

ACCIONES OPERATIVAS DE PROTECCIÓN DE REFUGIADOS

POF JULIÁN PEÑAS MORA

Antecedentes

Introducción

En un año como este de 1991, en el que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) celebra su XL Aniversario, se ha agravado el problema del número y situación de los refugiados en el mundo.

El ACNUR se ocupa en primer lugar de todas las personas a las que se aplica la definición de refugiado contenido en el Estatuto de la Oficina. El Estatuto, redactado en el año 1950, define como refugiado a toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión pública, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, o de razones que no sean de mera convivencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país.

El Comisionado puede iniciar programas de asistencia material únicamente cuando le pide ayuda el gobierno huésped. En muchos casos, la primera petición es de socorro en cosas tan esenciales como alimentos, agua, abrigo y atención médica. Pero, una vez pasada la fase de urgencia de una operación, se esfuerza por ayudar a los refugiados, siempre que sea posible, a bastarse por sí mismos. Con este objeto se establecen programas de educación y de formación profesional, fomentándose las actividades que producen ingresos.

Desde el primer momento migratorio conocido de masas humanas, ya hace unos 4.000 años, las inmigraciones han sido una constante en la historia de la humanidad, desde el éxodo judío de Egipto hasta los más recientes de Afganistán y Albania.

En todas las épocas, hombres y mujeres amenazados en su vida, derechos y libertades, han buscado remedio en la fuga y en el exilio, refugiándose en otros países, donde han llevado una vida en precario, pero nunca el problema había adquirido las proporciones que en este final del siglo XX.

Como consecuencia de esta nueva situación, las estructuras humanas orgánicas diseñadas al efecto se encuentran desbordadas, de forma que el sistema montado hace 40 años se encuentra superado desde hace bastante tiempo.

Causas de los movimientos de refugiados

Sus causas han sido múltiples, tanto en individuos como en grupos siendo constantes los movimientos desde zonas pobres a otras más ricas, desde buenos a malos pastos, de regiones áridas a otras fértiles, y de grupos de vencidos y perseguidos por sus vencedores.

Pero, nunca las emigraciones de masas han tenido lugar buscando una ligera mejora en las condiciones de vida sino desde una situación de desesperación y animados por la esperanza, cuando no provocados por la expulsión impuesta por el grupo dominante.

Por toda esta serie de posibles causas resulta difícil hacer una categorización de todas las posibles motivaciones de los movimientos migratorios, siendo frecuentemente muy fluida la línea de separación entre la emigración y la huida, entre el deseo de una nueva residencia y el deseo de asilo.

Cerca de nuestros días, las muchas oleadas de refugiados fueron consecuencia del derrumbamiento del antiguo orden político existente al final de la Primera Guerra Mundial. Fueron seguidas, por citar sólo unos pocos ejemplos, por la huida de 40.000.000 de chinos frente a los invasores japoneses y por los movimientos impuestos por Stalin, dentro de la Unión Soviética, en los años 1930, y por Hitler en los años 1940.

Y han continuado hasta hoy, fundamentalmente, a causa de conflictos bélicos y las extremas condiciones de pobreza en algunas regiones del universo, que hacen constante el movimiento de masas migratorias de Sur a Norte.

En mayo del pasado año la televisión alemana difundió la película *La marcha*, dentro de un programa internacional titulado *Un mundo para todos*, y terminaba con unas escenas en las que a una masa de emigrantes ilegales procedentes de África, que se encaminaban a Europa, Fuerzas Armadas bajo un mando la CE, impedía su paso por el estrecho de Gibraltar.

A tales proporciones ha llegado la magnitud del problema que, recientemente, el 18 de junio pasado, el secretario de Estado de Estados Unidos, Baker, hablando en Berlín, en el Instituto Aspen, sobre el tema de la construcción de la arquitectura euroatlántica, dijo que la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE) era también el foro apropiado para dirigir los asuntos de la emigración y de los refugiados en Europa. Y también que el pasado año, Thovard Stoltenberg, antiguo alto comisionado para refugiados y actual ministro de Asuntos Exteriores de Noruega, afirmara que el problema de los refugiados, en el transcurso de este decenio, acabará por hacer peligrar el concepto mismo de seguridad nacional e internacional.

Y cerrando estas manifestaciones, merecen consignarse las palabras del secretario general de la OTAN, Manfred Woerner, el día 9 del presente mes de octubre, en Washington, cuando dijo que había que concentrar todos los recursos disponibles de las naciones industrializadas para hacer frente a los problemas que nacen de la proliferación de armas de destrucción en masa, de la escasez de energía y materias primas, de la explosión demográfica y de la emigración en masa.

Según las cifras facilitadas por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) hay actualmente unos 100.000.000 de obreros emigrantes, mientras que ACNUR ha informado que los refugiados existentes son unos 15.000.000, cuyo número se ha elevado a 17.000.000, a causa de la guerra del Golfo. A este número hay que añadir los 2.400.000 de refugiados palestinos, de los que se ocupa, desde el año 1949, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Próximo Oriente (OOPS), encargado de prestar a esas personas asistencia material y servicios sociales, así como educativos.

Países de origen de los refugiados

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial y con excepción de un período de tiempo de tres semanas (en septiembre del año 1945) en las que hubo un mundo sin conflicto bélico, han sido de 150 a 160 el total de guerras habidas, de las cuales sólo 20 tuvieron lugar en el hemisferio norte, donde pudo preservarse la paz mediante una combinación de fuerzas militares dentro del delicado equilibrio de disuasión nuclear entre las dos superpotencias y sus aliados.

Hoy, con creciente intensidad, las guerras tienen lugar en el Tercer Mundo, con influencia sobre ellas de las potencias septentrionales, sin las cuales no habría podido tener lugar, por ejemplo, la guerra del Golfo, particularmente mediante los suministros de armas de los países del Norte y que ha provocado movimientos de refugiados hacia los países limítrofes.

Europa como lugar de destino

La mayoría de los refugiados, unas dos terceras partes, a cargo de ACNUR proceden del Tercer Mundo, y en él suelen permanecer. Por ejemplo, de los 5,5 millones procedentes de Afganistán la mayoría se han refugiado en Irán y Pakistán; y de los 2,4 millones de Palestina, la mayor parte han permanecido en los países limítrofes, especialmente Jordania. Lo mismo puede decirse de África, Hispanoamérica y Asia. En este continente, por citar otro ejemplo, los refugiados camboyanos se quedan en Tailandia, mientras los tibetanos lo hacen en la India.

Una cifra reducida del Tercer Mundo, cada vez mayor, se refugia en Europa ya que hoy la moderna red mundial de transporte y los enlaces aéreos hacen posible los movimientos sobre largas distancias, lo que no resultaba tan fácil hace 30 años. Así, hoy día, merced a la imagen que de Alemania dan sus embajadas, consulados y representaciones empresariales, así como los 150 Institutos Goethe distribuidos por todo el mundo como país de prosperidad y alta calidad de vida, se está creando una tendencia del refugiado a dirigirse hacia la República Federal Alemana.

De esta forma, la presencia de extranjeros provoca, entre muchos europeos, el sentimiento de que está en juego su identidad cultural nacional, reflejado en una conducta de agresión y xenofobia que, en Alemania, es un factor añadido a otros problemas creados por los refugiados a causa de la ausencia de un pasado colonialista y la presencia en su territorio de personas «exóticas».

En general, la política de los países de Europa Occidental hacia los refugiados está marcada por el rechazo, los controles y las restricciones. Así, en Suiza, Italia y, dentro de poco, otros países, se detiene a los inmigrantes ilegales y se les envía a sus lugares de origen, como en la frontera mexicana de Estados Unidos. La mayor barrera para aplicar una política europea con los refugiados, coordinada entre todos los países occidentales, es el intento de los miembros del Mercado Común de seguir sus propias líneas.

El acuerdo firmado en el año 1990, en la ciudad luxemburguesa de Shengen, entre Alemania, Francia y los países del Benelux, al que probablemente se adherirán nuevos miembros, prevé rígidos controles en las fronteras de la CE para evitar el terrorismo, el narcotráfico, otros delincuentes y los refugiados ilegales que entren en la zona.

La situación de Alemania presenta aspectos peculiares. De un lado, el artículo 16 de su Ley Fundamental dice: 2) «... los perseguidos políticos gozarán del derecho de asilo», y como derecho constitucional ofrece una protección privilegiada. De otra, la Convención de Refugiados, como derecho internacional incorporado al sistema jurídico nacional, también protege al refugiado. Pero, se presentan determinadas incertidumbres a la hora de su aplicación, pues el artículo 16 citado está limitado a la persecución política como causa de asilo, mientras que la Convención se apoya en otras causas más amplias.

Hasta hace unos 10 años no surgió la controversia, desde que la concesión de asilo se adjudicó apoyándose, sólo, en la causa señalada exclusivamente, y mediante una interpretación restrictiva del artículo 16 de la Ley Fundamental, de forma que sólo se ha concedido al 5% de los peticionarios, rechazándola a los restantes, pero, como los peticionarios a los que se les rechaza el *status* de refugiado gozaban de la protección ofrecida por la convención, con alguna posición algo debilitada se les confiere el *status* de «refugiado *de facto*», ya que Alemania evita violar la Convención siempre que puede hacerlo.

Pero, el peligro que se presenta actualmente ante Europa Occidental es el de la anunciada llegada de una oleada de refugiados procedentes de África y de la misma Europa Oriental que, aunque no se ha empezado a materializar, avisa del posible peligro de nuevas oleadas de refugiados moviéndose de Este a Oeste y de Sur a Norte.

Las oleadas de refugiados, en los años 1945 y 1946, procedentes de Europa del Este

Los grandes movimientos de refugiados en épocas próximas se remontan a los años 1945 y 1946, a la terminación de la Segunda Guerra Mundial, cuando entre huidos y expulsados de territorios del Este de Europa 6.980.000 alemanes abandonaron los sectores orientales del III Reich y 4.790.000 otros sectores no incluidos en dicho Imperio. De este total de 11.721.000 alemanes obligados a emigrar y convertirse en refugiados, 4.540.000 del primer grupo de 6.980.000 y 3.440.000 del segundo grupo de 4.790.000, haciendo un total de 7.980.000, fueron acogidos en el territorio de

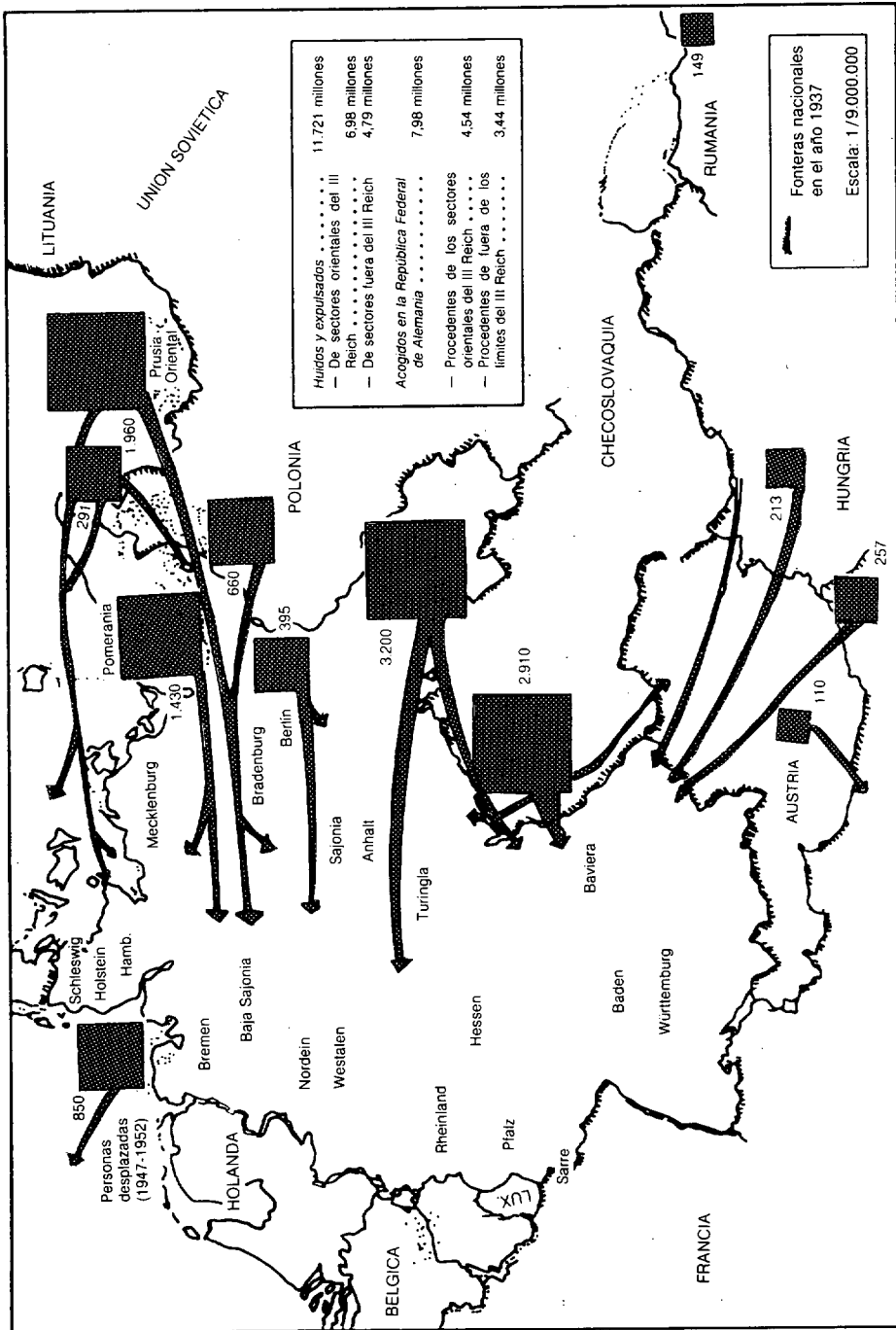


Figura 1.—Grupos de alemanes (en miles) huidos o expulsados de territorios del Este de Europa (1945-1946).

la República Federal Alemana que, en aquellos años, no tenía con qué alimentar ni acoger convenientemente a su propia población. Sólo de Polonia, que había recibido unos 103.000 kilómetros cuadrados de los sectores orientales alemanes (Prusia Oriental, Dantzig, Pomerania, Brandenburgo y Silesia), donde la población alemana era de 9.000.000 en el año 1939, los abandonaron 4.600.000 en la primavera e invierno de 1945, haciéndolo otros 400.000 a finales del verano del mismo año, figuras 1 y 2.

Posteriormente, hubo una tercera oleada, en el año 1946, de 2.000.000 de alemanes, y aún, hasta el año 1949, una cuarta de 1.200.000.

En total, sólo en los territorios polacos emigraron entre los años 1945 y 1946, 8.200.000 alemanes que, en su mayor parte, se establecieron en la República Federal.

A este movimiento hay que añadir el de los grupos de checos y polacos que, en buen número, emigraron de sus territorios y residencia, fundamentalmente a causa del avance de los Ejércitos soviéticos.

Movimientos de refugiados entre los años 1950 y 1980

Otros movimientos se presentaron en los decenios siguientes que modificaron radicalmente la situación, cuando en el Tercer Mundo, particularmente en África, decenas de países accedieron a la independencia, apoyada en una frágil unidad nacional y en unas débiles estructuras económicas, incluso con fronteras mal aseguradas. A estas peculiaridades hay que añadir los enfrentamientos étnicos, en buena parte de origen interno y en buena medida fomentados por intereses exteriores que vinieron a agravar la situación. Una de las consecuencias fue el camino del éxodo seguido por centenares de miles de africanos.

En el decenio de los años sesenta, que empezaron con la acogida en la India de 10.000.000 de bengalíes, que huyeron de su país en estado de guerra, se vieron otros movimientos masivos, originados en Sudán, Etiopía, Laos, Vietnam, Camboya, África Meridional y América Latina, que dieron origen a que, en los 10 años, la cifra de refugiados alcanzara los 8.000.000, pasando el núcleo principal del movimiento de tierras europeas a sectores del Tercer Mundo.

En su mayor parte se trataba de refugiados que llegaban por colectividades completas, desprovistos de medios de subsistencia, a regiones ya de por sí empobrecidas. No buscaban la reinstalación definitiva en los territorios de inmigración y asilo, sino que sus aspiraciones consistían en la vuelta a las aldeas y poblaciones de origen. Estos refugiados, denominados, a veces

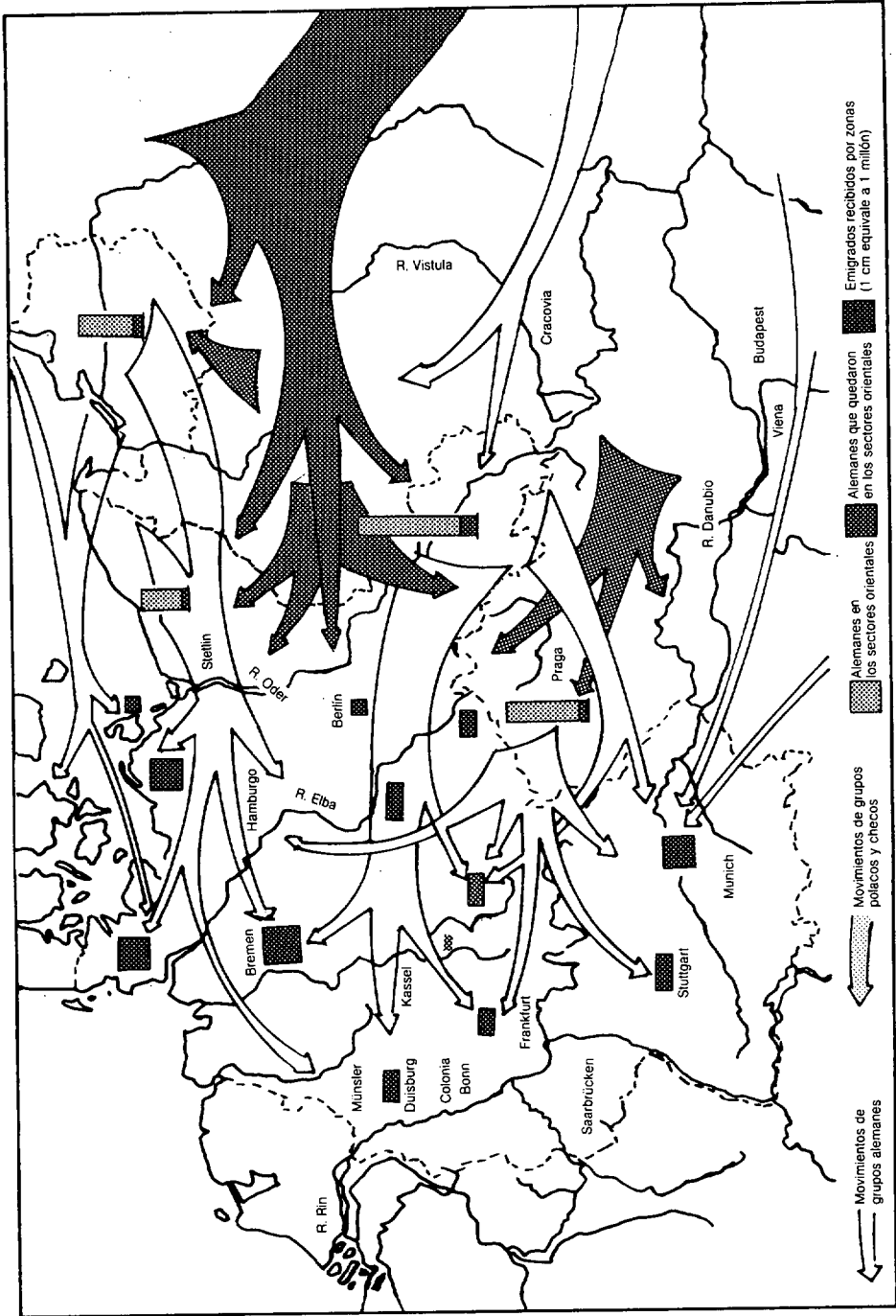


Figura 2.—Emigraciones y asentamientos en Europa Central a causa de la Segunda Guerra Mundial (1945-1946).

«refugiados de la violencia» estaban dentro de un círculo vicioso trazado por el subdesarrollo, la revuelta y la represión.

Los Estados, individualmente, apenas han hecho nada, y sí algo las Naciones Unidas, por la suerte de estas personas afectadas por las violaciones de los derechos humanos, tanto en sus países de origen como en los de asilo. Lo que es peor, el ACNUR no ha podido evitar la politización y la militarización de su acción humanitaria que convirtieron a los campamentos que dirigían en base de retaguardia y centros de reclutamiento de los movimientos de liberación, como en Afganistán, Camboya, Nicaragua, Angola y otros casos. Por este procedimiento, no se consiguió más que prolongar los conflictos, provocando nuevas oleadas de refugiados, multiplicándose los éxodos.

Desgraciadamente, las soluciones duraderas no han seguido el ritmo de las complicaciones, a pesar de los intentos de ACNUR, que no puede hacer más que consolidar lo provisional y gestionar la miseria imperante en los campos de refugiados, en espera de que, por causas favorables, se puede proceder a la repatriación del personal acogido en ellos aprovechando cambios hipotéticos favorables en los países de origen.

El decenio de los años 1980

Durante los años del decenio de los años ochenta, se ha visto la llegada de 5.000.000 de africanos al Pakistán e Irán, más nuevos éxodos en América Central y África, incluso con la prosecución de los procedentes de Vietnam. En total se terminó con una cifra de unos 15.000.000 de refugiados establecidos en diversos países, lo que representa el doble de los existentes en el decenio anterior. Actualmente, aparte de los millones existentes en Pakistán e Irán, también hay centenares de miles en Sudán, Etiopía, Somalia, Malawi y otros países.

Esto sin mencionar la llegada a países de Occidente de los que buscan refugio procedentes del Tercer Mundo, que sigue en progresión ascendente. Así, en Europa, la media anual ha pasado de 20.000 a finales de los años setenta, a cerca de 400.000 hoy día. El comportamiento de los países de destino no ha sido muy acogedor, como lo reflejan las palabras del príncipe Sadrudin Aga Khan, antiguo alto comisionado para los refugiados, al decir que «los Estados Septentrionales esperan que los países más pobres del mundo abran sus puertas a millones de refugiados mientras ellos se muestran cada vez más reticentes a la acogida de algunos miles de peticionarios de asilo», figura 3.

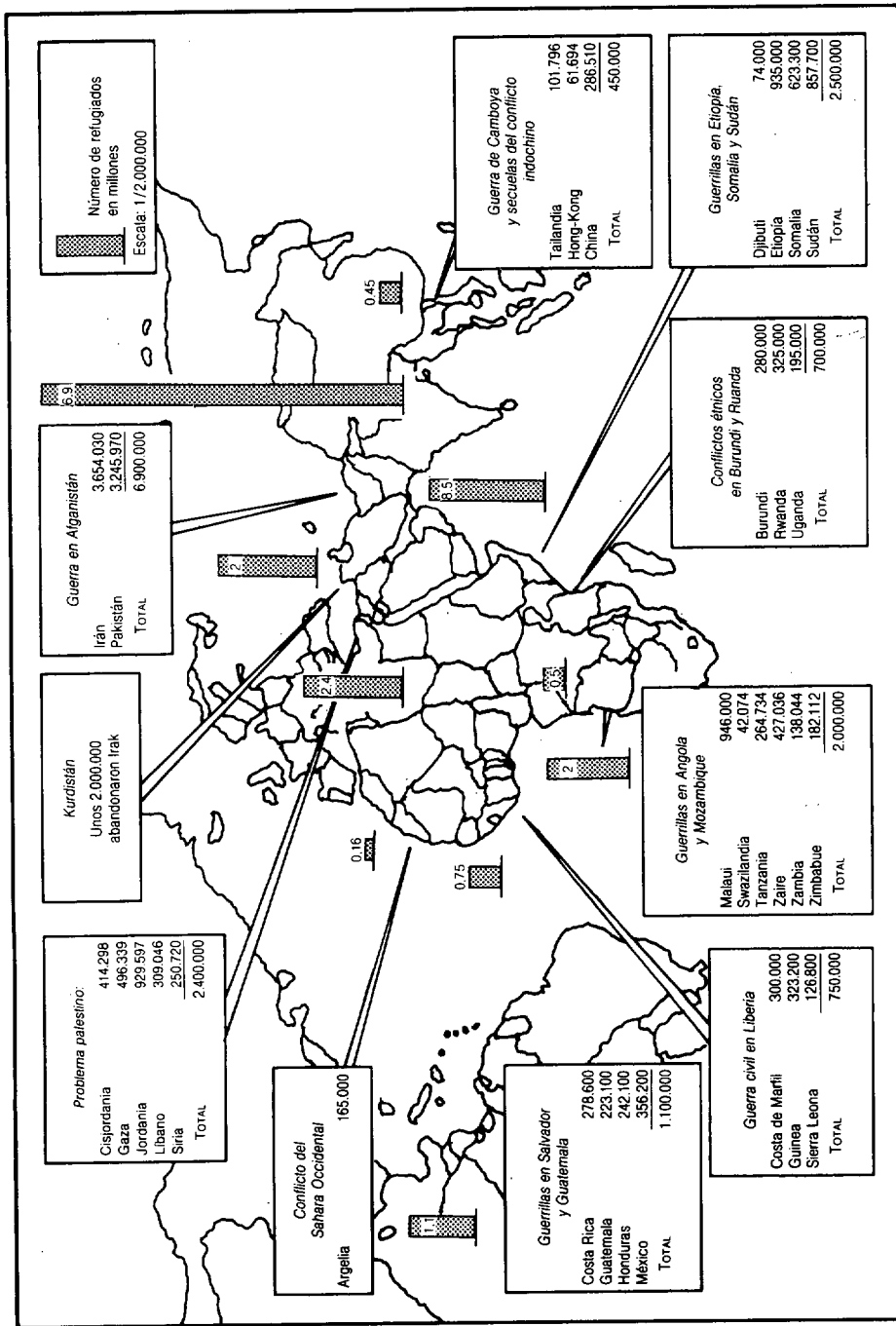


Figura 3.—Distribución de refugiados en el Mundo, excepto Europa (junio 1991).

Movimientos recientes

A los fenómenos citados hay que añadir otros dos totalmente recientes: se trata de la emigración de judíos soviéticos a Israel y la de los kurdos de las zonas iraquíes que han buscado refugio en Turquía e Irán con ocasión de la guerra en el Golfo.

Del movimiento de judíos soviéticos hacia Israel no puede hablarse de verdaderos refugiados porque su salida de la Unión Soviética debidamente controlada como también lo está su inserción en la sociedad israelí, que cuenta con ayudas especiales por parte de las autoridades judías. Sin embargo, dada la envergadura del problema que para Israel presenta la incorporación de esta masa migratoria merece la pena destacar algunos de sus aspectos más salientes.

En efecto, según informaciones de procedencia israelí, se espera la llegada en los próximos cinco años, de más de 500.000 personas procedentes de la Unión Soviética, de donde, se dice, son 1.000.000 los judíos (del total de una población judío-soviética de 1.500.000 habitantes) que tienen solicitado el visado de salida. De la magnitud del problema económico que esta inserción representa da idea el hecho de que, calculado un coste de su asimilación, por persona, de 15.000.000 de pesetas, se llegaría a la enorme cifra de siete billones y medio de pesetas para ese total de 500.000 personas.

El hecho es que, después del flujo migratorio que se registró entre los años 1948 y 1951, en que 686.700 personas entraron en Israel, la llegada de judíos actualmente residentes en la Unión Soviética se convertiría en la corriente migratoria, de refugiados controlados, más importante recibida en el país desde el nacimiento del Estado de Israel. De hecho, ya en el año 1990, la llegada de judío-soviéticos a Israel estuvo próximo a las 200.000 personas, lo que representa un incremento aproximado del 5,5% del total de la población israelí, que, en el año 1988, era de 3.600.000 judíos y 800.000 árabes israelíes, descontando la población de Cisjordania y Gaza.

Finalmente, el movimiento migratorio más reciente provocado por el pánico ha sido el éxodo kurdo, ocasionado por la guerra del Golfo del que se ha informado que 850.000 se han concentrado en la frontera turca y sus proximidades, de los que unos 400.000 han pasado a Turquía, y cerca de 1.000.000 han entrado en territorio de Irán: 700.000 por la zona de Bajtarán, al sur del Kurdistán, y 300.000 por la frontera occidental de Azerbaiyán. estas evacuaciones no voluntarias se han hecho, en muchas ocasiones, bajo el hostigamiento de las fuerzas militares iraquíes.

El pasado abril los efectivos de refugiados existentes en diversos lugares de Turquía e Irán Septentrional eran los siguientes:

- Silopi: 10.000.
- Uzumlu: 25.000.
- Nordi Bridge: 12.000.
- Cukurca: 80.000 (en campamentos) y 200.000 (en la región).
- Isikveren: entre 30.000 y 50.000.

Desde la ayuda internacional prestada, destaca el conjunto de 8.600 soldados de Estados Unidos que han desarrollado la operación «Facilitar Ayuda», en Turquía, que ha permitido contar con alimentos, agua potable, mantas y tiendas de campaña, enviadas a las ciudades de Silopi y Diyarbakir desde las de Incirlik e Iskenderen.

También es de señalar la ayuda prestada por la Media Luna turca, que gestionó la dirección de cuatro campos en los que se asentaron 15.000 personas y otros 10 más, en los que se han alojado 5.000 personas en cada uno. Por su parte, en Irán, la Media Luna nacional administró 29 campamentos, con una capacidad total para 250.000 personas.

Por otro lado, el «Programa de Alimentación Mundial» puso en marcha un plan, de tres meses de duración, en el que se facilitaron 34.200 tm de alimentos para 500.000 refugiados en las proximidades de la frontera turca:

Como puede comprobarse por estas y otras aportaciones importantes, la solidaridad mundial con estos refugiados ha tenido una respuesta más humanitaria de lo que hasta ahora ha sido habitual, quizá por estar teñida de un claro tinte político.

Organismos internacionales para la protección de refugiados

Generalidades

Aparte la existencia de numerosas organizaciones internacionales que desempeñan un importante papel en la aplicación de las medidas de protección a los refugiados —Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM); Organización Mundial de la Salud (OMS); Programa Mundial de Alimentos (PMA); Oficina de Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (ONUSCD); etc...—, dos son las que se ocupan directamente y de lleno del problema, son: el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

La acción de la Cruz Roja en favor de los refugiados se remonta a los orígenes de las acciones humanitarias del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en favor de las víctimas de las guerras, revoluciones, disturbios y otras situaciones de crisis o emergencias.

Moviliza a todas las instituciones del Movimiento, que intervienen en una u otra etapa del recorrido que toca seguir a los refugiados dentro del país de origen: protección dentro del mismo país al decidirse el exilio; asistencia en los campamentos de tránsito o de primer asilo; búsqueda y reunión de familiares; etc., circunscribiéndose la intervención del CICR, fundamentalmente, al teatro de operaciones militares, a los territorios ocupados o aquéllos en los que haya disturbios o violencia y a los sectores territoriales donde se producen las crisis o emergencias que dan origen a éxodos humanos. Con frecuencia, la acción se prolonga en la frontera con los países limítrofes, en los campamentos de refugiados, en los que el CICR se ocupa de ciertos aspectos de la protección de estas personas, en los centros médicos de primeros auxilios o de cirugía de guerra y, a veces, de la asistencia material.

La cruda realidad puso de manifiesto que en el problema de la ayuda a los refugiados había campo suficiente para la intervención de todos los órganos que se integraran en este campo, lo que ha dado lugar a un reparto de responsabilidades entre dichos órganos, al menos teóricamente, y particularmente entre el CICR y el ACNUR, que ha quedado así («La acción de la Cruz Roja en favor de los refugiados». —Documento del CICR y la Liga para el Consejo de Delegados— Reunión del mes de octubre de 1983, Ginebra, CD/8/1):

- Competencia primordial del CICR cuando se trate de refugiados en el territorio de un mismo país a causa de un conflicto o situación de crisis.
- Competencias concurrentes o complementarias cuando se trate de brindar protección o asistencia a refugiados que se concentran en regiones fronterizas sometidas a ataques o a operaciones militares.
- Responsabilidad, en principio, exclusiva de ACNUR cuando se trate de refugiados en un país de primera acogida o asilo.

Sobre esta distribución de responsabilidades, el CICR desarrolla su acción igualmente sobre los refugiados en situaciones en las que ACNUR no tiene libre acceso, por dificultades políticas o por falta de condiciones de seguridad como ha ocurrido recientemente, en el noroeste de Somalia, donde el CICR amplió sus operaciones en favor de los refugiados etíopes,

tras la interrupción por razones de seguridad de los programas de alimentación de ACNUR y de PMA.

El CICR dispone actualmente de más de 48 delegaciones activas en 80 países y cuenta con 740 colaboradores expatriados, asistidos en el terreno por más de 4.000 colaboradores locales.

Sus principales actividades operativas a favor de los refugiados son las siguientes:

- Gestiones ante los gobiernos y movimientos armados para la aceptación y aplicación del derecho de la guerra y determinados principios humanitarios, desempeñando el cometido de intermediario neutral por lo que atañe a las cuestiones humanitarias que deben resolverse entre partes en conflicto, tales como designación de zonas de seguridad, protección de hospitales, organización de convoyes de socorro, etc...
- Protección activa mediante el despliegue de delegados en zonas sensibles, el acceso a los campamentos de refugiados y visitas a los lugares de detención, con el fin de controlar el respeto de los derechos, detectar violaciones e intervenir al nivel apropiado frente a las autoridades militares y gubernamentales.

En el caso de los territorios ocupados de Israel, constituye lo esencial de la acción operativa centrada en la protección de personas civiles, particularmente de los refugiados. La asistencia material y la infraestructura está a cargo del organismo para Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Oriente Próximo (UNWRA), mientras el CICR desempeña su cometido general de protección definido en el IV Convenio, confirmado por una serie de acuerdos con el Gobierno israelí, que autorizan al CICR el acceso, en todo tiempo y lugar donde se encuentran refugiados palestinos o árabes procedentes de países de la vecindad:

- Asistencia médica, alimenticia y material. El CICR ha instalado varios hospitales quirúrgicos y centros de rehabilitación ortopédica, en Palestina y Afganistán, para asistencia a refugiados afganos, y en Lao-I-Dang, en la frontera entre Camboya y Tailandia, un hospital quirúrgico.
- Búsqueda y reunificación de familiares. En el Oriente Próximo, el CICR cuenta, desde el año 1967, con una red de comunicaciones radio que pone en contacto a miembros de familias de palestinos refugiados dispersos por el Líbano, Cisjordania, Gaza, Jordania, Egipto y Siria. Y en el sureste de Asia se ha instalado un servicio de búsqueda y correspondencia para ocuparse de los «refugiados del mar» vietnamitas y ponerlos en contacto con sus familiares residentes en países de asilo.

- Regreso de refugiados. Los progresos realizados con miras a la solución política de conflictos en diferentes zonas geográficas han abierto perspectivas para la repatriación de cientos de miles de refugiados, especialmente en Pakistán y en la frontera tailandesa. Pero, hay que tener en cuenta que su realización no debe hacerse prematuramente, ni con precipitación, cuando se trata de zonas militarmente inestables o con la infraestructura destruida, evitándose que esos refugiados se vean forzados a engrosar las filas de movimientos políticos que puedan reactivar la guerra civil. Así, por ejemplo en Afganistán donde, excepto algunos sectores de su territorio, no hay zonas a salvo de la guerra civil, se han intensificado en estos últimos años los enfrentamientos interétnicos, lo que permite suponer que los refugiados que regresen al país se verán inmediatamente convertidos en víctimas de todo tipo de amenazas en circunstancias aún conflictivas.

Algo similar ocurre con los 300.000 refugiados jemerés que se encuentran en la frontera tailandesa, cuyo regreso a Camboya, aún presa de la guerra, para reinstalarse en zonas de infraestructura inexistente, infectadas de paludismo y de otras enfermedades graves, sería catastrófico. A tal efecto se dice en una reciente comunicación oficial del CICR:

«Llegado el momento de la repatriación, los refugiados jemerés de los campamentos fronterizos deben poder decidir libremente a qué lugar de Camboya desean regresar, así como de qué manera quieren hacerlo. Esta libre opción no es posible si no se brinda a la población de los campamentos una formación completa e independiente. Esta libertad de opción deberá ser controlada por una organización internacional independiente».

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

La finalidad de la respuesta de emergencia del ACNUR es proporcionar protección a los refugiados y garantizar que reciben a tiempo la asistencia que necesitan.

GENERALIDADES

Cuando, en el año 1949, las Naciones Unidas nombraron un alto comisionado para los refugiados, lo hizo en la suposición de que los 100.000 refugiados que entonces quedaban procedentes de la Segunda Guerra Mundial, y que vivían en campamentos, encontrarían pronto un hogar permanente y quedaría resuelto el problema de los refugiados. Sin embargo, en el año 1970, ya eran 5.000.000 y, en el año 1980, llegaban a 10.000.000.

Así creciendo se alcanzó la cifra de 17.000.000 a que se ha llegado en la actualidad.

El presupuesto de gastos de ACNUR ha subido proporcionalmente desde sus comienzos pasando de los 5.000.000 de dólares estadounidenses en el año 1965, a 500.000.000 millones en el año 1985, siendo actualmente de 700.000.000.

Su labor es totalmente financiada con contribuciones voluntarias de los gobiernos, organizaciones no gubernamentales y particulares. Sólo una pequeña cantidad se recibe cada año del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, que se emplea, únicamente, en contribuir a sufragar los gastos administrativos.

MISIONES DE ACNUR

Son, fundamentalmente, tres:

- 1) Intentar lograr el regreso pacífico y seguro de los refugiados a sus tierras de origen que, como se ha visto clara y recientemente en Europa Oriental, Hispanoamérica y Namibia, sólo se consigue muy limitadamente.
- 2) Alternativamente, tratar de conseguir una solución permanente y un nuevo hogar para el refugiado, difícil de conseguir en Europa y casi imposible en Japón.
- 3) Facilitar apoyo legal y exigir el cumplimiento de la Convención de las Naciones Unidas sobre Estatuto de los Refugiados en los países donde se busca asilo, tarea no siempre fácil.

RESPONSABILIDADES

- 1) De los gobiernos y del ACNUR: los gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar, dentro de su territorio, la seguridad de los refugiados, la asistencia a los mismos y el mantenimiento del orden entre ellos.

Por su parte, el ACNUR proporciona asistencia material a los refugiados, cuando los gobiernos lo solicitan.

Sin embargo, la función estatutaria de prestar protección internacional a los refugiados y de buscar soluciones permanentes a sus problemas es siempre responsabilidad del ACNUR.

Cualquiera que sea la forma en que el ACNUR organice el suministro de la ayuda de emergencia, en respuesta a la petición de un gobierno, debe asegurarse que las necesidades de los refugiados sean satisfechas de manera efectiva y apropiada.

Cualquiera que sea la distribución de responsabilidades para la ejecución práctica de las medidas adoptadas, todas las personas implicadas, pertenezcan o no al sistema de las Naciones Unidas, deben tener sus responsabilidades claramente definidas, dentro de un programa único y global, independientemente de que la ayuda se preste a través de canales bilaterales o multilaterales, evitándose así la duplicidad de esfuerzos y las carencias.

- 2) De las Organizaciones de las Naciones Unidas: las necesidades materiales de los refugiados pueden abarcar sectores que caen bajo la competencia de otros organismos del sistema general de las Naciones Unidas, como por ejemplo la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el PMA, la OMS y el Fondo Internacional de las Naciones Unidas para la Ayuda a la Infancia (UNICEF), entre otros. Si es necesario y conveniente, el ACNUR pedirá ayuda y asesoramiento a estas Organizaciones. También es posible que los acuerdos a que hayan llegado con el gobierno local concedan responsabilidades específicas a otras Organizaciones de las Naciones Unidas.

Existe una clara diferencia entre las responsabilidades del ACNUR y las de la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (ONUSCD), que es competente en asuntos relacionados con la ayuda en casos de desastres, en general. Entre otras cosas, es responsable de coordinar la ayuda a personas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares a causa de desastres, naturales o no, tales como terremotos, inundaciones, huracanes, etc... Cuando entre las víctimas de tales crisis haya refugiados, el ACNUR tiene la responsabilidad de contribuir a proporcionar la asistencia necesaria, en estrecha coordinación con la ONUSCD.

- 3) De otras Organizaciones: ya se ha hablado del CICR, al que hay que añadir la Liga de Sociedades de la Cruz Roja (LSCR), las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como numerosas organizaciones no gubernamentales, que actúan, frecuentemente, como colaboradores ejecutivos del ACNUR. En estos casos, la distribución de responsabilidades se determina mediante acuerdos de ejecución entre ellas, el gobierno y el ACNUR.
- 4) De los propios refugiados: además del derecho a la protección internacional, según los términos del Estatuto del ACNUR, de la Convención sobre los Refugiados, del año 1951, y del Protocolo del año 1967, cuando estos instrumentos son aplicables, todos los refugiados, al

igual que cualquier persona, gozan de los derechos proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Lógicamente, los refugiados tienen ciertas responsabilidades hacia el país de asilo, tal como establece el artículo 2 de la Convención:

«Todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público».

PRINCIPIOS DE RESPUESTA

- 1) Las necesidades originadas por una situación de emergencia tienen prioridad sobre cualquier otra actividad del ACNUR. Es de suma importancia que el ACNUR envíe rápidamente, al lugar apropiado, personal suficiente, debidamente capacitado, con adecuada experiencia y provistos de los fondos, material y apoyos logísticos necesarios. Este personal deberá tener dotes de mando y actuar con flexibilidad.
- 2) Una respuesta adecuada en cuanto a facilitar la debida asistencia material requiere una evaluación de las necesidades donde se tengan en cuenta no solamente la situación práctica de los refugiados y los recursos disponibles sino también su cultura y antecedentes, así como la de los indígenas del país que presta asilo.
- 3) Desde un primer momento, los recursos disponibles deben dividirse entre las necesidades inmediatas y las acciones encaminadas a establecer mejoras a largo plazo y a la prevención de los problemas.
- 4) Hay que fomentar la participación activa de los refugiados y promocionar su autosuficiencia. Se reconocen tres niveles de participación de los refugiados. El primero es el de la planificación y organización generales para determinar, ante un problema concreto, la mejor solución, dadas las limitaciones de la situación. Para esto se requiere la existencia entre los refugiados de una organización social debidamente representativa. El segundo nivel de participación consiste en aprovechar los conocimientos y recursos de los refugiados para la puesta en práctica del programa, y cuando esos conocimientos no existan, la asistencia exterior deberá ocuparse de la formación de los refugiados para suplir esa deficiencia, al objeto de lograr que aprovechen sus propios colectivos. Y el tercer nivel consiste en la educación de la comunidad para adaptarse al modo de

vida de su nueva situación, que puede ser notablemente diferente de sus experiencias anteriores.

Esta participación de los refugiados aumentará la eficacia de sus nuevos modos de vida, permitiéndolos conservar el sentido de la dignidad y de su propia utilidad, estimulando la confianza en sí mismos.

- 5) Búsqueda de soluciones duraderas. La respuesta inmediata de la comunidad internacional debe tener en cuenta la finalidad última de conseguir una solución duradera al problema, lo que requiere que se estimule la autosuficiencia de los refugiados, lográndose así evitar una prolongada dependencia del exterior.

Por regla general, la mejor solución es siempre la repatriación voluntaria, y cuando no sea posible es preferible la integración en el país de asilo a la integración en otro país, especialmente cuando se trata de grupos numerosos y en los casos en que el reasentamiento tuviera lugar en un entorno cultural extraño a los refugiados.

PERSONAS A LAS QUE SE EXTIENDE LA PROTECCIÓN DEL ACNUR

Son aquéllas a las que corresponde la definición que figura en el Estatuto del ACNUR, según la cual refugiado es cualquier persona que se encuentra fuera de su país de origen y que, debido a fundados temores de ser perseguido no puede o no quiere acogerse a la protección de este país. A las personas que desean ser admitidas en un país como refugiados se les denomina, generalmente, solicitantes de asilo.

Bases legales de la protección

Los principales instrumentos que tratan de la protección de los refugiados son:

- Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Resolución 428 de la Asamblea General, de 14 de diciembre del año 1950).
- La Convención del año 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.
- El Protocolo de 31 de enero del año 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.
- A nivel regional: la «Convención de la Organización para la Unidad Africana sobre los aspectos específicos de los problemas de los Refugiados», de 10 de septiembre del año 1969.

Conclusiones

- 1) La fórmula general para resolver el problema de los refugiados no puede ser otra más que, se produzcan menos conflictos bélicos y se reduzcan las violaciones de derechos humanos que, junto con la desigualdad de nivel de desarrollo económico en los países, son las causas de la creación de núcleos de refugiados.
- 2) Una mayor y mejor distribución de ayuda económica lleva a una menor corriente de refugiados.
- 3) La institución natural para su aplicación no puede ser otra que la ya creada por las Naciones Unidas para resolver los problemas relacionados con este tema, aunque, desgraciadamente, se enfrentan con innumerables dificultades, como muestra la experiencia del pasado, nacidas de las diferencias dentro de la comunidad internacional entre fuertes y débiles, entre ricos y pobres. Sus causas residen en que la ONU está aún denominada por los intereses financieros y nacionales de sus Estados miembros, especialmente de las principales potencias, cuyos intereses están en oposición a las posibles y únicas soluciones.
- 4) Ante esta situación, los problemas de los refugiados no ofrecen soluciones rápidas, frente a las causas de origen, como son las guerras, las violaciones de los derechos humanos y el desequilibrio socioeconómico, exacerbadas por las explosiones demográficas, las causas climatológicas, el agotamiento de los recursos vitales, etc...
- 5) Los problemas creadores de masas de refugiados en el Tercer Mundo no son exclusivamente de carácter autóctono, sino que son también resultado de la actuación de los países industrializados del Norte.
- 6) Las soluciones que pueden encontrarse mientras prevalezca esta situación no serán más que medidas que harán más tolerable la condición de refugiado, no de carácter permanente.
- 7) Es preciso esbozar y desarrollar una política común de refugiados entre todos los países europeos occidentales firmantes de la Convención, dando prioridad a ésta sobre los intereses nacionales.
- 8) Tales países deberían proponer soluciones viables dentro del marco de las Naciones Unidas, hoy todavía no previstas por el texto de la Convención.
- 9) Dentro de la política común europea sobre refugiados deberían arbitrarse medidas preventivas como uno de sus principales factores de actuación. Los puntos iniciales ya fueron señalados en la resolución adoptada, en el año 1986, por la Asamblea de las Naciones Unidas, que, a su vez, están indicados en el «Concepto de Refugiado en la República Federal Alemana», hecho público por su Gobierno.