

NOTA SOBRE LA PROTECCION INTERNACIONAL
(Presentada por el Alto Comisionado)

Alvarez Vera

Introducción

1. En esta nota se exponen algunos de los principales problemas que actualmente preocupan al ACNUR en lo concerniente a la protección internacional. Como se verá, se ha prestado particular atención a las tendencias y las novedades ocurridas en relación con el asilo y la no devolución, así como a la definición de las personas a las que se considera con derecho a beneficiarse de protección internacional. De ambas cuestiones se ha tratado con cierto detenimiento por creer en los próximos años que plantearán importantes problemas a la comunidad internacional.
2. Los Estados están manifestando cada vez más inquietud ante el número creciente de personas que buscan asilo o pretenden beneficiarse de la protección que ofrece la condición de refugiado. Dado que prevenir es mejor que curar, no se puede por menos de felicitarse de la importancia dada por los Estados a la necesidad de evitar o de aliviar las circunstancias que provocan esos éxodos en masa a través de las fronteras; y, a este respecto, el estudio de las causas de esos movimientos ofrece una buena oportunidad para examinar la posibilidad de adoptar a tiempo medidas que conjuran la tragedia que representan muchas de esas corrientes de refugiados.
3. Al mismo tiempo, esta Oficina no puede por menos de reconocer que esos éxodos en masa seguirán desgraciadamente produciéndose a pesar de todos los esfuerzos que se hagan para reducir su escala y su frecuencia y, fiel a su mandato, está obligada a destacar la necesidad de una escrupulosa observancia de los principios fundamentales de la protección internacional y la importancia de encontrar soluciones al problema de los refugiados.
4. La estrecha atención que actualmente se presta a estos aspectos no debería, sin embargo, hacer olvidar los muchos problemas que actualmente se plantean en la esfera de la protección internacional. A esos problemas se alude en la presente nota y de ellos se trata también en el informe presentado por el Alto Comisionado en el trigésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General (A/37/12).

HCR/120/22/83

GE.83-01535

-2-

le

Reforzamiento de los principios de protección internacional

5. Hay actualmente indicios alentadores de que los principios de ^{la} protección internacional están siendo cada vez más ampliamente reconocidos y aceptados. Esto se aplica en particular al principio de no devolución, que, como resultado de su constante reafirmación por los Estados en el curso de los últimos años, está siendo cada vez más considerado como norma imperativa del derecho internacional, que no admite ninguna excepción.

6. También ha adquirido mayor realce la institución del asilo. Desde el 32º período de sesiones del Comité Ejecutivo son, en efecto, innumerables las personas a las que se ha concedido o que han seguido disfrutando de asilo. El hecho de que la situación de tantas personas haya podido solucionarse mediante el asilo demuestra la solidez de esa institución ya consagrada. Es también un tributo a la generosidad y a la buena voluntad de los gobiernos que tan liberalmente abren sus puertas a los refugiados. Particular mención merece asimismo a este respecto la conclusión adoptada por el Comité Ejecutivo en su 32º período de sesiones^{1/} de que, en situaciones de afluencia en gran escala, debe admitirse, al menos temporalmente, a las personas en busca de asilo en el Estado donde buscaron refugio en primer lugar. En la misma conclusión, el Comité Ejecutivo especificaba cierto número de normas básicas mínimas sobre el trato que en tales situaciones, debía concederse a las personas en busca de asilo. Esas normas fueron posteriormente aprobadas por la Asamblea General en su trigésimo sexto período de sesiones^{2/}.

7. La aceptación progresiva de los principios de la protección internacional se refleja en el creciente interés manifestado, no sólo por los gobiernos, sino también por otros grupos interesados -medios académicos, abogados, etc.- por los aspectos de promoción y divulgación de la labor de protección de la Oficina. Otro factor positivo ha sido la buena disposición de los Estados para establecer un diálogo más estrecho con el ACNUR sobre cuestiones relacionadas con la protección de los refugiados en sus respectivos territorios. De ese modo se da

1/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo sexto período de sesiones, Suplemento Nº 12 A (A/36/12/Add.1), párr. 57 2) II.A.1.

2/ Resolución 36/125, de 14 de diciembre de 1981.

regularmente a la Oficina la oportunidad de manifestar sus opiniones sobre los proyectos de normas legislativas que pueden afectar a los refugiados y a las personas en busca de asilo, y se la invita a participar en seminarios y cursillos para la capacitación de funcionarios de inmigración y otros funcionarios de los gobiernos que, en el curso de su trabajo, entran en contacto con refugiados. Se espera que este diálogo entre el ACNUR y los distintos gobiernos se intensifique y se desarrolle aún más en el futuro.

8. En el contexto de las actividades de promoción de la Oficina, cabe hacer constar también el número cada vez mayor de Estados partes en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y en el Protocolo de 1967, instrumentos firmados hasta ahora por 92 Estados Contratantes. Es alentador observar que esos instrumentos fundamentales sobre los refugiados han sido ya aceptados por Estados de la mayoría de las regiones del mundo. Como puede verse en el documento A/AC.96/INF.152/Rev.3, son también cada vez más los Estados que han adoptado procedimientos para la determinación de la condición de refugiado. En sucesivos períodos de sesiones del Comité Ejecutivo se ha destacado la importancia de la adopción de tales procedimientos.

9. La creciente aceptación y reafirmación por los Estados de los principios de la protección internacional tiene que considerarse, sin embargo, en el contexto de otras tendencias actuales -algunas de las cuales se exponen en el presente documento-, que indudablemente ejercerán una influencia en las medidas que se adopten en el futuro en la esfera de la protección.

Tendencias actuales y sus efectos en la protección internacional de los refugiados y de las personas en busca de asilo

10. No hay que olvidar que algunos de los problemas relacionados con el asilo han adquirido un carácter cada vez más complejo debido a la gran afluencia continua de personas que, en busca de asilo han llegado tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo. El nivel más elevado de oportunidades económicas en ciertos países ha provocado el movimiento en masa de personas de regiones menos desarrolladas que abandonan voluntariamente su país de origen, atraídas por la perspectiva que se les ofrece de mejorar de situación económica. Las actuales tendencias recesionistas del mundo desarrollado han limitado, sin

embargo, la capacidad de esos países para absorber grandes números de nuevos refugiados. Otro factor conexo es el resentimiento que actualmente se percibe contra los extranjeros -incluidos los refugiados-, a los que se ve como competidores en la lucha por unas oportunidades económicas reducidas. Frente a unas prácticas de admisión cada vez más restrictivas -como consecuencia de una reducción de las cuotas de inmigración-, muchas de las personas que forman parte de esas corrientes migratorias tratan de eludir las leyes de inmigración presentándose como personas en busca de asilo. Todos estos factores deben proyectarse sobre el telón de una disminución general del interés del público por la persona en busca de asilo, fenómeno que se ha calificado de "fatiga de la compasión".

11. Confrontados con esta evolución, los Estados más interesados han adoptado diversas medidas de carácter más o menos radical. En algunos Estados en los que las solicitudes de asilo se examinan individualmente, se ha recurrido a una aplicación muy estricta de los criterios de admisión, que en algunos casos equivale aparentemente a una presunción de inadmisibilidad como refugiados de ciertos grupos de personas en busca de asilo. También se han adoptado medidas para limitar o suprimir garantías de procedimiento -tales como ciertos recursos judiciales o administrativos-, a fin de reducir las solicitudes de asilo acumuladas. Otros países de primer asilo, ante una afluencia en gran escala, han recurrido a prácticas que se han calificado de "disuasión humanitaria", y que comprenden medidas de detención o de reducción al mínimo indispensable de las condiciones de vida en los campos de internamiento temporal. Por otra parte, se ha manifestado la opinión de que la existencia de ayuda internacional a las personas en busca de asilo constituye un elemento de atracción y se ha sugerido que esa asistencia se reduzca a fin de frenar la afluencia de tales personas. Varios países de primer asilo siguen admitiendo a personas en busca de asilo sólo en el estricto entendimiento de que todas ellas serán reasentadas.

12. Todas estas reacciones de los gobiernos reflejan el deseo comprensible de resolver lo que parecen ser problemas insolubles. La Oficina comprende perfectamente las legítimas preocupaciones de los distintos gobiernos. Es, por supuesto, indudable que sólo los refugiados deben ser reconocidos como tales y que a las

personas que no tienen un motivo razonable para pretender a la condición de refugiado no debe ni empezar a aplicárseles el procedimiento de determinación de la misma; para eso es imprescindible adoptar medidas que permitan descartar las solicitudes abusivas. Dicho esto, hay que advertir que la orientación general de algunas de las medidas disuasorias adoptadas por los Estados ha dado lugar a cierta preocupación a causa de sus posibles repercusiones negativas sobre los principios establecidos de la protección internacional. Esta preocupación se refiere en particular a la interpretación indebidamente restrictiva de los criterios para la determinación de la condición de refugiado y, en algunos casos, a una tendencia a relacionar la concesión de la admisión, incluso temporal, con la existencia de posibilidades individuales de reasentamiento.

13. Esta compleja evolución ha concentrado cada vez más la atención sobre las causas de las corrientes de refugiados en gran escala, lo que a su vez ha dado lugar a peticiones de revisión -en sentido restrictivo aunque no se siga expresamente- de las leyes y prácticas vigentes en materia de refugiados. El Alto Comisionado cree, por su parte, que la respuesta a los problemas actuales ha de buscarse ante todo en un examen de las causas de los movimientos en gran escala, que no comprometa los principios de la protección internacional. Siempre que se produzcan movimientos de refugiados en gran escala, deben aplicarse los principios de solidaridad internacional y repartición de la carga, con miras a una solución satisfactoria y rápida. La aplicación práctica de estos principios puede adoptar muy diversas formas, entre las que figura el ofrecimiento de oportunidades de reasentamiento o de asistencia material y financiera, en espera de una solución duradera basada en la repatriación voluntaria, el asentamiento local o el reasentamiento. Por último, y no es esto lo menos importante, la solidaridad internacional y la repartición de la carga pueden también manifestarse en forma de apoyo político y moral a los Estados más directamente afectados por la afluencia de refugiados en gran escala.

14. Solidaridad internacional y repartición de la carga tienen particular importancia en relación con las personas en busca de asilo que han sido admitidas, pero para las que no es fácil encontrar una solución duradera. Esas personas se encuentran muchas veces en una situación particularmente dura, debido a que no pueden beneficiarse más que de una limitada gama de derechos económicos y sociales. Están así condenadas a un ocio forzoso, generalmente en campos en los que son durante mucho

tiempo dependientes de la asistencia internacional. La solidaridad internacional y la repartición de la carga debieran estar orientadas a aliviar la situación de esas personas mediante la adopción, por ejemplo, de medidas que, en espera de que pueda encontrarse una solución más satisfactoria, las convierta en autosuficientes.

15. La experiencia ha demostrado que en los casos de afluencia en gran escala puede haber muchas personas que quizá no reúnan las condiciones necesarias para ser permanentemente admitidas como refugiados, pero que por distintas razones no pueden volver a su país de origen, ya porque las autoridades de ese país no están dispuestas a readmitirlas ya porque su regreso podría acarrearles dificultades excepcionales. Las personas de esa categoría se encuentran frecuentemente en la situación de inmigrantes ilegales y pueden como tales ser detenidas o estar expuestas a otras restricciones de su libertad de movimientos. La suerte de esas personas debería también ser tenida en cuenta en relación con las medidas humanitarias que se adopten en el contexto de la solidaridad internacional y de la repartición de la carga.

16. La Oficina sigue creyendo que los países de origen tienen, por su parte, que hacer todo lo que puedan para que sea factible la solución de la repatriación voluntaria. En algunos casos, esa repatriación es, no sólo la mejor solución, sino también la única. Al facilitar esa solución, el país de origen debería poder contar con la asistencia necesaria de la comunidad internacional. La grave situación de los refugiados que, en ciertos casos de afluencia en masa, experimentan grandes sufrimientos y dificultades en su exilio no puede por menos de subrayar, desde un punto de vista humanitario, la apremiante necesidad de que todas las partes interesadas busquen una solución a las dificultades internas que ocasionaron el éxodo, facilitando así la repatriación voluntaria. Al destacar la importancia del retorno como solución para los refugiados, la Oficina tiene que hacer igualmente hincapié en el principio cardinal del carácter voluntario de la repatriación. Y, a este respecto, destaca en particular los importantes principios y consideraciones que se formulan en la conclusión que, acerca de la repatriación voluntaria, adoptó el Comité Ejecutivo en su 319. período de sesiones^{3/}.

^{3/} Ibid., trigésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 12A (A/35/127Add.1), párr. 48 (3).

Categorías de personas a las que puede considerarse con derecho a beneficiarse de la protección internacional

17. Los distintos problemas descritos en los párrafos anteriores han servido también para centrar la atención sobre las categorías de personas que tienen derecho a protección internacional. De esta cuestión se trató en particular en la Nota sobre protección internacional, presentada por el Alto Comisionado al Comité Ejecutivo en su 32º período de sesiones (A/AC.96/593). Como se recordará, la competencia del Alto Comisionado estaba inicialmente circunscrita por la definición del término "refugiado" que figuraba en el Estatuto del ACNUR, definición que es esencialmente la misma que se encuentra en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967. Aunque reconociendo que esa definición sigue siendo válida, diversas resoluciones aprobadas por la Asamblea General después del Estatuto del ACNUR han tenido por efecto ampliar la competencia del Alto Comisionado para permitirle conceder protección y prestar asistencia a categorías más amplias de personas desplazadas de su país de origen como consecuencia de desastres provocados por el hombre. Esas personas son, en términos generales, las comprendidas en la definición ampliada del término "refugiado" que se encuentra en el párrafo 2 del artículo 1 de la Convención de la OUA que rige los aspectos inherentes a los problemas de los refugiados en Africa, de 1969^{4/}. Este concepto ampliado del refugiado figura también en la conclusión adoptada por el Comité Ejecutivo en su 32º período de sesiones sobre la protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala^{5/}.

18. Esta ampliación del concepto de personas con derecho a protección internacional ha permitido que la comunidad internacional responda eficazmente a importantes necesidades humanitarias en diversas regiones del mundo. Al mismo tiempo se aprecia, sin embargo, como se indica en los párrafos anteriores, una aplicación cada vez más restrictiva por algunos gobiernos de la definición que se da de los refugiados en la Convención de 1951. Esta creciente disparidad entre la liberalidad con que ahora se percibe el concepto de las personas que tienen derecho a beneficiarse de la protección internacional y el carácter

^{4/} El término "refugiado" se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión, una ocupación o una dominación extranjera, o acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad del país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad.

^{5/} Ibid., trigésimo sexto período de sesiones, Suplemento Nº 12 A (A/36/12/Add.1), párr. 57 2).

restrictivo con que se aplica la definición de refugiado merece un estudio más atento. Es sobre todo importante que los distintos problemas a que se ha hecho referencia no den lugar a una aplicación restrictiva de la definición de refugiado de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 y que se mantengan los liberales criterios introducidos por la comunidad internacional en la aplicación de esa definición.

19. En lo que respecta a las personas que no responden a los criterios de la definición de refugiado incluido en el mandato del Alto Comisionado, debería estar claro que la protección no supone necesariamente la plenitud del trato previsto en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, sino que puede estar limitada a la protección contra la devolución y a un trato que se ajuste a las distintas normas básicas mínimas. Debe subrayarse también que las circunstancias que impulsan a las personas a convertirse en refugiados en el sentido más amplio son muchas veces más transitorias que las que dan lugar a la condición de refugiado tal como se define en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967. Por eso, la protección que se concede a las personas comprendidas en el concepto más amplio puede ser, lógicamente, limitada en el tiempo, en espera de que se produzca un cambio en las circunstancias de su país de origen.

Normas de trato para la protección de las personas que buscan asilo

20. Mientras que las normas sobre el trato que ha de concederse a las personas reconocidas como refugiados figuran en la Convención de 1951, aquellas a las que tienen derecho las personas en busca de asilo, en espera de que se sustancie el procedimiento de determinación de su condición de refugiado o de que se encuentre una solución duradera, están menos claramente definidas. Algunos Estados siguen una política liberal en relación con las personas que buscan asilo, permitiéndolas, por ejemplo, que tengan un trabajo remunerado. En otros Estados que no pueden ofrecer esas posibilidades la situación de la persona en busca de asilo es menos favorable y puede dar lugar incluso a dificultades. Esto indica la necesidad de las medidas de autosuficiencia a que se ha aludido en el párrafo 14. Es en todo caso necesario asegurarse de que las personas en busca de asilo son tratadas con arreglo a unas normas básicas mínimas. En lo que se refiere a la afluencia en gran escala, el Comité Ejecutivo en su 32º período de sesiones estableció cierto

número de normas mínimas acerca del trato a que debían tener derecho las personas en busca de asilo que hubieran sido admitidas temporalmente. El Comité Ejecutivo reconoció también que las personas en busca de asilo debían tener derecho a ponerse en contacto con la Oficina del ACNUR, a la cual debía facilitarse, por otra parte, el acceso a ellas. El ACNUR debía tener, además, la posibilidad de ejercer su función de protección internacional y de comprobar las buenas condiciones físicas de las personas que entraran en los centros de acogida u otros centros de refugiados^{6/}.

La seguridad física de los refugiados y de las personas en busca de asilo

21. El problema de la seguridad física de los refugiados y de las personas en busca de asilo ha alcanzado en los últimos años unas proporciones sin precedentes. En distintas regiones del mundo, refugiados y personas en busca de asilo han sido y siguen siendo víctimas de ataques físicos, muchas veces cometidos en circunstancias de indescriptible crueldad, salvajismo y bestialidad.

22. Ha habido situaciones en las que operaciones militares repetidas han provocado los mayores sufrimientos y las mayores pérdidas físicas, no sólo a los refugiados, sino también, en algunos casos crueles y trágicos, a grandes sectores de la población del país de acogida.

23. En su 32º período de sesiones, el Comité Ejecutivo tomó nota con gran inquietud de los inhumanos ataques militares contra campamentos de refugiados situados en el Africa meridional y en otros lugares, que conllevaban padecimientos extremados e indescriptibles para los refugiados. Atendiendo a la petición del Comité Ejecutivo, el Alto Comisionado está ahora examinando los graves problemas humanitarios causados por tales ataques contra campamentos de refugiados y asentamientos que son de su incumbencia y presentará un informe preliminar sobre la cuestión al Comité en su actual período de sesiones.

24. También sigue existiendo el problema de los ataques de piratas contra las personas en busca de asilo en el mar. Una primera medida importante que refleja la responsabilidad colectiva de los Estados en la represión de ese fenómeno, que ha sido reconocido como un crimen de lesa humanidad, fue la conclusión en junio de 1982 de un acuerdo entre el Real Gobierno tailandés y el ACNUR, en nombre de 12 gobiernos donantes.

^{6/} Ibid., trigésimo sexto período de sesiones, Suplemento Nº 12 A (A/36/12/Add.1), párr. 57 2) (III).

25. Ese acuerdo, cuyo objeto es ayudar a Tailandia en los esfuerzos que realiza para combatir los incidentes de piratería que se producen en el Golfo de Tailandia, constituye un progreso importante. Debe subrayarse, sin embargo, que, dadas las dimensiones del fenómeno, las medidas previstas no resolverán por sí solas el problema de la piratería al sur del Mar de China. Es preciso, pues, que todos los Estados realicen nuevos esfuerzos en el contexto de la participación en la carga y la solidaridad internacional para reprimir este crimen odioso entre todos.

Conclusiones

26. Desde el 32º período de sesiones del Comité Ejecutivo ha habido cierta evolución positiva en cuanto a la reafirmación de los principios básicos de la protección internacional y en lo concerniente a las adhesiones a la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, y se ha adquirido una mayor conciencia de los aspectos de promoción y divulgación de la labor de la Oficina.

27. Frente a estas tendencias alentadoras ha surgido, sin embargo, toda una serie de problemas resultantes de las demandas que dirigen a la comunidad internacional grandes números de personas en busca de asilo, de la evolución de los movimientos migratorios y de la recesión económica. Estos problemas han conducido a cierto número de gobiernos a seguir prácticas restrictivas en la concesión de asilo, la aplicación de la definición de refugiado y la determinación de las personas que tienen derecho a protección internacional. En este momento crítico es sumamente importante asegurarse de que no se menoscaban los principios establecidos de la protección internacional y de que se mantienen plenamente los conceptos liberales desarrollados por la comunidad internacional desde el nombramiento de Fridtjof Nansen como Primer Alto Comisionado de la Liga de las Naciones para los Refugiados hace unos 60 años.

28. Hay que felicitarse de los esfuerzos que se realizan actualmente para atacar las causas de las corrientes de refugiados y para evitar o aliviar las condiciones que las provocan. Es, sin embargo, esencial que las medidas destinadas a evitar esas corrientes no vayan en menoscabo de los principios establecidos de la protección internacional.

29. Existe también una clara necesidad de que la comunidad internacional se enfrente claramente con el problema de la seguridad física de los refugiados y de las personas en busca de asilo. La repetición de incidentes que adoptan las formas más indescriptibles de violencia contra los refugiados y las personas que buscan asilo exige una acción concertada de todos los Estados para proteger en el futuro la seguridad de esas personas.