
El ACNUR, las migraciones internacionales y el derecho de asilo y refugio*

*Eduardo Arboleda***

1. El ACNUR: sus orígenes, funciones y parámetros

- Desde sus inicios, las Naciones Unidas reconocieron que la tarea de proteger a los refugiados era una cuestión de interés internacional.
- Es decir, se reconoció que la comunidad de los Estados debía asumir la responsabilidad colectiva por las personas que huyen de las persecuciones.
- En 1949, la Organización de las Naciones Unidas decidió asumir una responsabilidad directa por la acción internacional a favor de los refugiados. También, decidió crear un organismo que permaneciera lo más alejado posible de las consideraciones políticas con que tenía que enfrentarse la Secretaría de las Naciones Unidas.
- Por lo tanto, la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), fue creada en enero de 1951, por un periodo de tres años.
- Sin embargo, poco después de la creación del ACNUR, resultó evidente la necesidad de que las Naciones Unidas prestaran una atención continua a los problemas de los refugiados. Por esta razón, la Asamblea General decidió prorrogar el mandato del ACNUR a un periodo de cinco años después de 1954. Como los problemas de los refugiados desgraciadamente no terminan e incluso se incrementan y agudizan, en la actualidad, el mandato del ACNUR se extiende en forma casi automática.

* Conferencia presentada en el IMRED, el 16 de noviembre de 1993.

** Representante regional adjunto y asesor jurídico para la Oficina Regional del ACNUR en México.

Funciones

- Las dos funciones principales del ACNUR son:
 - 1) La *protección* de los refugiados, y
 - 2) la búsqueda de soluciones permanentes a sus problemas.
- Esto se manifiesta en la primera frase del primer párrafo del Estatuto del ACNUR, que dice lo siguiente:

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, actuando bajo la autoridad de la Asamblea General, asumirá la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados...

La protección internacional

- La base jurídica de la función de protección que desempeña el ACNUR figura en el primer párrafo del Estatuto del mismo y en las resoluciones posteriores de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- También hay instrumentos jurídicos internacionales que son de importancia fundamental para la protección efectiva de los refugiados.
- Entre éstos, el más importante es la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, complementada por el Protocolo sobre Estatuto de los Refugiados de 1967.
- Estos instrumentos dan una definición general, aplicable universalmente, del término “refugiado”, y establecen las normas mínimas para su trato.
- En breve, definen a un refugiado como una persona que...

debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección del tal país...
- La Convención regula en detalle la condición jurídica de los refugiados, proporcionando así a los Estados contratantes una base uniforme para el

trato de las personas o los grupos de personas que tienen derecho a la protección.

- Por supuesto, en un mundo ideal, todos los Estados serían firmantes de esta Convención y respetarían todas las normas establecidas en ella. Desgraciadamente, la realidad es otra, ya que muchos Estados interpretan en forma muy rígida no sólo los derechos de los refugiados sino, lo más importante, la definición de un refugiado, la cual puede excluir a muchas personas que ameritan la protección internacional.
- Al 1 de enero de 1993, habían 115 Estados partes de la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967.

2. Panorama internacional

Migraciones y refugio a nivel internacional

- De acuerdo con el último informe del ACNUR titulado *El estado de los refugiados en el mundo*, que recientemente se publicó, la cantidad de personas que han huido de sus hogares de origen aumentó de 2 500 000 en 1970 a cerca de diecinueve millones en octubre de 1993. Incluso, se estima que uno de cada 130 habitantes del planeta es refugiado o desplazado.
 - Por lo tanto, en los últimos dos años, el ACNUR se ha visto de frente a las situaciones más difíciles de toda su historia.
 - Por ejemplo, hemos presenciado los movimientos masivos en el Medio Oriente debido a la situación en Iraq; confrontamos la tragedia de millones de refugiados y desplazados en el Cuerno de África, también en Liberia; fuimos testigos de la desintegración de la ex Unión Soviética y, hoy en día, más de 10% de la población de Tajikistán, una de las repúblicas más pobres de la ex Unión Soviética, se está desplazando.
 - Asimismo, el ACNUR se ha involucrado de una manera extraordinaria en la ex Yugoslavia, para tratar de prevenir los flujos masivos fuera del país. Ahí estamos dando asistencia, aproximadamente, a tres millones de refugiados, desplazados y otros grupos de poblaciones afectados por el conflicto.
-

-
- Por otra parte, hace menos de un mes vimos a más de medio millón de *tutsis* y *hutus* huir de Burundi hacia Ruanda y Tanzania, escapando a la guerra étnica.
 - El año de 1992 fue un año muy turbulento. Tres millones de refugiados fueron forzados al exilio. A nivel mundial, el número de refugiados sigue incrementándose. En la actualidad, un total de 19 000 000 de refugiados son asistidos por el ACNUR.
 - Al mismo tiempo, el ACNUR enfrenta el reto de repatriaciones masivas en Afganistán, Camboya, Iraq, Etiopía, Angola y África del Sur.
 - Solamente en 1992 se repatriaron 1 500 000 refugiados. Sin embargo, muchos de éstos regresan a países destruidos por guerras, lo que implica que vuelven a vivir situaciones de incertidumbre e inseguridad.
 - Anteriormente, nunca habíamos enfrentado una situación tan compleja y desafiante.
 - Es un hecho que la situación de los refugiados ha cambiado drásticamente en la última década debido a los movimientos masivos de personas. Quisiera explicar brevemente algunas de las características principales de estos movimientos masivos, porque repercuten en la situación de los refugiados a nivel mundial.
 - *Primera.* Hoy en día, los refugiados forman parte de un movimiento masivo de personas que se desplazan, tanto de un país a otro como en el interior de las fronteras de su propio país. Tenemos, por ejemplo, la ola masiva de trabajadores migrantes, evacuados, refugiados y desplazados internos que se produjo a raíz de la guerra del Golfo. Este movimiento representa un micro-cosmo del tipo de movimientos que estamos confrontando en la actualidad y que, sin duda, seguiremos enfrentando en la década de los años noventa.
 - No es ningún secreto que el proceso de ajuste, no sólo político sino económico, que estamos viendo en muchas partes del mundo, la creciente brecha económica entre el Norte y el Sur, las presiones de la pobreza y las aspiraciones a una vida mejor, constituyen elementos que, conjugados con los avances tecnológicos en transporte e información, han dado lugar a estos movimientos de personas.
-

-
- *Segunda.* Como consecuencia de lo anterior, las causas fundamentales de los flujos de refugiados se han vuelto más complejas. Actualmente ya no es tan fácil determinar quién es y quién no es refugiado, de acuerdo con la definición de la Convención de 1951.
 - La gran mayoría de desplazamientos de refugiados es el resultado de guerras civiles y conflictos regionales. Estas personas son víctimas de las rivalidades de los super poderes; de los regímenes autoritarios y opresivos; así como de la severa pobreza y la sobrepoblación.
 - En gran parte, los desplazamientos internos y externos en el contexto de Centroamérica se deben a estas causas.
 - Es decir, la estrecha relación entre factores políticos y económicos confunde algunas veces el problema de los refugiados con el problema de las migraciones económicas. Para el ACNUR es sumamente importante hacer esta distinción, pues no estamos para resolver el problema de las migraciones económicas y sólo tenemos mandato para aquellos considerados como refugiados.
 - *Tercera.* El desplazamiento no es sólo externo (de un país a otro) sino también interno (es decir, al interior de las fronteras de un Estado).
 - En Iraq, Etiopía y Mozambique, por ejemplo, la situación que provocó los desplazamientos externos también ha provocado grandes desplazamientos internos. El mismo fenómeno se manifestó en El Salvador.
 - Y para los desplazados internos, la definición de refugiado bajo la Convención de 1951 y las fronteras oficiales es irrelevante. Un etíope, por ejemplo, sufre lo mismo si cruza la frontera de Etiopía al Sudán que si se queda como desplazado interno en su propio país.
 - El problema que enfrentamos es que el mandato del ACNUR no nos da la capacidad de asistir a todos estos desplazados internos. Ésta es una situación que nos interesa resolver, no sólo porque somos una agencia humanitaria, sensible al problema, sino también porque el desplazamiento interno puede provocar, a su vez, el desplazamiento externo.
 - *Cuarta.* Los refugiados no sólo salen de los países del tercer mundo, también es un hecho que la mayoría de ellos encuentra asilo en estos países y que las cifras se incrementan en forma continua.
-

-
- *Finalmente*, uno de los cambios en relación con los movimientos masivos de personas y refugiados es el amplio desplazamiento que tiene lugar hoy en día, hacia Europa y Norteamérica, de personas que tratan de escapar de la pobreza en el tercer mundo, lo que ha provocado una crisis de asilo en los países desarrollados, particularmente en Europa.

3. La crisis del refugio en Europa y Norteamérica

- Europa Occidental tiene una larga tradición de asilo. A lo largo del siglo xx, constatamos que Europa ha tenido una política de refugio y asilo bastante liberal.
 - Sin embargo, el elevado número de refugiados/inmigrantes que empezaron a llegar a Europa en la década de los años ochenta ha creado serios problemas, tanto ahí como en Norteamérica.
 - Los procedimientos de determinación de refugiados establecidos en estos países ya no son los adecuados, debido al gran número de solicitantes.
 - Al mismo tiempo, este hecho ha creado problemas raciales entre la población europea y ha llevado a muchos gobiernos a modificar sus leyes de migración y asilo, con objeto de limitar el número de solicitudes.
 - De tal forma que, la generosa tradición de asilo hacia aquellos que sufren persecución está siendo seriamente amenazada. Es decir, el concepto mismo de asilo y refugio está siendo cuestionado y reconsiderado en toda la Comunidad Europea.
 - Como mencioné previamente, la causa principal de esta evolución es el gran número de solicitudes de asilo.
 - Las cifras que se manejan actualmente no son comparables con las del pasado. No sólo un gran número de personas del ex bloque soviético llega ahora a Europa Occidental, también muchos africanos, asiáticos y personas originarias del Medio Oriente solicitan asilo en la Comunidad Europea.
-

- ¿Son todas estas personas refugiados? Obviamente no, pero al no tener otra alternativa, solicitan asilo político para obtener un *status* legal en Europa. Esta situación crea serios problemas que se reflejan en el derecho de asilo, pues este último se está convirtiendo en la única posibilidad de obtener un derecho de residencia en estos países, ya que no hay otra manera de entrar a ellos.

4. Asilo y refugio en el contexto de Latinoamérica

- Latinoamérica también ha tenido una larga tradición de asilo.
 - El Tratado de Derecho Penal Internacional, firmado en Montevideo en 1889, hace por primera vez mención al derecho de asilo, pero sin definir qué es un asilado y sólo exponiendo la obligación de protección.
 - A partir de entonces, otros tratados elaboran con mayor detalle la institución del asilo, que es calificada como humanitaria.
 - A nivel jurídico, es interesante notar que casi todos estos tratados se olvidan de aportar una definición de “asilado”. Los tratados que sí lo definen, especialmente la Convención sobre Asilo Territorial de 1954, en Caracas, lo hacen perfilando al asilado como un simple delincuente político. En sí, esta definición es mucho más rígida que la del refugiado, pues no habla de persecución por razones de raza, religión o nacionalidad y se limita a opiniones/razones políticas.
 - En esta primera época, Latinoamérica no necesitaba de la Convención de 1951 ni de la ayuda de la comunidad internacional para resolver las aisladas persecuciones internas. Por el contrario, el continente fue territorio de generoso asilo para ciudadanos de otras nacionalidades que llegaron a América escapando de persecución y discriminación sistemáticas.
 - La dos guerras mundiales, la guerra civil española y otros conflictos, poblaron a Latinoamérica de una gran cantidad de refugiados e inmigrantes. La mayor parte de origen europeo.
-

La "latinoamericanización" del refugio

- Pero, el sur de América Latina se transforma a principios de los años setenta. El advenimiento casi simultáneo de diversos regímenes militares y la aparición de la insurgencia armada a través de guerrillas rurales y urbanas generan una tensión abrumadora en todo el Cono Sur, con abundantes casos de refugio.
 - La caída de Allende en Chile, en septiembre de 1973, sirve de catapulta a esta nueva situación. Nacionales chilenos y extranjeros, simpatizantes del gobierno socialista, buscan protección fuera de las fronteras de Chile, principalmente en los países limítrofes. Idénticas situaciones se repiten en otros países de América del Sur, provocando una especie de escapatoria en cadena.
 - La legislación de asilo territorial, adecuada para atender a situaciones anteriores, estaba desactualizada para hacer frente a esta nueva situación.
 - Estos refugiados latinoamericanos ya no venían sencillamente a buscar trabajo y asentar sus familias en una atmósfera de paz. Eran militantes políticos, listos para la movilización, o para volver a su país en la primera ocasión posible. No eran de países distantes, por el contrario, eran de países vecinos. Su conformidad social también difería, la inmensa mayoría, de jóvenes, muchos de ellos sin familias y, la mayor parte, altamente politizados.
 - Para el ACNUR, el trabajo se hizo muy difícil y delicado puesto que los gobiernos desconfiaban de esta nueva generación militante y agresiva. Se improvisaron medios de protección, aparecieron los primeros albergues urbanos para refugiados, y se afinó el procedimiento de reasentamiento en terceros países. Además, el diálogo con los gobiernos se hizo difícil, debido a lo delicado de la situación y a la inestabilidad política. Por otro lado, la mayor parte de los países afectados no estaban jurídicamente adaptados.
 - Sin embargo, todavía esperaba a América Latina una nueva vuelta de tuerca: la aparición del fenómeno de refugio en masa, que hoy día es la regla a nivel internacional. Durante los últimos años de la década de los años setenta ya se habían producido salidas de poblaciones
-

de refugiados, especialmente desde Nicaragua a raíz de su convulsa situación interna.

- No obstante, en el año de 1979 se desencadena decididamente el refugio en masa. En pocos meses, a veces en semanas o días, poblaciones enteras emigraron hacia países vecinos en búsqueda de asilo. Como es habitual en estos casos, se asentaron en territorios muy próximos a las fronteras, zonas que eran a la vez permeables y casi incontrolables.
- Si América Latina estaba poco preparada para el refugio individual numeroso, mucho menos lo estaba para casos masivos. La legislación panamericana sobre asilo territorial, que podría reconocerse como asimilable al caso individual, resultaba insuficiente para legislar este nuevo fenómeno. Además, la debilidad socioeconómica de las regiones de refugio multiplicaba el problema y exigía una acción urgente y eficaz a fin de evitar tragedias en cadena.
- Pero, buena parte de la tormenta ya ha pasado. Muchos países latinoamericanos están ahora regidos por gobiernos democráticamente elegidos, que desarrollan su gestión en un contexto de legalidad. En El Salvador y Nicaragua, el proceso de pacificación se ha obtenido mediante un diálogo que era impensable a principios de los años ochenta. Si bien no podemos afirmar que los derechos humanos sean totalmente respetados, y que la situación en la mayoría de los países esté totalmente estable, sí ha desaparecido, en la mayor parte del continente, la política de la violación sistemática de los derechos humanos.
- Los procesos de repatriación de refugiados, por consecuencia, se han sucedido con bastante éxito en todo el continente. Primero fue el retorno de uruguayos, argentinos, chilenos, paraguayos y bolivianos. Más tarde, el de salvadoreños y nicaragüenses. Actualmente, estamos empeñados en la repatriación de guatemaltecos. Bien puede decirse que los refugiados no constituyen ya un problema crucial en el continente, como lo fue algunos años atrás. En el contexto mundial del refugio, América Latina ha pasado a ocupar un honroso lugar secundario.
- Sin embargo, no creo que nadie deba hacerse exageradas ilusiones. Las nuevas democracias son todavía muy frágiles y las tentaciones autoritarias no han desaparecido. La situación de Haití es muy preocupante.

En varios países se están produciendo movilizaciones internas de población por razones de miseria y de subdesarrollo. El narcotráfico ha adquirido dimensiones de conflicto nacional e internacional. La ola nacionalista y secesionista que aflige otras naciones europeas o asiáticas bien podría propalarse a nuestro continente.

- En una palabra, se atraviesa un periodo de calma, pero nadie puede asegurar que ésta no sea la que habitualmente precede a las tormentas.

5. Conclusiones

- En términos de conclusiones generales, es importante subrayar que los acontecimientos a nivel mundial han creado un nuevo clima para la aplicación de los principios establecidos en materia de protección de los refugiados, un clima con oportunidades así como con obstáculos sin precedentes.
 - Con el término de la época de la guerra fría, el alivio de las tensiones ha dado lugar a la reducción de los conflictos en algunas partes del mundo, a la par de un aumento en la cooperación internacional. Al mismo tiempo, estos acontecimientos han venido acompañados de tendencias inquietantes a nivel nacional que comprenden la situación de Estados y naciones, la violencia generalizada por el resurgimiento del nacionalismo y del separatismo étnico, el aumento en la frecuencia de los conflictos armados internos, con las consiguientes víctimas entre la población civil, y la inestabilidad política.
 - Además, circunstancias como la recesión económica, la creciente disparidad económica entre los países industrializados y los países en desarrollo, la degradación del medio ambiente y las catástrofes naturales, han hecho aún más complejo el carácter de las corrientes migratorias y de los refugiados.
 - En breve, todas estas circunstancias han contribuido a crear un problema de refugiados de tal envergadura y complejidad que impone exigencias considerables para la aplicación efectiva de los principios de protección, lo que hace más difícil la tarea del ACNUR de velar por el derecho al asilo y al refugio.
-