ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS

PARA LOS REFUGIADOS

MANUAL PARA SITUACIONES DE EMERGENCIA

PRIMERA PARTE: OPERACIONES SOBRE EL TERRENO

MADRID, septiembre de 1984

Normas para el uso del manual

Los capítulos pueden localizarse rápidamente sirviéndose de la clave situada en el margen exterior de las páginas impares. Cada capítulo comienza con un índice detallado de su contenido. En los capítulos 5 a 11, este índice va seguido de un resumen en el que se recogen los puntos esenciales. Las diversas secciones en que se dividen esos capítulos, así como las del capítulo 12, empiezan también con un resumen. A lo largo del texto aparecen subrayados los párrafos que merecen atención especial. Las referencias se indican por capítulos, sección y párrafo, por ejemplo "véase cap. 9.5.3.".

Para mayor comodidad, se utiliza el término "Representante" para designar al representante del Alto Comisionado en el país en que tiene lugar la situación de emergencia, independientemente del título oficial del mismo. El termino "Sede" se refiere en todos los casos a la sede del ACNUR en Ginebra. Como se explica en la página 2, la palabra "refugiado" se utiliza para designar a las personas de las que se ocupa el ACNUR. "Estatuto" y "estatutario" se refieren al Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado (Resolución 428 (V) de la Asamblea General, del 14 de diciembre de 1950). La expresión "organismo colaborador ejecutivo" se utiliza para designar a toda organización que lleva a cabo una parte o la totalidad del programa de urgencia del ACNUR, independientemente de cuál de las dos entidades lo financie. (Dicho con mayor precisión, esa expresión designa a toda organización que contribuye con sus propios recursos al programa; a la organización plenamente financiada por el ACNUR se la designa con el apelativo de "agencia de ejecución")

La Primera Parte del Manual puede reproducirse y adaptarse libremente, indicando su procedencia. Está también publicado en inglés (original) y en francés. El ACNUR agradecerá el envío de ejemplares de la traducción a cualquier otro idioma.

SUMARIO

	Prólogo, introducción y lista de siglas	(iv)
1	Finalidad y principios — Para localizar rápidamente cualquier capítulo véase el margen	1
2.	Protección	7
3.	Evaluación de las necesidades y respuesta inmediata	17
4.	Medidas de ejecución y personal necesario	25
5.	Suministros y logística Anexos: 1. Especificaciones normalizadas 2. Sistemas de control. 3. Factores de conversión	33
6.	Elección del lugar, planificación y alojamiento	61
7.	La Salud Anexos. 1. Informe de control 2. Vacunación y vacunas	77
8	Alimentos y nutrición Anexo· Evaluación rápida del estado de nutrición de los niños de corta edad	109
9.	El agua	135
10.	Saneamiento y servicios conexos	161
11.	Servicios sociales y educación Anexo: Formulario modelo para el registro de niños no acompañados	183
12.	La gestión sobre el terreno Anexos: 1. Elementos de un órgano de coordinación de las ONG 2. Informe sobre la situación	199
	Indice	219

NATIONS UNIES
LE HAUT COMMISSAIRE
POUR LES REFUGIES

UNITED NATIONS
THE HIGH COMMISSIONER
FOR REFUGEES

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS REFUGIADOS

Palais des Nations
CH 1211 Genève 10
Suiza

Diciembre de 1982

PROLOGO A LA PRIMERA EDICION

Esta primera edición del Manual para situaciones de emergencia tiene como finalidad proporcionar normas que sirvan de orientación para la dirección de las operaciones en las situaciones de emergencia con refugiados. Es el resultado de un considerable proceso de consultas, revisión y perfeccionamiento. Sustituye a la versión provisional, editada en 1981, sobre la cual se solicitó la opinión de las personas que lo utilizaran. Aunque el Manual estará sujeto a cuantas modificaciones y cambios sean necesarios a la luz de la experiencia futura, estimo que en su estado actual proporciona una base común para la acción a cuantos, dentro y fuera del ACNUR, se ocupan de la dirección de las operaciones en las situaciones de emergencia con refugiados.

Poul Hartling

INTRODUCCION

El Manual consta de dos partes. Esta que aquí presentamos, la primera, constituye una guía para las operaciones de emergencia en caso de afluencia masiva de refugiados La Segunda Parte se ocupa de un modo concreto del aspecto interno, específico del ACNUR, relacionado con la organización y la toma de decisiones en situaciones de emergencia. La primera parte está a disposición de cuantos trabajan con refugiados, la segunda se reserva a los miembros del personal del ACNUR.

El Manual se publicó primeramente en un solo volumen, como versión provisional, en septiembre de 1981. Se pidió a críticos y miembros del personal del ACNUR que expresaran sus opiniones sobre el mismo. La más tangible de las muchas sugerencias que se han aceptado es el cambio de tamaño: la edición provisional, encuadernada en un grueso volumen, ha sido substituida por dos volúmenes más delgados y manejables.

Además del ACNUR, existen numerosas organizaciones internacionales y nacionales que desempeñan un papel importante en las situaciones de emergencia, y los gobiernos que conceden asilo a los refugiados tienen, naturalmente, una responsabilidad muy especial. Aunque destinada en principio al personal del ACNUR, la Primera Parte del Manual trata de ofrecer una base de acción común a cuantos tienen alguna relación con este tipo de situaciones. Sin embargo, de una emergencia a otra variará la necesidad de tomar, o no, alguna de las medidas propuestas en los diferentes capítulos, así como el organismo que tenga la responsabilidad de llevarlas a cabo. Si no se tiene en cuenta este punto, el lector puede sacar la falsa impresión de que es siempre el ACNUR el responsable de tomar las medidas necesarias.

Esta primera edición refleja la atención creciente de que es objeto, tanto dentro como fuera del ACNUR, la mejora de la respuesta a las situaciones de emergencia. Estas situaciones repentinas que a veces amenazan la vida de muchas personas requieren una respuesta sistemática y organizada. Las diversas lecciones aprendidas en situaciones anteriores, desde la solución a un problema técnico en el mismo asentamiento hasta la coordinación entre los gobiernos y las agencias internacionales y voluntarias participantes, deben permitirnos hacer frente mejor a las nuevas situaciones que puedan plantearse en el futuro.

Basado en esta experiencia acumulada, el Manual sirve como guía para dirigir las operaciones, y propone principios de respuesta y soluciones posibles, si bien no pretende tener respuesta para todo. Cada emergencia plantea sus propios problemas. Las personas interesadas podrán consultar algunos de los estudios cada vez más numerosos de casos reales de emergencia, tanto informes de evaluación del ACNUR, destinados únicamente a la circulación interna, como artículos publicados. 1/ Aunque no incluye el estudio de casos concretos, el Manual ha tratado de extraer las enseñanzas que de ellos se desprenden y convertirlas en principios útiles.

Sin embargo, una Dirección mejor informada no puede substituir a la pericia profesional. De ahí que uno de los principales temas tratados en el Manual sea cómo seleccionar el asesoramiento más adecuado. El Manual tampoco substituye a las dotes de iniciativa, la dedicación y otras cualidades personales que han hecho posible que los funcionarios de la Sede y los que estaban sobre el terreno elaboraran conjuntamente programas de urgencia que han dado hasta el momento resultados muy positivos. Pero ahora el funcionario del ACNUR que se enfrenta a una situación de emergencia puede emplear el Manual y, en consecuencia será mucho más improbable que repita los errores del pasado. Por supuesto, son los mismos re-

---

1/ Véase, por ejemplo, Disasters, revista del International Disaster Institute, que suele incluir artículos sobre diversas situaciones de emergencia relacionadas con refugiados, así como la publicación N° 14 del Ross Institute (1982): Refugee Camp Health Care: Selected Annotated References.

fugiados –que son los que menos hacen oir su voz en una situación de emergencia– los más afectados por los errores de organización.

Durante la elaboración del Manual se pensó a veces que habría que añadir una tercera parte a las dos de las que consta actualmente. Esta última parte sería el "Manual del Refugiado", en el que se propondría a éstos cómo considerar la ayuda que reciben y cómo comportarse frente al personal encargado de la misma. En los últimos años se ha reflexionado mucho sobre la instalación, en los campos de refugiados, de unos servicios y una infraestructura que fueran de fácil funcionamiento y que permitieran, sin embargo, hacer frente a las necesidades de un gran número de personas concentradas en un mismo lugar. Sin embargo, rara vez ese interés ha ido más allá de este rompecabezas esencialmente técnico para preguntarse cómo podrían los refugiados superar la extrañeza ante su nuevo y superpoblado medio ambiente y participar activamente en la evolución del mismo. La mayoría de las veces el refugiado permanece atemorizado, como pasivo receptor de una ayuda cuyo mecanismo no entiende.

El perfeccionamiento de las técnicas de ayuda, si no va realmente acompañado de una mayor participación del refugiado, puede ser contraproducente. Cada vez está más claro que la acogida inicial a un refugiado en el país de asilo puede influir decisivamente en su capacidad de llegar a ser autosuficiente. 2/ Una asistencia inicial mal planeada, aunque haya sido prestada con eficacia, puede crear un síndrome de dependencia que puede durar años. Una avalancha inicial de artículos de socorro inadecuados y desconocidos para los refugiados puede sofocar su potencial espíritu emprendedor y aumentar su sensación de desarraigo. El refugiado abatido y silencioso, instalado en una tierra inhóspita y ajena, y que espera una ayuda graciosamente concedida, se ha convertido en una imagen habitual de nuestro tiempo. Esa ayuda puede convertirse en una prisión.

Debe persuadirse a los refugiados de que, sin sobrepasar los límites de la legislación del país de acogida, se responsabilicen de su propio bienestar; la asistencia exterior debe corresponder exactamente a las necesidades que los refugiados no puedan realmente satisfacer por sí mismos.

Con frecuencia, los refugiados se valen más por sí mismos (y dependen menos del exterior), si no son agrupados en campamentos especialmente bien organizados. Los planificadores de los programas deben superar su tendencia a favorecer el sistema de campamentos, aunque faciliten la entrega eficiente de la ayuda de urgencia exterior. Esta ventaja inicial se convierte muchas veces, a largo plazo, en una carga para los refugiados, para el gobierno de acogida e incluso para los donantes. A condición de que se garantice su protección, de que tengan la posibilidad de cultivar algo de tierra y de que se respeten los derechos económicos que eso conlleva, los agrupamientos pequeños y no demasiado organizados suelen ofrecer perspectivas mucho mejores de autosuficiencia que los grandes emplazamientos muy bien planificados pero artificiales.

Sin embargo, los emplazamientos de refugiados del tipo "campo" no parece que vayan a desaparecer. Las diversas presiones ocasionadas por la afluencia masiva de refugiados hacia los países de asilo y la necesidad eventual de agruparlos para su propia protección hacen temer que estas insatisfactorias y artificiales instituciones vayan a sobrevivir. Este Manual intenta conseguir que esas instituciones se parezcan lo menos posible a un campamento y que, con la participación activa de los refugiados, establezcan unos servicios y una infraestructura que no las diferencien demasiado de las comunida-

---

2/ Véase, por ejemplo Robert Chambers "Rural Refugees in Africa: Past experience, Future Pointers", Disasters, Vol. 6, N.º 1, 1982.

des locales del entorno ni las hagan depender hasta tal punto de la asistencia internacional que nunca puedan prescindir de ella.

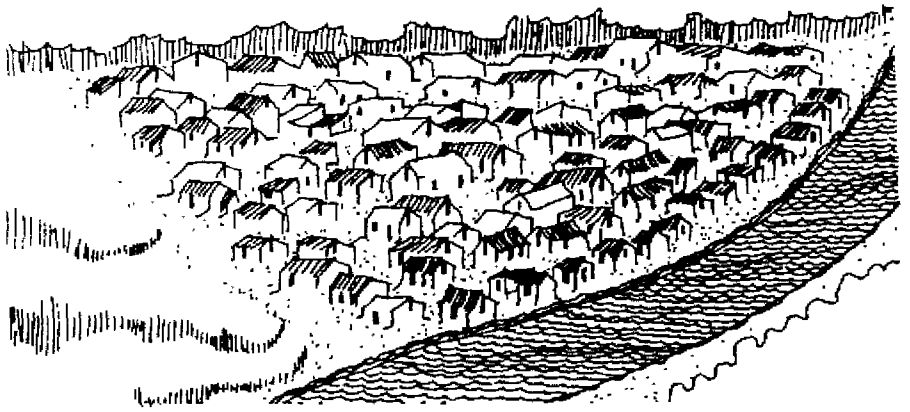
Nota de agradecimiento

Muchas han sido las personas y las organizaciones que han ayudado al ACNUR en la preparación de este Manual, no sólo directa sino también indirectamente, gracias a su trabajo con el ACNUR en recientes emergencias. Queremos expresarles aquí nuestro agradecimiento por dicha ayuda. Debemos mencionar en especial la ayuda recibida de los Centers for Disease Control (USA), del Comité Internacional de la Cruz Roja, del International Disaster Institute, del Intertec, de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, del Oxfam, de The Oxford Polytechnic Disasters and Settlements Unit, del Servicio de Salud de los Refugiados del Ministerio de la Salud de Somalia, del Register of Engineers for Disaster Relief (Reino Unido), de The Ross Institute of the London School of Hygiene and Tropical Medicine, de la ONUSCD, del UNICEF, de la OMS y del PMA. El Sr. Ludovic van Essche de la ONUSCD ha tenido la amabilidad de elaborar los gráficos. El Manual ha recurrido también a muchas de las publicaciones incluidas en la bibliografía que aparece al final del algunos capítulos.

El ACNUR agradece también la valiosa colaboración y ayuda prestadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores de España, que ha facilitado la impresión de la versión en español de este Manual.

Este Manual será revisado periódicamente; por supuesto, los cambios importantes serán comunicados inmediatamente al personal del ACNUR. El ACNUR asume la responsabilidad de los posibles errores. Se ruega a los lectores que tengan la amabilidad de señalarlos y de enviar sus sugerencias para mejorar el texto a la siguiente dirección:

The Emergency Unit
UNHCR, Palais des Nations
CH 1211 Ginebra 10
Suiza



SIGLAS

CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIM	Comité Intergubernamental para las Migraciones
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
LSCR	Liga de Sociedades de la Cruz Roja
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental (agencia voluntaria)
ONUSCD	Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OUA	Organización para la Unidad Africana
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIPAC	Centro de Recogimiento y Envase del UNICEF, de Copenhague

CAPITULO I: FINALIDAD Y PRINCIPIOS

Indice

Sección	Párrafo		Página
1.1	1 - 5	Definición y finalidad	2
1.2		Responsabilidades	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		Principios de respuesta	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 aquellos 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 acategorías 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 capí-

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 encontrado 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 variarán 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 (reasentamiento), especialmente cuando se trata de grupos numerosos y en los casos en los que el reasentamiento tendría lugar en un entorno cultural extraño a los refugiados. Sin embargo, puede haber situaciones en las que el reasentamiento es el único modo de asegurar la protección de los refugiados. Es evidente que el reasentamiento es una solución que, en algunas circunstancias, 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.

CAPITULO 2: PROTECCION

Indice

Sección	Párrafo		Página
2.1	1 - 6	Introducción	8
2.2	1 - 6	Personas a las que se extiende la protección del ACNUR	8
2.3	1 - 6	Finalidad de la protección y medios para lograrla	10
2.4	1 - 5	Instrumentos internacionales	12
2.5	1 - 9	Los Convenios y los Protocolos de Ginebra y el CICR	13

PROTECCION

2.1 Introducción

1. En una situación de emergencia habrá que empezar por comprobar que los interesados pertenecen a la categoría de personas de las que se ocupa el ACNUR y que, por lo tanto, tienen derecho a su protección. Es necesario comprender claramente cuáles son las bases legales para obtener dicha protección y la finalidad de la misma. El presente capítulo se ocupa de estos temas.

2. Todo el personal del ACNUR debe estar familiarizado con los principales instrumentos internacionales que tratan de la protección de los refugiados. Son de importancia fundamental el "Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados" (Resolución 428 (V) de la Asamblea General, del 14 de diciembre de 1950) que determina las funciones y responsabilidades del Alto Comisionado hacia las personas que caen dentro de su campo de acción, la "Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados" y el "Protocolo del 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados", los dos instrumentos internacionales que determinan las responsabilidades de los estados firmantes de los mismos, y, a nivel regional, la "Convención de la Organización para la Unidad Africana sobre los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en Africa", del 10 de septiembre de 1969. La Colección de Instrumentos Internacionales relativa a Refugiados (ACNUR, Ginebra 1979), el Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la condición de refugiado (ACNUR, Ginebra 1979), y la colección de Conclusiones sobre la protección internacional de los refugiados adoptadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR son lecturas complementarias esenciales.

3. Las responsabilidades del Alto Comisionado en lo referente a la protección de los refugiados le fueron encomendadas por la Asamblea General. Así pues, las actividades internacionales de protección del ACNUR no dependen de la petición del gobierno afectado. Estas actividades reflejan el derecho universalmente reconocido del ACNUR a tomar la iniciativa en el ejercicio de sus responsabilidades de protección como organismo humanitario y social completamente apolítico.

4. A menudo, será necesario actuar inmediatamente para garantizar la protección de alguna persona o grupo de personas antes de que haya sido posible determinar si los interesados tienen o no la condición de refugiados. Cuando aquellos que buscan refugio puedan entrar dentro de la categoría de personas de las que se ocupa el ACNUR, el Estatuto de la Oficina exige que se actúe en su favor. La finalidad perseguida es la de garantizar a las personas en apuros un trato acorde con los principios humanitarios universalmente reconocidos, independientemente de su condición. Resumiendo: en caso de duda, es mejor actuar.

5. Así pues, será absolutamente prioritario el intervenir rápidamente para garantizar la protección allí donde sea necesaria. El medio más efectivo de garantizar esa protección es la presencia del ACNUR allí donde se encuentren los refugiados.

6. Debe tenerse presente que las medidas tomadas al principio de la situación de emergencia pueden tener consecuencias importantes, tanto para el resto del tiempo que dure la protección (quizá incluso para otros grupos de refugiados que se encuentren en el país) como para la creación de soluciones permanentes.

2.2 Personas a las que se extiende la protección del ACNUR

1. La tarea fundamental del ACNUR es proporcionar protección internacional a los refugiados y buscar soluciones duraderas a sus problemas. La necesidad de protección internacional se debe al hecho de que los refugiados, a diferencia de los extranjeros normales, ya no gozan de la protección de su país de origen. Las razones para esto se

desprenden claramente de la definición que figura en el Estatuto del ACNUR, según la cual un refugiado es cualquier persona que se encuentra fuera de su país de origen y que, debido a fundados temores de ser perseguido no puede o no quiere acogerse a la protección de ese país. Las personas que se ajustan a esta definición son refugiados, independientemente de que hayan sido formalmente reconocidas como tales, o no, por una autoridad nacional o por el ACNUR.

2. A las personas que desean ser admitidas en un país como refugiados se las denomina, generalmente, solicitantes de asilo. En algunos casos puede determinarse que todas las personas que componen un grupo son refugiados, tal como se explica más adelante en el párrafo 3(2) Sin embargo, cuando no puede tomarse una decisión con respecto al grupo, como ocurre a veces al principio de una emergencia, el Alto Comisionado debe intervenir, de todos modos, en favor de los refugiados, para asegurar que se les conceda al menos asilo provisional y que no se les devuelva a su país de origen, ni a ningún otro país donde teman ser perseguidos, hasta que se adopte una decisión con respecto a su condición de refugiados y a la concesión de asilo permanente.

3. La condición de refugiado de una persona pudede determinarse principalmente de tres modos:

(1) Por el Alto Comisionado, después de constatar que una persona cumple los requisitos del punto 6 del Estatuto.

(2) Por el Alto Comisionado, igual que en el caso (1), pero referido a un gran número de personas, en conjunto, según lo que se llama determinación prima facie con respecto a un grupo. Esto es frecuente al comienzo de una situación de emergencia, cuando sería imposible aplicar el procedimiento (1).

(3) Por los Estados signatarios de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

4. Diversas resoluciones de la Asamblea General han ampliado las competencias iniciales del ACNUR, que se extienden así no sólo a las personas que el Estatuto del ACNUR considera como refugiados, sino también

(1) a las personas desplazadas, es decir a las personas que se hallan fuera del país en el que residían habitualmente y que, aunque no puedan ser consideradas estrictamente como refugiados según los términos del Estatuto, se encuentran, sin embargo, en una situación similar a la de los refugiados.

(2) a los ex-refugiados y ex-personas desplazadas repatriados a su país de origen.

(3) en casos específicos (previa petición del Secretario General o de la Asamblea General) a las personas desplazadas como consecuencia de algún desastre causado por el hombre y que haya tenido lugar dentro de los límites territoriales de su país de origen.

5. Esta ampliación de sus competencias significa que el ACNUR tiene también la responsabilidad de proteger a las personas desplazadas descritas en el punto (1). Las personas descritas en los puntos (2) y (3) quedan fuera del ámbito del Estatuto, de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967. Sin embargo, cuando presta asistencia a las personas incluidas en esas dos categorías, el ACNUR actúa según el espíritu del Estatuto, y tiene al menos la responsabilidad moral de asegurar el respeto a las normas humanitarias fundamentales internacionalmente reconocidas.

6. Sin embargo, hay algunos grupos de personas con respecto a los cuales será necesario actuar con prudencia: el ACNUR no tiene competencia para intervenir en favor de combatientes activos ni de personas armadas. La protección de tales personas puede entrar dentro del ámbito de competencias del CICR.

También habrá que tener en cuenta las cláusulas de exclusión que figuran en el párrafo 7 (d) del capítulo II del Estatuto referente a las personas con respecto a las cuales se tiene la fundada sospecha de que han cometido crímenes contra la paz, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, delitos graves de tipo no político, cometidos fuera del país en el que buscan refugio, o actos contrarios a los objetivos y principios de las Naciones Unidas. Obsérvese que las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que regulan el derecho de asilo para casos de persecución, excluyen también de ese derecho a tales personas. Así pues, dichas personas quedan fueran del ámbito de competencias del Alto Comisionado. No obstante, en caso de una afluencia masiva de personas es poco probable que haya que excluirlas a todas y, cuando la protección constituye claramente una necesidad humanitaria urgente, debe concedérseles el beneficio de la duda al menos hasta que se tenga una opinión justificada. Por supuesto, deberá informarse inmediatamente a la Sede de las medidas adoptadas, y pedirle consejo si fuera necesario.

2.3 Finalidad de la protección y medios para lograla

1. La finalidad de la protección internacional es asegurar que el trato que reciben los refugiados esté de acuerdo con las normas básicas internacionalmente aceptadas y especialmente con el principio de no-devolución según el cual ningún refugiado puede ser devuelto por la fuerza a un país en el que tema con razón que va a ser perseguido. Este principio figura en el párrafo 1.º del artículo 33 de la Convención de 1951 de las Naciones Unidas, y los Estados signatarios no podrán hacer con respecto a él ninguna excepción: "Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligren por causa de su raza, religión, nacionalidad, de su pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas". (El párrafo 2.º del mismo artículo prevé algunas excepciones muy limitadas para los refugiados a quienes se pueda razonablemente considerar como un peligro para la seguridad o para la comunidad del país en el que se encuentran).

2. Naturalmente, antes de que pueda lograrse esa finalidad, los solicitantes de asilo deben ser admitidos en el país en el que buscan refugio, sin ninguna discriminación por razones de raza, religión, nacionalidad u opinión política. "En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país". (Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 14 (1)). El párrafo 2.º de la Resolución 428 (V) de la Asamblea General, por la cual se aprobó el Estatuto, invita a los gobiernos a cooperar con el Alto Comisionado en el desempeño de sus funciones, entre otros medios, "admitiendo refugiados en sus territorios".

3. Así, cuando se produce una afluencia masiva de personas de las que deba ocuparse el ACNUR la prioridad absoluta será conseguir que se les conceda al menos asilo provisional. La presencia sobre el terreno y la rapidez de actuación son en general decisivas para la consecución de los objetivos del ACNUR, especialmente en los casos en que existe peligro de devolución o de abusos contra los derechos humanos como por ejemplo la detención arbitraria o los malos tratos. Obsérvese que, por principio, el ACNUR no propugna la concesión de asilo o refugio meramente provisional sino que hará más bien hincapié en la necesidad de conceder a los refugiados asilo permanente. Sin embargo, ésto puede no ser inmediatamente posible, y los representantes y los funcionarios sobre el terreno pueden decidir que en tales circunstancias sólo debe solicitarse asilo provisional, sin perjuicio de ulteriores esfuerzos para conseguir asilo permanente.

4. Las conclusiones del Grupo de Expertos sobre Refugio Provisional en casos de Afluencia Masiva que se reunió en Ginebra del 21 al 24 de abril de 1981 establecen que es

esencial que, después de su admisión en un país, los solicitantes de asilo sean tratados al menos según las siguientes normas humanitarias básicas:

a) no deben ser penalizados o expuestos a trato desfavorable simplemente porque su presencia en el país se considera ilegal y no deben estar sometidos a más limitaciones de movimientos que las necesarias en interés de la salud y el orden públicos;

b) deben gozar de los derechos fundamentales internacionalmente reconocidos, en particular los que establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos,

c) deben ser tratados como personas cuya trágica situación requiere una comprensión y una solidaridad especiales; deben recibir toda la asistencia necesaria y no deben ser sometidas a trato cruel, inhumano o degradante;

d) no se les debe someter a discriminación alguna por motivos de raza, religión, opinión política o país de origen;

e) deben ser consideradas como personas ante la ley, y gozar de libre acceso a los tribunales y a otras autoridades administrativas competentes;

f) la ubicación de las personas que buscan asilo debe determinarse en función de su seguridad y bienestar, así como de las necesidades de seguridad del Estado de acogida En la medida de lo posible, deben ser ubicadas a una distancia razonable de la frontera de su país de origen. Dichas personas no deben tomar parte en actividades subversivas contra su país de origen ni contra cualquier otro Estado;

g) debe proporcionárseles todo lo necesario para satisfacer sus necesidades vitales básicas, tales como alimento, techo, y servicios básicos de higiene y de salud.

h) debe respetarse la unidad familiar;

i) debe prestárseles toda la ayuda posible para la localización de sus familiares;

j) deben tomarse las medidas adecuadas para la protección de los menores y de los niños no acompañados;

k) debe permitírseles enviar y recibir correspondencia;

l) debe permitírseles recibir ayuda material de parientes o amigos;

m) en la medida de lo posible, deben tomarse las medidas adecuadas para el registro de nacimientos, muertes y matrimonios;

n) deben dárseles todas las facilidades necesarias para permitirles conseguir una solución duradera y satisfactoria;

o) debe permitírseles trasladar los bienes que hubieran traído al territorio del país en el que hayan conseguido una solución duradera; y

p) deben adoptarse todas las medidas posibles para facilitar sus repatriación voluntaria.

5. Las mismas conclusiones establecen también que, "Se permitirá a las personas que solicitan asilo ponerse en contacto con la oficina del ACNUR. Se permitirá al ACNUR tener acceso a las personas que solicitan asilo, y se le dará también la posibilidad de ejercer su función de protección internacional y de supervisar el bienestar de las personas que entren en los centros de acogida u otros centros de refugiados."

6. Estas conclusiones fueron aprobadas por los cuarenta Estados miembros del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado en su 32.ª Sesión. Las normas anteriormente reproducidas deben constituir la base y el marco de acción del ACNUR, y especialmente de los funcionarios sobre el terreno, para garantizar la protección en una situación de emergencia. En la próxima sección se examinan algunos de los instrumentos interna-

cionales que pueden invocarse al respecto. Los medios de acción efectivos para garantizar el respeto a los derechos descritos en este capítulo se exponen en la Segunda Parte

2.4. Instrumentos internacionales

1. Además del Estatuto, de la Convención de 1951, y del Protocolo de 1967 existen varios otros instrumentos internacionales que pueden ayudar a proteger a los refugiados. La Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos imponen, en cualesquiera circunstancias, determinadas obligaciones generales a los Estados Miembros de las Naciones Unidas, especialmente en lo que se refiere a la función de protección internacional del ACNUR. La Carta y la Declaración Universal son las dos expresiones más conocidas y menos controvertidas del principio humanitario que puede invocar el ACNUR, puesto que reafirman su fe en los derechos del hombre, en los principios de la justicia y del derecho internacional y en la igualdad de todos ante la ley.

2. Debe también prestarse atención a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos y, en particular, al párrafo 1.º del artículo 2 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, que dice así:

"Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

3. El principio de no devolución se recoge explícitamente en varios instrumentos internacionales adoptados tanto a nivel universal como regional. Los principales son la Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial, el Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Apátridas, la Convención de la OUA sobre Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esos instrumentos se dice, por ejemplo:

"Ninguna persona (que tenga motivos para invocar el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos) será sometida a medidas tales como la no admisión en la frontera o, en el caso de que ya haya entrado en el territorio en el que solicita asilo, la expulsión o devolución por la fuerza a ningún Estado donde pueda ser objeto de persecución." (Artículo 3, 1, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial, aprobada por la resolución 2312 (XXII) de la Asamblea General, en 1967)

"Un extranjero no podrá en ningún caso ser deportado o devuelto a un país –sea o no su país de origen– en el que su derecho a la vida o a la libertad personal corra el riesgo de ser violado a causa de su raza, nacionalidad, religión, condición social u opinión política." Artículo 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ("Pacto de San José, Costa Rica"), de 1969.

4. Los instrumentos de carácter regional firmados en favor de los refugiados tienen consecuencias importantes para la función de protección del ACNUR. Un ejemplo notable de ello es la Convención de la OUA, en cuyo artículo 1 se da una definición del término "refugiado" más amplia que la que figura en el Estatuto del ACNUR, en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967, puesto que se aplica:

"a toda persona que, por motivos de agresión exterior, ocupación, dominación extranjera u otros acontecimientos que hayan perturbado gravemente el orden público en la totalidad, o en una parte, de su país de origen o nacionalidad, se vea obligada a abandonar su lugar habitual de residencia para buscar refugio fuera de su país o nacionalidad".

Esta amplia definición del término "refugiado" coincide "grosso modo" con la definición del término "persona desplazada"

que aparece en el apartado (1) del párrafo 2.2.4, y tiene la misma importancia para la función de protección del ACNUR. En los casos en que puedan aplicarse dos instrumentos, uno de carácter universal y otro regional, con diferentes definiciones o disposiciones, el ACNUR intentará conseguir que se aplique el más liberal de los dos.

5 Naturalmente, la función de protección del ACNUR es más fácil de llevar a cabo en los países que han firmado los instrumentos pertinentes. El artículo 35 de la Convención de 1951 obliga a los Estados signatarios de la misma a cooperar con el ACNUR en el ejercicio de sus funciones, y especialmente en la de supervisar la aplicación de las disposiciones de la susodicha Convención. Incluso cuando la emergencia tiene lugar en un país no signatario de los instrumentos internacionales, puede llamarse la atención del gobierno sobre los mismos ya que éstos establecen unas normas de tratamiento internacionalmente reconocidas, como lo demuestra el gran numero de Estados que los han firmado. Asimismo, la fuerza moral de las conclusiones del Comité Ejecutivo no se limita solamente a los Estados signatarios de la Convención puesto que los Miembros del Comité Ejecutivo son elegidos por la comunidad internacional en su conjunto y actúan en nombre de la misma.

2.5 Los Convenios y los Protocolos de Ginebra y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

1. Como promotor del derecho humanitario internacional, el CICR, desempeña un papel importante en la medida en que aumenta la protección de los refugiados y de las personas desplazadas, especialmente en caso de conflicto armado· la protección de los refugiados es una preocupación importante del derecho humanitario internacional aplicable en los casos de conflicto armado. Además de las tareas de supervisión confiadas a las Potencias Protectoras por los cuatro Convenios de Ginebra de agosto de 1949 y por sus Protocolos adicionales de 1977, el CICR está también habilitado para visitar y asistir a todas las personas protegidas por los Convenios. Puede incluso asumir las tareas encomendadas a las Potencias Protectoras en el caso de que no haya sido posible designar a tales Potencias.

2. Según el Cuarto Convenio de Ginebra, los refugiados y personas desplazadas son personas protegidas cuando "se encuentren, en caso de conflicto u ocupación, en poder de una Parte contendiente o de una Potencia ocupante de la cual no sean súbditas". Dicho Convenio prevé además la reunificación de las familias dispersas, la supervisión de todos los lugares donde se encuentren las personas protegidas y otras actividades humanitarias de carácter general.

3. En el artículo 44 del Cuarto Convenio se dispone que:

"Al tomar las medidas de custodia previstas en el presente Convenio, la Potencia en cuyo poder se encuentran las personas protegidas no habrá de tratar como extranjeros enemigos, exclusivamente sobre la base de su pertenencia jurídica a un Estado adverso, a los refugiados que, de hecho, no disfruten de la protección de ningún gobierno" (El subrayado es nuestro).

4. El artículo 70 del Cuarto Convenio de Ginebra, que trata de los delitos cometidos antes de la ocupación, dispone también que:

"Los ciudadanos de la Potencia ocupante que, antes del comienzo del conflicto, hayan buscado refugio en el territorio ocupado no podrán ser detenidos, procesados, condenados, o deportados fuera del territorio ocupado, si no es por infracciones cometidas después del comienzo de las hostilidades o por delitos de derecho común cometidos antes del comienzo de las hostilidades que, según la legislación del Estado cuyo territorio se halle ocupado, hubieran justificado la extradición en tiempo de paz". (El subrayado es nuestro).

Así pues, las personas que huyeron de su país de origen antes del comienzo de las hostilidades, y que encontraron refugio o asilo en el país ocupado, están consideradas como refugiados.

5. Las disposiciones pertinentes se vieron reforzadas después por el artículo 73 del primer Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra relacionado con la protección de las víctimas de conflictos armados internacionales, el cual dispone que:

"Las personas que, antes del comienzo de las hostilidades, fueren consideradas como apátridas o refugiadas en el sentido de los instrumentos internacionales pertinentes aceptados por las Partes interesadas o de la legislación nacional del Estado que las haya acogido o en el que residen, lo serán en todas las circunstancias y sin ninguna distinción de índole desfavorable, como personas protegidas en el sentido de los Títulos I y III del IV Convenio." (El subrayado es nuestro).

6 En relación con la reunificación de las familias dispersas, el artículo 26 del Cuarto Convenio de Ginebra dispone que:

"Cada Parte contendiente facilitará las búsquedas emprendidas por los miembros de familias dispersadas por la guerra para reanudar los contactos entre unos y otros y reunirse de nuevo si fuese posible. Facilitará en especial la acción de los organismos consagrados a esa tarea, a condición de que los haya aprobado y cumplan las medidas de seguridad tomadas por ella" (El subrayado es nuestro).

Este artículo se refiere a la reanudación de los lazos familiares y, por lo tanto, se aplica solamente a los miembros de las familias dispersas. Las partes en conflicto no sólo deben permitir que los miembros de las familias dispersas lleven a cabo las averiguaciones necesarias sino que deben facilitarlas. El fin primordial de ese artículo es la salvaguardia de la unidad familiar y la reanudación de los contactos entre los miembros de un grupo familiar. A este respecto, el artículo 74 del primer Protocolo Adicional reafirma y refuerza las obligaciones de las partes en conflicto.

7. En relación con la supervisión de los lugares donde se encuentran las personas protegidas, el artículo 143 del Cuarto Convenio de Ginebra dispone, entre otras cosas, que:

"Los representantes o delegados de las Potencias Protectoras estarán autorizados a trasladarse a todos los lugares donde hayan personas protegidas, especialmente a los lugares de internamiento, detención o trabajo.

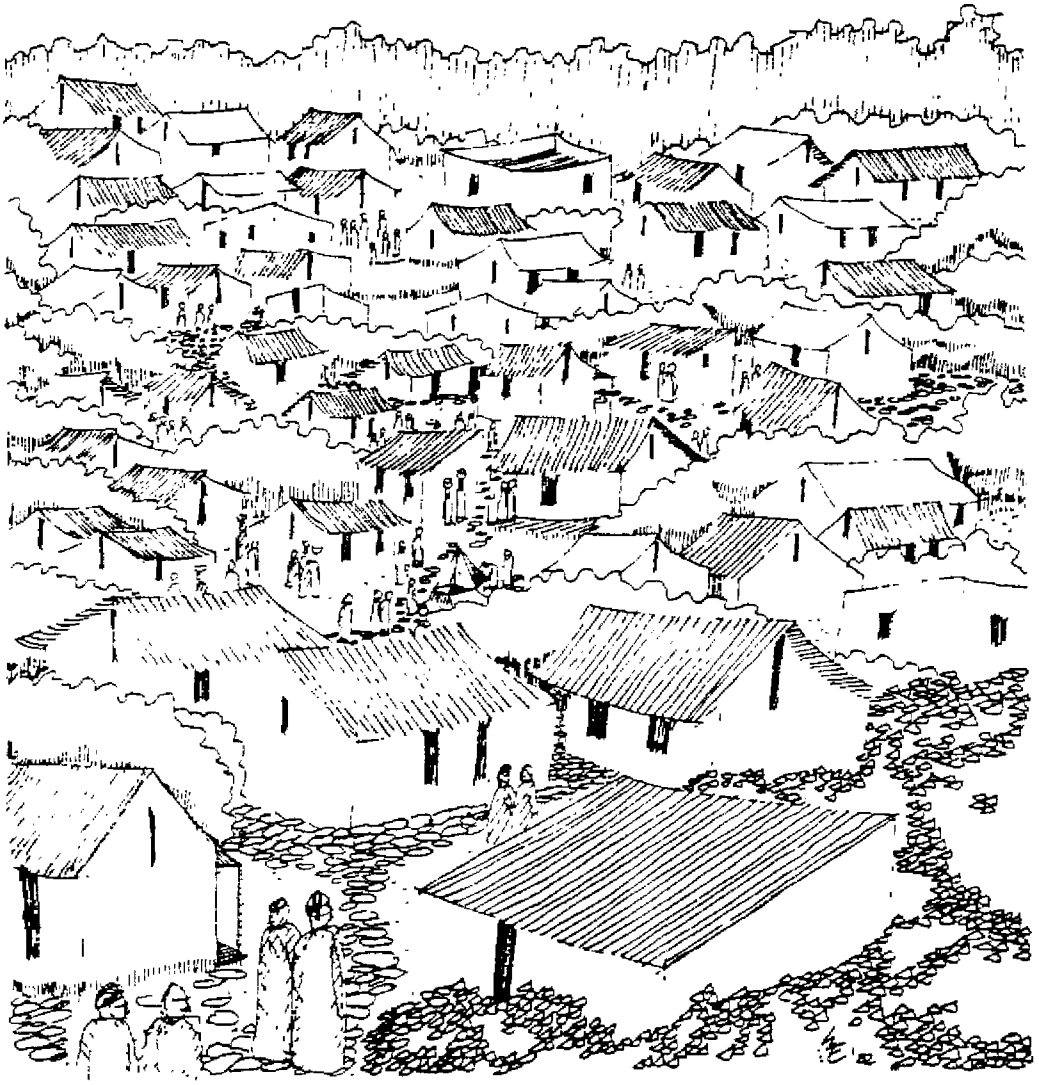
"Tendrán acceso a todos los locales utilizados por personas protegidas y podrán conversar con ellas sin testigos, por intermedio de un intérprete si ello fuera necesario.

"Los delegados del Comité Internacional de la Cruz Roja gozarán de idénticas prerrogativas".

Por consiguiente, debido al papel que desempeña en los conflictos armados, el CICR puede a veces visitar a detenidos que son de la incumbencia del Alto Comisionado, pero a los que pueden no tener acceso los representantes del ACNUR. Estas visitas, que pueden tener un gran valor desde el punto de vista humanitario, son un complemento valioso de la acción del ACNUR.

8. En relación con las actividades humanitarias de carácter general, el artículo 10 del Cuarto Convenio dispone que:

"Las disposiciones del presente Convenio no constituyen obstáculo para las actividades humanitarias que el Comité Internacional de la Cruz Roja o cualquier otro organismo humanitario imparcial, emprendan para la protección de las personas civiles y para el auxilio que haya de aportárseles, mediante aprobación de las Partes contendientes e interesadas."

Este artículo permite cualquier iniciativa-va o actividad que se considere necesaria en favor de las personas protegidas, incluso si no está explícita o implícitamente prevista en el Convenio. Este derecho de iniciativa concedido al CICR o a cualquier otra organizacón humanitaria imparcial es considerado por la Cruz Roja Internacional como una prerrogativa de la mayor importancia.

9. En asuntos de interés común, el CICR, la Liga de Sociedades de la Cruz Roja y el ACNUR mantienen estrechas relaciones de trabajo y celebran consultas con regularidad. Debe observarse que los servicios de la Agencia Central de Búsquedas del CICR (véase el capítulo 11) y los documentos de viaje concedidos por el mismo pueden ser un valioso instrumento de protección para los refugiados.