

# REFUGIADOS: LOS DERECHOS HUMANOS NO TIENEN FRONTERAS

## ÍNDICE

Prefacio3

Introducción5

Continúan las violaciones de derechos humanos6

Disminuye el compromiso con los refugiados8

Respuestas internacionales10

1. Refugiados: miedo, huida y más sufrimiento13

Conflictos armados14

Represión política16

Condiciones tras la huida17

Convención de la OUA22

Refugiados de hecho22

2 Refugiados y derechos humanos24

Los derechos humanos en los países de asilo29

La protección de los derechos humanos para grupos concretos30

3 Incumplimiento de las leyes sobre refugiados38

Eludir las obligaciones internacionales38

Interpretaciones restrictivas de la definición de refugiado40

4 Formas de poner trabas y disuadir a los solicitantes de asilo42

Barreras de acceso42

Rechazo en la frontera43

Detención44

Pobreza47

5 Procedimientos de asilo 47

Éxodo masivo48

Procedimientos de concesión individual de asilo49

Procedimientos de concesión de asilo justos y satisfactorios50

Deficiencias de los procedimientos de concesión de asilo52

«Terceros países seguros»54

Readmisión55

«Alternativa de ponerse a salvo dentro del propio país»56

6 ¿Seguridad para volver?58

«Protección Temporal»58

Repatriación voluntaria62

7 Cooperación internacional69

Responsabilidad internacional75

Recomendaciones a los gobiernos de los países de asilo79

Recomendaciones a la comunidad internacional88

**APÉNDICE I Normas Internacionales y regionales sobre refugiados92**

## **Prefacio**

El millón de miembros de Amnistía Internacional en todo el mundo cree que los derechos humanos son para todos. Son personas que ejercen presión sobre los gobiernos de todo el mundo para que mejoren su expediente de derechos humanos y utilicen su influencia sobre otros Estados con el fin de ampliar la protección de los derechos humanos, trabajan con los medios de comunicación para exponer los abusos y movilizar a la opinión pública, se organizan local, nacional e internacionalmente para crear el impulso necesario para el cambio, y colaboran con otras organizaciones, incluidos grupos de refugiados, en la lucha para construir un mundo más justo y seguro.

Como parte de esta labor, Amnistía Internacional se opone a la devolución (*refoulement*) de cualquier persona a un país en el que corra peligro de ser encarcelada como preso de conciencia<sup>1</sup> o ser víctima de tortura, «desaparición», ejecución extrajudicial o pena de muerte. En esto se basa la labor de Amnistía Internacional en favor de los refugiados. Se trata de un importante elemento de trabajo preventivo de derechos humanos: actuar para prevenir las violaciones de derechos humanos, en lugar de responder una vez que éstas se han producido. Amnistía Internacional pide a los gobiernos que se aseguren de que no impiden el acceso de los solicitantes de asilo a sus países y de que ponen a su alcance procedimientos de concesión de asilo justos, imparciales y exhaustivos. La organización pide que ningún solicitante de asilo sea expulsado sin que su solicitud sea examinada adecuadamente, y también pide a los Estados que se aseguren de que no expulsan a nadie a un país que a su vez lo devuelva a una situación de peligro.

Gran parte del trabajo de Amnistía Internacional en favor de los refugiados se lleva a cabo a través de las Secciones nacionales de la organización radicadas en los países donde los refugiados buscan protección. Los miembros de Amnistía Internacional facilitan información a los gobiernos, a los responsables de decidir sobre las solicitudes de asilo y a los abogados y demás personas que trabajan en favor de los solicitantes de asilo sobre las violaciones de derechos humanos que se cometen en los países de origen de los solicitantes. Las Secciones de Amnistía Internacional también vigilan las políticas y prácticas de asilo de los gobiernos y se aseguran de que son adecuadas para identificar y proteger a quienes corren peligro. En algunos casos, los miembros de la organización intervienen directamente ante las autoridades para evitar la devolución de un refugiado.

Este informe forma parte de una campaña mundial de Amnistía Internacional en favor de los derechos humanos de los refugiados. La campaña, iniciada en marzo de 1997, se centra en tres premisas básicas, cada vez más amenazadas, menoscabadas o desatendidas por los gobiernos de todo el mundo.

\* La protección de los derechos humanos en los países de origen: actuación para evitar las violaciones de derechos humanos, con el fin de que nadie se vea obligado a dejar su país de origen en busca de seguridad;

\* La protección de los derechos humanos en los países de asilo: actuación para garantizar que quienes huyen de violaciones de derechos humanos logran alcanzar un lugar seguro, que reciben protección real contra la devolución y que en el país de acogida se respetan sus derechos humanos;

\* La protección de los derechos humanos en el ámbito internacional: actuación para garantizar que las consideraciones de derechos humanos son fundamentales en las decisiones sobre temas de protección a los refugiados, como la necesidad de proteger a los desplazados dentro de su propio país, los avances en el derecho internacional sobre refugiados y en su aplicación, y los programas para que los refugiados vuelvan a su país.

Los activistas de derechos humanos que trabajan con refugiados se enfrentan a un doble reto en el ámbito internacional. Deben defender la protección que ofrece el derecho internacional sobre refugiados y las leyes de derechos humanos frente a los esfuerzos cada vez mayores de los gobiernos para no cumplir con sus obligaciones, y además deben luchar para garantizar que el sistema de protección internacional es capaz de solucionar con éxito los nuevos problemas de derechos humanos a medida que éstos se presentan.

Amnistía Internacional insta a todos aquellos a quienes les preocupan los derechos humanos a que participen en esta campaña para recordar a los gobiernos de todo el mundo que cada refugiado es un ser humano con derechos que deben ser respetados.

## Introducción

*«La gente suele preguntar cómo ha sido, pero la mayoría no quiere escuchar cuando les cuentas la verdad de lo mal que lo has pasado.»*

Refugiada bosnia

Los refugiados se han visto obligados a abandonar sus hogares, sus amigos y su medio de vida. Algunos han respondido instintivamente a una amenaza inmediata y terrible. Otros han tomado la dolorosa decisión de abandonar su país tras un largo periodo de incertidumbre, cuando todas las demás opciones han fallado. Todos han visto sus vidas trastocadas por fuerzas que escapaban a su control, y todos correrían un grave peligro de sufrir violaciones de derechos humanos si volvieran a su hogar.

Todo refugiado tiene derecho a la protección internacional. Sin embargo, el sistema internacional que se supone que los protege está en crisis. En los últimos años, el número de refugiados se ha incrementado significativamente —pasando de los ocho millones de hace una década a los aproximadamente 15 millones actuales— a medida que proliferan las crisis de derechos humanos. Al mismo tiempo, los gobiernos cada vez se comprometen menos a ofrecer asilo, y también disminuye su voluntad política para resolver las crisis que han obligado a los refugiados a huir. En este informe se muestra que existe un motivo claramente identificable (y evitable) que obliga a tantos refugiados a huir de sus hogares: las violaciones de derechos humanos. A algunas de las personas que han huido de sus países se les ha dado asilo, mientras que a otras no. En el informe se explica la forma en que los tratados internacionales y regionales sobre refugiados definen quién tiene derecho a ser protegido como refugiado y los derechos que le asisten, subrayando que los refugiados tienen derecho a que todos sus derechos humanos básicos sean protegidos. El informe destaca las diversas formas en que los gobiernos están eludiendo o evitando sus obligaciones internacionales para con los refugiados, y trata sobre temas que actualmente debate la comunidad internacional, como la repatriación voluntaria, la «protección temporal» y la incapacidad de los gobiernos de compartir la responsabilidad de los refugiados del mundo. El informe concluye con una serie de recomendaciones, basadas en principios de derechos humanos, para garantizar la protección de los refugiados.

Amnistía Internacional cree que es preciso tomar urgentemente estas medidas para salvaguardar

los intereses de los 15 millones de personas que se han desarraigado para lograr la seguridad. La abrumadora mayoría —el 90%— vive en el Sur, en muchos casos en los países más pobres del mundo. África alberga a más del doble de refugiados que Europa, Norteamérica y Oceanía juntas. Este simple hecho refleja una triste realidad: los Estados del Norte, a pesar de contar con una pequeña parte de la población de refugiados del mundo, han cerrado filas, tomando medidas comunes para que a los refugiados les resulte casi imposible cruzar sus fronteras, y para negar la protección a muchos de los que lo consiguen.

Los casos que aparecen en este informe reflejan sólo una pequeña proporción de la población mundial de refugiados. Casi siempre los refugiados cruzan a pie la frontera de un país vecino, donde se ganan la vida a duras penas o dependen de ayudas humanitarias generalmente inestables. La inmensa mayoría son mujeres y niños, una realidad a menudo oculta por el hecho de que la mayoría de los que consiguen llegar a países relativamente ricos y solicitar asilo son hombres. Las razones que han obligado a huir a la mayoría de las mujeres son las mismas que a los hombres: evitar la represión, la violencia y los abusos contra los derechos humanos. No obstante, algunas han huido para escapar de abusos dirigidos única o fundamentalmente a la mujer, como la violencia sexual. Hay mujeres que buscan un lugar seguro en el extranjero a causa de la violencia «privada», como la violencia doméstica, contra la que sus gobiernos no hacen nada por protegerlas, o para evitar la mutilación genital femenina. Otras mujeres, y también hombres, son perseguidos por su orientación sexual.

Además de los 15 millones de refugiados de todo el mundo, se calcula que entre 25 y 30 millones de personas se han visto obligadas a abandonar sus hogares a causa de violaciones de derechos humanos o amenazas contra su vida, pero no han cruzado o no han podido cruzar ninguna frontera internacional. Se trata de desplazados dentro de sus propios países. También ellos están en las zonas más pobres del mundo, con frecuencia en áreas de conflicto o cerca de ellas. La respuesta internacional a la difícil situación de los desplazados internos ha sido cuando menos irregular, y en los peores casos ha estado guiada por limitados intereses políticos y económicos.

### **Continúan las violaciones de derechos humanos**

Las violaciones de derechos humanos que obligan a la gente a buscar protección internacional

continúan produciéndose. En todo el mundo, gobiernos guiados por el oportunismo político y el interés cometen atrocidades. No hacen nada para evitar que los policías y los funcionarios de prisiones torturen a los presos. Animan explícita o tácitamente a sus fuerzas a que maten a los opositores políticos o a las personas calificadas de «indeseables». Fomentan la división étnica y la violencia racial. Algunos Estados se han desintegrado en un rompecabezas de territorios controlados por facciones en lucha para las que el saqueo, la violación y el homicidio se han convertido en algo habitual. Se han extendido los feroces conflictos internos, a menudo basados en las diferencias étnicas. Y todo ello hace que individuos, familias y comunidades enteras tengan que buscar refugio en el extranjero.

Cada refugiado tiene su propia historia, una historia de represión y abusos, temor y huida. Si los gobiernos cumplieran con sus obligaciones, si protegieran a sus ciudadanos en lugar de perseguirlos, millones de mujeres, hombres y niños no tendrían que apostar por un futuro incierto en una tierra extraña, y los que están en el exilio podrían volver a sus hogares con seguridad.

El crecimiento del número de refugiados no es un problema temporal ni un producto de acontecimientos casuales, sino la consecuencia predecible de las crisis de derechos humanos, el resultado de decisiones tomadas por individuos que ejercen poder sobre las vidas humanas.

Amnistía Internacional pide a los Estados que aprendan de antiguos errores y escuchen las advertencias de las organizaciones de derechos humanos, que a menudo han desatendido con trágicas consecuencias. El año anterior al estallido de la violencia genocida en Ruanda, las organizaciones de derechos humanos y los propios asesores de las Naciones Unidas instaron en repetidas ocasiones a la ONU a que tomara medidas para proteger a los civiles de las matanzas. Estas recomendaciones fueron desoídas. Los Estados Miembros de la ONU permitieron que la situación se deteriorara y luego, cuando comenzaron los homicidios en masa, retiraron prácticamente a todas las tropas de la ONU. Más de dos millones de refugiados ruandeses huyeron de su país.

Los refugiados no están necesariamente a salvo aunque hayan conseguido escapar. Algunos continúan en peligro de ser víctimas de actos de violencia, bien por parte de sus conciudadanos o de las fuerzas de seguridad o los ciudadanos de su país de asilo. Otros son confinados a zonas cercanas a la frontera, dejándolos a merced de ataques provenientes del otro lado. En algunos casos, los campos de refugiados son controlados en la práctica por exiliados autores de violaciones en gran escala de derechos humanos en sus países de origen y que no han

comparecido ante la justicia. Con frecuencia, los refugiados se encuentran en países cuyos gobiernos violan los derechos humanos de sus propios ciudadanos, y no se comportan mejor con ellos. Muchos refugiados han sido asesinados y mutilados en el lugar al que huyeron en busca de seguridad. Las mujeres y las niñas corren especial peligro de sufrir violencia sexual, y son vulnerables tanto durante su huida, cuando pueden ser atacadas por piratas, bandidos, funcionarios de fronteras, miembros de las fuerzas de seguridad, residentes de la zona u otros refugiados, como mientras están confinadas —algunas veces durante años— en campos de refugiados, donde corren peligro de ser violadas, agredidas y explotadas por funcionarios y por otros refugiados.

### **Disminuye el compromiso con los refugiados**

Muchos gobiernos hablan de boquilla de los derechos de los refugiados mientras en la práctica dedican sus energías a mantenerlos alejados de sus fronteras para no tener que cumplir con sus obligaciones. Algunos Estados, que tradicionalmente han albergado a gran número de refugiados, ahora les dan la espalda, ya que la comunidad internacional no comparte con ellos la responsabilidad de protegerlos. En muchos países, los funcionarios aplican una interpretación restrictiva de los requisitos necesarios para recibir protección como refugiado que establece el principal tratado internacional, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas, de 1951 (Convención de los Refugiados de la ONU), y su Protocolo de 1967. La consecuencia es que personas que huyen de la persecución son devueltas a sus perseguidores. Un principio fundamental para la protección de los refugiados es el de no devolución (*non-refoulement*), según el cual nadie puede ser devuelto a la fuerza a un país donde su vida o libertad corra peligro. Este principio queda expresado en el artículo 33 de la Convención de los Refugiados de la ONU y en las leyes internacionales de derechos humanos. Se trata de un principio tan aceptado que se suele considerar vinculante para todos los Estados, hayan firmado o no los tratados internacionales sobre refugiados (véase el apéndice I). A pesar de ello, muchos países están obligando a hombres, mujeres y niños a volver al lugar donde están sus perseguidores. Cada vez que se vulnera el principio de no devolución, la vida o la libertad de alguien se pone deliberadamente en peligro.

Uno de los principales métodos de los gobiernos para eludir sus obligaciones con los refugiados es impedir materialmente la entrada de los solicitantes de asilo al país. Para conseguirlo,



fortifican sus fronteras, solos o con otros países de la región, imponen requisitos de visado imposibles de cumplir en la práctica para los solicitantes de asilo y multan a las líneas aéreas y a las navieras que permiten embarcar a pasajeros sin los documentos necesarios. De este modo, los solicitantes de asilo ven cómo les es negada la vía hacia la seguridad, tanto por el personal de los medios de transporte como por los funcionarios de inmigración.

Familias en situaciones desesperadas ni siquiera tienen la oportunidad de plantear su petición de asilo. Las patrulleras recorren los mares e impiden atracar a los barcos. Las fronteras se cierran, y el ejército se asegura de que nadie las cruza. Todas estas medidas —en realidad mecanismos de prohibición de entrada— impiden a los refugiados ejercer su derecho a solicitar asilo<sup>ii</sup>.

Algunos Estados se descargan de sus obligaciones enviando a los solicitantes de asilo a «terceros países seguros». Por lo general suelen ser países que los solicitantes han atravesado, pero a veces simplemente es donde han cambiado de avión o de medio de transporte. Es habitual que el tercer país no sea en absoluto seguro y no les brinde protección alguna. Algunos de los países considerados como «seguros» por los Estados que devuelven a los solicitantes de asilo no han ratificado ni aplicado los tratados internacionales sobre refugiados, por no hablar de los procedimientos establecidos para tratar adecuadamente a los solicitantes de asilo.

Una de las ironías más crueles es que las personas que huyen de la persecución —muchas de las cuales han sido detenidas y torturadas en sus países— a veces son encarceladas cuando consiguen entrar en un país «seguro». Según el derecho internacional, los solicitantes de asilo no deben ser detenidos a menos que estén acusados de algún delito común, o que la detención sea necesaria y esté permitida por las normas internacionales. Sin embargo, aún hay Estados que continúan utilizando la detención como medio para disuadir a los refugiados de que busquen asilo o para que desistan de llevar adelante su solicitud de asilo.

Los procedimientos con que se encuentran los refugiados que consiguen llegar a un país y solicitar asilo en él varían enormemente en función del país de que se trate, y a menudo vulneran las normas internacionales. En algunos países, las decisiones sobre los casos de asilo son tomadas en la práctica por un simple funcionario de inmigración, que actúa sin ningún asesoramiento sobre derechos humanos o legislación. Algunas veces, las diligencias se efectúan en un idioma que el solicitante no entiende y sin intérprete. Con frecuencia se toman decisiones a vida o muerte en una o dos horas. Los principios que garantizan un procedimiento de concesión de asilo satisfactorio y con las debidas garantías no son complejos: cualquier gobierno que

afirme respetar el derecho internacional sobre refugiados debe cumplirlos.

Los intereses económicos y políticos que llevaron a los Estados del Norte a aceptar de buen grado refugiados en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial han disminuido, mientras que el número de personas que necesita protección internacional ha aumentado en los últimos años. Muchos gobiernos han acudido a la retórica antiinmigracionista para justificar la restricción a la protección que ofrecen a los refugiados. La proporción de solicitudes de asilo aceptadas ha ido disminuyendo a medida que los encargados de tomar las decisiones han ido aplicando prácticas e interpretaciones de la Convención sobre los Refugiados de la ONU cada vez más restrictivas, fomentando las denuncias de que el sistema de asilo está siendo explotado por solicitantes que «no merecen» ser aceptados. Los políticos han utilizado los altos índices de rechazo para argüir que la mayoría de los solicitantes de asilo no son verdaderos refugiados, sino emigrantes por razones económicas que tratan de sortear los controles de inmigración buscando un nivel de vida más alto. Los líderes políticos no han educado a la población sobre sus obligaciones internacionales hacia los refugiados, y no han rebatido la opinión de que los emigrantes son una causa importante de problemas económicos y sociales. El resultado ha sido el desencadenamiento de violentas campañas de odio hacia los refugiados en algunos países y de cada vez más tragedias humanas, al enviar de nuevo a su horrible destino a personas que realmente corren peligro de ser encarceladas por motivos políticos, sufrir torturas y morir.

### **Respuestas internacionales**

El organismo internacional que tiene responsabilidad legal sobre los refugiados es la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), bajo la supervisión del Comité Ejecutivo del ACNUR (el EXCOM, véase el apéndice II). El mandato del ACNUR consiste fundamentalmente en proteger y ayudar a refugiados y personas necesitadas de protección para este organismo, y buscar soluciones permanentes a sus problemas. Muchos críticos del ACNUR afirman que, al trabajar en un nuevo programa basado en la «actuación humanitaria», se ha desviado de su objetivo de proteger a los refugiados. Según su estatuto, el ACNUR es apolítico, pero trabaja en un marco político, ya que lucha para tratar de persuadir a los Estados a que respondan a los movimientos de refugiados. Organismo financiado anualmente por los Estados, en la práctica depende de que éstos aprueben sus operaciones, por lo que generalmente no puede ejercer presión alguna sobre los gobiernos que violan sus obligaciones internacionales hacia los

refugiados. En algunas situaciones no ha criticado a países cuya actuación está deteriorando el sistema internacional de protección a los refugiados, con lo que ha adoptado una postura equívoca sobre la autoridad del derecho internacional sobre refugiados.

Las situaciones de mayor presión que ha tenido que enfrentar el sistema internacional de protección a los refugiados se han producido cuando grandes masas de personas desesperadas han cruzado fronteras, generalmente en un corto espacio de tiempo, y no han podido volver a sus hogares durante un largo periodo. Algunos gobiernos han argumentado que ya no podían acoger durante más tiempo a un gran número de refugiados porque éstos suponían una amenaza para la seguridad nacional. Otros han asegurado no poder hacer frente por más tiempo al coste económico o medioambiental que representaban.

Sólo se puede esperar que un gobierno proporcione refugio a cientos de miles de refugiados cuando hay un esfuerzo por parte de la comunidad internacional para resolver la situación en el país de origen —de forma que los refugiados puedan volver con seguridad— y compartir de forma justa los gastos de protección hasta que esto se logra. La experiencia demuestra, sin embargo, que restaurar un entorno para que las personas puedan volver a él con seguridad es sumamente difícil y requiere un enorme y continuado esfuerzo internacional. La comunidad internacional debe combinar la protección y la ayuda a largo plazo a grandes poblaciones de refugiados con la búsqueda de vías para restaurar el respeto por los derechos humanos en el país de donde han huido.

La obligación de los Estados de no devolver a nadie a una situación donde su vida o su libertad corren peligro es absoluta. Menos claro está hasta qué punto los Estados pueden matizar el carácter de la protección que ofrecen en función de las promesas de apoyo internacional o de los esfuerzos internacionales para resolver las crisis iniciales de derechos humanos.

Aumenta la tendencia de que los Estados ofrezcan a los refugiados «protección temporal» como grupo, y no les reconozcan la condición de refugiados por derecho propio. Esto les niega el acceso a los procedimientos de concesión individual de asilo y a todos los derechos vinculados a la protección a los refugiados. Lo que pretendía ser una medida temporal ha supuesto para muchos refugiados años de vivir en el limbo, con pocos derechos y una incertidumbre aparentemente eterna sobre el futuro. También los ha hecho susceptibles de ser enviados a su país de origen como parte de un grupo, a situaciones donde algunos podían correr peligro de ser perseguidos.

En los últimos años han aparecido nuevas formas de respuesta internacional, dando lugar a la creencia generalizada de que se están redefiniendo las obligaciones nacionales e internacionales hacia los refugiados. Una de estas respuestas ha sido contener a los refugiados potenciales en sus países de origen con mecanismos tales como los «enclaves de seguridad» y las zonas humanitarias que se crearon en Iraq y en la ex Yugoslavia. A corto plazo, es posible que estas soluciones hayan significado un respiro para personas en grave peligro, pero las intervenciones estaban inevitablemente vinculadas a cierres de fronteras que no dejaban ninguna vía de escape a personas que habrían huido de haber podido hacerlo. Además, la seguridad de estos enclaves no pudo garantizarse, con trágicos resultados para miles de mujeres, hombres y niños en Bosnia e Iraq.

Algunos gobiernos argumentan que debe insistirse en «el derecho a quedarse» señalando que la protección internacional que los países de asilo proporcionan a los refugiados no puede sustituir a la que deben recibir de su propio gobierno. Está claro que nadie debería tener que exiliarse buscando seguridad. Si este nuevo planteamiento significara aunar más esfuerzos para mejorar la situación de derechos humanos en los países que destacan por sus abusos, supondría un paso adelante. Sin embargo, la evidencia indica que los Estados están utilizando «el derecho a quedarse» para justificar el cierre de fronteras y aislar a los posibles refugiados en situaciones peligrosas. Esto viola un principio general del derecho internacional sobre refugiados, consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos: toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en caso de persecución. Y también tienen un coste humano muy evidente.

También se están utilizando otros métodos para facilitar el pronto regreso de los refugiados, como desplegar observadores de derechos humanos de la ONU en Camboya, Haití y Ruanda, crear tribunales especiales para crímenes de guerra en la ex Yugoslavia y Ruanda, y continuar insistiendo en los programas de repatriación voluntaria, sean verdaderamente voluntarios o no<sup>iii</sup>. Actualmente, los gobiernos y el ACNUR fomentan la repatriación voluntaria como la solución preferida a los problemas de los refugiados. El énfasis del ACNUR en este enfoque parece ser un intento pragmático, en vista de las continuas presiones de los gobiernos, de poner fin al deterioro de la protección a los refugiados al garantizar el pronto regreso de los refugiados a sus hogares. Sin embargo, la realidad es que muchos refugiados han vuelto a casa en «repatriaciones voluntarias» que no eran verdaderamente voluntarias, y antes de que en su lugar de origen se

dieran condiciones de seguridad suficientes y duraderas. En comparación, se presta mucha menos atención a las otras soluciones «duraderas» de integración en el país de asilo o de reasentamiento en un tercer país.

Todas estas prácticas —impedir el acceso a los países, aplicar restrictivamente los criterios de concesión de asilo, detener a los solicitantes de asilo o contener, proteger temporalmente o repatriar «voluntariamente» a los refugiados— muestran que los Estados no están respondiendo a las crisis de refugiados con respeto para los derechos humanos básicos de los refugiados.

### **1. Refugiados: miedo, huida y más sufrimiento**

CINCO hombres armados rodearon a Pascal Murwirano, refugiado ruandés de 22 años, en noviembre de 1996. Pascal había buscado refugio en un orfanato del este de Zaire, con la esperanza de evitar el conflicto que arrasaba la zona.

-«¿Eres de Ruanda?

-Sí

-¿Eres hutu?

-Sí

*Quítate la ropa.*

*Pascal se santiguó. Se desabrochó el primer botón de la camisa y, antes de que pudiera desabrocharse el segundo, le dispararon. Recibió una bala en el corazón, cuatro en el estómago y otra en la cabeza.»*

El testigo de estos hechos fue un refugiado zaireño, uno de los miles que huyeron a Tanzania a finales de 1996 temiendo por su vida. En todo el mundo surgen refugiados a causa del miedo. Miedo de las violaciones de derechos humanos. De la violencia indiscriminada. De la persecución.

Existe una relación entre los derechos humanos y los refugiados. Si los gobiernos protegieran los derechos humanos, no habría refugiados.

A comienzos de la década de los noventa hubo esperanzas de que el fin de la guerra fría supondría un mayor respeto por los derechos humanos. Se esperaba una colaboración internacional en pos de la paz, los derechos humanos y el desarrollo, así como el final de las guerras *por poderes*, en las que se lucha en países ajenos. La realidad ha sido muy distinta.

Millones de personas han visto destrozadas sus vidas por las guerras, los conflictos secesionistas

y la violencia sectaria. Muchas otras han sufrido la represión del Estado, el odio étnico, la intolerancia religiosa o la persecución por razón de su género. Desesperadas, han optado por seguir el único camino que les quedaba: dejar sus hogares en busca de seguridad.

En este capítulo se examinan algunas de las razones que impulsan a los refugiados a huir. Está basado en el trabajo fundamental que desarrolla Amnistía Internacional —la investigación y la denuncia de las violaciones de derechos humanos incluidas en su mandato—, pero no puede ser exhaustivo, ya que cada refugiado tiene una experiencia única de miedo y huida, y las razones que hay tras la persecución son numerosas. De lo que no hay duda es de que las crisis de refugiados sólo pueden resolverse si se resuelven las cuestiones de derechos humanos que subyacen a ellas.

Desde comienzos de la década de los setenta, las causas de la huida han sido las secuelas de la descolonización, la división de Estados, las luchas por la autonomía, la violencia y la represión política, las luchas étnicas y religiosas —que algunas veces han conducido al genocidio—, la «limpieza étnica», la discriminación y el conflicto armado. Las violaciones de derechos humanos resultantes, cometidas o no evitadas por los gobiernos, han supuesto movimientos de personas en gran escala en todos los continentes.

### **Conflictos armados**

En la década de los noventa, Europa vivió la peor crisis de derechos humanos ocurrida en su territorio desde los años cuarenta. A medida que la ex Yugoslavia se desintegraba, la expulsión, el asesinato en gran escala y la violación se convirtieron en sucesos habituales. Un refugiado de la ex Yugoslavia declaraba a Amnistía Internacional:

*«Todo el mundo mata a quien quiere y donde quiere. Hay libertad total para asesinar y hostigar... nadie es responsable de nada.»*

Sólo en Bosnia y Herzegovina, la guerra desarraigó a más de la mitad de la población, y se calcula que hubo más de 1,3 millones de personas desplazadas en el interior del país.

Aproximadamente medio millón de refugiados bosnios huyeron a otras repúblicas de la ex Yugoslavia, donde algunos se encontraron con mayor violencia nacionalista y en peligro de ser devueltos. Muchos intentaron ir a otro lugar de Europa, pero no pudieron, ya que casi todos los países europeos impusieron rápidamente requisitos de visado una vez iniciada la guerra. A la mayoría de los 600.000 que consiguieron llegar a Europa occidental se les concedió «protección

temporal», en lugar de permitirles acceder a un procedimiento normal que determinara si necesitaban protección como refugiados según la Convención sobre los Refugiados de la ONU. En otras partes del mundo también se han producido tragedias parecidas de Estados que se desintegran bajo la presión de conflictos internos, a menudo avivados durante muchos años por potencias externas. En estos conflictos se ha producido violencia sistemática, y los civiles han quedado atrapados entre dos fuegos, muchas veces víctimas de feroces abusos contra los derechos humanos por parte de ambos bandos. Han supuesto la ruptura de la autoridad del Estado, y por lo tanto que no hubiera nadie a quien pedir protección. Han convertido la supervivencia en una cuestión de suerte, no de derecho, y en muchos casos la única oportunidad de conseguir la seguridad era la huida. Entre los países más afectados por estas crisis en los últimos años figuran Afganistán, Angola y Liberia. Gran parte de la población de estos países ha huido a otros países o se encuentra desplazada dentro de sus fronteras.

En muchos otros Estados, desgarrados por los conflictos internos y los consiguientes abusos contra los derechos humanos, cantidades masivas de personas han tenido que huir al extranjero o desplazarse a otras zonas del país. Este es el caso de Argelia, Burundi, Colombia, Sierra Leona, Sri Lanka, Sudán y Somalia.

En algunas partes del mundo, la brutal represión de los movimientos nacionales independentistas continúa provocando la huida de la población. Este es el caso de los habitantes de Timor Oriental, que huyen de la represión del gobierno indonesio, y de los tibetanos, que escapan de la persecución religiosa y política de las autoridades chinas. En la guerra entre el gobierno de Rusia y los secesionistas de la República de Chechenia, que comenzó a finales de 1994, la capital, Grozni, fue bombardeada por las tropas rusas hasta que las dos terceras partes de las viviendas quedaron destruidas. La mayoría de los 400.000 habitantes de la ciudad huyeron. Muchos de ellos fueron a alojarse con amigos y parientes en otras zonas de Chechenia, mientras que otros se dirigieron a repúblicas autónomas vecinas de la Federación Rusa.

La guerra y la represión de comunidades concretas se han combinado para crear crisis de refugiados. Durante la Guerra del Golfo, de 1990 a 1991, cientos de miles de personas fueron expulsadas o huyeron de Kuwait y de otros Estados del Golfo. Tras la guerra, unos dos millones de kurdos iraquíes y musulmanes chiítas del sur de Iraq huyeron de la tremenda brutalidad de las fuerzas iraquíes, acabando en inmensos campos de Irán, Turquía y otros países. Estos repentinos movimientos humanos en gran escala son siempre señal de terror y catástrofes de derechos

humanos.

## **Represión política**

Todos los días, en países de todo el mundo, hay personas que toman la terrible decisión de abandonar su hogar. Pueden ser activistas políticos buscados por la policía en países donde las personas sospechosas de oposición al gobierno sufren torturas o mueren. Pueden ser miembros de una organización política, religiosa o de derechos humanos a la que las autoridades han puesto en el punto de mira. Pueden haber recibido una amenaza de muerte de un grupo armado de oposición y saber que se les está acabando el tiempo. Todos tienen derecho a buscar protección internacional, aunque no formen parte de un éxodo masivo que haya atraído la atención de la opinión pública.

Incontables refugiados se han visto obligados a huir por la implacable determinación con que sus gobernantes se aferran al poder. El gobierno militar de Myanmar, que tomó el poder en 1988, ha reprimido brutalmente las actividades de la oposición que apoya la democracia. Sus fuerzas han matado y torturado a miles de personas. Los que corren más peligro son los miembros de las minorías étnicas de Myanmar y los que viven en zonas fronterizas donde están activos grupos armados de oposición. Innumerables mujeres, hombres y niños mueren o son torturados cada año, obligados a servir de porteadores para el ejército. Cientos de miles de refugiados birmanos han huido a países vecinos para escapar de esta pesadilla.

Un potente indicador del carácter endémico o persistente de las violaciones de derechos humanos en un país es el número de personas que huyen de él. Los gobiernos pueden restringir el acceso a la información o negar que se producen violaciones, pero casi nunca pueden impedir que haya personas desesperadas que escapen y cuenten su caso.

Los abarrotados barcos que durante más de una década surcaron precariamente las aguas del océano hacia los Estados Unidos desde Haití mostraron la brutalidad de los sucesivos gobiernos haitianos. El constante goteo de iraníes que llegan a puestos fronterizos, puertos y aeropuertos cada año es prueba viviente del clima de temor que existe en el país. Los kurdos turcos que piden asilo en el extranjero coinciden en sus descripciones de la deliberada y sistemática práctica de la tortura, la «desaparición» y la ejecución extrajudicial que llevan a cabo las autoridades turcas. Los refugiados de países como Chad y Togo muestran que las promesas de mayor respeto hacia



los derechos humanos hechas por los nuevos gobiernos han sido cruelmente rotas.

Cuando un gran número de refugiados pertenece al mismo grupo étnico, es señal de que ese grupo ha sido víctima de abusos contra los derechos humanos. Hay pocos refugiados del norte de Bhután, mientras que hay más de 90.000 refugiados del sur de este país que viven al este de Nepal, la mayoría de los cuales se vieron obligados a huir ante la actuación de las autoridades bhutanesas a comienzos de la década de los noventa.

Los refugiados de Malí y de Níger pertenecen casi todos a la etnia tuareg, y han huido de las represalias del gobierno contra los insurgentes tuaregs. Miles de oromos siguen escapando de Etiopía, a pesar de la mejoría general que se ha producido en el expediente de derechos humanos del país.

Hay otras formas de persecución, fuera del mandato concreto de Amnistía Internacional, que también obligan a las personas a huir de sus hogares y convertirse en refugiados. Por ejemplo, la discriminación puede ser tan grave que constituya persecución, y las víctimas de esa persecución tienen derecho a ser protegidas.

### **Condiciones tras la huida**

El sistema internacional de refugiados debe proteger a los refugiados en cuanto dejan su país. Sin embargo, la realidad es que muchos no encuentran la seguridad que merecen y a la que tienen derecho. Ya traumatizados por sus experiencias, se enfrentan a nuevos temores y a más dolor. Muchos refugiados, especialmente las mujeres, sufren abusos durante su huida en busca de un lugar seguro. Se sabe que contrabandistas, funcionarios de fronteras, piratas, miembros de grupos armados, e incluso otros refugiados, abusan de las mujeres refugiadas durante su búsqueda de seguridad. Las mujeres afganas que tratan de llegar a Paquistán son frecuentemente violadas y torturadas por miembros de grupos armados y funcionarios de fronteras. Los barcos de refugiados vietnamitas han sido atacados por piratas y sus ocupantes atracados, violados y asesinados. Los grupos de refugiados que huían del ataque de Rusia a la República de Chechenia, han sido deliberadamente tiroteados y bombardeados con morteros.

El fin de la huida no significa necesariamente el fin del peligro. Los refugiados que viven en campos suelen depender de raciones que son distribuidas por grupos responsables de abusos en el país de origen. Con frecuencia se repite la estructura de poder del país de origen, y con ella los abusos. Las mujeres son especialmente vulnerables a la violación o las demandas de «favores

sexuales» a cambio de comida y agua.

A menudo los campos están en países castigados a su vez por guerras civiles o regidos por gobiernos que violan flagrantemente los derechos humanos. Los campos de refugiados del este de Zaire, por ejemplo, sufrieron un intenso bombardeo artillero de las fuerzas rebeldes a finales de 1996, en el que murieron cientos de refugiados desarmados y cientos de miles tuvieron que abandonarlos.

Los refugiados también pueden encontrarse con que su presencia en un país no es acogida con agrado. La repentina llegada de gran número de refugiados puede crear problemas económicos y sociales reales, y exacerbar las tensiones políticas ya existentes. En estas condiciones, los gobiernos ofrecen a veces poca o ninguna protección, o contribuyen activamente a crear un clima en el que los refugiados son atacados y sometidos a abusos por la población local. Así ha sucedido con los somalíes en Kenia y los afganos en Paquistán.

En varios países del Norte, los refugiados han sido víctimas de agresiones racistas por parte de la población local. Han arrojado bombas incendiarias dentro de sus casas o los han sometido a insultos o agresiones físicas cuando circulaban por la calle o asistían a clase. En Alemania, por ejemplo, los refugiados africanos y turcos han sido víctimas de abusos e incluso han perecido quemados en sus hogares incendiados.

No obstante, en muchos lugares los refugiados han vencido enormes obstáculos para sacar el máximo partido de una mala situación. Generaciones de palestinos que viven en campos de Oriente Medio han montado escuelas, hospitales y talleres. En los campos de Sudán, los refugiados etíopes y eritreos han organizado proyectos de financiación, como la cría de pollos o la confección de ropa, así como clases de alfabetización. En los campos de Nepal, los refugiados del sur de Bhután han montado organizaciones que aconsejan a las víctimas de violaciones e imparten instrucción básica. En algunos países, los refugiados han sido bienvenidos y se han integrado en comunidades desde las que ahora participan plenamente en la vida de sus países de adopción.

En otros casos, los peligros que empujaron a los refugiados a huir de su país han desaparecido, y éstos han podido volver a casa. Algunos lo hacen a título particular, como muchos de los que regresaron a Sudáfrica tras el fin del *apartheid*. Otros vuelven bajo programas de repatriación supervisados por el ACNUR o creados con la colaboración de los gobiernos. Casi 20.000 refugiados guatemaltecos regresaron de México entre 1993 y 1995 gracias a un acuerdo con el gobierno

guatemalteco. En la década de los noventa, más de 1,7 millones de refugiados mozambiqueños regresaron a sus hogares procedentes de seis países vecinos en dos años y medio, en la mayor repatriación de la historia de África.

Sin embargo, la inmensa mayoría de los refugiados del mundo tienen pocas oportunidades de volver pronto a casa con seguridad y dignidad. Continuarán sufriendo abusos, desarraigo y pobreza mientras esperan a que los gobiernos del mundo cumplan con sus obligaciones internacionales de fomentar y respetar los derechos humanos.

**\*[RECUADRO A DOBLE PÁGINA - insertar antes del capítulo 2 o en las primeras páginas del capítulo 2]\***

### **Definición de refugiado**

La definición de refugiado aceptada internacionalmente es la de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas, de 1951 (Convención sobre los Refugiados de la ONU), ampliada en algunas regiones por diversos acuerdos regionales. En la práctica existen importantes diferencias en la forma en que cada Estado aplica la definición pertinente para determinar quién tiene derecho a recibir protección como refugiado. En ello influye la consideración que les merecen las causas de la huida, cuáles de ellas reconocen como base legítima para ofrecer protección y, en algunos casos, los intereses políticos del gobierno de acogida.

Amnistía Internacional aplica una regla muy sencilla en su trabajo con refugiados: cualquiera de quien se pueda suponer razonablemente que correrá peligro de ser encarcelado como preso de conciencia, o que pueda ser torturado, ejecutado o hecho «desaparecer» en su país no debe ser obligado a volver a él.

En este informe, cuando Amnistía Internacional habla de refugiados, el término incluye a todos los solicitantes de asilo que huyen de la persecución y de las violaciones de derechos humanos, incluidos los que no han sido reconocidos oficialmente como refugiados.

### **Convención sobre los Refugiados de la ONU**

La Convención sobre los Refugiados de la ONU es un acuerdo internacional, legalmente vinculante, que define al refugiado como aquella 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 de tal país...<sup>iv</sup>.

Una persona se convierte en refugiado en el momento en que pasa a estar en la situación definida en la Convención, no cuando otro Estado ha reconocido oficialmente su condición de refugiado.

Los «fundados temores» a los que alude la Convención deben ser medidos objetivamente, y el

criterio debe favorecer al solicitante. Por lo general, el temor a ser perseguido se considera «fundado» cuando parece justificado en vista de lo que se sabe sobre el país de origen y de las circunstancias concretas del individuo.

La Convención no define el concepto de «persecución», pero en la práctica se ha interpretado como una violación de los derechos humanos básicos lo suficientemente grave como para que sea necesaria la protección de otro Estado<sup>v</sup>. La necesidad de protección depende de la gravedad del daño y del tipo de derecho humano de que se trate.

La comunidad internacional ha decidido que ciertos derechos son tan fundamentales que deben ser respetados en todo momento. Una violación de cualquiera de ellos se considera persecución, sean cuales sean las circunstancias. Estos derechos, recogidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), son:

- el derecho a la vida;
- el derecho a ser protegido contra la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- el derecho a no estar sometido a esclavitud o servidumbre;
- el derecho a no ser perseguido por actos que no constituyeran delito común en la legislación vigente en el momento en que se realizaron;
- el derecho a ser reconocido como persona ante la ley;
- el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión.

Los ataques contra otros derechos fundamentales constituyen persecución según el derecho internacional, salvo que su intensidad sea especialmente baja. Estos derechos, también recogidos en el PIDCP, son:

- el derecho a la libertad y la seguridad, que incluye no ser objeto de arresto y detención arbitrarios;
- el derecho a la libertad de opinión y expresión;
- el derecho a la libertad de reunión y asociación;
- el derecho a la igualdad de protección (que equivale a la prohibición de la discriminación);
- el derecho a un juicio justo y público y a ser considerado inocente hasta que se demuestre lo contrario;
- el derecho a la intimidad e integridad personal y familiar;
- el derecho a la circulación interna y a la elección de residencia;

·la libertad de salir del propio país y regresar a él.

### **Convención de la OUA**

La Organización de la Unidad Africana (OUA) adoptó en 1969 la Convención de la OUA, tratado vinculante que amplió la definición de refugiados en África:

*El término «refugiado» se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su 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<sup>vi</sup>.*

### **Declaración de Cartagena**

En 1984, diez Estados latinoamericanos adoptaron la Declaración de Cartagena, que también hacía extensiva la definición de refugiado en América a:

*... personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público<sup>vii</sup>.*

Aunque la Declaración de Cartagena no es legalmente vinculante, se ha convertido en la base de la política de refugiados de la región y ha sido incorporada a la legislación de varios Estados.

### **Refugiados de hecho**

En general se reconoce que, dada la estricta definición de refugiado que establece la Convención sobre los Refugiados de la ONU, hay una clase más amplia de «refugiados» que tienen derecho a solicitar alguna forma de protección. Para el ACNUR, son refugiados y personas necesitadas de protección quienes se han visto obligados a huir de su país como consecuencia de persecución, violaciones masivas de derechos humanos, violencia generalizada, conflictos armados, guerra civil u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, amenazando sus vidas, su seguridad o su libertad. Algunas de estas personas reciben protección como refugiados, mientras que otras son protegidas por razones humanitarias como «no refugiados» que pueden

estar en peligro si vuelven a su país de origen. Quienes no encajan en el criterio de la Convención sobre los Refugiados de la ONU, o no han recibido el reconocimiento oficial de refugiados según la Convención, pero no pueden volver en condiciones de seguridad a su país de origen, suelen recibir el nombre de refugiados «de hecho»<sup>viii</sup>.

## 2 Refugiados y derechos humanos

LOS derechos de los refugiados y los derechos humanos básicos están indisolublemente unidos. En primer lugar, porque los abusos contra los derechos humanos de hoy son los movimientos de refugiados de mañana. En segundo lugar, porque a los refugiados les corresponden los mismos derechos humanos fundamentales que a cualquier otro ser humano. El derecho a ser protegidos contra la devolución que tienen los refugiados en virtud de las leyes internacionales de refugiados no es más que otro medio de salvaguardar los derechos humanos básicos.

Por motivos históricos, muchas veces ha dado la impresión de que quienes trabajaban en favor de los refugiados y quienes lo hacían en favor de los derechos humanos luchaban por distintos objetivos. Sin embargo, la lucha por los derechos de los refugiados es parte integrante del trabajo en favor de los derechos humanos, y las normas internacionales de derechos humanos son herramientas autorizadas y poderosas para apoyar la protección de los refugiados.

La protección de los refugiados constituye un importante elemento del trabajo preventivo sobre derechos humanos. Cuando fallan las demás salvaguardias, el asilo en un país extranjero es un método directo e inmediato de protección de los derechos humanos. La relación existente entre derechos de los refugiados y derechos humanos puede verse en el principio fundamental de no devolución. Esta salvaguardia es la piedra angular de las leyes sobre refugiados y está firmemente establecida en los tratados internacionales de derechos humanos, como la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes (Convención contra la Tortura) y el PIDCP, que prohíben la devolución de una persona a un lugar donde corra peligro de ser torturada o sufrir tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Además, este principio se considera norma del derecho internacional consuetudinario y como tal es vinculante para todos los Estados, independientemente de que se hayan adherido a alguno de los tratados que rigen las leyes internacionales sobre refugiados y sobre derechos humanos.

La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) establece los derechos humanos básicos de todo individuo. En su artículo 14(1) afirma: «En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país». Este derecho se reitera en la Declaración sobre el Asilo Territorial de la ONU, adoptada por la Asamblea General en 1967, aunque los intentos por hacerla vinculante fracasaron<sup>ix</sup>. No obstante, el derecho general de buscar asilo y disfrutar de él no constituye un derecho individual a *recibir* asilo: los Estados se han



mostrado siempre muy reacios a firmar instrumentos internacionales que les impusieran la obligación de conceder asilo<sup>x</sup>.

La Convención sobre los Refugiados de la ONU establece unos derechos mínimos para los refugiados, que deben cumplir y hacer cumplir todos los Estados que la han ratificado. También detalla diversos tipos de derechos específicos de los refugiados, como el de no devolución, y señala derechos civiles básicos de los refugiados, así como derechos económicos básicos que les permitan atender a sus propias necesidades.

Estos derechos deben garantizar que en su país de asilo los refugiados disfrutaran de unos niveles mínimos, y que son tratados de forma comparable en todos los Estados parte de la Convención, según los medios de que disponga cada Estado. Sin embargo, cada vez se restringen, se menoscaban y se incumplen más estos derechos.

### **No devolución**

Bouasria Ben Othman, solicitante de asilo argelino, pagó con su vida la violación del principio de no devolución. El 15 de julio de 1996, las autoridades belgas lo devolvieron a Argelia tras rechazar su solicitud de asilo, a pesar del peligro evidente que corría en su país. Inmediatamente «desapareció». Cuatro meses después, las autoridades belgas comunicaron a AI que, efectivamente, lo habían detenido al llegar a Argelia, después lo habían liberado y luego lo habían vuelto a detener a mediados de noviembre, cuando trataba de cruzar la frontera con Libia. El 26 de noviembre, Bouasria apareció en la televisión argelina afirmando que se encontraba bien y que la gente debía dejar de preguntar por él. Una semana más tarde, la policía comunicó a su familia que había muerto arrojándose por una ventana mientras estaba detenido. Tenía 31 años.

En el artículo 33(1) de la Convención sobre los Refugiados se define así el principio de no devolución:

*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 peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de opiniones políticas.*

Este principio se aplica a todos los refugiados, incluidos los solicitantes de asilo cuya condición aún no se ha determinado y los que tratan de entrar en un país.

El artículo 33 protege de ser rechazada en la frontera de un país a toda persona que huye de la

persecución y solicita asilo. El EXCOM ha afirmado en repetidas ocasiones que «debe observarse escrupulosamente el principio fundamental de no devolución, incluido el no rechazo en la frontera»<sup>xi</sup>. Devolver a una persona a su país de origen, donde correría peligro de sufrir graves violaciones de derechos humanos o persecución, constituye una clara violación del principio de no devolución, independientemente de que se le haya permitido acceder a los procedimientos de concesión de asilo e incluso aunque su petición haya sido denegada.

Algunos refugiados no son devueltos directamente a su país de origen, sino a otro que luego los devuelve a su vez sin evaluar de forma satisfactoria y con las debidas garantías su petición de asilo. Esto constituye una devolución en cadena o indirecta, y también vulnera la protección que dispensa el artículo 33.

También prohíbe la devolución el artículo 3 de la Convención contra la Tortura, según el cual nadie puede ser devuelto a un país donde corra peligro de ser torturado, ni siquiera los condenados por algún delito. Esta disposición no admite excepciones.

Amnistía Internacional siempre se ha opuesto a la devolución en casos de pena de muerte, incluidos los de criminales de guerra. Los Estados de acogida pueden juzgar a los criminales de guerra en sus propios países, y si no cuentan con la legislación adecuada, deben crearla.

Un ejemplo de los buenos resultados en la utilización de estos mecanismos internacionales de derechos humanos es el caso de Balabou Mutombo, zaireño amenazado con la deportación por las autoridades suizas. Miembro de un partido de la oposición, había sido detenido en 1989 y torturado, y su versión de los hechos estaba avalada por certificados médicos. Tras ser rechazada su solicitud de asilo y el posterior recurso, su abogado, apoyado por Amnistía Internacional, llevó el caso al Comité contra la Tortura (organismo creado bajo la Convención contra la Tortura). El Comité lo examinó e informó a las autoridades suizas de que la devolución de Balabou Mutombo a Zaire constituiría una violación del artículo 3 de la Convención contra la Tortura. El gobierno suizo anuló la orden de deportación.

El principio fundamental de no devolución también está recogido en muchos otros acuerdos internacionales de derechos humanos, por ejemplo en el artículo 3 de la Declaración sobre Asilo Territorial de la ONU, el artículo 8 de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y el principio 5 de los Principios de las Naciones Unidas Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias. Además, el Consejo de Europa manifestó a sus Estados Miembros en 1984 «que el

principio de no devolución ha sido reconocido como principio general aplicable a todos los individuos, no sólo a los reconocidos como refugiados<sup>xii</sup>.

También hay protección contra la devolución en varias normas regionales de derechos humanos: el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos), la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por ejemplo, se remitió al artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos en el caso del sij Karamjit Singh Chahal, solicitante de asilo en Gran Bretaña<sup>xiii</sup>. Karamjit Singh Chahal llevaba detenido más de seis años en espera de una posible deportación a la India, donde habría corrido peligro de ser torturado y de sufrir otras graves violaciones de derechos humanos. En noviembre de 1996, el Tribunal Europeo dictaminó que la protección que ofrece el artículo 3 es absoluta, y no permite ninguna excepción. El Tribunal ordenó que Karamjit Singh Chahal no fuera deportado y que su detención fuera examinada judicialmente, con lo que quedó inmediatamente en libertad.

La Convención de la OUA garantiza el principio de no devolución. La Declaración de Cartagena subraya «la importancia y significación del principio de no devolución», y establece claramente que este principio deben cumplirlo todos los Estados, estén o no obligados por otro tratado o acuerdo. Tanto la Convención de la OUA como la Declaración de Cartagena identifican de forma explícita el rechazo en la frontera como una vulneración del principio de no devolución.

El principio de no devolución, tal y como se recoge en la Convención sobre los Refugiados de la ONU, no es absoluto. El artículo 33 afirma que no puede invocarse cuando haya razones fundadas para considerar al solicitante de asilo como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o cuando quien se acoge a él haya sido condenado «por delito particularmente grave» y constituya un peligro para la comunidad de tal país.

Dada la importancia crucial del principio de no devolución, las circunstancias en las que puede quedar revocado son muy limitadas. Un Estado que pretenda suspenderlo deberá asegurarse de que el individuo supone un claro peligro para la seguridad pública o nacional. También deberá tener en cuenta la proporcionalidad de la sentencia que espera al solicitante en relación al delito cometido, las circunstancias en que se cometió y otros factores. Por ejemplo, si hay posibilidades de que un refugiado condenado a un año de cárcel por un delito de orden público sea condenado a 30 años si vuelve a su país de origen, no debe ser devuelto.

## **La necesidad de escapar**

A menudo los refugiados no tienen más alternativa que entrar en un país sin cumplir las formalidades legales. El artículo 31 de la Convención sobre los Refugiados de la ONU reconoce esta realidad cuando afirma:

*Los Estados contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada (...) hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.*

Esta exención de la pena por entrar sin autorización se aplica a los refugiados, estén o no reconocidos oficialmente como tales, y, por consiguiente, a los solicitantes de asilo.

Los refugiados no deben ser castigados por no poseer documentos de viaje o visados válidos, ni por utilizar documentación falsa. Si el refugiado no ha podido entrar legalmente en un país con el fin de escapar de la persecución, esto supone una «causa justificada de su entrada ilegal»<sup>xiv</sup>. Para acogerse a esta disposición, los refugiados deberán presentarse ante las autoridades y solicitar asilo «sin demora», lo que quiere decir en un periodo de tiempo razonable. En algunos países, a los refugiados se les exige que presenten su solicitud de asilo en el brevísimo plazo de 24 horas. Estos plazos son claramente irrazonables dadas las circunstancias en que se produce la huida de muchos refugiados<sup>xv</sup>.

La expresión «llegando directamente» del artículo 31 de la Convención sobre los Refugiados de la ONU a menudo es utilizada equivocadamente por los Estados para negar protección a los refugiados. Los legisladores pretendían excluir con ella a quienes se hubieran «instalado temporalmente» en un país antes de entrar en otro, no a los refugiados que hubieran atravesado otros países antes de llegar a aquél donde buscan asilo. Lo importante es dónde termina la huida, no los países que se han atravesado durante la huida.

Los Estados pueden limitar legítimamente la circulación de los refugiados que han entrado en el país «ilegalmente», pero sólo sobre la base de que «no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias»<sup>xvi</sup> y sólo hasta que se les reconozca su condición o hasta que consigan ser admitidos en otro país.

## **Los derechos humanos en los países de asilo**

Los derechos humanos básicos de los refugiados en un país de asilo son la libertad, la seguridad y la protección frente a la discriminación. La Convención sobre los Refugiados de la ONU y otros tratados de derechos humanos proclaman muchos otros derechos, como el derecho al trabajo, a la seguridad social, a la educación pública, a disponer de documentos de viaje y a la agrupación familiar<sup>xvii</sup>. Todos ellos dependen de la situación del refugiado, de si está legalmente en el territorio y de la adhesión del Estado de acogida a los tratados sobre refugiados y otros tratados internacionales.

Uno de los derechos humanos más importantes para los refugiados en el país de asilo es el de estar a salvo del arresto o la detención arbitrarios. Las leyes de derechos humanos han desarrollado una serie de medidas para garantizar que ningún individuo, aunque sea refugiado, es privado de su libertad de forma arbitraria o ilegal. El derecho a la libertad personal se viola cuando se produce un arresto o detención de forma arbitraria y sin seguir el procedimiento que indica la ley. En muchos países, los solicitantes de asilo y los refugiados son detenidos automáticamente en cuanto solicitan asilo. El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, organismo creado por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, ha afirmado:

*El artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos garantiza el derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país en caso de persecución. Si el resultado de ejercer este derecho es la detención en el país de asilo, dicha detención podría ser «arbitraria».*

Estar a salvo del arresto o la detención arbitrarios incluye el derecho a comparecer inmediatamente ante una autoridad judicial, a que la detención sea revisada en un plazo de tiempo razonable o de lo contrario el detenido sea liberado, y a impugnar la detención ante una autoridad competente.

Las Naciones Unidas han adoptado reglas detalladas que rigen el trato de los detenidos y presos: las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquiera Forma de Detención o Prisión y las Reglas para la Protección de los Menores Privados de Libertad. El Consejo de Europa adoptó reglas similares en 1987, las Reglas Europeas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.

Hay otros mecanismos internacionales que pueden desempeñar algún papel en la protección a los

detenidos, como el Relator Especial sobre la Tortura, el Relator Especial sobre Ejecuciones Sumarias y Arbitrarias, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, el Comité contra la Tortura y el Comité creado bajo el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes.

### **La protección de los derechos humanos para grupos concretos**

Existen otras salvaguardias especiales de derechos humanos para proteger a ciertos grupos vulnerables, algunas de las cuales se exponen a continuación:

#### **Mujeres**

Las mujeres son particularmente vulnerables a la discriminación y a las violaciones de derechos humanos antes de huir y como refugiadas, a pesar de lo cual puede resultarles especialmente difícil conseguir la condición de refugiadas. Por ejemplo, la experiencia demuestra que las mujeres que sufren una grave discriminación por razón de su género tienen dificultades para probar que esa discriminación equivale a una persecución. La Convención sobre los Refugiados de la ONU no incluye el género como una de las razones específicas de persecución en las que se puede basar una solicitud de asilo. Además, quienes toman las decisiones sobre concesión de asilo no suelen comprender las especiales dificultades y temores con que se enfrentan las refugiadas.

La inmensa mayoría de las mujeres huyen de su país por las mismas razones que los hombres: escapar de la persecución por su identidad nacional, étnica o social, sus creencias religiosas o sus opiniones políticas. Sin embargo, la persecución adopta algunas veces formas que afectan en gran medida o exclusivamente a las mujeres y que deben ser aceptadas como razones válidas para otorgar la protección que dispone la Convención sobre los Refugiados. Éstas son algunas de las cuestiones que deben tenerse en cuenta al evaluar las solicitudes de asilo presentadas por mujeres:

- las mujeres pueden temer sufrir daños a causa de su género y tal vez sea necesario aplicar procedimientos que tengan esto en cuenta durante la evaluación de su solicitud;
- las mujeres pueden ser perseguidas por razones de parentesco, por ejemplo por las actividades de un familiar varón;

- las mujeres pueden ser víctimas de graves discriminaciones en razón de su género, que pueden constituir persecución: a menudo el Estado no es capaz de protegerlas o no está dispuesto a hacerlo;

- las mujeres pueden ser víctimas de actos de violencia perpetrados por autoridades públicas o ciudadanos particulares (como la violación y la violencia doméstica) que constituyen persecución. También en estos casos el Estado es a menudo incapaz de protegerlas o no está dispuesto a hacerlo;

- las mujeres pueden ser víctimas de violaciones de derechos humanos por transgredir las leyes y prácticas religiosas o consuetudinarias de sus sociedades o por negarse a cumplirlas.

En la actualidad, las posturas oficiales sobre los tipos de daños relacionados con el género que constituyen persecución según la Convención sobre los Refugiados de la ONU varían de un país a otro y cambian según se estudian casos concretos. Una de las más progresistas es la postura adoptada en 1993 y actualizada en 1996 por la Canadian Immigration and Refugee Board (IRB) en sus directrices para el trato con las refugiadas solicitantes de asilo que temen sufrir persecución relacionada con el género («Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution»). Se ha discutido mucho sobre los pros y los contras de añadir una nueva categoría, «género», a los motivos de persecución que figuran en la Convención sobre los Refugiados de la ONU, y sobre si los casos de las mujeres que presentan solicitudes basadas en su género se incluyen en la categoría de «pertenencia a determinado grupo social». Las directrices canadienses muestran cómo interpretar la actual definición de refugiado de forma que se reconozca la relación entre el género y la persecución, sin añadir el género como motivo de persecución. Esta postura aún no ha sido adoptada por muchos otros países, aunque algunos, como Australia y Estados Unidos, han elaborado directrices mejoradas para los casos de las refugiadas que huyen de abusos específicos de su género, y en otros, como Dinamarca y Suiza, están en proceso de elaboración.

La mayoría de las solicitudes de asilo relacionadas con el género que efectúan las mujeres plantean cuatro problemas principales, que las directrices canadienses abordan:

- en qué medida una mujer que presenta una solicitud relacionada con su género puede basarse en los motivos de persecución definidos en la Convención sobre los Refugiados de la ONU (raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opinión política);

- cuándo constituye persecución la violencia sexual;

- cómo deben recopilar y evaluar las pruebas los encargados de adoptar las decisiones;
- qué problemas especiales tienen las mujeres para describir las experiencias que las han obligado a solicitar asilo.

En el caso de las mujeres cuya persecución no se basa en motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, las directrices establecen que debe aplicarse la categoría de «pertenencia a determinado grupo social». Es preciso que la mujer pueda demostrar que el «grupo» se distingue del resto de la población. El «grupo» puede tener alguna creencia o práctica común; sufrir una grave discriminación o un trato inhumano, o no recibir la protección del Estado ante la violencia, incluida la doméstica. El hecho de que el «determinado grupo social» pueda estar compuesto por gran número de mujeres no hace al caso: otros motivos que recoge la Convención, como la nacionalidad o la opinión política, también son características que comparten gran número de personas.

En 1991, el ACNUR publicó la «Guía para la Protección de Mujeres Refugiadas». Asimismo, el EXCOM ha publicado varias conclusiones sobre la mujer como refugiada. Entre otras cosas, la Guía del ACNUR señala la necesidad de que los procedimientos de asilo tengan en cuenta las dificultades especiales con que pueden encontrarse las mujeres al solicitar asilo. Por ejemplo, puede ser necesario que las mujeres tengan la posibilidad de ser entrevistadas solas por una funcionaria y con una intérprete<sup>xviii</sup>.

Independientemente de las directrices que adopte cada gobierno, todos los Estados están obligados a proteger a las mujeres que están bajo su jurisdicción de las violaciones de derechos humanos, incluidas aquellas de las que son víctimas principal o únicamente las mujeres. La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de la ONU exige a todos los Estados que luchen por erradicar la violencia contra la mujer. Esto implica que las mujeres que huyen de la violencia doméstica existente en Estados que aprueban o toleran estos abusos podrán basarse en los principios de la Declaración para demostrar de qué forma su Estado las ha dejado desprotegidas, vulnerando los derechos que les reconocen las normas internacionales de derechos humanos.

Las leyes internacionales de derechos humanos prohíben la discriminación contra la mujer. Cuando esta discriminación llega a extremos de persecución, como sucede cuando las mujeres son severamente castigadas por romper con las costumbres de su sociedad, las víctimas pueden tener derecho a protección según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU. El



principal tratado internacional que se ocupa de este tema es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que obliga a sus Estados Partes a condenar la discriminación contra la mujer en todas sus formas, a adoptar las pertinentes medidas legales y de otro tipo y a establecer protección jurídica para los derechos de la mujer.

Otros tratados que protegen los derechos de la mujer son la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios, y la Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia y de Conflicto Armado. Además está el interesante trabajo de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, elegida por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 1994.

La Declaración y Programa de Acción de Pekín, adoptados por la Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995, también contienen importantes compromisos de los gobiernos para mejorar la protección y la promoción de los derechos humanos de la mujer. Por ejemplo, los gobiernos acordaron revisar su legislación, sus políticas y sus prácticas a la luz de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Y, lo que es más importante para la protección de los refugiados, los gobiernos reconocieron que la violencia sexual y otros tipos de persecución relacionados con el género constituían persecución según la entiende la Convención sobre los Refugiados de la ONU, y también que en algunos países de asilo las mujeres se encuentran con dificultades para ser reconocidas como refugiadas cuando su petición se basa en este tipo de persecución.

## **Niños**

No cabe duda de que los niños son un grupo vulnerable que necesita protección especial. La Convención sobre los Derechos del Niño se aplica a todas las personas de menos de 18 años y abarca prácticamente todos los aspectos de la vida del niño, desde los derechos civiles y políticos hasta la salud y la educación. Hay disposiciones sobre la justicia aplicada a menores, incluida la privación de libertad, y sobre los derechos de la familia. La Convención prohíbe la discriminación, lo que significa que todas las ventajas que un Estado concede a los niños que son ciudadanos de ese Estado debe concedérselas a todos los niños, incluidos los que son refugiados en su territorio<sup>xix</sup>.

Los niños refugiados presentan necesidades de protección especiales, particularmente los que están solos (menores no acompañados). El ACNUR ha publicado unas directrices sobre procedimientos adecuados y las Conclusiones números 47 y 59 del EXCOM tratan sobre las especiales preocupaciones que plantean los niños refugiados. Algunos Estados, especialmente Canadá, han elaborado directrices similares.

### **Desplazados internos**

Se calcula que entre 25 y 30 millones de personas han sido víctimas del desarraigo, al tener que abandonar sus hogares y verse obligadas a huir temiendo por su vida, pero siguen dentro de las fronteras de su país de origen. Por este motivo están consideradas como «desplazados internos» —no refugiados— por la comunidad internacional. La mayoría no reciben protección ni ayuda internacional.

Estas personas se hallan particularmente expuestas a sufrir más abusos. La mayoría huyen de conflictos armados y acaban en campos, asentamientos o pueblos controlados por alguno de los bandos del conflicto, a menudo corriendo los mismos peligros que los que huyeron. Los asentamientos situados en zonas en conflicto son atacados, algunas veces de forma reiterada. En los campos entran hombres armados exigiendo comida, secuestrando a los refugiados y violando y maltratando a mujeres y muchachas. En los pueblos, los desplazados internos suelen sufrir una gran discriminación y abuso. En todas estas situaciones se los margina económicamente, hasta llegar en muchas ocasiones a la miseria sin que puedan recurrir a ninguna autoridad externa en busca de ayuda.

Aunque las razones por las que huyeron sean idénticas a las de muchos de sus compatriotas que han escapado al extranjero, sólo éstos tienen posibilidad de que se les reconozca como refugiados. Esta incoherencia ha provocado un amplio debate internacional sobre las necesidades de protección y de ayuda de los desplazados internos, animado por los intentos de los gobiernos, el Consejo de Seguridad de la ONU y los organismos de la ONU de solucionar el problema de los flujos de refugiados proporcionando ayuda a quienes se encuentran en su propio país y que de lo contrario podrían huir al extranjero.

La distinción entre refugiados y desplazados internos parece arbitraria, pero acabar con ella no es tan fácil como parece. A muchos gobiernos no les gusta que la comunidad internacional se ocupe de proteger y ayudar a sus ciudadanos, aunque estén desplazados, hambrientos y enfermos. En

algunas situaciones, la crudeza de los conflictos armados hace difícil brindar una verdadera protección. Si se crean «enclaves de seguridad», los gobiernos de los posibles países de asilo argumentan que los desplazados deben permanecer en ellos, y no buscar protección en el extranjero. Desgraciadamente, las recientes experiencias de Bosnia y otros lugares demuestran que los «enclaves de seguridad» no son necesariamente seguros.

En los últimos años, la comunidad internacional ha prestado más atención a los desplazados internos. En 1991, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU adoptó la primera de varias resoluciones sobre desplazados internos. Esto condujo en 1992 a la elección por parte del secretario general de la ONU de un Representante para los Desplazados Internos, que ha estudiado las cuestiones jurídicas pertinentes y discutido con los gobiernos la forma de mejorar la situación de los desplazados internos. En 1994, el ACNUR publicó unas directrices sobre sus propias competencias en el trabajo en favor de los desplazados internos. Sin embargo, hasta ahora los Estados y las organizaciones internacionales no han dado los pasos adecuados. Es necesario hacer mucho más para proteger los derechos humanos de los desplazados internos.

Los principales derechos humanos de los desplazados internos que necesitan protección son los siguientes:

- el derecho a la libertad de movimiento dentro de un Estado, incluida la libertad de elección de la propia residencia y especialmente el derecho a no ser expulsados, trasladados o desplazados a la fuerza del lugar de residencia elegido;

- la prohibición absoluta de actos que causen el desplazamiento forzoso, como:

- (I) los traslados o reasentamientos forzosos de los miembros de un grupo nacional, étnico, racial o religioso llevados a cabo para crear o mantener divisiones territoriales internas basadas en la pertenencia a ese grupo;

- (II) los traslados o reasentamientos forzosos que causen graves daños físicos o psíquicos a los miembros de un grupo nacional, étnico, racial o religioso o que sometan deliberadamente a ese grupo a condiciones de vida calculadas para conseguir su destrucción física, con la intención de destruirlo total o parcialmente;

- (III) provocar deliberadamente que las personas huyan de determinadas zonas con medidas tales como amenazas o violencia, o la total falta de respeto hacia sus derechos humanos fundamentales, o la destrucción de cosechas, ganado, fuentes de abastecimiento de agua, refugio o cualquier otro bien material esencial para su supervivencia o, en situaciones de conflicto, los

actos encaminados a aterrorizar a la población civil o llevados a cabo con un deliberado desprecio por su seguridad;

·el derecho a la libertad de circulación debe incluir el derecho de los particulares que se hallan dentro de un Estado a huir (también a otros países si es necesario) de zonas donde su vida, su seguridad o su libertad están amenazadas, así como el derecho a no ser devuelto a la fuerza a estas zonas;

·el derecho a la libertad de circulación también debe incluir el derecho de los desplazados internos a volver a sus hogares si lo desean.

Además, los desplazados internos tienen derecho a la libertad y a la integridad física y mental, a la libertad de opinión y expresión y a no ser víctimas de detención arbitraria, homicidio ilegítimo o «desaparición» y tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

### **3 Incumplimiento de las leyes sobre refugiados**

DIABASANA Natuba solicitó asilo en Alemania tras escapar de una cárcel militar zaireña, donde la torturaron por haber sido detenida fotocopiando material de un partido de la oposición. Las autoridades alemanas rechazaron su solicitud por varios motivos. Afirmaron que el presidente de Zaire no controla el ejército y por consiguiente la tortura de los soldados no constituye persecución por parte del Estado. También argumentaron que al fotocopiar documentos había cometido un delito, y que por lo tanto su detención era legal. Asimismo, afirmaron que el hecho de que hubiera viajado con un pasaporte ajeno menoscababa su credibilidad. Y, lo más sorprendente de todo, dijeron que su historia no era creíble porque muchos otros zaireños habían relatado experiencias similares. A mediados de 1996 se encontraba refugiada en una iglesia de Alemania, horrorizada ante la posibilidad de ser deportada a Zaire. Cada vez hay más refugiados que no reciben la protección internacional que necesitan y merecen. Los derechos que establecen para ellos las leyes internacionales de refugiados y de derechos humanos son violados habitualmente por Estados que no cumplen o no han ratificado los tratados sobre refugiados, o por Estados que malinterpretan los tratados que han ratificado o hacen caso omiso de ellos.

#### **Eludir las obligaciones internacionales**

En febrero de 1997, 134 Estados habían ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU o el Protocolo de 1967, y 126 habían ratificado ambos (véase el apéndice I). Sin embargo, aún hay más de 50 Estados que no han ratificado ninguno de los dos.

En Asia, la mayoría de los Estados no han ratificado ni la Convención ni el Protocolo. En Oriente Medio (excluido el norte de África), sólo tres habían ratificado ambos: Irán, Israel y Yemen. Los diez restantes —Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Iraq, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Qatar y Siria— no habían ratificado ninguno de los dos.

En otras regiones, el nivel de ratificación es mayor. En África, Comores, Eritrea, Libia, Maldivas y Mauricio son los únicos países que no han ratificado ninguno de los dos tratados. En América, Cuba, Guayana, México y Trinidad y Tobago no son parte de ninguno de ellos. En Europa, sólo los estados relativamente jóvenes de Letonia, Moldavia y Ucrania no se han adherido aún a la Convención ni al Protocolo.

Resulta sorprendente que cinco Estados miembros del EXCOM —Bangladesh, India, Líbano,

Paquistán y Tailandia— no hayan firmado ni la Convención ni el Protocolo. Todos ellos acogen a un número importante de refugiados, y algunos violan de manera flagrante las disposiciones de las leyes internacionales sobre refugiados, pero su situación en el EXCOM les permite ejercer una gran influencia a la hora de establecer normas para la protección internacional de los refugiados.

### **Limitación geográfica**

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU ofrecía a los Estados la posibilidad de proteger únicamente a refugiados procedentes de Europa. Para limitar de esta forma sus obligaciones, los Estados debían formular una declaración en el momento de su adhesión.

Mónaco (1954), Turquía (1962), Congo (1962), Madagascar (1967), Malta (1971) y Hungría (1989) formularon estas declaraciones<sup>xx</sup>.

El Protocolo de 1967 eliminó la limitación geográfica, con la única excepción de los Estados que ya habían declarado limitaciones geográficas antes de 1967, que podían conservarlas. A esta excepción se acogieron Congo, Mónaco y Turquía<sup>xxi</sup>. No obstante, Malta y Hungría, que se adherieron a la Convención y el Protocolo después de 1967, siguieron manteniendo una limitación geográfica aunque oficialmente no tenían derecho a ello<sup>xxii</sup>.

Los gobiernos que no han ratificado los tratados internacionales sobre refugiados han argumentado que, de hacerlo, se verían obligados a aceptar a gran número de refugiados. El mismo argumento ha sido utilizado por Estados que se niegan a rescindir las limitaciones geográficas. Turquía, por ejemplo, se niega a asumir sus obligaciones hacia los refugiados procedentes de países vecinos no europeos. Las autoridades turcas se han quejado a menudo de que la presión de los gobiernos de Europa occidental para que retiren la limitación no es justa, ya que los países de Europa occidental son menos accesibles que Turquía a posibles flujos de refugiados de Oriente Medio y Asia. No es probable que los Estados puedan ser persuadidos de ampliar sus obligaciones hasta que los países más ricos compartan de forma más completa la responsabilidad mundial de acoger a los refugiados.

### **Interpretaciones restrictivas de la definición de refugiado**

La proporción de solicitantes de asilo reconocidos como refugiados varía enormemente, oscilando entre el 70 por ciento de Canadá y el 1-20 por ciento de Escandinavia y otros países europeos. Al no haber ningún organismo jurídico internacional que dictamine sobre cuestiones de

interpretación, pueden existir grandes diferencias entre un país y otro en la forma de interpretar la definición de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Lo que sigue son sólo unos cuantos ejemplos ilustrativos de interpretaciones excesivamente restrictivas o sin fundamento utilizadas por los gobiernos para rechazar a los refugiados.

·**La tortura y los malos tratos se consideran actos cometidos por particulares**

Las autoridades responsables de la concesión de asilo suelen considerar la tortura y los malos tratos como actos ilegales de violencia cometidos por funcionarios particulares, no como persecución por el Estado. A los refugiados que son torturados se les niega el reconocimiento como tales, aunque haya claras pruebas de que la tortura y los malos tratos son endémicos en el país del que han huido.

·**El temor a una futura persecución no es suficiente**

Algunos Estados argumentan que alguien que no ha sido perseguido en el pasado no puede tener un temor fundado de serlo en el futuro. La evidencia de que se ha sido perseguido en el pasado es un fuerte indicio de riesgo en el futuro. El temor a ser perseguido en el futuro es parte fundamental de la definición de refugiado, y establecer ésta no depende de que se haya sufrido ya persecución. Valorar una solicitud de asilo consiste fundamentalmente en estimar lo que puede suceder en el futuro.

·**La persecución política tratada como castigo por un hecho delictivo**

La persecución política debido a la pertenencia a una organización prohibida, pero no violenta, o a la participación en una manifestación pacífica es tratada por algunas autoridades responsables de la concesión de asilo como parte del proceso jurídico normal. Esta interpretación ha sido aplicada incluso a refugiados procedentes de países que violan sistemáticamente los derechos humanos, como Iraq.

·**El castigo por desertar considerado legítimo**

El castigo por desertar o por negarse a servir en el ejército, aunque sea la pena capital, a menudo no se acepta como motivo de concesión de asilo. Esto se aplica incluso a personas que huyen de guerras como las de la ex Yugoslavia o la del Golfo.

·**Las violaciones de derechos humanos en las guerras civiles no se consideran persecución**

Con frecuencia la persecución que se produce en el marco de operaciones de contrainsurgencia o en guerras civiles no se considera motivo de concesión de asilo, aunque el solicitante o sus familiares hayan sufrido graves abusos contra los derechos humanos. Es cierto que el requisito

de «fundados temores de ser perseguida» implica que la persona solicitante de asilo debe correr peligro de ser perseguida como individuo. Pero también está claro que la definición de refugiado se aplica en situaciones donde todo un grupo ha sido desplazado y sus miembros corren peligro de sufrir violaciones de derechos humanos por alguna característica que comparten, aunque sea individual.

#### **·La persecución por agentes no estatales**

Francia y Alemania no han ampliado los criterios que establece la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados para determinar quién merece protección a fin de incluir la persecución por agentes distintos del Estado —como grupos armados de oposición y particulares— conocidos como «agentes no estatales». Estos países también niegan el reconocimiento de la condición de refugiado a quienes corren peligro de ser perseguidos cuando la autoridad del Estado se ha quebrado. Esto va contra la intención declarada de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU de que se proteja a quienes el Estado no puede o no quiere proteger, y contra el espíritu de la ley de proteger a quienes corren peligro de ser perseguidos.



## 4 Formas de poner trabas y disuadir a los solicitantes de asilo

### Barreras de acceso

DURANTE los últimos años muchos Estados han tomado medidas para poner trabas a los refugiados que tratan de llegar a su territorio y acceder a sus procedimientos de asilo. Los nuevos requisitos de visado, las multas a las líneas aéreas y compañías de navegación por transportar viajeros sin documentos de viaje o visado, la interdicción en alta mar y el control de los pasajeros antes del embarque son ejemplos de este tipo de medidas restrictivas.

Casi todos los países del oeste de Europa exigieron visado a los viajeros procedentes de Bosnia y Herzegovina a partir de mediados de 1992, cuando la guerra ya había comenzado y gran número de personas trataban de escapar de la violencia generalizada y de la tortura, la violación y los homicidios políticos, para después ofrecer a los refugiados «protección temporal» (véase el capítulo 6)

Similares barreras se levantaron contra los refugiados que huyeron después del golpe militar de Haití en septiembre de 1991, cuando los partidarios del presidente depuesto eran arbitrariamente arrestados, torturados y ejecutados. Unos 300 refugiados haitianos llegaron a Francia y Suiza en los meses siguientes al golpe. En aquel momento, Suiza no exigía visado. Francia llevaba varios años exigiendo a los haitianos un visado de entrada. A pesar de que su número era relativamente reducido, en 1992 Suiza exigió el visado a los haitianos, y Francia impuso un visado de tránsito a los haitianos que viajaban con destino a otros países.

La mayoría de los refugiados haitianos trataron de llegar a los Estados Unidos durante los meses posteriores al golpe, y más de 38.000 arriesgaron su vida en el mar. En junio de 1992, los Estados Unidos interceptaban a los haitianos en el mar y los devolvían sumariamente, sin examinar en absoluto sus solicitudes de asilo. Esto violaba directamente el principio de no devolución. Otros refugiados haitianos interceptados en el mar se consumían en la base estadounidense de Guantánamo, esperando la investigación de los Estados Unidos y de los funcionarios del ACNUR. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos dictaminó que la interceptación de haitianos en aguas costeras por parte de los funcionarios de la Marina estadounidense no violaba el principio de no devolución<sup>xxiii</sup>. El dictamen fue una lectura viciada de esta norma consuetudinaria del derecho internacional y se considera que representa una interpretación política no ajustada a derecho de las leyes internacionales sobre refugiados.

Muchos Estados multan a las compañías aéreas y marítimas que transportan viajeros indocumentados. Consecuencia de ello son los controles previos al embarque que efectúan algunas líneas aéreas, especialmente en los aeropuertos donde hay más probabilidades de que haya solicitantes de asilo potenciales. Los funcionarios de inmigración de algunos países industrializados han sido destinados a países que *producen* gran número de refugiados para enseñar al personal de embarque de las líneas aéreas a detectar a los pasajeros cuyos documentos o razones resulten sospechosos e impedirles embarcar. Varios países miembros de la Unión Europea (UE) han adoptado estas prácticas, a pesar de una resolución aprobada por el Parlamento Europeo según la cual todos los solicitantes de asilo deben acceder de forma automática y libre a los procedimientos de admisión, y las normativas de visado y las sanciones contra líneas aéreas y otros agentes de transporte no deben ser un impedimento a dicho acceso<sup>xxiv</sup>.

Muchos gobiernos hacen caso omiso de su obligación internacional de no castigar a los refugiados que han entrado en su país «ilegalmente»<sup>xxv</sup>. En Europa, algunos países, como Austria, los países bálticos, Bulgaria, Polonia y Rusia, se niegan a hacer ninguna excepción en las leyes para los solicitantes de asilo que entran en el país «ilegalmente». Otros, como Albania, Alemania, Francia, Rumanía, la República Eslovaca y Turquía, no suelen sancionar a los solicitantes de asilo por entrar «ilegalmente», aunque éstos pueden ser detenidos y necesitar la intervención de un abogado para garantizar su puesta en libertad. Los países cuyas leyes hacen una excepción con los solicitantes de asilo que entran «ilegalmente» son Azerbaiyán, Bélgica, Grecia, Hungría, Italia, Portugal, España y Suecia<sup>xxvi</sup>. Sin embargo, incluso en estos países dichas leyes no siempre se aplican de forma coherente, especialmente en Bélgica.

Las medidas que impiden la entrada de solicitantes de asilo, incluida la exigencia de visado y las sanciones contra líneas aéreas y otros agentes de transporte son incompatibles con la intención de los artículos 31 y 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU. Esta opinión también está reflejada en varias conclusiones del EXCOM.

### **Rechazo en la frontera**

Los funcionarios de fronteras nunca deben tener la facultad de decidir sobre una solicitud de asilo. Deberán recibir instrucciones explícitas de remitir todos estos casos a la autoridad responsable. El EXCOM ha afirmado que debe existir una autoridad claramente identificada, encargada de examinar las solicitudes de concesión de la condición de refugiado, y que ninguna

autoridad en la frontera debe rechazar una solicitud de asilo sin remitirla a ella<sup>xxvii</sup>. En la práctica, sin embargo, los funcionarios de fronteras suelen negarse a permitir que los refugiados que carecen de la documentación necesaria entren en el país para solicitar asilo, y deben recibir instrucciones y formación sobre su obligación de respetar el principio de no devolución<sup>xxviii</sup>. Cuando los refugiados son rechazados en la frontera se les devuelve a sus perseguidores, a otro país donde pueden correr peligro de sufrir violaciones de derechos humanos o ser devueltos, o se les obliga a entrar en el país ilegalmente y probablemente a ser sancionados por esta «entrada ilegal».

### **Detención**

Fatema huyó a Suecia en busca de seguridad. Había sido violada y brutalmente golpeada en dos ocasiones por sus oponentes políticos en Bangladesh. Estas agresiones le causaron lesiones en la cabeza y daño permanente en un ojo. En vez de protegerla como ella esperaba, las autoridades suecas la detuvieron. Se negaron a efectuarle el examen médico completo que solicitó su abogado y finalmente la deportaron a Bangladesh. Como Fatema, demasiadas personas en el mundo son detenidas, a veces durante largos periodos de tiempo, por el simple hecho de buscar asilo para huir de la persecución.

En África, por ejemplo, la condición de refugiado y las ventajas que la acompañan dependen de que el refugiado se mantenga dentro de campos y zonas designadas. Esta medida a veces tiene como fin proteger al refugiado o facilitar los programas de ayuda, pero a menudo se convierte en una forma de detención. Nadie debería tener que escoger entre tener comida y tener libertad de circulación.

En Europa y América del Norte ha aumentado radicalmente el número de detenciones de solicitantes de asilo, ya que los Estados se esfuerzan tenazmente en disuadir a los solicitantes e impedir que busquen asilo en sus países. En Australia se detiene inmediatamente a todo solicitante de asilo que entra en el país sin previa autorización. En algunos países se mantiene detenida a toda persona que busca asilo desde su llegada hasta que se tramita su solicitud. En otros se encarcela a ciertos grupos de solicitantes de asilo, por ejemplo a aquellos cuya solicitud se considera «manifiestamente infundada» (véase el capítulo 5). Otros países detienen habitualmente a las personas cuya solicitud de asilo ha sido rechazada y que están en espera de ser deportadas.

Existen pocas estadísticas fiables acerca del número de refugiados detenidos, de la duración de su estancia en prisión o de su país de origen. Los datos oficiales no distinguen entre solicitantes de asilo y extranjeros detenidos por otras causas. Además, la definición de «detención» varía. En algunos países los solicitantes de asilo detenidos en el aeropuerto o reclusos en un centro o campo de acogida no son registrados como detenidos. Amnistía Internacional cree que si se priva de su libertad a alguien, ya sea en una prisión, un centro, un campo cercado o cualquier otra zona restringida, debe considerarse que esa persona está detenida.

El EXCOM ha declarado que la detención de solicitantes de asilo «debe normalmente evitarse»<sup>xxx</sup>.

Las normas internacionales permiten la detención sólo:

- si es necesaria, y

- si es legal y no arbitraria, y

- si se lleva a cabo por una de estas razones:

- «para proceder a la verificación de la identidad»;

- «para determinar los elementos que sirven de base a la solicitud de la condición de refugiado o del asilo»;

- «para tratar los casos en que los refugiados o solicitantes de asilo han destruido sus documentos de viaje o de identidad o han hecho uso de documentos falsos a fin de inducir a error a las autoridades del Estado donde tienen la intención de solicitar asilo»;

- «para preservar la seguridad nacional o el orden público»<sup>xxx</sup>.

Según estas condiciones, son las autoridades que efectúan la detención las responsables de demostrar la necesidad de adoptar esta medida, en lugar de medidas menos drásticas. Es más, incluso si se ha detenido legítimamente al solicitante de asilo, la detención no debe durar más de lo necesario. Por ejemplo, se permiten detenciones que sirvan «para proceder a la verificación de identidad» o «para determinar los elementos que sirven de base a la solicitud de la condición de refugiado o del asilo», pero sólo hasta que se realice la entrevista preliminar<sup>xxxii</sup>. Normalmente este trámite no debe llevar más de uno o dos días.

En la práctica, los Estados pasan por alto o malinterpretan estos requisitos. Por ejemplo, se detiene a solicitantes de asilo que han tenido que utilizar documentación falsa para escapar de su país basándose en que intentaban engañar acerca de su identidad a las autoridades responsables de la concesión de asilo<sup>xxxii</sup>.

Para asegurarse de que una detención dura sólo lo necesario, una autoridad judicial o similar

deberá evaluar automática y regularmente las causas de la detención.

La decisión de detener a los solicitantes de asilo es algunas veces arbitraria y puede basarse en factores como la disponibilidad de lugares de detención y la actitud del funcionario responsable, más que en un análisis objetivo de la necesidad y justificación de la detención. Con demasiada frecuencia, la decisión de llevar a cabo la detención refleja la existencia de estereotipos sociales y prejuicios.

A menudo no sólo se priva a los refugiados y solicitantes de asilo de su libertad, sino que se les retiene en condiciones que constituyen trato cruel, inhumano o degradante. A algunos la desesperación les lleva al suicidio, otros mueren de enfermedades o falta de atención médica durante la detención. Michael Akhimen, solicitante de asilo de Nigeria, fue detenido en Canadá en octubre de 1995. A finales de noviembre declaró: «No puedo seguir detenido. No he cometido ningún delito y no pueden localizar a mi familia en mi país». Michael Akhimen murió el 18 de diciembre 1995. Al parecer, no recibió la atención médica adecuada. Amnistía Internacional no cree que la investigación de su muerte bajo custodia fuera adecuada. A veces, las condiciones físicas en que se encuentran los solicitantes de asilo detenidos es peor que las de los delincuentes que cumplen sentencia en prisión, aunque a los solicitantes de asilo no se les acusa de ningún delito. A menudo se retiene a los solicitantes de asilo en refugios provisionales de mala calidad o en centros a cargo de compañías privadas que las autoridades no controlan tanto como las cárceles. En los Estados Unidos se traslada a los solicitantes de asilo de un centro de detención a otro, a veces lejos de sus familias y de sus representantes legales. El principal centro destinado a las personas que buscan asilo en Australia está en Port Hedland, a miles de millas de cualquier ciudad y donde el acceso a asistencia letrada constituye un grave problema. Los refugiados detenidos sufren el tormento psicológico adicional de no saber el tiempo que permanecerán retenidos y el temor a ser enviados de nuevo al país donde sufren persecución. La tensión psicológica del encierro se agudiza en aquellas personas que ya han sufrido el trauma de ser torturadas.

Además del derecho a no ser detenidos arbitrariamente, los solicitantes de asilo y los refugiados tienen los siguientes derechos establecidos por las normas internacionales en caso de detención:

- el derecho a disponer de un abogado<sup>xxxiii</sup>;
- el derecho a comunicarse con el ACNUR<sup>xxxiv</sup>;
- el derecho a notificar inmediatamente a sus familiares el hecho y el lugar de la detención<sup>xxxv</sup>;

- el derecho a recibir visitas y a hablar con miembros de su familia<sup>xxxvi</sup>;
- el derecho a comunicarse con el mundo exterior<sup>xxxvii</sup>;
- el derecho a una asistencia médica adecuada<sup>xxxviii</sup>;
- el derecho a unas condiciones de detención humanas, que tengan en cuenta su situación especial de personas en busca de asilo; no se les debe retener en lugares en los que su seguridad física esté en peligro, ni con delincuentes comunes<sup>xxxix</sup>;
- no debe detenerse a niños refugiados<sup>xl</sup>.

## **Pobreza**

La nueva legislación del Reino Unido niega a los solicitantes de asilo el acceso a prestaciones sociales, de tal modo que quedan desamparados y dependen de la caridad. En otros países, especialmente los países en vías de desarrollo, gran número de refugiados no reciben ningún medio de subsistencia. Estas circunstancias han obligado a los refugiados a volver a sus lugares de origen, donde corrían peligro, y les han creado graves problemas de salud. Al no facilitarse medios de subsistencia a los refugiados se ha disuadido a otros posibles refugiados de buscar asilo en estos países.

La retirada de los medios básicos de subsistencia contraviene el espíritu humanitario de la Convención sobre los Refugiados, y en algunos casos podría considerarse como devolución. Si se empuja a los solicitantes de asilo a desistir de su petición porque no pueden sobrevivir, los Estados estarán incumpliendo su obligación de proporcionar acceso justo y real a los procedimientos de asilo.

## **5 Procedimientos de asilo**

TODOS los Estados Partes de la Convención sobre los Refugiados de la ONU están obligados a tener en cuenta las solicitudes de asilo. Unos procedimientos de determinación de la condición de refugiado justos y satisfactorios constituyen la mejor garantía de que se identifica correctamente a las personas que corren peligro y de que se respeta el principio de no devolución.

En todo el mundo hay muchos refugiados a los que se les da protección en grupo por haber huido en masa de una situación de derechos humanos catastrófica. A menudo se permite a personas que huyen de una guerra civil, de situaciones de violencia y violaciones de derechos humanos

generalizadas permanecer en el país de acogida en función de su nacionalidad y su grupo étnico. Algunos países no han establecido procedimientos individuales de concesión de asilo. Otros cuentan con procedimientos realmente inadecuados. Algunos han optado por un enfoque integrador que permite a los grupos de refugiados permanecer en el país y dispone de procedimientos de asilo para solicitudes individuales. En este capítulo se examinan de forma general las cuestiones relativas al éxodo masivo y con más detalle los procedimientos de asilo individuales, que son en general característicos de los países industrializados.

### **Éxodo masivo**

Los éxodos masivos son el resultado de violaciones de derechos humanos en gran escala. Este hecho define la necesidad de protección y ayuda de aquellas personas que tienen que huir formando parte de un movimiento masivo, así como sus perspectivas de volver a su propio país. Cuando cientos de miles de personas huyen de su país, otros países tienen la obligación de acogerlas, al menos temporalmente. Este proceso afecta tanto al primer país en el que los refugiados buscan asilo como a la comunidad internacional, que debe ayudar a buscar soluciones duraderas. Hasta la fecha, las respuestas de los gobiernos a los éxodos en masa han sido variadas y en ellas han influido el número y las características de los refugiados, la situación económica y política del país de acogida y el apoyo —o la falta de apoyo— de la comunidad internacional. A pesar de las dificultades, todo gobierno debe acatar el principio fundamental de no devolución. Según este principio, los refugiados no deben ser rechazados en la frontera ni ser enviados a un territorio donde corran peligro de ser perseguidos o de sufrir graves violaciones de derechos humanos. Los primeros países de asilo sólo pueden hacer frente a las obligaciones que impone este principio si la comunidad internacional busca soluciones duraderas para los refugiados, bien sea su asentamiento en otras zonas, su repatriación cuando se den condiciones de seguridad o su integración en el país de acogida. Si la comunidad internacional no encuentra soluciones, los Estados que dan asilo a un gran número de refugiados se ven en una difícil situación. Aunque nunca es aceptable devolver a la fuerza a los refugiados a una situación de riesgo, tampoco lo es que la comunidad internacional no cumpla con su responsabilidad de garantizar soluciones a largo plazo.

En situaciones de éxodo masivo no es posible, y normalmente tampoco es necesario, determinar individualmente la necesidad de protección de los refugiados a su llegada. Existe, en efecto, la

presunción de la condición de refugiado *prima facie*, basada en el carácter del desplazamiento y las causas de la huida. Esta forma inicial de protección se puede llevar a cabo por medio de programas de protección temporal, como los aplicados recientemente en Europa occidental, o de acuerdo con los criterios más avanzados establecidos en la Convención sobre los Refugiados de la OUA. Independientemente de lo que se aplique en la práctica, es crucial que se permita a todos los refugiados atravesar las fronteras y que no se devuelva a ninguno. También es importante que se les otorguen los derechos que establece la Convención sobre los Refugiados.

Cuando se estime que los refugiados que han huido como parte de un éxodo masivo pueden regresar a salvo a su hogar, las personas que no deseen volver deben tener la oportunidad de indicar que tienen razones por las que siguen temiendo ser perseguidos en caso de regresar. Su caso debe ser estudiado individualmente de acuerdo con procedimientos de concesión de asilo satisfactorios y con las debidas garantías.

### **Procedimientos de concesión individual de asilo**

El proceso que se sigue para decidir sobre las solicitudes de asilo es de vital importancia. Hay vidas en juego. Y sin embargo, todos los días los solicitantes de asilo se encuentran con problemas cuando piden refugio. Algunas veces quien decide sobre la solicitud de asilo no entrevista personalmente al solicitante o no tiene información imparcial suficiente sobre la situación en su país de origen. Otras veces el solicitante está demasiado asustado para explicar con detalle a un funcionario los motivos de su huida, o no le piden que explique los pormenores de la persecución que teme y más tarde esto se utiliza como argumento para negarle el asilo. Hay veces en que no hay intérprete o el que hay no traduce adecuadamente. En algunos países, cuando una solicitud es rechazada no se indican las razones por escrito. Éstas son sólo algunas de las principales preocupaciones de Amnistía Internacional sobre los fallos de los procedimientos de determinación de asilo.

### **Procedimientos de concesión de asilo justos y satisfactorios**

Amnistía Internacional cree que los requisitos mínimos de un procedimiento de concesión de asilo justo y satisfactorio que se indican a continuación deben ser de aplicación universal. Un procedimiento de concesión de asilo sólo es justo y satisfactorio cuando cumple los siguientes requisitos:



### **·Organismo encargado de adoptar las decisiones independiente y especializado**

El organismo encargado de decidir sobre las solicitudes de asilo debe ser independiente y especializado, y su responsabilidad única será la tramitación de estas solicitudes. Su composición debe garantizar que las decisiones tomadas son independientes y están basadas en las leyes de derechos humanos y de refugiados, y no influidas por otras consideraciones, como la inmigración nacional y la política exterior. La valoración de una solicitud de asilo puede implicar cuestiones complejas relativas a las leyes sobre refugiados y sobre derechos humanos, y con frecuencia requiere información detallada sobre la situación del país de origen del solicitante. Debe facilitarse a los funcionarios información objetiva e independiente sobre la situación de los derechos humanos en el país de origen del solicitante o en cualquier país al que éste pueda ser enviado. Los encargados de tomar las decisiones no deben confiar en información sobre el país de origen o el caso del solicitante que no le haya sido revelada a éste, como es el caso de informes secretos.

### **·Responsables cualificados**

Toda solicitud de asilo, que haya sido presentada a la llegada o tras la entrada en el país, debe ser examinada en primer lugar por un funcionario del organismo responsable de tomar las decisiones, que entrevistará al solicitante personalmente. Dicho funcionario debe conocer bien las leyes internacionales sobre derechos humanos y sobre refugiados y también conocer la situación de los derechos humanos en el país de origen del solicitante. El nivel profesional de los encargados de tomar las decisiones debe garantizar la mayor competencia, imparcialidad e independencia.

El responsable deberá tener en cuenta que los solicitantes de asilo que han sido perseguidos por las autoridades de su propio país pueden sentir reparos hacia todos los funcionarios y no atreverse a exponer libremente su caso. Por consiguiente, deberá ganarse la confianza del solicitante para ayudarlo a explicar los motivos que le llevan a solicitar asilo. Por ejemplo, una mujer que solicita asilo debe tener la oportunidad de ser escuchada por otra mujer. No es razonable esperar que una mujer que ha sido violada por un soldado hable de su experiencia con otro hombre.

Todos los funcionarios que participan en el interrogatorio o la entrevista de los solicitantes de asilo y en la toma de decisiones sobre sus solicitudes deben recibir instrucciones y formación para seguir las orientaciones que ofrece el Manual de procedimientos y criterios para determinar

la condición de refugiado del ACNUR.

### **·Intérprete cualificado**

En todas las etapas del proceso de concesión de asilo debe disponerse de intérpretes competentes, cualificados e imparciales, en los que el solicitante pueda confiar. El intérprete debe reproducir fielmente lo que el solicitante dice, sin generalizar ni resumir.

### **·Examen individual y minucioso**

Toda solicitud de asilo debe ser tramitada individualmente mediante el examen minucioso de las circunstancias del caso. La complejidad de la definición de refugiado y la necesidad de efectuar juicios sobre futuros riesgos hacen que cada caso sea distinto.

### **·Asistencia letrada**

Los solicitantes de asilo están desprotegidos y no es de esperar que sepan cómo ejercer sus derechos en el procedimiento de concesión de asilo. Resulta esencial que puedan conseguir una asistencia letrada eficaz y que se les notifique este derecho. Deben tener garantizado el acceso al ACNUR en todas las etapas del proceso, así como a las organizaciones no gubernamentales adecuadas.

### **·Plazo razonable**

Debe concederse al solicitante de asilo un plazo razonable para preparar su caso y para buscar asesoramiento jurídico y de otro tipo. En muchos países europeos y norteamericanos existe una tendencia a acelerar los trámites, concediendo a veces solamente dos o tres días para preparar un caso o presentar un recurso. Al mismo tiempo existe la tendencia a exigir a los solicitantes de asilo que faciliten más y más pruebas de su persecución, como órdenes de detención, llamadas de incorporación a filas o informes médicos.

### **·El beneficio de la duda**

La mayoría de los que han huido de sus hogares llegan con las mayores necesidades y frecuentemente sin documentos. No siempre les es posible «probar» todos los detalles de su caso, y a menudo es necesario concederles el beneficio de la duda<sup>xli</sup>.

### **El derecho a apelar**

El derecho a apelar es esencial. El proceso de apelación debe incluir:

#### **·Explicación de los motivos del rechazo**

Siempre que una solicitud de asilo es rechazada debe comunicársele al solicitante por escrito,

indicando claramente los motivos del rechazo, incluida una valoración de las pruebas, las pruebas documentales sobre las que se basa y las leyes y datos pertinentes. El solicitante también debe recibir instrucciones claras sobre cómo apelar. Los solicitantes de asilo sólo pueden apelar de forma eficaz contra una decisión incorrecta si saben qué consideraciones han llevado a tomar esa decisión.

#### ·**Organismo de apelación independiente**

El recurso contra una decisión de denegación de asilo debe presentarse ante un organismo diferente: una autoridad judicial, por ejemplo un tribunal, o al menos una autoridad administrativa superior. Dada la evidencia de decisiones inconsistentes tomadas sobre casos similares en primera instancia, es importante que el organismo de apelación examine el fondo del caso y todos los datos pertinentes.

#### ·**El derecho a permanecer en el país durante el procedimiento de apelación**

Debe permitirse al solicitante permanecer en el país donde pide asilo hasta que se conozca el resultado de la apelación. Deportar a un solicitante de asilo a su país de origen antes de que se haya tomado una decisión inválida el derecho a apelar. Este «efecto de suspensión» de las expulsiones debe aplicarse en todos los casos.

### **Deficiencias de los procedimientos de concesión de asilo**

Éstas son las principales deficiencias de los procedimientos de concesión de asilo:

#### ·**Solicitudes «manifiestamente infundadas»**

Hay circunstancias especiales que justifican el tratamiento excepcional de una solicitud o un grupo de solicitudes de asilo de personas en situación similar. Entre ellas está la determinación de que las solicitudes son «manifiestamente infundadas», en el sentido de que son claramente fraudulentas o no guardan relación con los criterios para garantizar la condición de refugiado establecidos en la Convención sobre los Refugiados de la ONU. Este tratamiento excepcional sólo permite que se acelere la apelación. Los solicitantes de asilo seguirán pudiendo permanecer en el país hasta que se decida sobre la apelación.

Cada vez hay más tendencia a desestimar las solicitudes de asilo como «manifiestamente

infundadas» basándose en que no merecen ser examinadas o en que el asilo se podría haber solicitado en otro lugar. Algunos gobiernos europeos han elaborado «listas blancas» de países suponiendo que las personas que huyen de los países mencionados en ellas no correrán peligro si vuelven. En algunos países de acogida, el que el solicitante no lleve documentos de viaje válidos o los utilice falsos convierten su solicitud de asilo en "manifiestamente infundada" o la someten a procedimientos de «vía rápida» o «trámite acelerado en el aeropuerto» (véase más adelante). Estos motivos para rechazar peticiones no reconocen el carácter individual de la huida. No es posible decidir si el temor de un individuo a ser perseguido está bien fundado sin examinar su caso, independientemente del país del que proceda.

En la mayoría de los países, las solicitudes de los refugiados que se consideran «manifiestamente infundadas» o «inadmisibles» se tramitan de forma sumaria. No se examinan de forma individual y minuciosa, y los interesados no tienen derecho a apelar, o tienen un derecho muy limitado. Estas prácticas son insatisfactorias y no reúnen las debidas garantías.

#### ·«**Procedimientos de trámite acelerado en el aeropuerto**»

Los «procedimientos de trámite acelerado en el aeropuerto» que se aplican a los solicitantes de asilo procedentes de países «seguros» o que llegan sin la documentación en regla permiten a los Estados de acogida decidir sobre la solicitud de asilo antes de que el solicitante «entre» al país. La creación de la ficción legal de «zonas internacionales» permite al Estado trasladar al solicitante de asilo sin que haya accedido a su jurisdicción. Francia y Alemania aplican este tipo de procedimientos, que no pueden considerarse justos y satisfactorios.

#### «**Terceros países seguros**»

La legislación de muchos países de Europa occidental y Norteamérica, y también la de Australia, impide que los refugiados consigan el asilo en estos Estados creando la categoría de «terceros países seguros». Aunque su aplicación varía en la práctica, estos países no toman en consideración las solicitudes de los refugiados que han pasado por otro país antes de llegar a ellos, argumentando que el «tercer país» (aquel por el que ha pasado el refugiado) es el responsable de proporcionar la protección, sin tener para nada en cuenta si efectivamente la proporcionará (de hecho, muchos solicitantes de asilo han sido devueltos de terceros países, incluso desde «cuartos» o «quintos» países). La deportación en cadena de solicitantes de asilo a países donde pueden ser perseguidos es consecuencia de la dejación de responsabilidades por

parte de los Estados.

Las leyes internacionales sobre refugiados no exigen que un refugiado solicite asilo en el primer país al que llega. El país que tiene la obligación de estudiar la solicitud y de asegurarse de que el refugiado no es devuelto directa o indirectamente al lugar donde es perseguido es aquel en el que el refugiado la presenta. La única excepción reconocida a este principio se da cuando el solicitante ya ha encontrado protección en otro país, denominado «primer país de asilo». Sin embargo, el mero hecho de haber estado en un país no lo convierte en primer país de asilo.

Los Estados de la UE han puesto en práctica una serie de políticas que abusan del principio de «primer país de asilo». Entre ellas está el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen y la Convención de Dublín, ambos ratificados por varios países europeos<sup>xlii</sup>. El efecto de estos tratados es que, cuando un Estado europeo rechaza una solicitud de asilo, ésta no es reconsiderada por ningún otro<sup>xliii</sup>. Estos tratados también establecen criterios para determinar el Estado que deberá hacerse responsable de tramitar la solicitud. Para los muchos refugiados que han tenido que entrar sin los documentos y visados de viaje necesarios, ese Estado será el primero al que han accedido, aunque haya sido únicamente de paso, sin tener en cuenta dónde hayan solicitado asilo. Los tratados suponen —sin ofrecer ninguna garantía de ello— que todos los Estados miembros de la UE tienen procedimientos de solicitud de asilo justos y satisfactorios y protegen a los refugiados contra la devolución.

Estos tratados también permiten explícitamente que los solicitantes de asilo sean enviados a terceros países no pertenecientes a la UE, algo que se reforzó en 1992, cuando los ministros responsables de temas de inmigración de la UE adoptaron una resolución sobre «terceros países de acogida» (países a los que pretenden tratar como si fueran primeros países de asilo). La definición de tercer país de acogida no cumple los criterios de la de primer país de asilo. El efecto de la resolución es que los Estados de la UE determinarán si hay un «tercer país de acogida» antes de tomar en consideración una solicitud de asilo. En otras palabras, si pueden enviar a un solicitante de asilo a otro sitio, lo harán. La decisión sobre si otro Estado es un tercer país de asilo la toma el Estado de la UE sin pedir su consentimiento al tercer país.

El resultado es que no hay garantía de que los refugiados que solicitan asilo en la UE tendrán acceso a un procedimiento de concesión de asilo justo y satisfactorio. Pueden ser devueltos a un tercer país no perteneciente a la UE sin garantía alguna de ser admitidos, tener acceso a un procedimiento de concesión de asilo justo y satisfactorio o recibir protección contra la

devolución. La teoría del «tercer país seguro» ha sido adoptada ahora por países de fuera de la UE y viola las obligaciones que todos los Estados tienen para con los refugiados.

En Australia, las disposiciones introducidas en 1994 sobre «terceros países seguros» se utilizaron para designar a China como país seguro para todos los vietnamitas que solicitan asilo en Australia tras ser reasentados previamente en China, aunque manifiesten su temor a sufrir persecución en este país.

Un Estado sólo queda liberado de su obligación de estudiar una solicitud de asilo si esa responsabilidad la asume un tercer país seguro. Para ello debe establecer primero que ese tercer país es seguro y que garantiza explícitamente que asumirá la responsabilidad. Aunque se consigan estas garantías, cualquier solicitante de asilo que tenga motivos de peso para quedarse en el país de asilo, por ejemplo lazos familiares, no debe ser trasladado a otro país.

## **Readmisión**

Los acuerdos generales, como los de readmisión, que afectan a la devolución de personas que han entrado en un país de forma irregular sin la autorización necesaria, no están en línea con las normas legales internacionales sobre los derechos de los refugiados. Es preciso obtener en cada caso garantías explícitas de los países de readmisión, independientemente de que exista un acuerdo entre el país que traslada al refugiado y su país de destino.

## **«Alternativa de ponerse a salvo dentro del propio país»**

Los Estados han ideado otros nuevos conceptos para eludir su responsabilidad hacia los refugiados. Uno de ellos es la «alternativa de ponerse a salvo dentro del propio país». La idea es que el refugiado pueda huir a una zona segura dentro de su país de origen y así no necesite solicitar asilo en el extranjero. En los últimos años, esta «solución» ha sido utilizada por muchos Estados como motivo para negar el asilo.

La Convención sobre los Refugiados de la ONU no se ocupa explícitamente de esta cuestión, aunque la definición de refugiado de la OUA protege a los que escapan de graves perturbaciones del orden público «en una parte o en la totalidad» de su país de origen.

La aplicación práctica por parte de los Estados de la «alternativa de ponerse a salvo en el propio

país» suele contravenir claramente la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU. Aunque la situación de los derechos humanos en una zona de un país sea estable (y los Estados suelen apresurarse a suponer la estabilidad antes de que ésta se haya consolidado con seguridad), una persona puede tener buenas razones para temer la persecución. Es preciso considerar cada caso particular. Por ejemplo, es poco probable que una persona a quien las autoridades nacionales buscan por considerarla subversiva esté segura aunque se refugie en una zona de su país donde las violaciones de derechos humanos no son habituales. Muchos refugiados han sido devueltos a países como la India, Somalia, Sri Lanka y Turquía sin tener en cuenta sus motivos particulares para temer ser perseguidos y sin valorar adecuadamente su seguridad durante o después del regreso.

La interpretación de la «alternativa de ponerse a salvo dentro del propio país» varía, pero los países de asilo habitualmente no tienen en cuenta las circunstancias individuales del solicitante de asilo. Además, éste debe poder llegar a la zona considerada segura. Algunas personas han sido enviadas desde Canadá a zonas de Somalia a las que sólo se podía llegar atravesando zonas de guerra donde corrían un grave peligro.

Ningún refugiado debe ser devuelto a otra zona de su país de origen, salvo que el examen de su caso concreto muestre que la situación de derechos humanos en esa zona es estable, que el refugiado puede llegar a ella de forma segura y que allí podrá ser protegido. Si alguna de estas condiciones no se cumple, no hay alternativa de ponerse a salvo en el propio país.

## 6 ¿Seguridad para volver?

### «Protección Temporal»

CUANDO cientos de miles de personas huyeron del conflicto que estalló en la ex Yugoslavia en 1991, los países europeos reaccionaron cerrando sus fronteras y estableciendo restricciones de visado, afirmando que no podían hacer frente a esta «afluencia en gran escala». Tras las intervenciones del ACNUR, los Estados de Europa occidental ofrecieron «protección temporal» a los que huían. La unión de política y pragmatismo llevó al ACNUR a defender que se diera a los refugiados «protección temporal» en Europa occidental, en lugar de acceso a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado tal como dispone la Convención sobre los Refugiados de la ONU. El ACNUR se enfrentaba a la nada fácil tarea de tratar de convencer a los Estados para que mantuvieran abiertas sus fronteras y respetaran el principio de no devolución y al mismo tiempo buscar la cooperación de gobiernos aparentemente más preocupados por limitar la duración de la protección que por garantizar su eficacia.

Años antes se había utilizado una forma muy distinta de protección temporal en el caso de las personas que huían de Vietnam y otros países del sudeste asiático en la década de los ochenta. En virtud del Plan General de Acción sobre Refugiados Indochinos (CPA)<sup>xliv</sup>, los países de la región hacia los que huyeron inicialmente los refugiados, como Hong Kong, recibían ayuda económica para acomodar a los solicitantes de asilo mientras éstos eran «investigados» para decidir si eran refugiados. Los que superasen la selección serían reasentados en otros países, y los que no, repatriados. El compromiso de los primeros Estados de asilo se limitaba a acomodarlos en campos y centros de detención hasta que pudieran ser reasentados en otro lugar. Entre 1989 y 1995, unos 80.000 vietnamitas que habían huido por mar fueron reasentados fuera de la región, y más de 72.000 fueron repatriados a Vietnam.

No hay consenso internacional sobre lo que significa protección temporal. Su uso en varias regiones muestra que la protección temporal puede ser una herramienta útil en situaciones de éxodo masivo si se combina con el respeto al principio de no devolución y a otros derechos básicos, mientras se buscan soluciones por la vía de la repatriación y el reasentamiento.

El modelo de protección temporal que se ha seguido últimamente en Europa se basa en la suposición de que las personas a quienes se protege terminarán volviendo a sus hogares. Los Estados europeos estaban obligados a respetar el principio de no devolución, pero frente a lo que



veían como una afluencia en gran escala de refugiados consideraron innecesario permitir el acceso a sus sistemas de determinación de asilo individual.

Las leyes internacionales sobre refugiados no dan derecho a una reubicación permanente. Sólo disponen que los refugiados deben ser protegidos hasta que puedan volver a sus hogares de forma segura. Sin embargo, en el pasado muchos Estados han permitido a los refugiados quedarse permanentemente en su territorio, integrarse en su nueva comunidad y rehacer sus vidas destrozadas.

Ahora los gobiernos adoptan el concepto de protección temporal, al tiempo que ponen trabas al acceso a sus países, mostrando cada vez menos respeto por el principio de no devolución y afirmando que no pueden hacer frente a la responsabilidad de acoger a los refugiados. Utilizan la protección temporal como otro medio de negar a los refugiados sus derechos.

Las personas a quienes se concede protección temporal generalmente tienen menos derechos que aquellas a las que se reconoce la condición de refugiado según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU. En el caso de los refugiados de Bosnia, el ACNUR afirmó en 1993 que casi todos los que huían habrían tenido derecho a ser reconocidos como refugiados según la Convención<sup>xlv</sup>. A pesar de ello, a la mayoría se les negó la oportunidad de solicitar la condición de refugiado y por lo tanto todos los derechos que establece la Convención.

Además, el Estado de acogida puede dar por terminada la protección temporal mucho más fácilmente que la condición de refugiado. La terminación de la condición de refugiado exige que exista una situación en la cual «un cambio de las circunstancias en un país determinado tiene una naturaleza tan profunda y duradera que los refugiados de ese país ya no requieren protección internacional, y no pueden seguir negándose a reclamar la protección de su propio país»<sup>xlvi</sup>. No existe una norma internacional de este tipo para la terminación de la protección temporal, lo que significa que a los Estados que acogen refugiados temporalmente no se les pueden exigir responsabilidades por dar por terminada la protección temporal. Independientemente de la duración de cualquier protección, es fundamental que se cumplan las normas sobre derechos humanos y refugiados acordadas internacionalmente. En septiembre de 1996, Alemania decidió unilateralmente poner fin a la protección temporal de los refugiados bosnios, dejando vía libre a la repatriación forzosa de personas aún temerosas de volver y potencialmente en peligro.

El concepto de protección temporal se basa en la idea de que los refugiados podrán volver a su país con seguridad, o ser reasentados en otro lugar, en un periodo de tiempo relativamente corto.

Sin embargo, la historia de los movimientos de refugiados muestra que no es fácil poner remedio a las causas que provocaron la huida. Por ejemplo, en Bosnia y Herzegovina continúa habiendo violaciones graves de derechos humanos, y sin embargo los Estados han demostrado no estar dispuestos a ampliar la «protección temporal» concedida desde 1992 a los refugiados de la zona, y han considerado la firma del acuerdo de paz de Dayton como el banderín de salida para comenzar a devolver refugiados. El ACNUR ha «lamentado» públicamente la decisión de Alemania de permitir la repatriación forzosa, pero estas decisiones se escapan a su control. En el Plan Regional del Grupo de Trabajo sobre Cuestiones Humanitarias de diciembre de 1996, el ACNUR estableció unas directrices para las devoluciones a Bosnia y Herzegovina, insistiendo en los procedimientos individuales de selección, pero indicando también que algunas devoluciones podrían no ser en absoluto voluntarias<sup>xlvii</sup>.

El argumento esgrimido por los Estados europeos para limitar la protección de los que huían de la ex Yugoslavia fue que se trataba de una afluencia en gran escala. No hay ninguna norma que defina qué es una afluencia en gran escala, pero el hecho es que la mayoría de los Estados europeos de fuera de la ex Yugoslavia admitieron sólo a unos cuantos miles de refugiados, excepto Alemania, que admitió a más de 300.000. La respuesta de los Estados europeos a la huida de la ex Yugoslavia representó un hito en el deterioro del sistema internacional de protección a los refugiados, ya que los Estados justificaron la reducción de la protección basándose en lo que consideraban una amenaza para sus intereses nacionales.

En otras partes del mundo se han producido con frecuencia movimientos en gran escala de refugiados. La definición de refugiado de la Convención de la OUA y de la Declaración de Cartagena es amplia y permite la determinación en grupo de esa condición. La protección ofrecida es de carácter temporal, basada en la necesidad de proporcionar refugio a quienes necesitan protección hasta que puedan regresar a sus hogares.

Aunque se acepte que la protección temporal ofrecida a los solicitantes de asilo en situaciones de éxodo masivo es una respuesta necesaria y adecuada cuando los Estados se enfrentan a la perspectiva de albergar gran número de refugiados, esta forma de protección sólo es viable y responsable si se ajusta a las leyes internacionales sobre refugiados y cumple las normas fundamentales de derechos humanos.

El aumento en el uso de la protección temporal indica un fallo en el sistema internacional de protección a los refugiados: no es capaz de ocuparse de forma coherente de los refugiados que

huyen formando parte de un éxodo masivo, y la comunidad internacional no comparte la responsabilidad de protegerlos. También muestra la inadecuación del actual sistema internacional para enfrentarse de forma coherente al hecho de que cada vez son más las personas que no se ajustan a una interpretación estricta de la definición de refugiado que ofrece la Convención sobre los Refugiados de la ONU pero que no pueden ser devueltas con seguridad a sus países de origen debido a que en ellos se producen abusos generalizados contra los derechos humanos, a menudo relacionados con conflictos armados.

La protección temporal menoscaba la obligación de proteger a los solicitantes de asilo si se les obliga a volver a un país antes de que se den en él condiciones básicas de derechos humanos. Los Estados aún no han acordado directrices prácticas y no vinculantes sobre cuándo es adecuado utilizarla, por no hablar de normas sobre los derechos de que deben disfrutar quienes gozan de protección temporal en los países de acogida. Amnistía Internacional cree que, si los Estados deciden unilateralmente utilizar la protección temporal, es preciso acordar normas que estén firmemente basadas en consideraciones de derechos humanos, y que todos los refugiados a los que se ofrece protección temporal deben tener la oportunidad de que su solicitud de asilo sea examinada de forma individual antes de ser devueltos a su país.

Tras la reciente experiencia de eliminación de la protección temporal en Europa, está claro que las consideraciones políticas e institucionales pueden interferir a la hora de valorar si resulta seguro y adecuado poner fin a la protección temporal. La terminación de la protección temporal, y de cualquier otra forma de la condición de refugiado, debe basarse en una evaluación de la situación de los derechos humanos en el país al que se devuelve al refugiado que sea imparcial, políticamente independiente y respetuosa con las normas establecidas bajo las cláusulas de cesación<sup>xlviii</sup> de la Convención sobre los Refugiados de la ONU.

### **Repatriación voluntaria**

La repatriación voluntaria es considerada por la comunidad internacional como la mejor de las «soluciones duraderas» para los refugiados, junto con el reasentamiento en un tercer país y la integración en el país de acogida. En un momento en que los países se muestran cada vez más reacios a acoger a gran número de refugiados, surge la tentación de encontrar la forma de enviar a casa a los refugiados sin asegurarse mediante las garantías adecuadas de que estarán seguros una vez que vuelvan.

La repatriación voluntaria se basa en premisas que no son necesariamente ciertas, y las directrices que indican cuándo es seguro enviar a los refugiados a casa son inadecuadas. El ACNUR, organismo responsable de proteger a los refugiados, también es responsable de fomentar la repatriación voluntaria. Ambas funciones pueden suponer un conflicto de intereses y estar sujetas a programas políticos contradictorios. El resultado es que los programas de repatriación voluntaria están llenos de peligro para los refugiados.

Una de las principales premisas es que todos los refugiados quieren volver. Se basa en la idea de que los refugiados dejan sus vidas en suspenso mientras están en el exilio, y que sus hogares y comunidades de origen siguen existiendo. Éste no es el caso de muchos refugiados. Las personas que llevan en el exilio años, a veces décadas, se adaptan y rehacen sus vidas. Entran a formar parte de sus nuevas comunidades, aportando sus habilidades y estableciendo profundas relaciones con quienes les rodean. Es posible que sus hijos sólo conozcan el país de exilio.

Desarraigar a estas personas de sus países de acogida puede resultar devastador.

Muchos otros refugiados no tienen dónde volver. Sus comunidades han desaparecido a consecuencia de la guerra, la «limpieza étnica» o la violencia genocida. Sus hogares han sido destruidos o usurpados. Su país se ha convertido en un rompecabezas de territorios controlados por fuerzas armadas hostiles a determinados grupos étnicos.

En los casos en que la repatriación voluntaria es la solución, deben observarse ciertos principios. En ningún caso se debe violar o menoscabar el principio de no devolución. Todos los programas de repatriación voluntaria deben ser evaluados teniendo en cuenta si los refugiados correrán peligro de persecución o de violación de sus derechos humanos durante su regreso o después de volver. Amnistía Internacional cree que debe haber pruebas de que el cambio en la situación de la que huyeron es tan profundo y duradero que los refugiados ya no necesitan protección internacional. Aunque tales condiciones existan en general, es posible que haya refugiados que sigan necesitando protección internacional debido a sus circunstancias y temores particulares, y por consiguiente deberá ofrecérseles siempre la oportunidad de una valoración individual de estas necesidades antes de ser repatriados.

La realidad es que la inmensa mayoría de las repatriaciones son espontáneas, bien porque los refugiados son «empujados» o «atraídos» a volver, o porque se cansan de esperar ayuda. Les «empujan» los Estados de acogida, que reducen o recortan las ayudas, o les hacen imposible o peligroso permanecer en ellos. Les «atraen» determinados incentivos, como la promesa de recibir

tierras o de mejoría en las garantías de derechos humanos de sus países de origen, que pueden resultar vanas. Les lleva a volver la desesperación tras pasar meses en campos temporales donde se les presta poca o ninguna ayuda.

En la Conclusión núm. 40 del EXCOM se describe la función del ACNUR como «promover, facilitar y coordinar la repatriación voluntaria». Facilitar la repatriación voluntaria implica ayudar a los refugiados que desean volver. Promover la repatriación, sin embargo, implica desempeñar un papel más activo. El ACNUR tiene que ocuparse de satisfacer las exigencias contrapuestas de los Estados de acogida y los países de origen y, en muchos casos, de la comunidad internacional que presta ayuda. Algunos de estos agentes pueden estar impacientes por iniciar la repatriación por intereses políticos y económicos, sin tener en cuenta la seguridad de los refugiados.

En gran parte de la retórica sobre la repatriación voluntaria se manejan conceptos tales como «el derecho a volver» y «los criterios para evaluar la seguridad del regreso». Sin embargo, el derecho a volver no obliga a los refugiados a dejar los lugares donde han encontrado seguridad, y la seguridad del regreso debe basarse en normas de derechos humanos y en la evaluación de las situaciones individuales.

Éstos son los tres principales criterios acordados internacionalmente en relación con la repatriación:

- la repatriación debe ser voluntaria;
- el ACNUR, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales deben desempeñar una labor conjunta en las repatriaciones;
- la repatriación voluntaria debe ser facilitada y fomentada.

El principio de voluntariedad es fundamental para la repatriación, pero normalmente está abierto a la manipulación. No obstante, a menudo se supone erróneamente que si la repatriación es voluntaria debe ser segura. No cabe duda de que los refugiados deben tener algo que decir sobre el momento en que serán repatriados, pero es preciso que exista una base sólida sobre la que tomar decisiones acerca de la repatriación. Los refugiados son a menudo los que mejor pueden juzgar si las condiciones que los obligaron a huir han cambiado lo suficiente como para permitirles volver a casa. Por consiguiente, es fundamental que tengan acceso inmediato a información imparcial y detallada sobre la situación de derechos humanos existente en su país de origen.

La consecuencia de la repatriación a un país donde aún hay graves problemas de derechos

humanos puede muy bien ser un nuevo éxodo o más sufrimiento humano. Un ejemplo de las posibles consecuencias del regreso prematuro fue el caso de los refugiados rohingya de Myanmar. En 1991, aproximadamente 250.000 rohingyas huyeron de graves y extendidas violaciones de derechos humanos perpetradas por el ejército myanmaro y buscaron refugio en Bangladesh. Al año siguiente, miles de ellos fueron obligados a repatriarse, a pesar de la condena del ACNUR, que lo consideró una devolución en gran escala. En 1993, el ACNUR y Myanmar firmaron un acuerdo de repatriación, y ese mismo año las autoridades de Myanmar accedieron a que el ACNUR vigilara el regreso. A lo largo de 1993 y 1994 hubo informes que indicaban que los funcionarios bangladeshíes utilizaban amenazas, intimidaciones, castigos físicos, retención de las raciones de comida y otros métodos para forzar la repatriación. Bajo la presión de las autoridades de Bangladesh, el ACNUR agilizó el proceso de repatriación y llevó a cabo un proceso de inscripción masiva para la repatriación voluntaria. Muchas organizaciones no gubernamentales que se hallaban presentes afirmaron que los refugiados no entendieron que el proceso de inscripción estaba vinculado a la repatriación, y que más tarde creyeron que no tenían más remedio que volver a Myanmar.

A pesar de que en Myanmar continuaban produciéndose violaciones de derechos humanos en gran escala, algunas dirigidas específicamente contra los rohingyas, decenas de miles de refugiados rohingya se repatriaron. Muchos otros huyeron de los campos de Bangladesh para evitar la repatriación —unos 20.000 en 1995— y solicitaron refugio en otros países. Algunos de los que volvieron a Myanmar se han visto obligados a huir de nuevo.

Durante los últimos años, el ACNUR ha asumido la principal responsabilidad sobre las repatriaciones voluntarias, no siempre con el mismo resultado. La repatriación de namibios a comienzos de la década de los noventa se consideró en general un éxito, como también la de guatemaltecos desde México y mozambiqueños desde Malawi, Zimbabue y otros lugares. Sin embargo, otras grandes repatriaciones voluntarias han tenido resultados diversos, como las de afganos desde Irán y Paquistán.

La situación de los refugiados en África Central ilustra claramente la fragilidad de la protección internacional a los refugiados. Un comunicado emitido por el gobierno de Tanzania a principios de diciembre, aprobado y firmado también por el ACNUR, afirmaba que estaba previsto que todos los refugiados ruandeses que se encontraban en Tanzania volvieran a sus hogares antes del 31 de diciembre de 1996. Un mes después de emitirse el comunicado, la mayoría de los 540.000

refugiados ruandeses que se calculaba tenía Tanzania habían vuelto a Ruanda. Miles de ellos intentaron huir a otros países de la región a fin de evitar la repatriación, pero el ejército tanzano los obligó a volver. La repatriación voluntaria no se discutió: a los refugiados que creyeron que no era seguro volver no se les dio alternativa. Sólo después de que la inmensa mayoría de los refugiados se hubieran repatriado, el ACNUR expresó públicamente su esperanza de que Tanzania instituyera un procedimiento de selección para evaluar las reclamaciones de los que estaban demasiado atemorizados para volver. Y esta esperanza la formulaba el mismo organismo que tiene el mandato institucional internacional de recordar a los gobiernos del mundo su obligación de no devolver a los refugiados que necesitan protección internacional.

El mandato del ACNUR establece que este organismo debe observar todas las situaciones de refugiados con vistas a fomentar las condiciones para la repatriación voluntaria. Esto plantea varias preguntas aún sin respuesta, especialmente en el actual mundo de conflictos violentos y prolongados<sup>xlix</sup>, que llevan al evidente esfuerzo de los gobiernos para que el ACNUR pase de estar centrado en la protección a estarlo en la ayuda.

En cualquier programa de repatriación voluntaria, el ACNUR también es responsable de vigilar activamente la situación de los que regresan a su país de origen. Sin embargo, sólo puede hacerlo si los Estados afectados acceden a ello, y sólo puede hacerlo adecuadamente si dispone de los recursos necesarios. Por consiguiente, es fundamental que el ACNUR y otros organismos de vigilancia de los derechos humanos puedan acceder adecuadamente a los países en cuestión y que la cuestión de la vigilancia se incorpore a todos los acuerdos entre el ACNUR y los gobiernos afectados.

Fomentar, facilitar y vigilar la repatriación voluntaria es muy distinto de prestar protección jurídica a los refugiados en los países de asilo. Como afirma el ACNUR, la repatriación voluntaria exige un conjunto diferente de instrumentos de protección<sup>l</sup>. Sin embargo, aún no se ha producido un acuerdo internacional claro sobre cuáles deben ser estos instrumentos. En una época en la que las condiciones de protección están cambiando a esquemas como la protección temporal, y en la que son frecuentes los éxodos masivos de refugiados, es fundamental que los criterios para la repatriación voluntaria sean claros.

El manual del ACNUR sobre repatriación voluntaria no resulta muy tranquilizador. Aunque define los aspectos de la repatriación que deben tenerse en cuenta, ofrece poca orientación real sobre los criterios cuyo cumplimiento ha de exigirse para determinar que la vuelta es segura. De hecho,

parece promover y fomentar la repatriación en condiciones insatisfactorias, e incluso sugiere que puede contribuir a un proceso de paz en una situación precaria. El ACNUR siempre está en una posición potencialmente contradictoria cuando se trata de repatriaciones voluntarias, y es preciso recordar que es un organismo regido fundamentalmente por sus Estados miembros, cada uno de ellos con su propio programa político.

La consideración fundamental debe ser que la situación de derechos humanos en el país de origen haya mejorado lo suficiente como para que sea razonable esperar el regreso de los refugiados. Esto plantea la cuestión de quién decide si se cumplen estas condiciones y quién vigilará la situación tras la repatriación.

La función principal del ACNUR debe ser promover el principio de no devolución y la protección de los refugiados. Como organismo regido por sus Estados miembros, no cabe esperar que sea él el agente que promueva la repatriación voluntaria y, al mismo tiempo, el organismo que proteja y ayude a la misma población.

Las condiciones del mundo actual exigen tratar la repatriación con enfoques muy distintos de los tradicionales. En el pasado, las repatriaciones eran normalmente de refugiados cuyos países habían alcanzado recientemente la independencia o cambiado a un régimen democrático. En la década de los noventa, el escenario habitual son países desgarrados por las luchas étnicas y la guerra civil, en los que el proceso de reconciliación, si es que es posible, será largo y arduo. Las amnistías o las garantías de derechos humanos oficiales valdrán muy poco para el refugiado que vuelve si no van acompañadas de la voluntad política de hacerlas efectivas, y si no representan un verdadero compromiso entre los propios habitantes de vivir juntos en paz. Se trata de un reto político y social que va mucho más allá de la resolución del problema de los refugiados, y en muchos casos afecta a la capacidad del propio país para salir adelante. En estas circunstancias, la repatriación es sólo un componente de un largo proceso que exigirá la movilización de apoyos y recursos de muchas partes de la comunidad internacional<sup>li</sup>.

Es necesario que el mundo atienda a la petición de apoyo internacional del ACNUR. Este apoyo debe implicar a las organizaciones de derechos humanos y los observadores de derechos humanos de la ONU, que pueden ayudar a vigilar el país de origen antes, durante y después de efectuada la repatriación voluntaria. Al evaluar la «seguridad» de las zonas de posible repatriación voluntaria o al vigilar las zonas a las que han vuelto los refugiados, todos los implicados, incluidos los gobiernos y el ACNUR, deben hacer uso de la información sobre derechos



humanos disponible. Esta información incluye informes temáticos y de país, así como resoluciones de la Comisión sobre Derechos Humanos e informes de los organismos establecidos por tratados de la ONU, como el Comité contra la Tortura.

El actual sistema de repatriación voluntaria carece de claridad, especialmente en lo que se refiere a las actuales crisis de refugiados. Al mismo tiempo, la comunidad internacional está adoptando una postura cada vez más restrictiva hacia los solicitantes de asilo, y el organismo internacional responsable de proteger a los refugiados soporta presiones cada vez mayores de los Estados de acogida para devolver a los refugiados a su país de origen. La combinación de estos factores supone un mayor peligro de que los refugiados sean «repatriados voluntariamente» a países donde sus derechos humanos están en peligro. Por lo tanto, es preciso volver a estudiar el concepto de repatriación y establecer directrices claras y amplias que estén en línea con las normas de derechos humanos y que subrayen claramente la importancia de un proceso independiente, imparcial y no político para decidir cuándo resulta adecuado que los refugiados vuelvan. El respeto al principio de no devolución es fundamental. La repatriación continuará desempeñando un papel crucial en la protección internacional a los refugiados, pero debe definirse en términos que den a las consideraciones de derechos humanos la máxima prioridad en todas las etapas.

## 7 Cooperación internacional

LA primera responsabilidad de los gobiernos del mundo es detener las violaciones de derechos humanos que obligan a los refugiados a abandonar sus hogares y comunidades. Si la comunidad internacional dedicara los recursos y la voluntad política necesarios a evitar los abusos contra los derechos humanos, podrían evitarse muchas crisis de refugiados y tragedias individuales.

Durante años, la comunidad internacional se negó a reconocer que el gobierno iraquí ejecutaba y torturaba sistemáticamente a sus ciudadanos. Año tras año, hizo oídos sordos a los informes de Amnistía Internacional y presentaciones de la ONU en los que se documentaba la tortura, las ejecuciones extrajudiciales y la «desaparición» de cientos de miles de personas en el país. Los gobiernos del mundo ni siquiera hicieron nada cuando 5.000 kurdos —hombres, mujeres y niños— fueron masacrados con armas químicas en Halabja en 1988. Tal vez si la comunidad internacional hubiera pedido explicaciones antes al gobierno iraquí sobre sus violaciones de derechos humanos contra sus propios ciudadanos se hubiera evitado la Guerra del Golfo y la crisis de refugiados subsiguiente.

Dos años antes de que estallara el genocidio en Ruanda, los propios expertos en derechos humanos de la ONU advirtieron que si los Estados no tomaban medidas enérgicas se producirían matanzas en gran escala. La comunidad internacional no escuchó estas advertencias y luego, cuando las matanzas comenzaron, retiró las tropas de la ONU. Desde entonces se ha producido una crisis de refugiados tras otra, y millones de hombres, mujeres y niños han sido víctimas de los desplazamientos, el terror, las enfermedades, la desnutrición y la muerte.

En algunos casos, poderosos gobiernos han avivado conflictos en los que la primera víctima han sido los derechos humanos. En países como Afganistán han alimentado, armado y fomentado el conflicto, sabiendo que sus aliados estaban cometiendo abusos contra los derechos humanos. Ahora apenas hacen nada para ayudar a acabar con la violencia.

Una vez que se desencadena una tragedia de derechos humanos, la comunidad internacional es responsable de proteger a los refugiados que huyen de ella. Los Estados han firmado tratados internacionales, pero con demasiada frecuencia hacen caso omiso de ellos en aras de intereses políticos o económicos.

La comunidad internacional también tiene la obligación de asegurarse de que los costes de la protección a los refugiados son compartidos adecuadamente, no importa el país al que hayan

huido. El Preámbulo de la Convención sobre los Refugiados de la ONU afirma:

*«... la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y (...) la solución satisfactoria (...) no puede, por eso mismo, lograrse sin solidaridad internacional».*

Los países ricos deben compartir esta responsabilidad. Es preciso que dejen de impedir a los refugiados llegar a su territorio y que no sigan desentendiéndose de la enorme carga logística y económica que los refugiados pueden suponer para países con recursos relativamente escasos. La verdadera esencia de la protección a los refugiados es que la protección de los derechos fundamentales de los refugiados es responsabilidad de la comunidad internacional, ya que su relación con su propio país se ha roto. Sin embargo, los países con más capacidad para proporcionar protección son los que acogen a menos refugiados. No se trata sólo de una «cuestión geográfica», sino de que los países ricos están tomando cada vez más medidas activas para mantener a los refugiados alejados de sus fronteras.

En su discurso de apertura a la sesión de octubre de 1996 del EXCOM, Sadako Ogata, la Alta Comisionada para los Refugiados, volvió a solicitar a la comunidad internacional que cooperara más a la hora de compartir la responsabilidad de los refugiados:

*«Cada vez resulta más evidente que cuando no se comparten las cargas, surgen problemas de protección. El reparto de las cargas es muy desigual, tanto dentro de los continentes como entre ellos. Alemania alberga más refugiados bosnios que todos los demás países de Europa occidental juntos... [En] algunas regiones de Costa de Marfil y Guinea... los refugiados liberianos superan en número a la población local. Lo mismo sucede en muchos otros países... Me preocupa mucho que los llamamientos efectuados por el PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo] y el ACNUR para aliviar los enormes daños medioambientales y de otro tipo que se están produciendo en el este de Zaire y el oeste de Tanzania hayan caído prácticamente en saco roto.»*

Invariablemente, cuando hay una respuesta inadecuada a este tipo de llamamientos, o las promesas no van seguidas de hechos, los refugiados sufren. Los países de África, una región que antes se caracterizaba por su generosidad hacia los refugiados en circunstancias extremadamente difíciles, muestran ahora un cambio alarmante en su disposición a conceder asilo. Durante años, Irán cumplió con sus responsabilidades internacionales hacia los refugiados, y aún alberga más de dos millones, más que ningún otro país del mundo. También durante años, este país pidió

ayuda económica a la comunidad internacional y sus peticiones fueron desatendidas. A comienzos de la década de los noventa, su política sobre refugiados cambió, y actualmente las condiciones de vida de los solicitantes de asilo en Irán se deterioran rápidamente, con devoluciones y regresos en absoluto «voluntarios».

El ACNUR ha pedido en repetidas ocasiones a la comunidad internacional que actúe, especialmente en 1995:

*«... la ausencia de solidaridad internacional tangible sigue siendo un obstáculo para el desarrollo positivo del régimen de protección internacional a los refugiados. Sucesivas conclusiones del EXCOM, apoyadas por la Asamblea General, han pedido que exista esa solidaridad internacional y que se compartan las cargas, y exigido a todos los Estados que colaboren con el ACNUR tomando parte de forma activa en los esfuerzos para ayudar a otros países que albergan gran número de refugiados y solicitantes de asilo, especialmente a los que tienen recursos limitados. Sigue siendo responsabilidad de toda la comunidad internacional apoyar la capacidad de los Estados de acogida y recibir y proteger a los refugiados. Esto incluye a los países que carecen de los recursos necesarios y a aquellos donde los problemas internos, incluido el sentimiento antiinmigracionista y los problemas sociales, económicos, políticos y ambientales no contribuyen a una protección eficaz. Las cuestiones de seguridad nacional también son cada vez más importantes a este respecto, especialmente en lo que se refiere a las consecuencias políticas y de otra índole de una estancia prolongada de grandes grupos de refugiados»<sup>lii</sup>.*

Básicamente, la bondad del sistema de protección internacional de los refugiados equivale a la de los elementos que lo forman: cada uno de los Estados. Pero éstos son muy libres de decidir su forma de contribuir. Por consiguiente, el sistema depende de las decisiones de cada Estado cuando se trata de apoyar económicamente el esfuerzo humanitario en gran escala que es necesario para proteger y ayudar a los refugiados.

La financiación del ACNUR depende de una petición anual, lo cual tiene consecuencias políticas y fiscales. El ACNUR necesita una estabilidad económica a largo plazo y una independencia política evidente para cumplir adecuadamente su mandato como organización apolítica de protección y ayuda. Los Estados deben llegar a acuerdos que garanticen una financiación adecuada de sus operaciones en curso y de emergencia, y de las de sus organismos asociados. De no ser así, la responsabilidad compartida seguirá siendo una aspiración vacía de contenido. La solidaridad

internacional no es sólo un asunto de dinero, pero sin apoyo económico no puede hacerse realidad.

Incluso cuando los Estados acceden a aportar fondos para los refugiados, con frecuencia no aportan el dinero prometido. En la reunión del EXCOM celebrada en octubre de 1995, el representante de Ruanda hizo notar que en enero de 1995 los donantes se habían comprometido a efectuar donaciones por valor de cerca de mil millones de dólares estadounidenses, de los que sólo se había hecho efectivo un 30 por ciento<sup>liii</sup>. Las muchas peticiones de ayuda efectuadas por los Estados que acogen a gran número de refugiados siguen sin ser atendidas.

Los Estados también deben compartir la responsabilidad de conceder asilo. Esto supone no sólo cumplir con sus obligaciones hacia quienes llegan a sus fronteras, sino también hacer un uso más activo de los programas de reasentamiento. No hay razón para pensar que los países donde primero acuden en su huida los refugiados deben acogerlos a todos mientras otros países acogen a un número relativamente pequeño.

Cuando los Estados devuelven a los refugiados a «terceros países seguros», los recluyen en «enclaves de seguridad» en su región de origen o insisten en que deben buscar refugio en el «primer país de asilo», están invirtiendo el concepto de responsabilidad compartida. La responsabilidad compartida no significa que los Estados desvíen su responsabilidad respecto a la protección hacia los refugiados al primer país donde éstos pueden llegar. Aunque fueran los Estados más ricos los que tuvieran que compartir los costes —cosa que no sucede—, los refugiados son personas, no mercancías, y el respeto por sus derechos humanos exige algo más que dinero.

La experiencia del Plan General de Acción sobre Refugiados Indochinos (CPA) es un ejemplo de cómo los intentos de la comunidad internacional de compartir la responsabilidad no han conseguido hasta ahora superar el hecho de que las distintas regiones soporten de forma desigual el peso de la protección. En aplicación del CPA, los primeros países de asilo de Asia aceptaron inicialmente acoger a los solicitantes de asilo, permitirles quedarse temporalmente y determinar cuáles eran refugiados. Los países occidentales accedieron a reasentar a los que cumplieran los requisitos para ser considerados refugiados. Fueron reasentados decenas de miles de refugiados, pero los solicitantes de asilo permanecieron detenidos durante años, a menudo en terribles condiciones, los procesos de selección recibieron muchas críticas por ser inadecuados o no reunir las debidas garantías y quienes quedaron descartados fueron objeto de repatriación forzosa, en

algunos casos violenta.

El éxito que últimamente han logrado los países occidentales a la hora de aislarse de los refugiados ha supuesto el aumento de la responsabilidad de otras zonas del mundo. Esto, que sucedía desde hacía mucho tiempo entre el Norte y el Sur, ahora parece estar ocurriendo dentro de Europa, ya que los refugiados que no pueden llegar a los Estados de Europa occidental buscan asilo cada vez con mayor frecuencia en los países de Europa central y oriental, muchos de los cuales están en una situación económica mucho más precaria, que no les permite proporcionar la protección y el apoyo adecuados.

Cualquier situación importante de refugiados exige la cooperación de los Estados, de los organismos humanitarios internacionales, de las organizaciones no gubernamentales y, por supuesto, de los propios refugiados. Para éstos es fundamental que haya solidaridad, cooperación y responsabilidad internacional a la hora de protegerlos y ayudarlos. Pero también a todos los Estados les interesa resolver los problemas de los refugiados en colaboración, ya que de lo contrario los problemas de refugiados pueden convertirse en crisis de refugiados.

A finales de 1996, los graves abusos contra los derechos humanos que se venían produciendo de forma constante en el este de Zaire dieron paso a una rebelión armada y una guerra declarada. Cientos de miles de refugiados y desplazados de Burundi, Ruanda y el propio Zaire se vieron abocados a situaciones desesperantes: si huían a Ruanda, su destino era incierto, dadas las continuas violaciones de derechos humanos que se producían allí; si huían dentro del propio Zaire se encontraban ejércitos indisciplinados que luchaban sin control. Si se dirigían hacia Burundi se enfrentaban a los homicidios masivos. Esta crisis no fue inevitable ni imprevista. En un discurso pronunciado en la reunión del EXCOM de octubre de 1995, el representante de Tanzania describió la situación en la Región de los Grandes Lagos de África Central:

*«Países que son pobres se han visto obligados, por proximidad geográfica, a recibir una enorme carga de más de dos millones de refugiados. Fiel a su historia de hospitalidad al dar refugio a sucesivas oleadas de refugiados mozambiqueños, angolanos, zimbabuenses, namibios y sudafricanos que huían de la opresión colonial y racial, la República de Tanzania alberga actualmente a 1,4 millones de refugiados, la mayoría de Ruanda y Burundi»<sup>liv</sup>.*

A continuación, el representante tanzano señaló los graves problemas que un número tan elevado plantea a su país, especialmente en relación con el medio ambiente y la infraestructura social y material. Afirmó que los instigadores de las matanzas de 1994 en Ruanda y otros «elementos

indeseables» se habían infiltrado en los campos, impidiendo volver a los verdaderos refugiados y atemorizando a la población tanzana de las localidades cercanas, y manifestó que el gobierno de Tanzania estaba dispuesto a continuar buscando soluciones a la crisis de refugiados, pero que: *«desgraciadamente, cuando se ocupa de las crisis de refugiados, la comunidad internacional tiende a considerar que los países de asilo más débiles deben cumplir con sus obligaciones humanitarias a expensas de sus derechos e intereses nacionales... Tanzania... pide a los países donantes que continúen ayudándole a cumplir con sus obligaciones, particularmente en el campo de la repatriación»*<sup>lv</sup>.

La ayuda económica no llegó, y durante las siguientes semanas el gobierno tanzano impidió entrar en el país a los refugiados que huían de Burundi, y envió a algunos refugiados a Ruanda y Burundi. A fines de noviembre de 1996, el gobierno tanzano anunció que repatriaría a más de 500.000 refugiados ruandeses en tres semanas. El ACNUR se encontró ante la disyuntiva de retirarse y ver cómo expulsaban a los refugiados o ayudarlos a volver, y decidió ayudar a los funcionarios tanzanos a devolver a los refugiados de los campos. Ésta ha sido una de las decisiones del organismo más criticadas en los últimos años.

Zaire también ha advertido de las consecuencias de no ayudar a los países de origen y de acogida. Su representante afirmó en 1995 que:

*«La opinión pública internacional parece olvidar siempre que el problema de los refugiados es básicamente consecuencia de la situación de los países de origen. La falta de coherencia entre las declaraciones humanitarias y los actos de la comunidad internacional y las Naciones Unidas resulta cada vez más irritante para los países de asilo... Tenemos la impresión de que la comunidad internacional piensa que, como Zaire ha accedido a recibir a los refugiados, tiene que continuar ayudándolos estoicamente, sin importar los problemas que ocasionen»*<sup>lvi</sup>.

A continuación subrayó que su país estaba cansado de esperar una ayuda internacional proporcional a la gravedad del problema:

*«La incomprensible despreocupación por parte de la comunidad internacional en general y de las Naciones Unidas en particular respecto a las causas de las tragedias que se están viviendo, por ejemplo, en los países de la región de los Grandes Lagos... roza la complicidad, y podría abonar el terreno para un movimiento de exclusión y purificación étnica...*

*Por lo tanto, la ayuda a los refugiados debe ir acompañada de un aumento del apoyo internacional a los países de acogida, así como de una acción preventiva más eficaz y de un*

*mayor apoyo internacional para una repatriación rápida en condiciones seguras y dignas... La comunidad internacional ha leído informes de situaciones graves, pero no ha reaccionado como debería y, así, una tragedia ha seguido a otra...»<sup>lvii</sup>.*

Un año más tarde, cientos de miles de refugiados quedaron atrapados en Zaire por el conflicto militar y murieron sin agua ni alimentos.

Los representantes de otros países africanos presentaron similares peticiones de ayuda. Hay más de cinco millones de refugiados en el continente y el doble de desplazados internos.

La actuación de las autoridades de Zaire y Tanzania al devolver a la fuerza a muchos refugiados a países en los que aún no había certeza de seguridad vulneró de forma flagrante principios fundamentales de protección a los refugiados. No obstante, es preciso reconocer que estos Estados se encontraron albergando a un gran número de refugiados mientras la ayuda de la comunidad internacional disminuía rápidamente.

### **Responsabilidad internacional**

El actual sistema de protección a los refugiados depende de la actuación de cada Estado. No hay ningún mecanismo que sirva para asegurar la coherencia de estas actuaciones ni para exigir responsabilidades a los países que no cumplen con sus obligaciones. Los gobiernos dan poca información sobre el trato que dispensan a los refugiados, aunque la Convención sobre los Refugiados de la ONU exige que informen al ACNUR sobre las condiciones de los refugiados y la aplicación de la Convención y de todas las leyes relativas a los refugiados. El ACNUR publica informes generales sobre las prácticas de los Estados y su adhesión a la Convención sobre los Refugiados de la ONU. Sin embargo, su capacidad para informar públicamente de sus resultados está gravemente limitada por el hecho de que sólo puede actuar en un país con el permiso de sus autoridades, y que depende de la buena voluntad de los principales Estados financiadores.

Aunque el ACNUR elabora actualmente informes sobre la protección legal de los refugiados por los gobiernos, estos informes no se hacen públicos. El Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados emite comunicados generales sobre violaciones del principio de no devolución, pero sin hacer referencia a los gobiernos implicados.

En definitiva, los Estados tienen el deber de hacer respetar las normas internacionales de derechos humanos y de fomentar el respeto por los derechos humanos en los países de los que huyen los refugiados. Ésta es la base de la responsabilidad de la comunidad internacional de



buscar soluciones a largo plazo a los actuales problemas de refugio: restaurar el derecho de los refugiados a volver a su hogar. Las causas que inicialmente provocaron la huida condicionan el carácter de ésta, el grado y la duración necesarios de la protección internacional, la perspectiva de conseguir soluciones duraderas y la ayuda externa necesaria. Para todo esto se requiere la cooperación internacional.

En la actualidad, la falta de compromiso de la comunidad internacional con los refugiados está causando más sufrimientos a personas que ya han sufrido mucho. Los gobiernos deben actuar en su país y fuera de él para poner fin a las violaciones de derechos humanos que obligan a los refugiados a huir, deben asegurarse de que todos los refugiados reciben la protección que necesitan y merecen y contribuir más equitativamente al coste y la acogida de los refugiados. No hacerlo es romper sus propios compromisos con los refugiados y traicionar a millones de hombres, mujeres y niños que necesitan protección desesperadamente.

## Conclusiones y recomendaciones

A lo largo de la última década, la falta de respeto generalizada hacia los derechos humanos ha provocado una crisis de refugiados tras otra. Al mismo tiempo, el sistema ideado para proteger a los refugiados se ha sumido en el caos, y los Estados se muestran cada vez más reacios a recibirlos. Todos los días los gobiernos violan el principio de no devolución, base fundamental de su protección. El ACNUR, organismo creado para asegurar la protección internacional de los refugiados, parece incapaz de garantizar que los Estados cumplan siquiera sus obligaciones mínimas hacia los que se ven obligados a huir de su país.

Este informe explica por qué la gente huye, por qué necesita protección y cuál es el sistema que debería procurarles esa protección, aunque no siempre cumple con su misión. El documento demuestra que las crisis de refugiados no pueden resolverse a menos que se aborden las cuestiones de derechos humanos subyacentes a ellas. Por eso, Amnistía Internacional pide a todos los gobiernos que tomen medidas concretas para impedir las violaciones de derechos humanos y que cumplan con el deber de proteger los derechos humanos fundamentales de sus ciudadanos, tal como dispone el derecho internacional. La organización también insta a todos los grupos armados de oposición a que acaten los principios del derecho internacional humanitario. Si el respeto a los derechos humanos fuese universal, nadie se vería obligado a huir buscando protección en el extranjero.

Un elemento esencial para restaurar el respeto por los derechos humanos en los países donde se han producido abusos generalizados es acabar con la impunidad. Amnistía Internacional pide a todos los gobiernos que lo hagan investigando los informes de violaciones de derechos humanos y procesando a los responsables, lo que sería un importante paso para romper el ciclo de violencia y dar a los refugiados la confianza necesaria para volver.

Amnistía Internacional también cree que muchos conflictos armados que obligan a huir a los refugiados son alentados por agentes externos que suministran armas, personal y conocimientos a personajes cuyo desprecio por los derechos humanos es bien conocido. Por ello pide a todos los gobiernos que pongan fin a las transferencias de equipo y formación a las fuerzas militares, policiales o de seguridad que son utilizadas para cometer o facilitar abusos contra los derechos humanos.

El sistema internacional de protección a los refugiados está en crisis y le está fallando a muchas

personas que merecen protección, a las cuales se les niega el acceso a los procedimientos de asilo, se les dice erróneamente que no cumplen los requisitos para ser refugiados o se les devuelve a países donde no estarán a salvo. Sin embargo, en vez de ampliar la protección a los refugiados, los gobiernos tratan de restringir aún más los criterios que definen quién tiene derecho a recibir protección y el grado de protección que debe dársele. La cruda realidad es que los gobiernos, tanto de forma individual como colectiva, son incapaces de comprometerse a ofrecer un mayor grado de protección. Esto ha llevado a Amnistía Internacional a concluir que no es el momento de pedir que la comunidad internacional adopte nuevas y audaces medidas, como embarcarse en la elaboración de nuevas normas internacionales, sino de recordar a los gobiernos de todo el mundo las obligaciones que ya han contraído hacia los refugiados, e instarles a que se aseguren de que esas normas mínimas se respetan. Amnistía Internacional pide a la comunidad internacional que se asegure de que todo el marco legal que proporciona la legislación internacional sobre derechos humanos se aplica a la protección de los refugiados.

Amnistía Internacional cree que los principios básicos de derechos humanos proporcionan una norma inviolable de protección para todas las personas, independientemente de las decisiones que sobre el asilo tome cada Estado. La organización se opone a que se devuelva a nadie a una situación donde pueda estar en peligro de ser ejecutado, «desaparecer», ser torturado o convertirse en preso de conciencia. En esta postura se basa la intervención de Amnistía Internacional en favor de los refugiados.

El principal objetivo del trabajo de Amnistía Internacional es combatir los abusos contra los derechos humanos que obligan a tanta gente a huir aterrorizada de sus hogares. En su campaña de 1997 sobre los derechos humanos de los refugiados, la organización se centra en la forma en que los gobiernos tratan a los refugiados. Las recomendaciones que a continuación se exponen son las medidas básicas necesarias para proteger los derechos humanos de los refugiados de forma que no corran más peligro y sean tratados con la dignidad que exigen sus trágicas circunstancias.

## **Recomendaciones a los gobiernos de los países de asilo**

Generalmente una persona se convierte en refugiado porque sus derechos humanos corren un grave peligro. Entonces, se desvincula de su propio país y busca la protección de otro Estado, bien porque su propio gobierno lo persigue o porque no puede confiar en su capacidad para protegerlo. Cuando los refugiados buscan la protección de otro Estado, no suelen recibir una cálida acogida. En muchas ocasiones los devuelven en la misma frontera sin escucharlos, los detienen como «inmigrantes ilegales», los someten a nuevos actos de violencia o a la miseria de los campos de refugiados, los hacen pasar por procedimientos de asilo sumarios y sin las debidas garantías o los envían de vuelta al país del que huyeron. Amnistía Internacional insta a los gobiernos de países de asilo a:

### **1. Dar a conocer los derechos de los refugiados y fomentar el apoyo de la opinión pública hacia ellos**

A menudo, los gobiernos de los países de asilo ocultan la relación que existe entre las violaciones de derechos humanos y las necesidades de protección de los refugiados. A medida que aumenta el número de quienes buscan protección, los gobiernos parecen menos dispuestos a cumplir con sus obligaciones internacionales. Muchos países que antes ofrecían asilo restringen ahora el acceso a sus territorios, a menudo justificándose con que su actitud responde a dificultades económicas o a actitudes contrarias a la inmigración o xenofóbicas de sus sociedades.

· Los países de acogida deben llevar a cabo campañas de información a la opinión pública que hagan hincapié en las preocupaciones de derechos humanos que subyacen a la difícil situación de los refugiados y en la obligación de los Estados de protegerlos.

### **2. Ratificar y aplicar los tratados internacionales**

La ratificación de los tratados internacionales relativos a la protección de los derechos humanos y los derechos de los refugiados demuestra el compromiso de los Estados con los valores que apoya la comunidad internacional y permite pedirles cuentas de sus actos.

· Todos los Estados deben adherirse a y aplicar la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (la Convención sobre los Refugiados de la ONU) y su Protocolo de 1967, así como otros tratados regionales sobre refugiados. También deben adherirse a y aplicar los tratados

internacionales y regionales de derechos humanos, en particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Convención sobre la Tortura).

· Todos los Estados que han expresado reservas hacia la Convención sobre los Refugiados de la ONU o que mantienen una limitación geográfica incompatible con la intención del Protocolo de 1967 deben retirarlas y ampliar el alcance de su protección a todos los refugiados.

· Todos los Estados deben aplicar la totalidad de los tratados sobre refugiados y sobre derechos humanos a la hora de determinar quién tiene derecho a recibir protección como refugiado. La valoración de las peticiones debe basarse en los instrumentos internacionales y regionales de refugiados y los instrumentos pertinentes de derechos humanos.

### **3. Detener la devolución forzosa de los refugiados a países donde corren peligro de sufrir graves violaciones de derechos humanos**

La base fundamental del derecho internacional sobre refugiados es el principio establecido de no devolución (*non-refoulement*). Este principio prohíbe a los Estados enviar a nadie contra su voluntad a un país donde corra peligro de sufrir graves violaciones de derechos humanos. Se trata de una norma consuetudinaria del derecho internacional, vinculante para todos los Estados —sean o no Estados parte de la Convención sobre los Refugiados de la ONU—, que no pueden atentar contra ella. Otros instrumentos internacionales de derechos humanos también prohíben la devolución siempre que la persona corra peligro de sufrir violaciones graves de derechos humanos.

· Los Estados deben observar escrupulosamente el principio de no devolución y no efectuar en modo alguno (incluido el rechazo en la frontera y la interceptación en alta mar) la devolución forzosa de ningún refugiado a fronteras o territorios donde pueda correr peligro de sufrir violaciones graves de derechos humanos.

· Los Estados deben adherirse a todas las demás normas internacionales de derechos humanos para que no se devuelva a nadie a situaciones en las que pueda estar en peligro de sufrir graves violaciones de derechos humanos, como la tortura, la «desaparición» o la ejecución.

· Los Estados deben asegurarse de que todos los solicitantes de asilo son remitidos a un organismo independiente y especializado, responsable de decidir sobre sus peticiones. Los

funcionarios de fronteras nunca deben decidir sobre las peticiones y recibirán instrucciones para que remitan a cada solicitante al organismo competente.

· Los Estados deben asegurarse de que el principio de no devolución se aplica, independientemente de que al solicitante se le haya reconocido o no oficialmente la condición de refugiado.

· Los Estados no deben imponer sanciones a los solicitantes de asilo que hayan entrado ilegalmente.

· Los Estados no deben interpretar la expresión «llegando directamente» del artículo 31 de la Convención sobre los Refugiados de la ONU de forma que excluya a los refugiados que han viajado por otro país antes de llegar a aquel en el que solicitan asilo.

#### **4. Poner fin a las prácticas que impiden a los solicitantes de asilo perseverar en sus demandas o les disuaden de hacerlo**

El artículo 14.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma que «en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país».

Aunque los gobiernos tienen derecho a controlar la inmigración y la entrada a su territorio, deben asegurarse de que los solicitantes de asilo tienen acceso a un procedimiento de concesión de asilo satisfactorio y con las debidas garantías. También deben velar por que no haya restricciones en la entrada, ni medidas de control fronterizo que en la práctica constituyan un obstáculo. No deben detener a los solicitantes de asilo violando el derecho internacional. Tampoco deben negarles los medios para subsistir dignamente mientras se estudian sus solicitudes, algo que, en la práctica, puede obligar a los refugiados a retirarlas por no poder sobrevivir.

· Los Estados deben asegurarse de que cualquier medida restrictiva, como el control de visados, las sanciones contra líneas aéreas y otros agentes de transporte y los controles fronterizos, no impiden en la práctica que los solicitantes de asilo consigan el acceso a su jurisdicción o sus procedimientos de concesión de asilo.

· Todos los solicitantes de asilo, sea cual sea la forma en que llegan a la frontera o entran en la jurisdicción de un Estado, deben ser remitidos al organismo responsable de las decisiones sobre peticiones de asilo.

· En circunstancias normales, debe evitarse la detención de los solicitantes de asilo. Ningún solicitante de asilo debe ser detenido a menos que se haya determinado que la detención es

necesaria, legal y obedece a uno de los motivos considerados legítimos por las normas internacionales. En cualquier caso, la detención no debe durar más de lo estrictamente necesario, y todos los solicitantes de asilo deben tener la oportunidad de que sea reconsiderada por una autoridad judicial o similar.

· Los gobiernos nunca deben detener a los solicitantes de asilo con el fin de disuadir a otras personas de solicitar asilo en su país, de poner obstáculos a su solicitud de asilo ni de inducirles a desistir de ella.

· Los gobiernos no deben negar a los solicitantes de asilo el acceso a los medios de subsistencia adecuados mientras está en estudio su solicitud o su recurso.

### **5. Ofrecer a los refugiados un procedimiento de concesión de asilo satisfactorio y con las debidas garantías**

Un procedimiento de concesión de asilo satisfactorio y con las debidas garantías es la única forma eficaz de determinar con seguridad qué personas correrían peligro de sufrir graves violaciones de derechos humanos si volvieran a un país concreto y de ofrecerles protección.

· En cada Estado, el organismo responsable de decidir sobre las solicitudes de asilo debe ser independiente y especializado, con la única y exclusiva responsabilidad de estudiar estas solicitudes. Los encargados de tomar las decisiones deben tener experiencia especializada en las leyes internacionales sobre refugiados y la legislación sobre derechos humanos. Su condición y mandato deben ofrecer las mayores garantías posibles de competencia, imparcialidad e independencia. Asimismo, deben contar con información objetiva e independiente sobre la situación de los derechos humanos en el país de origen del solicitante o en cualquier otro país al que pudiera ser enviado.

· Todas las solicitudes de asilo deben estudiarse en primera instancia mediante la comparecencia del solicitante ante las personas encargadas de decidir sobre la concesión, ocasión en que se realizará un examen individual exhaustivo de las circunstancias de cada caso. Los solicitantes deben contar con el tiempo necesario para preparar su caso.

· Todos los solicitantes de asilo, en cualquiera de las fases del procedimiento, incluida la expulsión o las vistas tras la detención, deben gozar del derecho —acerca del cual se les debe informar— a recibir asistencia letrada y a disponer de un intérprete cualificado, así como del derecho a ponerse en contacto con la oficina del ACNUR y las organizaciones no gubernamentales

pertinentes.

· Todos los solicitantes de asilo deben recibir, en un idioma que comprendan bien, el asesoramiento necesario sobre el procedimiento de concesión de asilo, así como información completa sobre los derechos que les asisten en relación con este procedimiento.

· De negarse una solicitud, las razones de la negativa deberán serle comunicadas por escrito al solicitante en un idioma que entienda bien, con el fin de que pueda presentar el recurso adecuado.

· Todo solicitante de asilo gozará del derecho a apelar contra la decisión. Normalmente, la apelación debe ser de carácter judicial, y ser vista por un organismo diferente del que estudió el caso en primera instancia. La apelación incluirá el examen completo del caso, dada la gravedad de los intereses en juego.

· A todos los solicitantes de asilo debe permitírseles permanecer en el país de acogida durante el procedimiento de concesión de asilo, incluidas las apelaciones.

· Todos los funcionarios y todos los procedimientos relacionados con solicitantes de asilo deben tener en cuenta la situación especial de los refugiados. A un solicitante de asilo no siempre le es posible «probar» todas las circunstancias de su caso. Si su relato es creíble, debe concedérsele el beneficio de la duda, salvo que haya buenos motivos para no hacerlo.

## **6. Aceptar la responsabilidad de estudiar las solicitudes de asilo**

Cada vez hay más países que eluden su responsabilidad de estudiar las solicitudes de asilo o las trasladan a otros países. Para ello utilizan prácticas como la del «tercer país seguro» o medidas como las «listas blancas», que excluyen a los solicitantes de asilo basándose en la presunción de que el país del que huyeron es seguro, convenios de readmisión firmados entre los Estados, que disponen la devolución automática de un país a otro, programas de protección temporal u otras medidas con las que no se valora claramente el fondo de la petición.

· En circunstancias normales, el Estado en el que el solicitante de asilo presenta su solicitud debe hacerse responsable de examinar exhaustivamente dicha solicitud.

· Es preciso poner fin inmediatamente a todas las prácticas del tipo «tercer país seguro» y a los acuerdos bilaterales y multilaterales similares que permiten que los solicitantes de asilo sean enviados a un país donde corren el peligro de ser devueltos de forma directa o indirecta o de sufrir graves violaciones de derechos humanos.



· Los gobiernos no deben trasladar su responsabilidad de examinar una solicitud de asilo a un tercer Estado, salvo que hayan recibido de éste el consentimiento explícito de que el refugiado será admitido y garantías explícitas de que su solicitud será examinada por medio de un procedimiento de asilo satisfactorio y con las debidas garantías, y que el solicitante no será objeto de devolución.

· Los procedimientos para resolver las solicitudes que se presumen «manifiestamente infundadas» o han sido presentadas por solicitantes de asilo de países que se consideran seguros deben ofrecer la oportunidad de un examen minucioso y exhaustivo con métodos satisfactorios y con las debidas garantías.

· Aunque los programas de protección temporal o la concesión de alguna otra categoría, denominada habitualmente «de hecho» o «humanitaria», pueden proporcionar a veces protección momentánea, no deben utilizarse para negar a los solicitantes de asilo el acceso a la valoración del fondo de su petición según dispone la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU. A todos los que se les otorga alguna forma de protección temporal debe dárseles la oportunidad de que su solicitud de asilo sea evaluada de forma personalizada con un procedimiento satisfactorio y con las debidas garantías para determinar si aún necesitan protección antes de que tome la decisión de sacarlos del país de asilo.

## **7. Reconocer y satisfacer las necesidades específicas de grupos concretos de solicitantes de asilo**

Ciertos tipos de solicitantes de asilo plantean problemas especiales de protección debido a su vulnerabilidad o a sus especiales circunstancias. Por ejemplo, las necesidades de protección de las mujeres, los niños y las personas perseguidas por su orientación sexual suelen ser mal entendidas o provocar malas interpretaciones.

· Todos los Estados deben, como mínimo, adoptar y aplicar las recomendaciones de la Guía para la Protección de Mujeres Refugiadas del ACNUR y las numerosas conclusiones del EXCOM sobre refugiadas, en las que se reconoce y se aborda la especial problemática que presentan las mujeres mientras huyen, cuando están en los campos de refugiados y durante los procedimientos de concesión de asilo.

· Los gobiernos deben reconocer que las mujeres pueden verse obligadas a huir como consecuencia de la persecución en forma de violencia sexual u otros abusos relacionados con su

género, como reconocieron los gobiernos de todo el mundo en la Declaración y Programa de Acción de Pekín, adoptados en 1995. Los gobiernos deben asegurarse de que los encargados de decidir sobre la concesión de asilo comprenden que la violencia sexual y otros abusos relacionados con el género pueden constituir persecución según la definición de refugiado de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU.

· Los gobiernos deben ofrecer protección a las mujeres que temen ser perseguidas porque no cumplen o han transgredido leyes o prácticas religiosas o consuetudinarias de su sociedad que son discriminatoras por razón de género. Los gobiernos deben reconocer que las solicitudes de asilo basadas en estos motivos entran dentro del ámbito de la Convención sobre los Refugiados y de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

· Los gobiernos deben tomar medidas, entre otras seguir las directrices del ACNUR, para resolver las necesidades especiales de protección de los menores no acompañados y de los niños como tales. Los Estados también deben aplicar las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño referentes a los niños que solicitan la condición de refugiados.

· Los gobiernos deben reconocer el derecho de las personas perseguidas por su orientación sexual a ser protegidas según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU.

## **8. Proteger los derechos de los refugiados en situaciones de afluencia en gran escala**

Las violaciones en gran escala de los derechos humanos provocan afluencias en gran escala. En algunas circunstancias, cuando cientos de miles de personas huyen de su país, los gobiernos no están en condiciones de examinar cada caso concreto, sino que conceden asilo a todo el grupo. Se trata de una presunción *prima facie* de la condición de refugiado. Antes de que una persona que haya llegado en estas circunstancias de afluencia en gran escala sea devuelta al país de donde huyó, debe dársele la oportunidad de demostrar que tiene motivos para seguir temiendo ser perseguida si vuelve.

· Los Estados deben aceptar de forma explícita las obligaciones fundamentales que establece la Conclusión 22 del EXCOM:

1. En situaciones de afluencia en gran escala, debe admitirse a las personas en busca de asilo en el Estado donde buscaron refugio en primer lugar, y si ese Estado no puede admitirlas durante un tiempo prolongado, al menos debe acogerlos temporalmente, hasta que se consiga una solución

duradera. En todos los casos debe observarse escrupulosamente el principio fundamental de no devolución, incluido el no rechazo en la frontera.

2. Los solicitantes de asilo en situaciones de afluencia en gran escala no deben ser castigados ni expuestos a un trato desfavorable por el mero hecho de considerar ilegal su presencia en el país. No deben imponerse otras limitaciones a sus movimientos más que las necesarias en interés de la salud y el orden públicos.

3. Los Estados donde buscan asilo grandes grupos de refugiados deben respetar sus derechos civiles fundamentales y asegurarse de que tienen cubiertas las necesidades vitales básicas. Los refugiados no deben ser sometidos a tratos crueles, inhumanos o degradantes.

4. Los Estados deben facilitar los medios para ubicar a los solicitantes de asilo en un lugar seguro, alejado de zonas fronterizas peligrosas.

5. Todos los gobiernos deben facilitar ayuda real, incluido apoyo económico y oportunidades de reasentamiento, a los Estados que acogen a gran número de refugiados, y hacerlo durante tanto tiempo como sea necesario.

· Los gobiernos, en consulta con el ACNUR y las organizaciones no gubernamentales, deben acordar normas para la aplicación de programas de protección temporal en situaciones de afluencia en gran escala. Estos programas no deben ser utilizados por los Estados en menoscabo de las disposiciones de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU.

· Los gobiernos deben asegurarse de que todos los que gozan de protección temporal tienen derecho a que su caso sea examinado individualmente antes de sacarlos del país de acogida.

## **Recomendaciones a la comunidad internacional**

Los refugiados se han visto obligados a romper los vínculos con su propio Estado y por lo tanto tienen un estatuto excepcional: son de interés internacional. Para protegerlos y ayudarlos se creó un organismo especial de la ONU, el ACNUR. Sin embargo, en el ámbito internacional, no existe un examen ni una vigilancia coordinados de la protección que se ofrece a los refugiados, y las políticas sobre refugiados muchas veces están guiadas por consideraciones que no son las de derechos humanos. La crisis en la protección a los refugiados y otras cuestiones relacionadas de derechos humanos no se están encarando de una forma global. Amnistía Internacional insta a la comunidad internacional a:

### **9. Basar los programas de repatriación en las normas de derechos humanos**

La norma internacionalmente aceptada de repatriación afirma que: «se debía respetar siempre el carácter voluntario e individual de la repatriación de los refugiados y la necesidad de que se realizara en condiciones de absoluta seguridad». La experiencia reciente muestra que muchas repatriaciones no son genuinamente voluntarias, sino que se trata de una vuelta prematura y forzada a condiciones que distan mucho de ser seguras. Igualmente esencial para tomar la decisión de repatriar a un refugiado es evaluar la seguridad de que disfrutará al volver, utilizando como criterio las normas de derechos humanos. Toda decisión sobre la repatriación debe basarse en una evaluación independiente, imparcial y objetiva de la situación de los derechos humanos existente en el país al que el refugiado vuelve, y tener en cuenta las probabilidades de que esa seguridad sea duradera.

· Los programas de repatriación nunca deben violar el principio de no devolución. Estos programas deben incluir garantías de derechos humanos en todas las etapas del regreso. La repatriación no debe imponerse, salvo que se haya producido un cambio fundamental y duradero en la situación de los derechos humanos en el país de regreso.

· La situación de los derechos humanos en el país de regreso debe ser objeto de una evaluación independiente e imparcial basada en la información disponible antes, durante y después de la repatriación. En esta evaluación deben participar activamente los organismos establecidos por los tratados internacionales de derechos humanos, los mecanismos temáticos y los relatores de

países.

·La comunidad internacional —gobiernos, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales— debe ponerse de acuerdo inmediatamente sobre la forma de proporcionar un sistema independiente de evaluación y vigilancia de derechos humanos para los programas de repatriación. También debe determinar qué tipo de organizaciones y de organismos deben participar continuamente.

·Es preciso garantizar la participación de una variada representación de la comunidad de refugiados en la evaluación de las posibilidades de volver en cada momento.

·Los gobiernos de los países de los que los refugiados han huido deben cooperar con el ACNUR, con otras organizaciones internacionales y con las organizaciones no gubernamentales humanitarias y de derechos humanos para lograr una solución duradera de los problemas de los refugiados. Para ello deben permitir el acceso a sus países con el fin de evaluar adecuadamente la situación de los derechos humanos a lo largo del programa de repatriación.

·Todo refugiado debe gozar del derecho a no ser repatriado sin tener la oportunidad de que se efectúe una evaluación individual de su solicitud de asilo.

·Cuando la repatriación de los refugiados se produce espontáneamente, no como parte de un programa organizado, los gobiernos, el ACNUR y otros organismos deben continuar responsabilizándose de velar por que los refugiados no sean sometidos a presiones para volver, y que se tomen medidas para garantizar la seguridad de los que regresan.

### **10.Fortalecer la solidaridad internacional y la responsabilidad compartida**

Todos los Estados deben compartir equitativamente la responsabilidad de acoger a los refugiados y financiar su mantenimiento. Ningún Estado debe cargar con una responsabilidad desproporcionada simplemente por su situación geográfica. Los Estados que acogen refugiados deben recibir todo el apoyo de la comunidad internacional. Las organizaciones internacionales responsables de proporcionar a los refugiados protección y ayuda deben poder funcionar sin injerencias políticas por parte de los gobiernos y con una financiación segura.

·Los acuerdos de financiación del ACNUR deben revisarse urgentemente para crear un mecanismo adecuado para la financiación de los programas en curso y, en particular, para mejorar el apoyo destinado a los Estados que cargan con la abrumadora responsabilidad de acoger a los refugiados.

·Debe permitirse al ACNUR poner en práctica en su totalidad y de forma coherente su mandato de protección, y mantenerlo a salvo de las variaciones de los programas políticos de los países donantes.

·La «responsabilidad compartida» no debe utilizarse para impedir a los refugiados buscar asilo en el país que elijan o limitar la protección a la región de origen. Todos los países deben compartir la responsabilidad de acoger a los refugiados consiguiendo que el reasentamiento —una de las «soluciones duraderas»— sea una opción viable.

### **11. Mejorar los métodos de rendición de cuentas del sistema internacional**

En la actualidad, los gobiernos facilitan poca información sobre la protección que ofrecen a los refugiados y la forma en que aplican la legislación internacional sobre refugiados. Esto hace que resulte más difícil pedir cuentas a los gobiernos si no cumplen con sus obligaciones hacia los refugiados.

·Los Estados deben cumplir con la obligación de informar que marca la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU. El ACNUR debe presentar anualmente estos informes a la Asamblea General de las Naciones Unidas.

·Es preciso crear un mecanismo independiente e imparcial para mantener bajo observación el cumplimiento de los Estados Partes de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU y su Protocolo de 1967.

### **12. Velar por la protección de los desplazados internos**

Millones de personas han huido ante el peligro de sufrir abusos contra sus derechos humanos, pero no han cruzado ninguna frontera. De hecho, a muchos de ellos los esfuerzos hechos por otros gobiernos para restringir el acceso a su territorio les han impedido abandonar su país.

Aunque los desplazados internos suelen huir por los mismos motivos que los solicitantes de asilo que escapan a otros países, sólo quienes están fuera de su país de origen pueden recibir protección internacional como refugiados. La discrepancia existente entre la protección que se ofrece a los refugiados fuera de su país y la falta de protección para los desplazados internos debe ser objeto de mayor atención y preocupación. La cuestión de las necesidades de protección y ayuda de los desplazados internos es especialmente apremiante en vista del aumento del número de desplazados internos en muchas partes del mundo y de su especial vulnerabilidad a

los abusos graves contra los derechos humanos.

·Las medidas que tome la comunidad internacional para proteger a los desplazados internos no deben limitar su derecho a solicitar y encontrar asilo en otros países.

·Todos los Estados deben apoyar el trabajo del Representante para los Desplazados Internos del Secretario General de la ONU permitiendo el acceso a su territorio y proporcionando los recursos adecuados. El papel del Representante debe cobrar importancia para que pueda identificar a los perpetradores de abusos de derechos humanos contra los desplazados internos y asegurarse de que responden de sus acciones.

·La comunidad internacional debe tomar medidas concretas para garantizar la protección de los desplazados internos. Con este fin, el Representante debe elaborar unas directrices, basadas en todo el derecho internacional humanitario y las leyes de derechos humanos, que resuelvan las lagunas que actualmente pueda haber en la protección de los desplazados internos.

·Los gobiernos y los grupos armados de oposición que controlan algún territorio deben permitir el acceso de los desplazados a las organizaciones de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes que trabajan en favor de los desplazados internos.

## APÉNDICE I Normas Internacionales y regionales sobre refugiados

### Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967

Los Estados que han ratificado o se han adherido a un convenio son parte del tratado y están obligados a cumplir sus disposiciones. Los Estados que lo han firmado pero aún no lo han ratificado han expresado su intención de convertirse en partes en el futuro; mientras tanto, tienen la obligación de abstenerse de actos que menoscaben el objeto y el propósito del tratado.

(AL 19 DE FEBRERO DE 1997)

	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)	Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)
<b>Afganistán</b>		
<b>Albania</b>	X	X
<b>Alemania</b>	X	X
<b>Andorra</b>		
<b>Angola</b>	X	X
<b>Antigua y Barbuda</b>	X	X
<b>Arabia Saudita</b>		
<b>Argelia</b>	X	X
<b>Argentina</b>	X	X
<b>Armenia</b>	X	X
<b>Australia</b>	X	X
<b>Austria</b>	X	X
<b>Azerbaiyán</b>	X	X
<b>Bahamas</b>	X	X
<b>Bahrein</b>		



<b>Bangladesh</b>		
<b>Barbados</b>		
<b>Bélgica</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Belice</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Benín</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Bhután</b>		
<b>Bielorrusia</b>		
<b>Bolivia</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Bosnia y Herzegovina</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Botsuana</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Brasil</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Brunei Darussalam</b>		
<b>Bulgaria</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Burkina Faso</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Burundi</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Cabo Verde</b>		<b>X</b>
<b>Camboya</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Camerún</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Canadá</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Chad</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Chile</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>China</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Chipre</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Colombia</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Comores</b>		
<b>Congo</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Corea (República Popular Democrática de)</b>		
<b>Corea (República de)</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Costa Rica</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Costa de Marfil</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Croacia</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Cuba</b>		
<b>Dinamarca</b>	<b>X</b>	<b>X</b>

<b>Dominica</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Ecuador</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Egipto</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>El Salvador</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Emiratos Árabes Unidos</b>		
<b>Eritrea</b>		
<b>España</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Eslovaquia</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Eslovenia</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Estados Unidos</b>		<b>x</b>
<b>Estonia</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Etiopía</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Filipinas</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Finlandia</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Fiyi</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Francia</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Gabón</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Gambia</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Georgia</b>		
<b>Ghana</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Granada</b>		
<b>Grecia</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Guatemala</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Guinea</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Guinea-Bissau</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Guinea Ecuatorial</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Guyana</b>		
<b>Haití</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Honduras</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Hungría</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>India</b>		
<b>Indonesia</b>		
<b>Irán (República Islámica de)</b>	<b>x</b>	<b>x</b>

<b>Iraq</b>		
<b>Irlanda</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Islandia</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Islas Marshall</b>		
<b>Islas Salomón</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Israel</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Italia</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Jamaica</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Japón</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Jordania</b>		
<b>Kazajstán</b>		
<b>Kenia</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Kirguistán</b>		
<b>Kiribati</b>		
<b>Kuwait</b>		
<b>Laos (República Popular Democrática de)</b>		
<b>Letonia</b>		
<b>Lesotho</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Líbano</b>		
<b>Liberia</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Libia (República Árabe Libia Popular y Socialista)</b>		
<b>Liechtenstein</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Lituania</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Luxemburgo</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Macedonia (antigua república de Yugoslavia)</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Madagascar</b>	<b>x</b>	
<b>Malaisia</b>		
<b>Malawi</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Maldivas</b>		
<b>Malí</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Malta</b>	<b>x</b>	<b>x</b>

<b>Marruecos</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Mauricio</b>		
<b>Mauritania</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>México</b>		
<b>Micronesia (Estados Federados de)</b>		
<b>Moldavia</b>		
<b>Mónaco</b>	<b>x</b>	
<b>Mongolia</b>		
<b>Mozambique</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Myanmar</b>		
<b>Namibia</b>	<b>x</b>	
<b>Nauru</b>		
<b>Nepal</b>		
<b>Nicaragua</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Níger</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Nigeria</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Noruega</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Nueva Zelanda</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Omán</b>		
<b>Países Bajos</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Paquistán</b>		
<b>Palau</b>		
<b>Panamá</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Papúa Nueva Guinea</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Paraguay</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Perú</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Polonia</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Portugal</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Qatar</b>		
<b>Reino Unido</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>República Centroafricana</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>República Checa</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>República Dominicana</b>	<b>x</b>	<b>x</b>

<b>Ruanda</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Rumanía</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Rusia (Federación Rusa)</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Samoa</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>San Cristóbal y Nevis</b>		
<b>San Marino</b>		
<b>San Vicente y las Granadinas</b>	<b>x</b>	
<b>Santa Lucía</b>		
<b>Santa Sede</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Santo Tomé y Príncipe</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Senegal</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Seychelles</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Sierra Leona</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Singapur</b>		
<b>Siria (República Árabe de)</b>		
<b>Somalia</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Sri Lanka</b>		
<b>Suazilandia (Reino de)</b>		<b>x</b>
<b>Sudáfrica (República de)</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Sudán</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Suecia</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Suiza</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Suriname</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Tailandia</b>		
<b>Tanzania</b>	<b>x</b>	
<b>Tayikistán</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Togo</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Tonga</b>		
<b>Trinidad y Tobago</b>		
<b>Túnez</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Turkmenistán</b>		
<b>Turquía</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Tuvalu</b>	<b>x</b>	<b>x</b>

<b>Ucrania</b>		
<b>Uganda</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Uruguay</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Uzbekistán</b>		
<b>Vanuatu</b>		
<b>Venezuela</b>		<b>x</b>
<b>Vietnam</b>		
<b>Yemen</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Yibuti</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Yugoslavia (República Federativa de)</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Zaire</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Zambia</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Zimbabue</b>	<b>x</b>	<b>x</b>

La x indica que el país es parte, ya sea por ratificación, adhesión o sucesión.

### **Limitación geográfica**

El artículo 1 B(1) de la Convención de 1951 dispone: «A los fines de la presente Convención, las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951" que figuran en el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como:

(a) “acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 en Europa” o como

(b) “acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero, en Europa o en otro lugar”,

y cada Estado contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención».

Los siguientes adoptaron la alternativa (a) de limitación geográfica:

Congo

Madagascar

Mónaco

Hungría

Malta

Turquía

Hungría, Malta y Turquía mantuvieron expresamente sus declaraciones de limitación geográfica al adherirse al Protocolo de 1967. Madagascar y Mónaco aún no se han adherido al Protocolo. El resto de los Estados Partes seleccionó la opción (b) de la Convención, es decir, la ausencia de limitación geográfica.

Fuente: ACNUR

**Estados Partes de la Convención de la OUA (\* indica que el Estado ha firmado, pero no ratificado)**

Argelia	Gabón	Malí	Sierra Leona
Angola	Gambia	Mauritania	Somalia
Benín	Ghana	Mauricio *	Suazilandia
Botsuana *	Guinea	Marruecos	Sudán
Burkina Faso	Guinea Bissau	Mozambique	Tanzania
Burundi	Guinea Ecuatorial	Níger	Togo
Cabo Verde	Kenia *	Nigeria	Túnez
Camerún	Lesotho	República	Uganda
Chad	Liberia	Centroafricana	Zaire
Congo	Libia	Ruanda	Zambia
Costa de Marfil *	Madagascar *	Senegal	Zimbabue
Egipto	Malawi	Seychelles	
Etiopía			

**Estados Miembros de la OEA (\* indica los países que presentaron la Declaración de Cartagena)**

Antigua y Barbuda	Colombia *	Haití	San Cristóbal y Nevis
Argentina	Costa Rica *	Honduras *	San Vicente y las Granadinas
Bahamas	Cuba	Jamaica	Santa Lucía
Barbados	Dominica	México *	Suriname
Belice *	Ecuador	Nicaragua *	Trinidad y Tobago
Bolivia	El Salvador *	Panamá *	Uruguay
Brasil	Estados Unidos	Paraguay	Venezuela *
Canadá	Granada	Perú	
Chile	Guatemala *	República Dominicana	
	Guyana		



(La Declaración de Cartagena no es un tratado legalmente vinculante)

## **APÉNDICE II El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y su Comité Ejecutivo**

### **ACNUR**

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) fue creado en 1950 como organización humanitaria y con fines no políticos encargada de buscar soluciones a los problemas de los refugiados. El estatuto del ACNUR detalla dos facetas de su labor: facilitar protección internacional a los refugiados y buscar soluciones permanentes a sus problemas. La organización también realiza labores de ayuda a personas que huyen de conflictos armados y de violaciones de derechos humanos y, en los últimos años, ha comenzado a ayudar a personas desplazadas dentro de su propio país. Se financia mediante contribuciones voluntarias (tanto en metálico como en especie) de gobiernos, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales.

La definición de refugiado que establece el estatuto del ACNUR es prácticamente igual que la de la Convención sobre los Refugiados de la ONU. Sin embargo, a lo largo de los años la comunidad internacional ha pedido a la organización que se haga cargo de grupos de refugiados que no entran en la definición original. En la práctica, por lo tanto, la definición que aplica el ACNUR al reconocer a los refugiados según su mandato original es más amplia que la que figura en su estatuto.

### **EXCOM**

El trabajo del ACNUR es supervisado por su Comité Ejecutivo (EXCOM), formado por representantes de 51 Estados de todo el mundo especialmente implicados en cuestiones de refugiados.

Estados miembros del EXCOM en la actualidad			
Alemania	Estados Unidos	Lesotho	Suecia

Argelia	Federación Rusa	Líbano	Suiza
Argentina	Filipinas	Madagascar	Tanzania
Australia	Finlandia	Marruecos	Tailandia
Austria	Francia	Namibia	Túnez
Bangladesh	Grecia	Nicaragua	Turquía
Bélgica	Hungría	Nigeria	Uganda
Brasil	India	Noruega	Venezuela
Canadá	Irán	Países Bajos	Yugoslavia
China	Irlanda	Paquistán	Zaire
Colombia	Israel	Reino Unido	
Dinamarca	Italia	Santa Sede	
España	Japón	Somalia	
		Sudán	

El EXCOM es un organismo intergubernamental que se reúne en sesión plenaria en Ginebra una vez al año (generalmente en octubre). Además de los 51 Estados miembros, asisten como observadores Estados no Miembros, representantes de organizaciones no gubernamentales y organizaciones intergubernamentales. En esta reunión, el EXCOM toma decisiones (conclusiones) sobre aspectos concretos de la protección a los refugiados con el fin de guiar al ACNUR, y especifica actuaciones en favor de los refugiados.

Las conclusiones no son legalmente vinculantes para los Estados como lo sería un tratado pero, como la mayoría son adoptadas por consenso por más de 40 Estados, representan el punto de vista de la comunidad internacional y su autoridad es persuasiva. Estas conclusiones se han ocupado de muchos temas, entre ellos:

Conclusión núm. 6: principio de no devolución

Conclusión núm. 8: determinación de la condición de refugiado

Conclusión núm. 22: protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala

Conclusión núm. 30: el problema de las solicitudes de asilo o de la condición de refugiado manifiestamente infundadas o abusivas

Conclusión núm. 44: detención de los refugiados y de las personas que buscan asilo

Conclusión núm. 59: las necesidades especiales de los niños refugiados

Conclusión núm 64: las necesidades específicas de las mujeres refugiadas

Conclusión núm 73: la protección de los refugiados contra la violencia sexual

Conclusión núm. 75: personas desplazadas dentro de su propio país

## NOTAS

- i. Para Amnistía Internacional son presos de conciencia las personas detenidas en cualquier parte del mundo a causa de sus convicciones o de su origen étnico, sexo, color, idioma, origen nacional o social, situación económica, nacimiento u otras circunstancias, siempre que no hayan recurrido a la violencia ni propugnado su uso.
- ii. Para una exposición general sobre la prohibición de entrada (*non-entrée*), véase J. C. Hathaway, «Can International Refugee Law Be Made Relevant Again?», en *World Refugee Survey 1996*, US Refugee Committee.
- iii. ACNUR: *The State of the World's Refugees 1995*.
- iv4 Artículo 1A2. Estos criterios son lo que se conoce como el «carácter material» de la definición de refugiado.
- v. Para una exposición general sobre los refugiados y el derecho internacional, véase Guy S. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, 1996, y J. C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, 1991.
- vi. Artículo I.2. La Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) entró en vigor el 20 de junio de 1974.
- vii7 Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de 1984-85. La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó la Declaración de Cartagena en 1985.
- viii. Para una exposición sobre la visión del ACNUR de los refugiados y las personas necesitadas de protección, véase V. Turk, «The Role of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in the Development of International Refugee Law», *Proceedings of the Conference on Refugee Rights and Realities*, University of Nottingham, noviembre 1996.
- ix. Resolución de la Asamblea General de la ONU 2312 (XXII).
- x. Artículo 1(3) de la Declaración sobre el Asilo Territorial de la ONU: «Corresponderá al Estado que concede el asilo calificar las causas que lo motivan».
- xi11. Conclusiones núms. 6 y 22 del EXCOM.
- xii. Recomendación R (84) 1 (Protection of Persons Satisfying the Criteria in the Geneva Convention who are not Formally Recognised as Refugees), adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 25 de enero de 1984.
- xiii. *Chahal v. United Kingdom*, juicio celebrado el 15 de noviembre de 1996.
- xiv. P. Weis, *The Refugee Convention, 1951*, Cambridge, 1995. Comentario sobre el artículo 31, 303.
- xv. La Conclusión núm. 15 del EXCOM determina en el punto (i): «Si bien puede establecerse que quienes busquen asilo estén obligados a presentar su solicitud dentro de un cierto plazo, el hecho de no hacerlo, o de no cumplir con otros requisitos formales, no debería excluir la consideración de una petición de asilo».
- xvi. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU, artículo 31(2).
- xvii. En el documento final de la Conferencia de Plenipotenciarios, la unidad familiar se define como derecho esencial. Sin embargo, la Convención sobre los Refugiados de la ONU no dice nada al respecto. La Convención sobre los Derechos del Niño dispone que los Estados deben agilizar la reunión del niño con su familia, pero no existe un derecho a la unidad familiar *per se*.
- xviii. Véase también la Conclusión núm. 39 del EXCOM, «Las Mujeres Refugiadas y la Protección Internacional», de 1985, y la Conclusión núm. 73, «La protección de los refugiados contra la violencia sexual», de 1993.
- xix. Véase también el artículo 22 sobre las medidas que el Estado debe tomar para los niños que solicitan la condición de refugiado y la reunificación familiar.
- xx. Francia e Italia, que habían formulado la declaración en 1954, ampliaron posteriormente sus obligaciones respecto de los refugiados como resultado de acontecimientos sucedidos «en Europa o en otro lugar», Francia en 1971 e Italia en 1990.
- xxi. Congo eliminó la limitación en 1970.
- xxii22. Artículo 1(3), Protocolo de 1967. Véase también el informe de Amnistía Internacional

titulado *Turkey - Selective protection: Discriminatory treatment of non-European refugees and asylum-seekers* (Índice AI: EUR 44/16/94).

xxiii. *Sales, Acting Commissioner, INS v. Haitian Centers Council*, 113 S. Ct 2549 (1993).

xxiv. Resolución sobre la armonización dentro de la Comunidad Europea del derecho y las políticas de asilo, Resolución A3-

0337/92 del 18 de noviembre de 1992. El Parlamento Europeo repitió esta postura modificando ligeramente la redacción en su resolución A3-0404/93 del 19 de enero de 1994.

xxv. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU, artículo 31.

xxvi. ACNUR, *Detention of Asylum-Seekers in Europe*, 1995, p. 57. Análisis basado en las respuestas dadas a un cuestionario por las oficinas locales del ACNUR. No todas respondieron a la cuestión de las sanciones por entrada ilegal.

xxvii. Conclusiones núms. 8 y 15 (j) del EXCOM.

xxviii. Recomendación núm. 3 del Consejo de Europa.

xxix. Conclusión núm. 44.

xxx. Conclusión núm. 44 (b) del EXCOM.

xxxi. En una carta del ACNUR (firmada por Ghassan Arnaout, de la División de Legislación y Doctrina sobre Refugiados, y dirigida el 8 de enero de 1987 a la Consulta Europea sobre Refugiados y Exiliados) se afirma que esto «quiere decir que una persona puede ser detenida, si es necesario, para pasar una entrevista preliminar, pero ello no justifica su detención durante todo un largo procedimiento de asilo».

xxxii. En la misma carta del 8 de enero de 1987, el ACNUR afirma: «Debe haber, además, intención de engañar a las autoridades. Por consiguiente, un solicitante de asilo que llega sin documentación... no puede ser detenido en aplicación de este criterio, como tampoco uno que ha destruido su documentación... pero ha informado a las autoridades de su identidad, de los elementos de su solicitud y de sus viajes».

xxxiii. Se debe informar inmediatamente a los detenidos de su derecho a disponer de un abogado de su elección y de cómo ejercer este derecho (Conjunto de Principios de la ONU, principio 13). La persona detenida tiene el derecho a comunicarse con su asesor legal y a recibir su visita sin demora. Se debe facilitar al detenido y a su abogado el tiempo y los medios necesarios para preparar el caso sobre la legalidad de su detención (Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión de la ONU, principios 17 y 18).

xxxiv. Conclusiones núms. 44(g) y 22.III del EXCOM.

xxxv. Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión (Conjunto de Principios de la ONU), principio 16; Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, regla 92.

xxxvi. Conjunto de Principios de la ONU, principio 19; Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, regla 92.

xxxvii. Conjunto de Principios de la ONU, principio 19.

xxxviii. Conjunto de Principios de la ONU, principios 24, 25 y 26..

xxxix. Conclusión núm. 44(f) del EXCOM.

xl. Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, artículo 37.

xli. ACNUR: Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado, párrafo 203.

xlii. El Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, del 14 de junio de 1985, fue firmado inicialmente por un grupo de cinco Estados Miembros de la UE (países del Benelux, Alemania y Francia) en enero de 1990. Otros Estados Miembros de la UE se unieron al Acuerdo y éste entró en vigor el 26 de abril de 1995.

En junio de 1990, 11 ministros responsables de temas de inmigración firmaron la Convención de Dublín para determinar el Estado responsable de examinar las solicitudes de asilo presentadas en Estados Miembros de la UE. El entonces decimosegundo Estado Miembro, Dinamarca, la firmó en 1991.

xliii. Esto es contrario a la Conclusión núm. 12, aprobada en octubre de 1978, que afirma«... la

decisión de un Estado Contratante (en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967) de no reconocer la condición de refugiado no impedía que otro Estado Contratante examinara una nueva solicitud de condición de refugiado presentada por la persona de que se trataba».

xliv. El Plan General de Acción se introdujo en 1989 como medida para hacer frente al problema de los primeros países de acogida que se negaban a que los solicitantes de asilo se establecieran en el área, impidiendo a miles de refugiados rescatados del mar desembarcar y buscar asilo en los países de la región.

xlv. Nota Informativa del ACNUR, «Protección Temporal», párrafo 11, 20 de abril de 1995.

xlvi. Conclusión núm. 65 del EXCOM.

xlvii. Véase Amnistía Internacional, *Bosnia y Herzegovina: «¿Quién vive en mi casa?» - Obstáculos al regreso sin riesgos de refugiados y personas desplazadas* (Índice AI: EUR 63/01/97/s).

xlviii. Un Estado puede poner fin a la protección otorgada a un refugiado apelando a las «cláusulas de cesación» de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU. Estas cláusulas son aplicables si un refugiado puede acogerse nuevamente a la protección de su propio país o si las circunstancias que provocaron su huida han desaparecido, de modo que puede regresar a salvo a su lugar de origen. Un Estado sólo puede acogerse a estas cláusulas si existen pruebas de que se ha producido un cambio efectivo y duradero en estas circunstancias. Además, se debe permitir al refugiado que demuestre si el trauma derivado de persecuciones anteriores es demasiado fuerte para volver a su país de origen. (Véase el artículo 1.C de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU.)

xlix. En 1994, el ACNUR afirmó que una declaración de principios rectores supondría una medida deseable y realista para ayudar a los refugiados que huyan de un conflicto armado. Párrafo 54, Nota sobre protección internacional presentada por el Alto Comisionado para los Refugiados ante el EXCOM, A/AC.96/830, 7 de septiembre de 1994.

i. *Op. cit.*, párrafo 63.

ii. *Op. cit.*, párrafo 63.

iii. Párrafo 14, Nota sobre protección internacional presentada por el Alto Comisionado para los Refugiados ante el EXCOM, A/AC.96/850, 1 de septiembre de 1995.

iiii. Párrafo 35, Actas resumidas de la reunión 504, EXCOM (Debate General), A/AC.96/SR.504.

liv. Traducción no oficial.

lv. Traducción no oficial.

lvi. Traducción no oficial.

lvii57.- Traducción no oficial.