

CAPITULO I: FINALIDAD Y PRINCIPIOS

Indice

<u>Sección</u>	<u>Párrafo</u>		<u>Página</u>
1.1	1 - 5	<u>Definición y finalidad</u>	2
1.2		<u>Responsabilidades</u>	2
	1 - 2	Los gobiernos y el ACNUR	2
	3 - 6	Organizaciones de las Naciones Unidas	3
	7	Otras organizaciones	3
	8 - 9	Los refugiados	3
1.3		<u>Principios de respuesta</u>	4
	1 - 2	Prioridades	4
	3 - 7	Adecuación de las respuestas adoptadas	4
	8 - 13	Participación de los refugiados y autosuficiencia	5
	14 - 15	Soluciones duraderas	6
	16 - 17	Control de la eficacia	6

FINALIDAD Y PRINCIPIOS

1.1 Definición y finalidad

1. La mayoría de los programas del ACNUR se inician como resultado de una situación de emergencia: una afluencia repentina de refugiados. ^{1/} La organización y los procedimientos del ACNUR así lo reflejan, y gran parte de su trabajo habitual consiste, en efecto, en dar una respuesta a los casos de emergencia. Sin embargo, hay situaciones claramente excepcionales. Este Manual se refiere a las necesidades planteadas en tales situaciones.

2. Se trata de una diferencia de grado: para los propósitos de este Manual, una definición teórica de esas situaciones podría ser que una emergencia es toda situación en la que la vida o el bienestar de los refugiados se verán amenazados a menos que se actúe rápida y adecuadamente, y que requiere una respuesta extraordinaria y unas medidas excepcionales. Debe advertirse que una emergencia puede surgir cuando ya existe un programa en marcha.

3. Lo que importa no es tanto el dar una definición sino el saber reconocer a tiempo la evolución de una situación en la que será necesario dar una respuesta extraordinaria, por parte del ACNUR, para salvaguardar la vida y el bienestar de los refugiados.

4. Una gran parte del Manual está dedicado a fijar normas sobre la asistencia material que será probablemente necesaria cuando un gran número de refugiados, a menudo de origen rural, cruzan una frontera en busca de asilo. Tales emergencias no son, por supuesto, las únicas situaciones que requieren una respuesta extraordinaria por parte del ACNUR. Será también necesario intervenir y actuar rápidamente, en ciertas emergencias, para garantizar la protección de los refugiados, por ejemplo cuando los acontecimientos ponen de pronto en peligro a aque-

llos que ya gozaban de asilo y seguridad. Sin embargo, las medidas a tomar en tales emergencias dependerán hasta tal punto de las circunstancias específicas, que unas normas demasiado detalladas no serán, probablemente de ninguna utilidad.

5. La finalidad de la respuesta de emergencia del ACNUR es proporcionar protección a los refugiados y garantizar que reciben a tiempo la asistencia que necesitan.

1.2 Responsabilidades

Responsabilidades de los gobiernos y del ACNUR

1. Los gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar, dentro de su territorio, la seguridad de los refugiados, la asistencia a los mismos y el mantenimiento del orden entre ellos. El ACNUR proporciona asistencia material a los refugiados cuando los gobiernos lo solicitan. Sin embargo, la función estatutaria de prestar protección internacional a los refugiados y de buscar soluciones permanentes a sus problemas es siempre responsabilidad del ACNUR.

2. Cualquiera que sea la forma en que el ACNUR organice el suministro de la ayuda de emergencia, en respuesta a la petición de un gobierno, debe asegurarse de que las necesidades de los refugiados sean satisfechas de manera efectiva y apropiada. Cualquiera que sea el reparto de responsabilidades para la ejecución práctica de las medidas adoptadas, todas las personas implicadas, pertenezcan o no al sistema de las Naciones Unidas, deben tener responsabilidades claramente definidas dentro de un único programa global, y ello independientemente de que la ayuda se preste a través de canales bilaterales o multilaterales. Sólo así se evitará tanto la duplicación de esfuerzos como las insuficiencias.

^{1/} Para mayor comodidad, el término "refugiado" se usa en este Manual para referirse a todas las personas de las que se ocupa el ACNUR. En el capítulo 2.2 se describen las diferentes categorías de refugiados.

Responsabilidades de las organizaciones de la ONU

3. La responsabilidad de coordinar la respuesta del sistema de las Naciones Unidas en una situación de emergencia causada por la afluencia masiva de refugiados corresponde normalmente al ACNUR. En ciertos casos, el Secretario General puede adoptar medidas especiales.

4. Las necesidades materiales de los refugiados pueden abarcar sectores que son de la competencia de otros organismos del sistema de las Naciones Unidas como, por ejemplo, la FAO, el PMA, la OMS y el UNICEF, con respecto a la alimentación, la salud y el suministro de agua. Si es conveniente, el ACNUR pedirá ayuda y asesoramiento a esas organizaciones y al PNUD; es posible también que los acuerdos a los que se haya llegado con el gobierno concedan responsabilidades específicas a otras organizaciones de las Naciones Unidas.

5. Existe una clara diferencia entre las responsabilidades del ACNUR y las de la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (ONUSCD), el órgano central del sistema de las NU para los asuntos relacionados con la ayuda en casos de desastre. El ONUSCD es responsable, entre otras cosas, de coordinar la ayuda a las personas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares como consecuencia de desastres —naturales o no— tales como terremotos, erupciones volcánicas, sequías, inundaciones, huracanes y epidemias, así como de radiaciones nucleares, o accidentes de aviación, marítimos, industriales, etc. Cuando entre las víctimas de tales desastres haya refugiados, el ACNUR tiene la responsabilidad de contribuir a proporcionarles la asistencia necesaria, en estrecha coordinación con el ONUSCD.

6. En casos de desastres excepcionales o complejos, que no entran dentro del campo de acción de una única organización —por ejemplo cuando se trata de un desastre natural pero debido también a la mano del

hombre y que origina desplazamientos de población internos y externos— el Secretario General tomará medidas especiales para designar a una entidad que sea responsable de coordinar la ayuda de los diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas.

Responsabilidades de otras organizaciones

7. Desde hace mucho tiempo, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Liga de Sociedades de la Cruz Roja (LSCR) y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja han prestado asistencia a los refugiados en situaciones de emergencia. Lo mismo puede decirse de numerosas organizaciones no gubernamentales (ONG). Estas organizaciones actúan a menudo como colaboradores ejecutivos del ACNUR, en cuyo caso el reparto de responsabilidades se determina mediante los acuerdos de ejecución establecidos entre ellas, el gobierno y el ACNUR. También se suele determinar mediante acuerdos similares las responsabilidades de cualquier otra organización participante, sea intergubernamental o gubernamental.

Responsabilidades de los refugiados

8. Además del derecho a la protección internacional según los términos del Estatuto del ACNUR, de la Convención sobre los Refugiados de 1951 y del Protocolo de 1967, cuando estos instrumentos son aplicables, todos los refugiados tienen al igual que cualquier otra persona, ciertos derechos humanos básicos. Estos derechos son los que proclaman la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos: el derecho fundamental a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona, el derecho a la protección de la ley, a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión y el derecho a la propiedad. Los refugiados tienen derecho a la libertad de movimientos, aunque es un hecho admitido que, sobre todo en casos de afluencia masiva, pueden dictarse algunas restricciones por razones de seguridad y para proteger los derechos de la población local. En el capi-

tulo 2, que trata sobre la protección, se exponen con más detalle los derechos de los refugiados según el derecho humanitario.

9. Naturalmente, también los refugiados y las personas desplazadas tienen ciertas responsabilidades hacia el país en el que han buscado refugio, tal como establece el artículo 2 de la Convención "Todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público".

1.3 Principios de respuesta

Prioridades

1. Cualquiera que sea el reparto de responsabilidades en una emergencia concreta, ciertos principios de respuesta serán válidos probablemente en la mayoría de los casos. Algunos de estos principios constituyen el objeto de los capítulos siguientes, donde se examinan con más detalle.

2. Por definición, las necesidades originadas por una situación de emergencia deben tener prioridad sobre cualquier otra actividad del ACNUR. Este es un principio esencial si se quiere conseguir el objetivo de garantizar la protección de los refugiados y de socorrerlos a tiempo. Es de suma importancia que el ACNUR envíe rápidamente, al lugar apropiado, personal suficiente, con la capacidad y experiencia precisas y provistos de la autoridad, los fondos, el material y el apoyo logístico necesarios. En una situación de emergencia, el ACNUR debe dar muestras de dotes de mando y de flexibilidad.

Adecuación de la respuesta

3. Una respuesta adecuada en cuanto a la provisión de asistencia material requiere una evaluación de las necesidades de los refugiados que tenga en cuenta no sólo su situación material y los recursos disponibles sino también su cultura y antecedentes, así como los de los nativos del país en el que han encon-

trado asilo. Las medidas adecuadas serán diferentes según el momento: en las primeras fases de una emergencia de grandes proporciones puede ser necesario adoptar medidas especiales que recurran en gran parte a la ayuda exterior pero, como norma general, la respuesta deberá basarse, en la medida de lo posible, en los recursos, el material y los métodos locales. Debe evitarse una reglamentación demasiado rígida de los campos de refugiados. Deben buscarse soluciones que puedan ponerse en práctica fácilmente con los recursos existentes y con una tecnología sencilla.

4. Una de las importantes responsabilidades del ACNUR es determinar con el gobierno y el organismo u organismos colaboradores ejecutivos las pautas adecuadas de asistencia, lo cual requiere experiencia en varios campos. En los capítulos 6 a 11 se sugieren diversas normas de tipo general que habrá que modificar según las circunstancias de cada emergencia concreta. Del total de la ayuda recibida de todos los organismos, habrá que determinar el nivel adecuado de asistencia para cada sector de necesidades.

5. Como regla general, las normas de asistencia deben reflejar las necesidades específicas de los refugiados como consecuencia de su situación, su estado físico y las experiencias por las que han pasado, pero teniendo en cuenta, al mismo tiempo, las condiciones de vida de que goza la población local.

6. Si las normas de asistencia han sido correctamente determinadas no pueden luego ser rebajadas sin riesgo para los refugiados. Estos deben, por ejemplo, recibir una ración mínima básica de alimentos. Pero naturalmente, la aportación exterior requerida para satisfacer esas pautas se irán reduciendo a medida que los refugiados vayan siendo capaces de bastarse a sí mismos.

7. Un último principio general a considerar para la adecuación de las medidas adoptadas es que desde el principio, los recursos deben dividirse entre las necesidades inmediatas y

las acciones encaminadas a establecer mejoras a largo plazo y a la prevención de los problemas. Por ejemplo, deberán dedicarse recursos tanto a las medidas generales de salud como al tratamiento de las enfermedades individuales, muchas de las cuales podrán evitarse simplemente mejorando la salubridad del agua y el saneamiento.

Hacer participar a los refugiados y fomentar su autosuficiencia

8. Todo lo que precede implica la necesidad de hacer participar a los refugiados en las decisiones que se toman para satisfacer sus necesidades y la de planificar todos los componentes de la operación de tal modo que se fomente su autosuficiencia. Por obvio que parezca este principio, las presiones de una situación de emergencia hacen que, a menudo, sea más fácil organizar desde fuera un programa para aquellos que contando con aquellos a quienes dicho programa beneficia.

9. Existen tres niveles de participación de los refugiados. El primero es el de la planificación y organización generales, por ejemplo para determinar, ante un problema concreto, qué solución es la mejor y la más adecuada desde el punto de vista cultural, dadas las limitaciones de la situación. Este nivel requiere que los refugiados tengan dentro de su comunidad una organización social que sea debidamente representativa. Como las estructuras sociales anteriores han podido quedar gravemente trastornadas, el reorganizarlas puede llevar tiempo pero será un factor importante para el éxito de la operación de emergencia y para el futuro de los refugiados. Mientras tanto, naturalmente, deben tomarse medidas urgentes para satisfacer las necesidades más patentes.

10. El segundo nivel de participación consiste en aprovechar, siempre que sea posible, los conocimientos y recursos de los refugiados para la puesta en práctica del programa. Cuando entre los refugiados se encuentren personas convenientemente cualificadas o experimentadas, tales como enfermeras,

maestros o agentes sanitarios tradicionales, habrá que hacer uso de los conocimientos de esas personas. Cuando éste no sea el caso, la asistencia exterior deberá ocuparse de la formación de los refugiados de modo que puedan substituir a las personas que están temporalmente supliendo esa deficiencia. La conveniencia de esta política es evidente: los refugiados deben ocuparse ellos mismos, en la medida de lo posible, de sus propios servicios colectivos.

11. Al mismo tiempo, deben aprovecharse también otros conocimientos tradicionales, como por ejemplo los relacionados con la construcción o la perforación de pozos. Aunque las medidas específicas para desarrollar la autosuficiencia de los refugiados varían en cada situación, su finalidad será siempre evitar o reducir su dependencia de la asistencia exterior. Las medidas que más éxito suelen tener son las que están basadas en métodos y prácticas que resultan familiares a los refugiados.

12. El tercer nivel consiste en la educación de la comunidad para el modo de vida de su nueva situación, que puede ser notablemente diferente de su experiencia anterior. Un ejemplo de ello es la educación en el terreno de la salud pública, en aspectos como la importancia de la higiene cuando se vive en una situación de hacinamiento, los cuidados a las madres y a los niños y el uso de letrinas de un tipo desconocido para los refugiados. Otro ejemplo: si hay que utilizar alimentos o métodos de preparación poco habituales para ellos, es preciso darles inmediatamente instrucciones prácticas al respecto. Es mejor que sean los propios refugiados quienes se encarguen, con ayuda exterior, de facilitar esa educación y esa orientación.

13. Si una operación de emergencia hace participar así a los refugiados desde el principio, su eficacia aumentará notablemente. Además, este enfoque permitirá a los refugiados conservar su sentido de la dignidad y de la propia utilidad, estimular su confianza en sí mismos y evitar su dependencia.

Búsqueda de soluciones duraderas

14. Cuando se produce una emergencia, las primeras medidas que se adoptan pueden tener importantes consecuencias a largo plazo. Asegurar la protección de los refugiados puede tener una importancia crucial. Puede ser necesario intervenir para salvar vidas, y una política clara y coherente desde el principio tendrá efectos importantes a largo plazo. Asimismo, ante una afluencia masiva de refugiados, la respuesta inmediata de la comunidad internacional debe tener en cuenta la finalidad última de conseguir una solución duradera al problema. Esto requiere que la respuesta estimule la autosuficiencia de los refugiados, evite una dependencia prolongada de la ayuda exterior y no obstaculice la consecución de una solución duradera tan pronto como sea posible.

15. Por regla general, la mejor solución es siempre la repatriación voluntaria. Cuando ésto no es posible, la integración en el país de asilo (asentamiento local) es preferible, en la mayoría de los casos, a la integración en otro país (reasantamiento), especialmente cuando se trata de grupos numerosos y en los casos en los que el reasantamiento tendría lugar en un entorno cultural extraño a los refugiados. Sin embargo, puede haber situaciones en las que el reasantamiento es el único modo de asegurar la protección de los refugiados. Es evidente que el reasantamiento es una solución que, en algunas cir-

cunstancias, puede excluir realmente toda posibilidad de repatriación voluntaria.

Controlar la eficacia de la respuesta

16. Cualquiera que sea la naturaleza de la emergencia, las medidas que tenga que tomar el ACNUR variarán probablemente con el tiempo y conforme cambien las circunstancias. Es esencial revisar constantemente la eficacia de la respuesta y adaptar las medidas a las necesidades y en el momento oportuno. Esto requerirá unos buenos sistemas de información y control para detectar deterioros o cambios, así como una revisión continua de los fines de la asistencia del ACNUR, tanto en lo que se refiere a las medidas tomadas para poner pronto fin a la emergencia como en lo que se refiere a la consecución de soluciones duraderas.

17. Ese control deberá también garantizar que los fondos voluntarios entregados al ACNUR por los gobiernos, las ONG y los particulares son utilizados del modo más provechoso posible. Esto es algo inherente al principio de la adecuación de la respuesta. Debe tenerse presente que, cualesquiera que sean los fondos de que pueda disponerse al principio de una grave emergencia de tipo humanitario, el paso del tiempo provocará restricciones financieras. Es, pues, importante que los posibles donantes puedan constatar que las medidas propuestas son realmente esenciales.