



Desplazamiento forzado en 2012: Actuales dilemas del ACNUR¹

António Guterres

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

El ACNUR enfrenta actualmente una situación dramática, ya que cuatro agudas crisis de refugiados se están desarrollando simultáneamente en Malí, Siria, Sudán/Sur de Sudán y la República Democrática del Congo. Estas ocurren mientras nos esforzamos por responder a las persistentes consecuencias de las graves emergencias ocurridas en 2011 en Costa de Marfil, el Cuerno de África, Libia y Yemen, y continuamos apoyando a millones de refugiados en situaciones prolongadas.

Con frecuencia esto implica tomar decisiones difíciles. Continuamos recibiendo un fuerte apoyo de nuestros donantes, pero las exigencias que recaen sobre nosotros van aumentando, mientras que los recursos disponibles se mantienen al mismo nivel. Estamos llamados a atender las necesidades de refugiados, personas desplazadas internamente y retornados, en un entorno operativo cada vez más impredecible y complejo, en un momento en el que con frecuencia no tenemos la capacidad de hacer todo lo que quisiéramos. Esto acarrea una serie de importantes dilemas.

1. ¿Cómo elegir entre el fortalecimiento de nuestra respuesta de emergencia y la inversión en soluciones para las situaciones prolongadas?

No es cuestión de elegir uno u otro, sino de encontrar el equilibrio adecuado. Este se inclina por el hecho de que es posible posponer las actividades destinadas a garantizar soluciones en una

¹ Este texto es una versión editada de las declaraciones emitidas por el Alto Comisionado en la sesión de clausura de la 63ª Sesión del Comité Ejecutivo del ACNUR, 5 de octubre 2012.

situación prolongada, pero no puede posponerse una respuesta de emergencia a una crisis en la cual las personas son forzadas a atravesar fronteras y necesitan asistencia inmediata. Para garantizar que esto no socave gravemente nuestra capacidad de ofrecer soluciones en situaciones prolongadas, es necesaria una serie de cosas.

En primer lugar, es importante tratar de introducir a la comunidad de desarrollo - y no sólo a la comunidad humanitaria - en la perspectiva de las soluciones. La financiación humanitaria por sí sola no será suficiente para hacer frente a todos los desafíos relacionados con la sostenibilidad y la efectividad de las soluciones. Mientras tratamos de apoyar la repatriación voluntaria o la integración local, o los mecanismos de autosuficiencia para las personas que atendemos, también tenemos que involucrar a otros actores, incluyendo a los socios de desarrollo. Este es el mérito de la Iniciativa de Soluciones Transitorias que estamos poniendo a prueba junto con el PNUD y otros socios en el Este de Sudán y Colombia.

Este puede ser un proceso complejo, con diferentes culturas organizativas, enfoques y marcos de tiempo. En este caso, los Estados miembros pueden desempeñar un papel fundamental para ayudarnos a aunar esfuerzos. Tenemos que incluir a los actores de desarrollo desde las primeras etapas de una crisis de refugiados e involucrarlos en la prestación de apoyo a las comunidades receptoras al mismo tiempo que se inician los primeros pasos hacia las soluciones para los refugiados.

Es importante incorporar una orientación hacia las soluciones desde el principio de una emergencia. Las inversiones tempranas en educación, medios de vida sostenibles y actividades de autosuficiencia son fundamentales para evitar el fomento de la dependencia que puede provocar que las soluciones sean más difíciles en el futuro.

2. ¿Cómo, en una operación de emergencia en la cual los recursos son escasos, elegir entre la asistencia para salvar vidas y las actividades básicas de protección?

La única opción es hacer ambas cosas. No es posible elegir, porque la asistencia para salvar vidas es parte de la prestación de la protección y muchas actividades de protección claramente salvan vidas. Evitar el reclutamiento de jóvenes por parte de grupos armados, garantizar el carácter civil/humanitario del asilo, prevenir y responder a la violencia sexual y de género son tan importantes como el suministro de agua o medicina en una situación de emergencia.

Así es que no existe elección, ambas son necesarias. Cuando los recursos son escasos, tenemos que encontrarlos. No quiero ver al ACNUR en una situación en la que tengamos vernos obligados

a hacer este tipo de elección. Hemos podido evitarlo hasta ahora y espero que podamos seguir haciéndolo. Debemos hacer ambas cosas.

3. ¿Cómo establecer prioridades entre las operaciones de refugiados y el apoyo a las personas desplazadas internamente?

Nuestras responsabilidades con los refugiados son cualitativamente diferentes a aquellas con las personas desplazadas internamente debido a la naturaleza del mandato con los refugiados del ACNUR y la específica condición de los refugiados en el derecho internacional. Con respecto a los desplazados internos, la responsabilidad principal recae en los Estados y nuestro papel es parte de un compromiso interinstitucional compartido bajo el marco del enfoque de grupos temáticos, en los cuales tenemos la responsabilidad de liderar los grupos temáticos de protección, albergue de emergencia y coordinación y gestión de los campamentos.

Determinar si dar prioridad a los programas para refugiados o a los programas para desplazados internos a veces conduce a dilemas muy difíciles, en momentos en que nuestros recursos son insuficientes para cubrir todas las exigencias que recaen sobre nosotros. Pero en última instancia, nuestras decisiones deben ser guiadas por el imperativo primordial de responder a las necesidades más acuciantes. La dignidad humana no depende del estatus.

Tenemos que encontrar el equilibrio adecuado teniendo en cuenta estas dos consideraciones: admitir la diferencia de nuestras responsabilidades, reconociendo al mismo tiempo la dignidad humana de todas las personas afectadas por las crisis. Seguimos comprometidos en garantizar que podemos cumplir plenamente nuestro mandato en las diferentes emergencias de refugiados que actualmente estamos enfrentando. Pero en 2012, también movilizamos un mayor volumen de financiamiento no asignado para las operaciones con desplazados internos, mostrando que un enfoque equilibrado siempre es posible.

4. ¿Cómo elegir entre la prestación de protección y asistencia para salvar vidas en entornos muy inseguros y garantizar la seguridad de nuestro personal?

Nunca descartaremos cualquier recurso que sea necesario para garantizar la seguridad de nuestro personal. Desde el punto de vista de la asignación de recursos, la seguridad del personal ha sido y seguirá siendo nuestra primera prioridad. Pero independientemente de la cantidad de recursos que invirtamos en la mejora de la seguridad de nuestros colegas, es imposible garantizar que sus actividades no correrán riesgos. Así, el argumento real no es la aversión al riesgo, sino la gestión

del riesgo. Es cuestión de entender cómo podemos crear las condiciones para quedarnos, en lugar de definir las situaciones en las que tenemos que irnos.

Esta es, nuevamente, una situación muy compleja que supone duras disyuntivas. Aquí, me gustaría reconocer la valentía de nuestros colegas. Muchos de ellos elegirían, si se les permitiera, ir siempre a las situaciones más peligrosas. A veces debemos impedir que lo hagan. También tenemos que entender que los riesgos de seguridad que afectan a las personas que atendemos son en muchas situaciones mucho más dramáticos que aquellos enfrentados por nuestro propio personal.

Tenemos que invertir en *software* - formación, preparación y análisis - pero los dos elementos fundamentales para garantizar la seguridad de nuestro personal son, en primer lugar, la fidelidad a los principios humanitarios de imparcialidad, neutralidad e independencia y, en segundo lugar, la capacidad de llegar a las comunidades y a los actores en un conflicto con el fin de hacerles entender los verdaderos motivos de nuestras acciones, los cuales se basan en las necesidades de todas las personas. Nuestros motivos no tienen nada que ver con las causas del conflicto o con agendas políticas. Dicho esto, hemos sido testigos de la aparición de una serie de actores que no respetan a los humanitarios, como las bandas criminales o aquellos que, por razones políticas, consideran a los humanitarios como objetivos legítimos, obligándonos a adoptar mayores medidas de seguridad.

5. ¿Cómo equilibramos nuestra participación en misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas integradas en contraposición con la necesidad de preservar la autonomía del espacio humanitario?

En situaciones donde existe una misión multidimensional de mantenimiento de la paz o una misión política de la ONU, el principio de integración requiere una alianza estratégica entre la misión y el Equipo de País de la ONU, lo cual en muchos casos significa la integración estructural de la función de coordinación humanitaria dentro de la misión. El 95 por ciento de estas situaciones no presenta ningún problema. Pero en el restante cinco por ciento, podemos tener operaciones de mantenimiento de la paz donde no hay paz que mantener, y las fuerzas de paz se convierten en parte del conflicto.

En estas situaciones siempre hemos tomado la posición de que la ONU no debe adoptar la fórmula de una misión integrada o, si tal fórmula se convierte en una elección mundial, debemos asegurarnos de que la integración no es estructural y que se limita al nivel de discusión y consulta estratégicas. Es de suma importancia preservar la autonomía del espacio humanitario y mantener

nuestra lealtad con los valores humanitarios y los principios de independencia, neutralidad e imparcialidad.

Esto nos ha puesto en algunas situaciones complejas. Estoy profundamente convencido que en caso de duda, la preservación del espacio humanitario y la autonomía de la acción humanitaria, imparcial, neutral e independiente deben ser los criterios fundamentales para la toma de decisiones.

6. ¿Cómo equilibramos la necesidad imperiosa de contar con una organización central muy austera y una fuerte y descentralizada operación en el terreno, con la necesidad de garantizar una clara dirección estratégica y supervisión?

Yo no creo que esto sea un dilema difícil, siempre que dispongamos de un enfoque claro y coherente. Para una organización como el ACNUR, nuestra efectividad se mide por nuestra capacidad en el terreno y el apoyo al terreno debe estar lo más cerca posible del punto de entrega de los servicios. Sin embargo, también es necesaria una fuerte estructura de mando central. Aquí, tenemos que hacer una distinción que no siempre se hace en las organizaciones internacionales: la distinción entre una fuerte capacidad central para la dirección estratégica y la supervisión, y una enorme burocracia en la cual el tiempo se dedica al mutuo envío de correos electrónicos y a complicar el proceso de toma de decisiones.

La elección aquí ha sido muy clara. Hemos trasladado fuera de Ginebra una serie de funciones que deben realizarse en lugares menos costosos o más cerca del punto de entrega, mediante la creación de nuestro Centro Global de Servicio en Budapest y, más recientemente, el Centro Amman para servicios de tecnología de la información.

También hemos ido fortaleciendo lentamente nuestra capacidad de supervisión, control del programa, gestión financiera y protección, y en algunas áreas técnicas, por ejemplo, agua y saneamiento, nutrición y educación, por lo cual hoy tenemos en la sede una capacidad más fuerte que hace cinco años. No siempre es fácil encontrar el equilibrio correcto a este respecto. No es nuestra función crear ministerios en nuestra sede central. Necesitamos tener una estructura sencilla, pero también participar sistemáticamente con los socios en la sede y en el terreno, y asegurarnos de que hemos proporcionado un fuerte apoyo estratégico y técnico, incluyendo la habilidad de seleccionar a los socios adecuados y supervisar sus actividades.

Sigo muy interesado en mantener nuestra estructura central tan austera como sea posible. Estoy profundamente convencido de que no podemos permitirnos el lujo de gastar dentro de la

organización el dinero que es urgentemente necesitado para responder a los dramáticos problemas de las personas que atendemos.

7. ¿Cómo podemos encontrar el equilibrio entre el mantenimiento de la integridad del mandato sobre los refugiados del ACNUR y la participación constructiva en los mecanismos de coordinación interinstitucionales?

Una vez más, creo que el balance es claro. Tenemos un mandato único anclado en el derecho internacional que nos da responsabilidades específicas en relación con los refugiados. En una emergencia de refugiados o una crisis con un amplio componente de refugiados, la responsabilidad de la coordinación de una respuesta para los refugiados recae en el ACNUR. Cuando todo lo demás falla, seguimos siendo el proveedor de última instancia.

Pero no podemos hacerlo solos, y debemos recurrir a la creciente diversidad de alianzas disponibles a través de la ONU y la comunidad humanitaria más amplia, incluyendo a las ONG, y la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Tenemos que crear mecanismos para la coordinación, el intercambio de información, la participación y la implicación estratégica de todos los socios, con el fin de garantizar que nuestro papel en las situaciones de refugiados es entendido y aceptado. Esto también incluye el establecimiento de un mecanismo para la interacción con otras formas de coordinación que podrían ya estar siendo aplicadas.

Por otro lado, cuando se trata de desplazamientos internos u otras crisis que no están directamente relacionadas con nuestro mandato hacia los refugiados, estamos comprometidos como parte del sistema humanitario general. Allí, nuestro papel es definido por nuestras responsabilidades según el enfoque de grupos temáticos u otros mecanismos de coordinación humanitaria que pueden estar vigentes. Hemos sido muy activos en el desarrollo de la Agenda para la Transformación y continuaremos trabajando con nuestros socios para garantizar que el sistema sea lo más efectivo posible.

En las recientes emergencias en Siria y Malí, hemos podido - junto con el Coordinador de la Ayuda de Emergencia, el sistema de la ONU en su conjunto y la comunidad humanitaria en general - encontrar el equilibrio adecuado y vincular la respuesta a los refugiados a otras áreas de la acción humanitaria. Debemos aprender de estos ejemplos para replicarlos en el futuro, y evitar este problema, que en mi opinión tiene una solución muy fácil, convirtiéndolo en un dilema que no tiene por qué existir.

Principios fundamentales

Existen ciertos principios que deben guiarnos cuando tenemos que tomar este tipo de decisiones, que no siempre son fáciles, y para las cuales es posible que no existan respuestas obvias.

El primer principio es poner los **intereses de las personas que atendemos** en el centro de nuestra toma de decisiones. En caso de duda, sus necesidades, derechos y dignidad deben ser la consideración primordial.

Un segundo principio es el reconocimiento de la importancia esencial de la **asociación**. Muchos de estos dilemas se pueden superar si podemos reunir el número de actores que son necesarios para garantizar que todos los aspectos de una respuesta pueden ser efectivamente cubiertos. Ya no podemos seguir creyendo en la idea de que podemos hacerlo solos.

En tercer lugar, en caso de duda, **adoptar un enfoque basado en principios**. Tiendo a ser una persona pragmática, habiendo estado en la política toda mi vida. Pero en el momento de decisiones muy difíciles, cuando la elección no es clara, debemos atenernos a nuestros principios.

Y, por último, **ser responsable**. Crear condiciones dentro de un marco de rendición de cuentas para las personas que atendemos, nuestros socios, los Estados miembros y la organización como tal.

Me gustaría terminar con una opinión poco ortodoxa. Con todas estas condiciones y criterios, siempre nos encontramos en momentos en los cuales la situación es tan compleja que no existe un modelo matemático que pueda darnos una solución óptima. Cada vez que eso sucede, al final tenemos que confiar en nuestra intuición y nuestro sentido común, con una condición: que la intuición y el sentido común se basen en un profundo conocimiento y un análisis sensato. Frente a una elección difícil, uno no puede permitirse descuidar los detalles.