buscar la creación de un clima social y político en el cual se respeten de igual manera los derechos de todos aquellos que migran, ya sean refugiados, buscadores de asilo o migrantes internacionales.

* Jeff Crisp es Jefe de la Unidad de Evaluación y Análisis Político de ACNUR, crisp@unhcr.ch
**

¿SOCIOS EN LA PROTECCIÓN?

‘ACNUR es sinónimo de protección’, enfatizó ante las ONGs el Alto Comisionado para Refugiados Rudd Lubbers, ‘pero esta agencia se está encogiendo y debemos confiar en otros para garantizar que se brinde la protección necesaria’. La semana pasada, en conferencia con las ONGs durante las consultas del pre-Comité Ejecutivo ONGs-ACNUR, Lubbers mencionó estar muy feliz con la decisión tomada anteriormente en ACNUR de ser claros sobre la importancia de las ONGs en la protección. Pero al mismo tiempo, señaló que aún no se está haciendo lo suficiente en cuanto a trabajar en forma conjunta para garantizar la protección.

Se han tomado varias medidas, en especial a nivel internacional, para garantizar un mayor trabajo conjunto entre ACNUR y las ONGs en la protección de refugiados. Pero la debilidad de la sociedad no es tan evidente a nivel internacional como en el campo, donde la protección es lo más importante para los refugiados. Se podría

garantizar una mejor protección de refugiados si el espíritu de la asociación visible en el pre-EXCOM, y que se reflejó en varios procesos a nivel internacional, se trasladase al campo. No obstante, el problema consiste en que este traslado no siempre se lleva a cabo, con el resultado de que a menudo se pierde la valiosa oportunidad de mejorar la implementación de la Convención de Refugiados.

La violación sistemática e intencional por parte de los Estados de uno de los principios más fundamentales en la protección de los refugiados ha sido más la regla que la excepción durante demasiados años. Esta tendencia inaceptable fue lo que impulsó a ACNUR a iniciar una serie de iniciativas globales para tratar los temas de protección y asistencia de los refugiados. A comienzos de los noventa, con el proceso de asociación para la acción entre las ONGs y ACNUR:PARinAC se lanzó el primer gran emprendimiento para tratar éstos temas. En 1994, durante la reunión de Oslo, se adoptaron las recomendaciones para la acción futura, lo cuál lanzó PARinAC en forma oficial. La participación de las ONGs como pares en el desarrollo de políticas era uno de los temas centrales de estas recomendaciones. Durante el pre-EXCOM, cuando varias ONGs cuestionaron la salud de PARinAC, Lubbers respondió que el proceso estaba vivo, pero que necesitaba de un chequeo.

A fines de 1997, ACNUR inició el proceso denominado 'Reach Out' con la intención de fortalecer el apoyo a los principios e instituciones básicos de la protección de refugiados. A principios de 1999, el proceso comenzó con las consultas bilaterales con los Estados Miembro, y contó con la participación de las ONGs a nivel internacional. Cuando ACNUR anunció el fin de esta labor, las ONGs continuaron con el proceso Reach Out y crearon un proyecto para capacitar a los que entregan la asistencia humanitaria en el conocimiento básico sobre la protección de refugiados y cuyo objetivo fue mejorar la cooperación operativa entre ACNUR y la comunidad de ONGs (Reach Out Project: www.reachout.ch).

A lo largo de este año, en el que se conmemora el 50mo. aniversario de la Convención del Refugiado de 1951, ACNUR ha organizado una serie de Consultas Globales con sus socios al respecto de la Protección Internacional. El objetivo de las Consultas apunta a afirmar el compromiso y alentar el diálogo en áreas donde han surgido nuevos problemas fuera del actual marco jurídico.

Pero, ¿están produciendo algún cambio en campo todos estos procesos o sólo se dedican a dialogar? A pesar de la atención que ACNUR presta a las inquietudes en cuanto a la protección y al deseo de convocar a socios, como por ejemplo Estados Miembro, ONGs y otros, para abordarlas mediante iniciativas globales, es poco el avance que las ONGs observan en campo. Gran parte del problema consiste en que parecería reflexionarse poco sobre el modo de mejorar la situación a nivel local donde un cambio de actitud por parte de ACNUR hacia sus socios, así como también una mayor transparencia, podrían colaborar en mejorar la situación de los refugiados.

Guinea es un buen ejemplo. Desde septiembre del año pasado, ha habido un profundo deterioro en la protección de refugiados provenientes de Liberia y Sierra Leona a Guinea. Quienes se encontraban en Parrot's Beak (una zona en Guinea en la frontera con Sierra Leona y Liberia), se hallaban en mayor peligro ya que eran atacados por grupos rebeldes, quienes a su vez eran considerados rebeldes por las fuerzas militares guineas, y eran sujetos al acoso y al ataque por parte de civiles guineos que

consideraban los refugiados traían la guerra a su país. El resultado fue el éxodo en masa de refugiados que regresaron a Sierra Leona, huyendo al ver amenazadas su vida, su dignidad y su futuro.

Ni el gobierno de Sierra Leona, cuyos ciudadanos fueron sujetos de estas agresiones, ni ACNUR, presente en el campo y cuyo mandato garantiza la protección en estas situaciones, manifestaron gran indignación. Las organizaciones humanitarias y las de derechos humanos se manifestaron en contra de la situación y el trato inadecuado que recibieron los refugiados. Pero se realizaron algunas iniciativas con el objetivo de mejorar la protección de estos últimos.

La reubicación en ‘zonas seguras’ dentro de Guinea no ha resuelto el problema. Los sitios donde se encuentran estos campos de reubicación no son adecuados para permitir que los refugiados sean auto suficientes y dificulta la labor de monitoreo de las agencias humanitarias. Existen soldados guineos armados dentro de los campos y se ha denunciado que a los refugiados se los desnuda y registra allí. Los sierra leoneses continúan solicitando que se los repatrie a Sierra Leona a pesar de que se sabe que no es aconsejable regresar en este momento. En consecuencia, se podría formular la siguiente pregunta: ¿es voluntaria la decisión de los refugiados de regresar o su decisión es sobre la base de que se sienten expulsados por cuestiones de seguridad? Las organizaciones humanitarias y de derechos humanos dudan de la ‘verdadera’ naturaleza voluntaria de la repatriación.

A principios del 2001 y en su pico más alto, cuando Guinea acusó de rebeldes a los refugiados, la oficina de ACNUR en Kissidougou no reconoció este problema como uno de gran escala, a pesar de los numerosos informes suministrados por los refugiados y el personal de las agencias de ayuda. Las organizaciones humanitarias denunciaron numerosos casos de detención, acoso, y tortura. El enfoque de ACNUR en el tratamiento de los casos en forma individual fue inadecuado debido a la gran cantidad de personas afectadas y a la específica naturaleza del abuso.

Desde una perspectiva de asociación, lo más lamentable es que durante este período (septiembre del 2000 en adelante), no ha habido mucho diálogo y/o colaboración entre ACNUR y las agencias humanitarias en campo con respecto a los temas de protección. Podría haberse hecho mucho por minimizar el acoso a los refugiados en campo. Incluso este verano, con relativamente pocos refugiados de quienes ocuparse, y cuando gran parte de la crisis ya había pasado, las agencias de ayuda humanitaria aún se quejan de la falta de protección para los refugiados en los campos. Las denuncias abarcan los individuos armados en los campos, la hostilidad por parte de los civiles guineos, y el acoso en general; temas que podrían abordarse si ACNUR trabajara estrechamente con las ONGs para garantizar una mejor protección de los refugiados.

A principios de este año, ACNUR pasó meses luchando con el Gobierno de Pakistán al respecto de la condición de los nuevos refugiados provenientes de Afganistán. Pakistán sostuvo que la mayoría de los recién llegados eran migrantes económicos y, en consecuencia, no calificaban para la condición de refugiados. ACNUR y el Gobierno pakistaní discutieron criterios y procesos de protección, y acordaron que ‘la repatriación voluntaria’ se llevaría cabo en forma simultánea.

Las situaciones en Guinea y en Pakistán son ejemplos de situaciones en las que ACNUR se enfrentó a desconcertantes desafíos de protección. Sin embargo, se podrían haber tomado iniciativas en campo con el objetivo de mejorar la situación cuanto más fuese posible. Una mayor transparencia de ACNUR y el diálogo con las ONGs sobre los desafíos de protección conduciría a una estrategia mucho más poderosa.

En Guinea, por ejemplo, si ACNUR se hubiese ocupado de la naturaleza específica y a gran escala del ‘proceso de protección’ anti -ético llevado a cabo por las fuerzas militares guineas, y lo hubiese admitido, la solución habría sido más factible y sostenible. Además, si hubiese sido más transparente con las ONGs, tal vez esto habría conducido a un mayor rendimiento de cuentas y un mejor tratamiento general de los refugiados por parte del gobierno. En lo que respecta a la repatriación ‘voluntaria’ de los refugiados a Afganistán a comienzos de año, ACNUR podría haber solicitado la colaboración de las ONGs para evaluar este dilema tan serio en lugar de cargar con toda la responsabilidad.

La participación de las ONGs en diálogos francos y abiertos sobre los dilemas y problemas de protección sólo pueden conducir a que las ONGs que trabajan en campo tengan un rol mayor en la implementación y la defensa a nivel local. Pero eso sólo es posible si ACNUR trata y considera a las ONGs como verdaderas socias en la protección de los refugiados. Debido a las limitaciones que existen a nivel político internacional, centrarse a nivel local podría originar pequeños y significantes pasos en la protección de los refugiados y en una mejor implementación de la Convención del Refugiado.

"TALK BACK": LA MISIÓN POR LAS IDPs A COLOMBIA

por Jenifer Otsea

Nota del Editor: La funcionaria administrativa de ACNUR para Colombia, Jenifer Otsea, responde a ‘Misiones por las Personas Desplazadas Internamente (IDPs, en inglés) : una más que naufraga’ (Talk Back 3-4), la cuál informaba sobre la misión para las IDPs en Colombia. Estos comentarios son a título personal y no oficial.

La misión de la Red Superior Entre Agencias de las Naciones Unidas a Colombia, realizada entre los días 16-24 de agosto, proporcionó una invalorable oportunidad para hacer hincapié en la seria crisis por la que atraviesan las IDPs en el país y reorientar las consiguientes respuestas nacionales e internacionales. No obstante, al utilizar como ejemplo el informe más reciente sobre Colombia, es necesario incrementar la efectividad de las misiones en campo de la Red Superior Entre Agencias.

En primer lugar, los informes de misiones deberían estar en conformidad con los Términos de Referencia (TdR). Según los TdR para Colombia, la misión debería: evaluar el alcance del problema de las IDPs; evaluar la capacidad operativa de la ONU y de otras agencias; identificar brechas en la respuesta; revisar los acuerdos

institucionales dentro de las agencias de la ONU y entre las mismas; y evaluar la implementación de los Principios Rectores.

Si bien la misión de la Red a Colombia identifica inquietudes de altísima prioridad, en general, los informes lo dejan a uno con más preguntas que respuestas. Por ejemplo, es escaso el análisis de posibles escenarios de conflicto y las causas y formas del desplazamiento forzado. Es insuficiente la reflexión acerca de las complejas dinámicas y/o los diferentes tipos de violencia (política, económica, social) que generan el desplazamiento forzado y las tendencias específicas regionales y socio-demográficas dentro de un vasto y muy diverso país. Esos elementos son cruciales para las consiguientes recomendaciones tanto para las respuestas de ayuda nacional como internacional. En este caso, es necesario analizar los ejemplos de huida de las IDPs, tanto de las zonas rurales y urbanas como entre las mismas. La gran dispersión de las IDPs en un país tan vasto, entre comunidades pobres igualmente desfavorecidas, y la ausencia de instalaciones del estilo de campos, también tiene importantes implicancias en las estrategias de ayuda externa, incluyendo las inherentes limitaciones de los ‘proyectos para IDPs’ como un enfoque programático.

Por otra parte, una clara y nueva tendencia a diferencia de años anteriores consiste en que los desplazamientos de refugiados a través de la frontera hacia Ecuador, Panamá, Venezuela y Perú sólo fueron mencionados al pasar, a pesar de la importancia de su condición de ‘buscadores de asilo’ (principio número 2 de los Principios Rectores) y las implicancias para ACNUR, en particular, como una de las principales agencias internacionales de protección de refugiados. Un ejemplo que sienta precedentes en cuanto a la mejor práctica en sí misma, digna de recibir el apoyo y el reconocimiento internacional, consiste en las iniciativas del Gobierno de Colombia por establecer las Comisiones Tripartitas, con la participación del país de asilo y ACNUR, y cuyo objetivo fue identificar soluciones viables para los refugiados colombianos, incluyendo la repatriación voluntaria.

En segundo lugar, se deberían definir con claridad los conceptos operativos claves para proporcionar un marco de referencia común. En reiteradas ocasiones, el informe insta a incrementar la protección y las soluciones duraderas para las IDPs que son, por supuesto, totalmente comprensibles. No obstante, se debe definir con claridad el significado de ‘protección’ para las IDPs, como ciudadanos dentro de su propio país y al respecto de las fuentes del derecho (internacional/nacional) aplicables en Colombia y los mandatos y capacidad institucional. Por ejemplo, ¿se refuerzan entre sí las actividades de las tres agencias internacionales principales de protección en Colombia, CICR, OHCDH y ACNUR? Con respecto a las instituciones de protección nacionales, el informe establece que ‘la fuerza coercitiva que se ejerce sobre la población civil no proporciona ninguna solución legalmente disponible para la violación de los derechos humanos básicos totalmente ineficaces’. El tema de una interrelación sin obstáculos y estándares comunes entre las agencias internacionales de protección parecería ser un asunto de vital importancia. De igual manera, es necesario explicar el hincapié que aparece en el informe en las soluciones duraderas en una situación de agravamiento del conflicto. ¿Cuán duraderas pueden ser las soluciones es este tipo de conflicto? Si la esencia de las soluciones, en oposición al socorro, consiste en pasar de salvar vidas a salvar el sustento, entonces se deben modificar las estrategias de ayuda nacionales/internacionales con miras a crear las condiciones para abordar las causas del desplazamiento, es decir, la prevención y las soluciones están interrelacionadas.

Con el fin de ser útiles de forma operativa, las recomendaciones deberían estar basadas en un análisis preciso sobre lo que los actores nacionales/internacionales han hecho hasta el momento,. Al identificar las recomendaciones para la acción a favor de las IDPs, el punto de partida bien debería ser un análisis de lo que los gobiernos, las Naciones Unidas, CICR, las ONGs han hecho hasta el momento en las diferentes fases del desplazamiento (prevención, respuesta a la emergencia, soluciones), con el objetivo de crear estrategias de manera realista sobre cómo construir a partir de los esfuerzos hechos hasta el momento y cubrir las necesidades. También hubiese sido útil la identificación de 'mejores prácticas' (qué es lo que funciona y por qué). Un ejemplo digno de mencionar es el 'Proyecto de Desarrollo y Paz de Magdalena Medio', co-financiado por el Banco Mundial y ejecutado por la Iglesia, cuyo objetivo consiste en reducir la violencia social, mediante un desarrollo comunitario integral y la creación de consenso entre todos los grupos sociales, incluyendo los elementos armados. Este proyecto piloto, que incluye varias comunidades de IDPs, ha ganado un premio internacional de derechos humanos y se reconoce como un prototipo 'inteligente' para intervenciones de ayuda en situaciones de conflicto.

Este informe de misión podría haber sido decisivo en dar alta prioridad a los temas de IDPs en la 'agenda' del próximo gobierno que reemplazará a la administración Pastrana en agosto del 2002. Cualquiera sean las debilidades y las dificultades de los esfuerzos nacionales en favor de las IDPs, y las ha habido muchas, no se cuestiona que haya habido una evaluación significativa durante la actual administración y al respecto de la creación de un sistema nacional para responder a las necesidades de las IDPs, en especial en comparación con el pasado. Por lo tanto, contamos con una importante base sobre la cual colocar el tema de las IDPs en la agenda del próximo gobierno y para garantizar que lo que se logró no se pierda en el proceso electoral. Sin embargo, por supuesto es necesario ser más explícito y decir lo que se necesita, en especial en un contexto interno donde las necesidades humanas son infinitas y superan el alcance de los recursos nacionales e internacionales. Por lo tanto, cuando el informe solicita al gobierno "proveer electricidad, agua corriente y sanidad" para las IDPs, que superan el millón y en un país donde aproximadamente el 25% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza, es necesario mostrar además que las IDPs están en desventaja en comparación con el promedio nacional en condiciones similares.

En tercer lugar, a la luz de las limitaciones financieras mundiales, los aumentos propuestos de ayuda financiera para las IDPs deberían tener en cuenta la política actual de los donantes, las prioridades de desarrollo nacional y un análisis del posible impacto negativo de la ayuda en situaciones de conflicto. El mensaje central del informe consiste en que los donantes deberían proporcionarles dinero tanto al gobierno como a las agencias de ayuda para las IDPs. ¿Pero es factible? Un tema central que afecta la política de ayuda de los donantes, en especial las donaciones (de fuentes no reembolsables), es el rendimiento macro-económico, incluyendo el PBI, los indicadores humanos de desarrollo, etc., y las propias prioridades de desarrollo del gobierno. Por ejemplo, ¿se incluyen las zonas en conflicto / de desplazamiento como prioridad nacional? De no ser así, ¿por qué razón deberían los donantes internacionales considerarlos prioritarios? A pesar del conflicto, Colombia aún es considerada un país rico y, por lo tanto, el acceso a la ayuda financiera no-reembolsable (es decir, la ayuda humanitaria) probablemente continuará siendo

limitado, en comparación con otros países en mayor necesidad como ser África. Es importante examinar el potencial total de los recursos presupuestarios de los donantes, tanto reembolsables como no- reembolsables, disponibles para abordar el fenómeno de desplazamiento en sus varias dimensiones.

De igual manera, de debería presentar un caso que mostrara el valor agregado y la comparable ventaja de las diversas agencias (por ejemplo, Naciones Unidas, CICR y ONGs) en las diferentes áreas de la asistencia. Se deberían evaluar además con más firmeza los acuerdos de coordinación dentro de las Naciones Unidas. ¿Las modalidades de coordinación actual en Colombia conducen a garantizar estándares comunes e irrepetibles entre las agencias, y maximizar el impacto de los limitados recursos asistenciales para las IDPs? Después de todo, no es simplemente estando allí como hacemos el bien. Por otra parte, más ayuda no es necesariamente algo bueno; se podría haber hecho más hincapié en las posibles consecuencias negativas de la ayuda en situaciones de conflicto, ya que los riesgos han sido bien documentados en otras situaciones de este tipo. Los Principios del Comité de Asistencia para el Desarrollo (de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica-OECD) sobre el Conflicto, la Paz, y el Desarrollo, aplicables a todas las agencias proporcionan una excelente guía acerca del doble desafío de reducir la vulnerabilidad mediante intervenciones de ayuda, y al mismo tiempo crear capacidad local para evitar la dependencia de la ayuda. Son sumamente importantes las estrategias para evitar la ayuda que en realidad incitan a tensiones en la sociedad o indirectamente fortalecen a los grupos armados.

Por supuesto, la cuestión de una respuesta más efectiva a las necesidades de las IDPs, tanto por parte de los Estados como de la comunidad internacional, supera en demasía el alcance de la Red Superior Entre Agencias. Pero el hecho de que la Red sea la expresión de un esfuerzo de cooperación en nombre de las IDPs, al menos a nivel nacional, le confiere una responsabilidad especial tanto a las agencias de la ONU como a las ONGs, en calidad de accionistas, para trabajar por este fin.

* Jenifer Otsea, Funcionaria Administrativa de ACNUR para Colombia, a título personal, e-mail: otsea@unhcr.ch.

Equipo Editorial de TALK BACK:

Manisha Thomas, Editora en Jefe, Oficial de Asuntos Humanitarios de ICVA

Ed Schenkenberg van Mierop, Coordinador de ICVA

Simon Russell, ICVA Oficial de Política de Refugiados

ICVA produce TALK BACK desde el mes abril de 1999. Los artículos se escriben con información recabada de diversas fuentes, incluyendo el aporte de agencias y colegas miembros.

Se invita a enviar comentarios a TALK BACK: talkback@icva.ch

Para ser incluido o borrado de la lista de envíos, envíe un mail a talkback@icva.ch con el mensaje

‘subscribe’

o

‘unsubscribe’

TALK BACK también está disponible en el sitio web de ICVA:
www.icva.ch

También se encuentran disponibles las Traducciones de ‘Talk Back’ en Francés y en Inglés. Para recibir copias, por favor envíe un e-mail a talkback@icva.ch, indicando su idioma de preferencia.

<p>El Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (ICVA) no se responsabiliza por errores u omisiones cometidos en las traducciones del original en Inglés</p>
--

Todos los números de TALK BACK se encuentran disponibles en el sitio web de ICVA: www.icva.ch
(en las páginas ‘What’s Hot’y ‘Information Resources’)

=====