



EGUZKILORE

(Flor protectora contra las fuerzas negativas)

Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología
San Sebastián, N.º 8 Extraordinario. Diciembre 1995.

II Coloquio Internacional

“Racismo, Minorías, Cárcel y DD.HH.”

• A. Beristain. Presentación - Aurkezpena	10
Acto de Apertura	
• J.A. Ardanza. Mensaje del Excmo. Sr. Lehendakari	19
• F. Mayor Zaragoza. Mensaje del Director General de la Unesco	21
• R. Jáuregui Atondo. Minorías, discriminación y xenofobia	23
• A. Giménez Pericás. Los refugiados	33
• J.L. Manzanares Samaniego. El Refugiado y el Asilo	43
• M. Retuerto Buades. Emigración, DD.HH. de los extranjeros ..	55
• W. Villalpando. El refugiado: nuevas características	69
• J.Mª Bandrés Molet. Normas Internacionales y Nacionales	79
• A. Beristain. Minorías en el CE (1995) y las NN.UU. (1994)	85
• E. Ruiz Vadillo. La armonía del sistema jurídico	107
• J. Giménez García. Relación entre delincuente y víctima	119
• T. Peters e I. Aertsen. Mediación para la reparación	129
• Mª A. Mtz. de Pancorbo. Integración o preservación	149
• A. Messuti. Significado de la expresión Derechos Humanos	161
• G. Picca. Intégration sociale et exclusion sociale en Europe	175
• M. Fernández Pérez y V. García-Redondo Ramos. Tolerancia y antropología pedagógica de la comprensión	183
• J. Castaignède. La lutte contre les discriminations raciales	209
Solemne Acto Académico y de Clausura	
• E. Galdós. Solidaridad, fraternidad y paz	229
• I. Oliveri Albisu. Globalización, desigualdad y racismo	231
• J.L. de la Cuesta. Relación general	237

EGUZKILORE

Número Extraordinario 8.
San Sebastián
Diciembre 1995
69-75

EL REFUGIADO: NUEVAS CARACTERISTICAS; EXODOS MASIVOS DE POBLACION; SITUACION EN EUROPA

D. Waldo VILLALPANDO

*Representante en España del Alto Comisionado
de las Naciones Unidas para los Refugiados*

Resumen: Tras un breve análisis de la situación de los refugiados en el mundo se exponen los principales problemas que genera este fenómeno en relación a la definición de refugiado, la noción de "país seguro", los procedimientos acelerados para la determinación de refugiado y el control poblacional y migratorio.

Laburpena: Nazioarteko mailan errefuxiatuen egoeraren azterketa bat egin ondoren, fenomeno honek sortzen dituen arazo garrantzitsuenak, "herri ziur"-aren nozioa, errefuxiatuaren determinazioarako prozedura azkarrak eta bai biztanlego eta migraziozko kontrola azaltzen dira.

Résumé: Après un bref analyse de la situation des réfugiés dans le monde on présent les principaux problèmes que ce phénomène génère en ce qui concerne la définition de réfugié, la notion de "pays sûr", les procédés accélérés pour la détermination de réfugié et le contrôle de la population et migratoire.

Summary: After a brief analysis of the refugee situation in the world the principal problems this phenomenon generates are explained related to the refugee definition, the notion of a "country safe", the accelerated procedure to determinate the status of Refugee and the population and immigration control.

Palabras clave: Refugiado, Exodos de población, Control de la población, Control migratorio.

Hitzik garrantzizkoenak: Errefuxiatu, Biztanlegoaren Mugimenduak, Biztanlegoaren Kontrola, Migraziozko Kontrola.

Mots clef: Réfugié, Exodes de population, Contrôle de la population, Contrôle migratoire.

Key words: Refugee, Population exodus, Population control, Immigration control.

Si bien durante los años 80 se habían producido crisis graves con el resultado de grandes movilizaciones de refugiados (Vietnam, El Cuerno de Africa, Afganistán), los años 90 han superado de un modo increíble este fenómeno. Estamos a un ritmo de crecimiento de 1'5 millones de refugiados por año, aunque el año 1994 ha marcado un nuevo récord trágico de casi 4 millones más de refugiados.

Sólo en los 90, 1'8 millones de kurdos iraquíes huyeron a la región fronteriza de Turquía y a Irán. Medio millón de somalíes llegaron a Kenia escapando de la anarquía producida después de la caída del régimen de Sioud Barre en 1991. En 1993 arribaron a Bangladesh unos 250 mil refugiados musulmanes escapando de la provincia de Aracan, Myanmar. Desde Sierra Leona y Liberia han salido hacia los países vecinos cerca de 900 mil refugiados en los últimos tres años. La guerra de la ex-Yugoslavia ha movilizado una población superior a los 3 millones de personas y la reciente tragedia en la zona de Ruanda/Burundi lleva ya 2'1 millones de refugiados o desplazados. Por si esto fuera poco, todavía hay crisis anteriores a los 90 que están lejos de ser resueltas, por ejemplo, desde Afganistán han escapado 2'8 millones de personas que siguen estando bajo la asistencia del ACNUR.

La actual situación de varios países de la Europa Central y Oriental principalmente Azerbaijan, Georgia, Chechenia, es una suerte de extensa nube negra que presagia el huracán. Por el momento, ya se ha registrado el desplazamiento de casi un millón de personas.

Durante los años 80, nosotros podíamos señalar con cierta comodidad que el fenómeno de los refugiados estaba casi totalmente localizado en los países del tercer mundo. Europa, hasta entonces dividida en dos grandes bloques dotados de cierta estabilidad política, parecía en este único aspecto una suerte de león dormido. Pues bien, después de la caída del muro de Berlín el león se ha despertado y, salvo que se pretenda negar que eso es Europa, hoy asistimos a crisis bélicas y conflictos horribles de violencia a pocas horas de camino de las grandes capitales con un total de refugiados/desplazados de 6'9 millones. En cambio, un continente problemático durante los 70 y 80 como fue América latina, hoy en día es un modelo bastante aceptable de paz y la proporción de refugiados de estos países es ínfima respecto del resto del mundo.

Hasta los años 80, en los países desarrollados (Europa Occidental, América del Norte, Australia y Japón) podían contentarse con observar el fenómeno de lejos. En algunos casos, como en la guerra de Vietnam, los países hicieron razonables esfuerzos para aceptar refugiados en sus territorios y, de hecho, Estados Unidos con cerca de 600 mil refugiados está todavía hoy en día entre los "top ten" países de asilo en el mundo (en sexto lugar, los primeros cinco son Zaire, Irán, Pakistán, Sudán y Tanzania).

En Europa las solicitudes de asilo han crecido de un modo vertiginoso. En 1983 fueron aproximadamente 100.000. En 1992, se sobrepasó los 800 mil y actualmente, las solicitudes de asilo podrían dispararse a las 7 cifras, si se acepta como tales la inmensa población de la ex-Yugoslavia que se desborda hacia Croacia, Eslovenia, Serbia, Hungría, Austria, Alemania, Italia y diversos otros países no limítrofes del continente.

Como es lógico, el número de solicitudes de asilo en constante crecimiento genera una serie de desacoples administrativos, económicos y principalmente jurídicos. Los presupuestos para la atención del asilo rebasan los cálculos y se debe recurrir a fondos de emergencia, apelar a la solidaridad social y reajustar a tambor batiente el procedimiento de asilo, admisión y documentación de las nuevas demandas.

Esto ha significado revisar los principios del refugio, las garantías a los solicitantes de asilo y la revisión de los procedimientos de admisión y selección de los solicitantes. Puesto que los Estados europeos tienen lógicos intereses de evitar desequilibrios demográficos o socio-económicos dentro de su territorio, han ido reajustando sus políticas de asilo y puesto un brete a todos los que aspiramos a que el solicitante de asilo reciba un tratamiento digno e individualizado. Entre los muchos problemas que esta nueva situación está generando, mencionaré a efectos de esta exposición, cuatro que puedo considerar como cruciales. Paso a exponerlos:

I. LA DEFINICION DE REFUGIADO

Europa Occidental y, en general, todos los países desarrollados que han ratificado la Convención, consideran la noción de refugiado expuesta en la Convención de Ginebra como liminar para resolver si una persona es o no refugiado. Como es sabido, tal definición ("temor fundado a ser perseguido por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas y que, o no puede o no quiere volver a su país de origen...") atiende al principio de la persecución individual. Es una definición "personalizada" y no de "situación". Este concepto ha sido largamente aplicado en la administración y jurisprudencia europea y en la doctrina internacional y es hoy vigente para toda Europa, incluyendo España. Nuestras administraciones y tribunales deciden sistemáticamente los casos de asilo conforme a ella.

Sin embargo, los éxodos masivos de población a que nos hemos referido al principio sobrepasan largamente esta definición, al menos por dos razones. Primera, porque es imposible materialmente determinar de modo individual el temor fundado de persecución; y segunda, porque de hecho, en estas fugas masivas, las personas escapan de una situación de violencia generalizada que quizás no las haya afectado todavía personalmente, pero que sí las pone potencialmente en grave situación de riesgo.

Como es conocido, la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) aplicable a casi la totalidad de África, estableció en 1969 una extensión del concepto de refugiado aplicándolo a las situaciones de violencia antes que a la persecución individual ("toda persona que, a causa de agresión externa, ocupación, dominio extranjero o grave perturbación del orden público en todo o en una parte del país de origen... se ve obligada a abandonar la propia residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera del país de origen o de ciudadanía"). Sin abrogar la definición de la Convención y, por el contrario, confirmándola, la ha ampliado refiriéndose de un modo general a toda situación de emergencia. En 1984, en el coloquio de Cartagena, Colombia, representantes latinoamericanos agregaron a

las causas la de "violación sistemática de los derechos humanos". En esta ampliación de la definición, con validez legal o no en los países, se funda implícitamente la instrucción que el ACNUR ha recibido de intervenir en las distintas crisis mundiales de éxodos masivos de refugiados. Sin embargo, la definición como tal no es aceptada por los países desarrollados que se mantienen en el área única de la definición de Ginebra.

Pero ante los acontecimientos de los últimos años, el ACNUR ha procurado encontrar alguna puerta para la necesidad imperiosa de dar asilo a los cientos de miles de víctimas de la guerra, como es el caso del conflicto en la ex-Yugoslavia. De este modo, se ha propuesto a los Estados aceptar la situación de "protección temporal" para otorgar algún tipo de seguridad, al menos mínima, a todas estas personas. La misma adopta diversos nombres como "permiso B o C", "duldung" (tolerancia), "permiso excepcional de permanencia", "estatuto humanitario" o "estatuto de protección temporal". La reciente creación del término "personas desplazadas" en España obedece a esta tendencia.

Mediante este mecanismo, las personas rechazadas, según la definición de la Convención, pueden, sin embargo, permanecer temporalmente en el territorio del país de asilo bajo condiciones jurídicamente más frágiles que las del refugiado. No es una solución definitiva y quizás insatisfactoria, pero al menos es un recurso, todavía en modelación, que garantiza un mínimo de seguridad.

II. LA NOCION DE "PAIS SEGURO"

Como un efecto indirecto de la necesidad de preseleccionar las solicitudes de asilo fundadas, de aquéllas que son simplemente un modo de obtener una residencia o asistencia temporal, algunos Estados (en particular Suiza) comenzaron a acuñar el concepto de "país seguro". Mediante él se pretende establecer una suerte de lista de países cuya situación social y política se considera estable y garantista y, por ello, no pueden ser considerados como "productores" de refugiados. Como inmediata consecuencia toda persona proveniente de un "país seguro" carecería del derecho de alegar persecución y su petición debiera ser rechazada.

Si bien el criterio, en principio, puede ser una útil indicación para resolver un caso, pero es demasiado frágil, y por ello peligroso, si se extiende a principio general. La seguridad de un país y la legalidad de sus actos administrativos o políticos rara vez es en este mundo un bloque homogéneo. Siempre existe la probabilidad de casos aislados de persecución aun en países supuestamente seguros. De allí que el ACNUR haya adoptado una actitud escéptica respecto de su aplicación. Aunque no se opone a que la situación general del país sea valorada como un antecedente, éste no puede transformarse en factor decisivo.

Este tema está a su vez ligado a la práctica habitual internacional mediante la cual si un solicitante de asilo residió previamente en otro país extranjero antes del que ahora pide asilo, este último país tiene derecho a considerar que su demanda no es pertinente sobre la base de que la protección pudo ejercerse anteriormente y el solicitante no la requirió.

La exigencia de que el solicitante de asilo pida refugio en el primer país de asilo se explica por el razonamiento de que quien busca asilo debe obtener protección y no sujetarse a otras conveniencias socio-económicas. Si bien la argumentación es lógica y el ACNUR la ha aceptado, queda nuevamente abierto el problema ¿cómo considerar que el primer país de asilo era realmente seguro? y en todo caso, ¿qué significa “residir” en el primer país? El mero tránsito ¿puede considerarse como residencia?

Generalmente las legislaciones y la jurisprudencia han valorado el concepto de “país seguro” sobre bases individuales y algunas legislaciones han establecido, como la italiana, un período mínimo (60 días) excedido el cual no se puede argumentar tránsito.

III. PROCEDIMIENTOS ACELERADOS PARA LA DETERMINACION DE REFUGIADO

Como otra consecuencia de las llegadas masivas de población que requieren asilo, los Estados que tienen regulados detalladamente sus procedimientos de determinación se encuentran ante el dilema de que éstos son cada vez más lentos y costosos, y en más de una ocasión utilizados como un simple pretexto para lograr alguna legalidad migratoria o generosas prestaciones sociales. De hecho, el porcentaje de personas aceptadas respecto de las que requieren asilo en toda Europa es bastante bajo respecto de la totalidad de las demandas. Oscila de un 3 a un 12 por ciento.

De modo tal que los países europeos han comenzado, por un lado, a uniformar criterios de procedimiento (orientaciones en el Acuerdo de Maastricht, Convenio de Dublín, trabajos en la Comisión de Asilo de la Unión Europea) y, por el otro, a introducir sistemas de admisión a trámite relativamente rápidos con objeto de descartar en plazo breve las solicitudes de asilo claramente infundadas y, en consecuencia, aplicar los recursos materiales y humanos para aquéllas que tengan visos de legitimidad.

Va de suyo que este sistema no es óptimo y aumenta el peligro de la arbitrariedad administrativa. Además, mientras se efectúa este procedimiento rápido se mantiene usualmente a la persona bajo control de seguridad, situación equivalente a la detención.

En España, el Gobierno ha establecido por ley que el ACNUR pueda revisar los casos de los procedimientos denominados de inadmisión a trámite y hay otros países que le acompañan en la misma línea. También en España hay un recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto de la norma que establece la “retención” por un plazo superior a 72 horas de la persona cuya solicitud de asilo se examina.

Es evidente que estamos ante una situación que al menos es polémica, pero cierto es también que los mecanismos de procedimiento acelerado, parecen ser el único remedio, a la vez razonable y práctico, para resolver con un mínimo de respeto individual la avalancha de solicitudes de asilo y desalentar a aquellas personas

que abusan de tal protección con fines de conveniencia económica o meramente migratoria.

De hecho, el número de solicitudes de asilo ha comenzado a descender en los Estados europeos. Al mismo tiempo, el porcentaje de personas reconocidas aumenta, lo que demuestra que las solicitudes de asilo son, en promedio, menores pero mejor fundadas. No estamos todavía en condiciones de hacer una evaluación definitiva de este proceso. Dejamos, sin embargo, levantada la cuestión porque constituye un desafío para el jurista, nuevamente ante la necesidad de conciliar la defensa de los derechos individuales y la rapidez y efectividad de la decisión.

IV. CONTROL POBLACIONAL Y MIGRATORIO

Durante varias décadas, el asilo en Europa fue principalmente otorgado a las personas que provenían de los países bajo la influencia de la Unión Soviética. Así pues, cerca de 3'5 millones de alemanes orientales requirieron refugio en Alemania occidental antes de la caída del muro de Berlín y los países occidentales aceptaron alrededor de 200 mil refugiados después de las revueltas populares en Hungría en 1956, más de 80 mil checos y eslovacos después de la crisis de la "primavera de Praga" y cerca de 30 mil judíos procedentes de Polonia durante el régimen de Gomulka. Además, decenas de miles de judíos de la ex-Unión Soviética pasaron en tránsito por Europa hacia Estados Unidos o Israel durante las décadas de los 70 y 80. Cerca de 300 mil vietnamitas fueron aceptados por Francia después de la Guerra de Vietnam. En la misma época Estados Unidos reasentó en su territorio más de medio millón de vietnamitas, laosianos y camboyanos. Si bien se asiló a muchas personas de otros continentes, notoriamente de América latina durante las décadas de los 70 y 80, estos últimos casos fueron siempre proporcionalmente muy reducidos respecto de los anteriores.

Terminado el período de la Guerra Fría, el asilo tradicional en beneficio de las poblaciones de Europa oriental ha perdido sentido y, en cambio, ha sido reemplazado por nuevos flujos provenientes de los países en conflicto de la ex-Unión Soviética o de otras regiones del Medio Oriente y el Norte de África. Europa, como todo el mundo, sufre las consecuencias de una inmensa población en movimiento en búsqueda de condiciones sociales, políticas y económicas más favorables. El flujo de los refugiados debe entenderse en el contexto de estos grandes movimientos poblacionales modernos.

No es de extrañar entonces que los países europeos hayan adoptado políticas de control migratorio y poblacional destinadas a desalentar el ingreso anárquico de personas. Y no es extraño tampoco, que, como parte de estas restricciones la institución del asilo y el ejercicio de la protección al refugiado sean afectados y a veces seriamente limitados.

Si bien no intento justificar lo que únicamente corresponde a los Estados, debo reconocer que el ACNUR se encuentra con similares problemas en otras partes del mundo, debido a que los gobiernos adoptan políticas cercanas a la infracción internacional destinadas a disuadir a los solicitantes de asilo o promoviendo indirectamente tratamientos menos favorables hacia éstos. En Hong Kong, Australia y

Estados Unidos se han practicado detenciones de grupos de solicitantes de asilo. En Malawi, el extraordinario flujo de refugiados mozambiqueños (cerca de un millón) sumado a la sequía que asoló la región en 1992 obligó al Gobierno a cercar los campos de refugiados y limitar casi totalmente la circulación interna. En algunos países de América Latina algunas nacionalidades de refugiados han permanecido durante años limitadas en campos bajo control externo militar. Cuando se produce la revuelta de los kurdos después de la Guerra del Golfo y la salida en masa hacia los países limítrofes, Turquía cerró sus fronteras y cerca de 400 mil kurdos en busca de asilo quedaron bloqueados en las montañas que separan ambos países, de hecho, refugiados en su propio país aunque bajo control militar internacional. Hace pocos días Tanzania ha cerrado sus fronteras, alarmada ante la crisis cada vez mayor en Ruanda y la salida incontrolable de refugiados de este país.

En otras palabras, mediante medidas más sofisticadas o directamente groseras asistimos a un proceso mundial de control migratorio y en algunos casos de directo rechazo en fronteras. Esta cuestión merecería de por sí toda una conferencia separada y solamente para terminar señalo muy brevemente algunos de los remedios puestos en acción. Uno de ellos es la unión de esfuerzos de todas las Organizaciones de Naciones Unidas y no sólo del ACNUR para una asistencia de emergencia a las poblaciones en peligro. Otra es el recurso a fuerzas armadas internacionales de paz para hacer frente a estas crisis. Otra, es la promoción de la prevención, esto es, tratando de operar sobre las causas y no meramente sobre los efectos. (Misiones de paz, promoción del diálogo entre las partes en conflicto, asistencias económicas extraordinarias, etc.).

Es éste un capítulo abierto y extremadamente crítico y delicado. Los éxodos masivos de población en busca de protección son ya radicalmente distintos a los de hace cincuenta años y ponen en tela de juicio los modelos tradicionales. Es evidente que el modo de operar ante la emergencia, los procedimientos de determinación e incluso el mismo concepto de refugiado están cambiando en la práctica y corresponde a la elaboración jurídica lograr que este proceso no afecte a los derechos consagrados por una institución tan secular y generosa como es la del asilo.

JUSTICIA ECONOMICA Y JUSTICIA ECOLOGICA

El ideal de la paz fundada en la justicia comporta la reconciliación de la humanidad con la naturaleza y de ésta con aquélla. La justicia económica entre los humanos ha de estar en correspondencia con la justicia ecológica, afirma J. Moltmann. O dicho en negativo, la injusticia económica suele ir asociada a los atropellos ecológicos. Hoy no sólo estamos lejos del ideal de la paz con la naturaleza, sino que cada vez vamos alejándonos más de él. Vivimos una crisis ecológica cuya punta del iceberg son: la contaminación, la superpoblación, la explotación salvaje de recursos naturales y la carrera de armamentos. Esas cuatro manifestaciones interactúan, se apoyan entre sí y refuerzan la degradación ecológica. Lo que se esconde detrás de dicha crisis es una crisis más profunda, la del modelo de desarrollo industrial vigente y del sistema de vida que de él emana. Estamos ante una crisis del ser humano mismo y del planeta.

Juan José Tamayo, "A la paz por la justicia: praxis de liberación", en José A. Gimbernat - Carlos Gómez, *La pasión por la libertad. Homenaje a Ignacio Ellacuría*, Ed. Verbo Divino, Estella, 1994, p. 136.