



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/AC.96/882
2 de julio de 1997

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITE EJECUTIVO DEL PROGRAMA
DEL ALTO COMISIONADO
48º período de sesiones

NOTA SOBRE PROTECCION INTERNACIONAL* ¹

I. Introducción

1. Desde hace varios años las características de las corrientes de refugiados han venido cambiando en el mundo. Las corrientes contemporáneas se caracterizan por la huida de la guerra o las violaciones de los derechos humanos, que suelen equivaler a actos de persecución. El objetivo de algunos conflictos civiles es precisamente expulsar por la fuerza a determinadas poblaciones. Ese tipo de violencia, que ha afectado a varias regiones en el decenio de 1990, ha suscitado ciertos dilemas específicos en lo que se refiere a la protección de los refugiados. El papel tradicional del Estado-nación en la guerra, como en la persecución, se comparte cada vez más con facciones armadas, bandas criminales e incluso fuerzas privadas. En los consiguientes desplazamientos en masa hay civiles, combatientes y personas que han cometido actos de genocidio o han sido cómplices en ellos. La comunidad internacional no ha sido capaz de individualizar, aunque haya pasado tiempo, a quienes no tienen derecho a la protección internacional y cuya presencia y actos pueden incitar a nuevos actos de violencia. Esas son algunas de las complejas circunstancias que han contribuido a las fuertes presiones que han debido soportar el asilo y el derecho internacional.

2. Las personas que temen por su vida o libertad suelen huir junto con los que escapan de la pobreza y la aflicción. La heterogeneidad de las corrientes no es un fenómeno nuevo ni se limita a las situaciones de guerra o conflicto civil, pero complica la tarea de garantizar la protección

* El presente documento se presentó a la tercera sesión del Comité Permanente, celebrada del 24 al 26 de junio de 1997, con la signatura EC/47/SC/CRP.26.

internacional, especialmente cuando las corrientes son masivas. Aun en el caso de desplazamientos de población en pequeña escala, el hecho de que no se haga una distinción entre las personas que necesitan protección y otras personas, entre ellas delincuentes fugitivos, puede crear un clima antagónico, poco propicio para la protección. Los esfuerzos del ACNUR tienen por finalidad fortalecer los compromisos internacionales en el sentido de recibir refugiados y encontrar soluciones y, como parte de esos esfuerzos, garantizar la aplicación adecuada de las cláusulas de exclusión y de cesación de los instrumentos internacionales sobre refugiados. También ha aumentado el interés por el reasentamiento como instrumento fundamental de la protección y solución duradera.

3. Hace 30 años que se universalizó, mediante el Protocolo de 1967, el régimen de protección de los refugiados eliminando las limitaciones geográficas y temporales existentes, y que en la Declaración sobre el Asilo Territorial se intentó dar un contenido más concreto al derecho de toda persona, en caso de persecución, a buscar asilo y a disfrutar de él en otros países. En estos 30 años se ha establecido en los instrumentos internacionales y en la práctica de los Estados que una gran variedad de personas tienen derecho a la protección internacional, por motivos que suelen superponerse, como los conflictos, acontecimientos que perturban gravemente el orden público y violaciones graves de los derechos humanos. Sin embargo, a pesar de varios acontecimientos positivos, las posibilidades de obtener protección internacional se siguen reduciendo en la medida en que los refugiados y los solicitantes de asilo se ven enfrentados con el cierre de las fronteras, la violencia armada, la prohibición de desembarcar, la expulsión y las restricciones legales, así como el retorno prematuro a un medio inseguro.

4. Como en años anteriores, los refugiados y los solicitantes de asilo han seguido encontrando refugio en muchas partes del mundo. La mayoría de los Estados Partes en los instrumentos internacionales de protección de los refugiados han respetado el espíritu y la letra de esos tratados brindando protección internacional a las personas que no pueden o no quieren regresar a sus hogares por temor a perder la vida o la libertad. Varios Estados también atendieron las necesidades de protección de refugiados aislados ofreciendo generosas oportunidades de reasentamiento. La observancia general por los Estados -sean o no partes en instrumentos internacionales- de los principios fundamentales de protección, así como la buena relación de trabajo que el ACNUR ha mantenido el último año con la mayoría de los Estados, ponen de manifiesto la solidez del régimen internacional de protección de los refugiados. En el último año tres Estados se adhirieron a la Convención de 1951 o al Protocolo de 1967, con lo que el número de Estados Partes en uno de esos instrumentos o en ambos se elevó a 134. Otros tres Estados se adhirieron a los instrumentos internacionales de prevención y reducción de la apatridia. Sin embargo, cuando se violaron esos instrumentos, en muchos casos dichas violaciones provocaron graves problemas de protección de los refugiados o los solicitantes de asilo y menoscabaron el marco de la protección internacional, que se sustenta en la manifiesta adhesión de los Estados.

5. Los acontecimientos del último año han demostrado una vez más que la concesión del asilo puede imponer una carga excesiva a determinados países, como se afirma en el preámbulo de la Convención de 1951. Varios de los actuales casos de refugiados ponen de manifiesto esa carga, así como la falta de alternativas satisfactorias al asilo. Esas situaciones demuestran patentemente que es necesario que la comunidad internacional preste una atención y un apoyo sostenido a los Estados que acogen refugiados.

6. Este apoyo deberá también ir vinculado a un mayor apoyo internacional a la institución del asilo y a la búsqueda de soluciones para que la Alta Comisionada pueda ejercer su mandato de protección consistente en garantizar los derechos fundamentales de los refugiados, los solicitantes de asilo y otras personas necesitadas de protección internacional; desempeñar una función supervisora y normativa en la elaboración del derecho internacional de los refugiados; y encontrar soluciones justas y sostenibles y contribuir a ponerlas en práctica. En cuanto a los Estados de asilo, el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado ha expresado frecuentemente su preocupación por las consecuencias de la presencia de grandes poblaciones de refugiados para los países de asilo, especialmente los países en desarrollo con recursos limitados, y ha alentado a otros Estados a incorporar las necesidades de los refugiados y los repatriados como componente de sus programas bilaterales y multilaterales de desarrollo. No cabe duda de que la insuficiente atención prestada a las consecuencias económicas, sociales y ambientales de la recepción de un gran número de refugiados ha sido un factor que ha disuadido a los Estados de seguir concediendo asilo generosamente.

7. En el último año ha habido muchos casos de devolución y graves violaciones de los derechos de los refugiados. Algunos refugiados y solicitantes de asilo han sido expulsados, en ocasiones incluso después de aceptarse su reasentamiento en terceros países; otros han sido rechazados en la frontera; a otros, que se encontraban en alta mar, se les ha prohibido desembarcar y otros, por último, han sido repatriados de otras formas contra su voluntad, por las armas o en virtud de acuerdos bilaterales entre Estados. El resultado ha sido que los refugiados y los solicitantes de asilo han quedado expuestos a graves peligros y en algunos casos hasta su vida se ha visto amenazada. Hombres, mujeres y niños que trataban de escapar de su país o de volver a él han sido asesinados en el acto, secuestrados o sometidos a actos de violencia sexual. La seguridad física de los solicitantes de asilo y los refugiados también se ve gravemente amenazada cuando cruzan fronteras sembradas de minas antipersonal, se embarcan para hacer viajes traicioneros en el mar, se topan con bandoleros o se encuentran atrapados en una guerra. En los últimos meses se han tenido que trasladar por la fuerza campamentos y asentamientos de refugiados, así como repatriados y desplazados internos. Durante esas operaciones de traslado se han cometido graves violaciones de los derechos humanos y los campamentos y asentamientos han sido arrasados en ataques organizados. En algunos casos se ha negado a los refugiados alimentos básicos y atención médica. Las mujeres siguen enfrentándose con peligros especiales y se siguen violando los derechos de los niños, que son reclutados o víctimas de ataques militares, incluso en los campamentos de refugiados.

8. Especialmente en la región de los Grandes Lagos de África central, solicitantes de asilo, refugiados, repatriados, apátridas, desplazados internos y poblaciones vulnerables se han visto privados de protección de modo grave y alarmante, a menudo masivamente. La constante denegación del acceso a los campamentos, la falta de la necesaria cooperación por parte de las autoridades locales y la falta de apoyo político pusieron gravemente en peligro la salud y seguridad de los refugiados e impidieron que se identificara a las personas necesitadas de protección para separarlas de las demás. En la ex Yugoslavia la intimidación de los repatriados, las disputas transitorias sobre la propiedad o la ocupación de tierras y bienes raíces, las disputas sobre nacionalidad o los retornos sumarios pueden amenazar la frágil estabilidad política y social.

9. A pesar de esas graves dificultades operacionales, cabe señalar una serie de acontecimientos positivos en el contexto jurídico internacional. En los ámbitos nacional, regional e internacional los órganos judiciales que conocen de los casos de derechos humanos siguieron elaborando el marco jurídico de protección de los refugiados, delimitando mejor el alcance de las obligaciones respecto de los solicitantes de asilo y enriqueciendo el contenido del principio de no devolución, incluso en relación con las personas que corren un riesgo considerable de ser torturadas. Los tribunales nacionales e internacionales reconocieron en mayor medida las formas específicas de persecución que sufren las mujeres, como la violación, la violencia sexual y otros tratos inhumanos o degradantes.

10. Sin embargo, en algunos países se reglamentó más estrictamente el derecho de asilo y se limitó la definición del refugiado mediante instrumentos legislativos y decisiones judiciales. Algunas autoridades decidieron limitar la definición del refugiado en lo que respecta a la persecución por parte de agentes no estatales o de denuncias de violación de los derechos de la mujer e interpretando las cláusulas de exclusión de manera excesivamente amplia. Mediante esas medidas se privó a un mayor número de personas que necesitaban protección internacional de la protección que se proporciona a los refugiados e incluso de la posibilidad de utilizar los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado, ampliando así la brecha existente entre las obligaciones estatutarias del ACNUR y la necesaria cooperación de los Estados. Se suprimió el apoyo material a algunos solicitantes de asilo y se amplió la detención preceptiva de los solicitantes de asilo, exacerbándose así las dificultades de esas personas. La detención generalizada y a menudo prolongada de solicitantes de asilo y apátridas siguió siendo un motivo de preocupación particularmente grave para el ACNUR. Se instauraron procedimientos de repatriación inmediata para las personas a las que, según se había determinado mediante un mecanismo expeditivo, no se aplicaba la definición del refugiado. En algunos países los procedimientos administrativos para la tramitación de las solicitudes de asilo ya no conllevan las debidas garantías jurídicas y con la expansión de los regímenes de visado, las sanciones impuestas a los transportistas y las inspecciones en los aeropuertos extranjeros se ha eliminado hasta la posibilidad de entrada de una serie de personas que pueden necesitar protección internacional.

11. Los esfuerzos para reducir la inmigración ilegal suelen incluir medidas que no prevén la adecuada exención de los que buscan asilo. No cabe duda de que muchas de esas medidas están destinadas a los que abusan manifiestamente del sistema, pero sus efectos suelen ser indiscriminados. La consecuencia de esas medidas es, en la práctica, que se niega a los refugiados y los solicitantes de asilo los derechos y la protección de que deberían disfrutar, y, en lo jurídico e institucional, que se reduce el efecto real del marco de protección de los refugiados.

II. Asilo, admisión y no devolución

12. Para muchos millones de personas el asilo es una consecuencia necesaria del ejercicio de sus derechos fundamentales. El artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce que, en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país. El propio concepto del asilo ha cambiado y se ha desarrollado con el tiempo. Además, hay diferencias entre el alcance que tiene en las normas internacionales y en algunas legislaciones nacionales. En sentido amplio se lo utiliza para describir la protección que brinda un Estado, en su territorio y en ejercicio de su soberanía, a las personas que necesitan protección internacional, e incluye el acceso a la seguridad. Si bien conceder el asilo a determinada persona es prerrogativa del Estado, los solicitantes de asilo tienen al menos derecho a obtener refugio provisional o a que su solicitud se tramite como primer paso para hacer efectivo el derecho a solicitar asilo en otro país y a disfrutar de él. Para los refugiados la admisión y el asilo son requisitos para ejercer sus derechos y libertades fundamentales, negados o violados en otro país.

13. En los casos en que permite que el refugiado se convierta en parte de una nueva comunidad mediante la integración o el reasentamiento local, el asilo constituye una solución duradera. Cuando se lo prorroga por un período determinado, entraña el beneficio de la seguridad y el no retorno a una situación de peligro, el respeto de los derechos humanos y la determinación de una solución duradera. Intrínseca al asilo es la prohibición -en las convenciones internacionales y el derecho internacional consuetudinario- del retorno de un refugiado a situaciones que pongan en peligro su vida o libertad. Como ha señalado el Comité Ejecutivo, una medida por la que se obligue a un refugiado a retornar a un país o se lo envíe a un país en que tenga motivos para temer ser perseguido constituye una grave violación de ese principio, que no admite excepciones.

14. El mandato del Alto Comisionado incluye la responsabilidad de promover la admisión de refugiados en los territorios de los Estados. Le preocupa al ACNUR que se niegue la admisión, como paso fundamental para conceder la protección inicial, a los refugiados y los solicitantes de asilo, especialmente mediante el cierre de las fronteras, el rechazo en la frontera, la prohibición de desembarcar y la aplicación de los procedimientos no impugnables del "tercer país seguro"². Impedir que los solicitantes de asilo accedan a la seguridad o puedan utilizar determinados procedimientos constituye una denegación de sus derechos fundamentales y puede equivaler a la devolución, en violación del derecho internacional. En diversas

conclusiones del Comité Ejecutivo se insta a los Estados a que adopten una actitud positiva respecto a la admisión y al asilo (llamado, en este contexto, primer asilo, asilo temporal o refugio provisional). Por ejemplo, el Comité Ejecutivo ha reconocido que la seguridad e integridad física de los refugiados depende del respeto de los principios fundamentales de protección y ha instado a los Estados a que sigan admitiendo y recibiendo refugiados, mientras se determina su estatuto y se encuentra una solución apropiada a su situación; a que otorguen al menos refugio provisional a los solicitantes de asilo en los casos de afluencia en gran escala, sin discriminación; a que no rechacen a los solicitantes de asilo en la frontera y a que observen el principio jurídico de no devolución en todas las situaciones de afluencia en gran escala. En los casos en que se aplican medidas para desalentar el abuso de los procedimientos de asilo, el Comité Ejecutivo ha hecho hincapié en que esas medidas no deben menoscabar los principios fundamentales de protección, incluida la institución del asilo.

15. En el ámbito regional los Estados también han reconocido la necesidad de un criterio liberal para la admisión con fines de asilo. En la Convención de 1969 de la Organización de la Unidad Africana (OUA) se pide a los Estados miembros que hagan "todo lo que esté a su alcance... para recibir a los refugiados" y garantizar su asentamiento. En la Convención, así como en los Principios de Bangkok adoptados en 1966 por el Comité Consultivo Jurídico Asiático-Africano y en la Declaración de Cartagena de 1984, se prohíbe el rechazo en la frontera. En la Convención y los Principios de Bangkok se prevé la residencia temporal o el asilo provisional, respectivamente, en los casos en que no pueda otorgarse asilo a más largo plazo.

16. El principio de repartición de la carga es sumamente pertinente a este respecto y el Comité Ejecutivo ha instado a los Estados a que adopten medidas para garantizar que la carga de los países de primer asilo se distribuya equitativamente. Es preciso prestar apoyo material y de otra índole a los países más afectados y que los Estados se comprometan a mantener abiertas las fronteras a los solicitantes de asilo y a respetar el principio de no devolución. El Comité Ejecutivo ha instado a los gobiernos a que atiendan empeñosamente las necesidades de reasentamiento de los refugiados con ese ánimo. Las medidas por las que se limita la posibilidad de obtener asilo en cualquier país o grupo de países transfieren inevitablemente la carga a otros Estados, imponiéndoles una obligación más onerosa. Los anteriores debates celebrados en este foro sobre criterios amplios y solidaridad internacional han puesto de manifiesto el efecto de complicación e incluso de destrucción que tienen las medidas restrictivas en materia de protección de los refugiados adoptadas unilateralmente, por lo que debe reconocerse -como elemento de la repartición internacional de la carga- que se precisa un fortalecimiento general del derecho y la práctica internacionales en materia de asilo, admisión y no devolución.

17. Es fundamental que las personas que necesitan protección internacional sean admitidas e identificadas. También debe protegérselas contra la devolución, por ejemplo, a un lugar en que corran grave riesgo de ser torturadas. Muchos Estados han logrado poner en práctica procedimientos comparativamente rápidos en los lugares de entrada, que garantizan una

evaluación justa y competente de la necesidad de protección internacional. El ACNUR alienta a los Estados a que, al elaborar esos procedimientos, garanticen los derechos de las personas mediante las debidas salvaguardias jurídicas. El ACNUR señala a la atención de la comunidad internacional las violaciones particularmente graves, poniendo de relieve que en algunas circunstancias la falta de protección de los derechos de los refugiados, los solicitantes de asilo y los apátridas pueden suscitar problemas en las esferas de la paz y la seguridad internacionales. Deben estudiarse todas las posibilidades de intensificar el diálogo entre el ACNUR y los Estados sobre los medios para reforzar los principios fundamentales de protección.

III. Seguridad de los refugiados y carácter civil de los campamentos de refugiados

18. Las normas de derechos humanos obligan a los Estados a velar por la seguridad física de todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción; y todos los refugiados, dondequiera que se encuentren, tienen derecho a que se respete la seguridad de su persona. Como se reconoce desde hace ya mucho tiempo, la protección de los refugiados corre grave peligro cuando se atenta contra el carácter pacífico del asilo, sea con ataques armados a los campamentos y asentamientos de refugiados o por su militarización. Si bien ni el Convenio de 1951 ni el mandato del ACNUR disponen específicamente que los refugiados no participarán en actividades armadas, se ha entendido siempre que se trataba de un punto de partida esencial para el carácter no político y humanitario de la labor del Alto Comisionado. Con posterioridad, este aspecto se hizo más explícito mediante la Convención de la OUA y las diversas conclusiones del Comité Ejecutivo y resoluciones de la Asamblea General.

19. La explotación de la situación de los refugiados por elementos que intentan utilizar los países de asilo como bases para sus actividades políticas y militares no es algo nuevo. En los decenios de 1970 y 1980, algunos grupos de exiliados en el Cuerno de Africa, Africa meridional, Asia meridional y sudoriental y América Central desplegaron actividades militares contra sus países de origen, en la mayoría de los casos con el apoyo de otros Estados interesados. Dicho apoyo puede servir para explicar la falta de una condena internacional sistemática de este fenómeno. La tendencia se repitió en el decenio de 1990 en la región de los Grandes Lagos del Africa central, donde se registraban actividades de entrenamiento y apoyo militar en forma paralela a los esfuerzos internacionales en favor de las poblaciones civiles vulnerables. Las necesidades urgentes de las poblaciones predominantemente civiles y el carácter clandestino de la militarización garantizaban el mantenimiento de las actividades humanitarias y ningún Estado asumía la responsabilidad de desarmar a los elementos armados o excluir y separar a los sospechosos de genocidio. Contrariamente a lo que establecen las normas internacionales acordadas, y agravando aún más la situación, algunos campamentos estaban situados en las cercanías de determinadas zonas fronterizas problemáticas. La no aplicación de las normas internacionales que imponen el respeto del carácter civil de los campamentos y las poblaciones protegidas sin duda ayudó a que las corrientes de refugiados se percibieran como una amenaza para la estabilidad nacional y regional y

debilitó marcadamente los esfuerzos por encontrar soluciones. Desde el punto de vista del derecho internacional y las actividades del ACNUR, la situación de los campamentos militarizados hace necesario un conjunto específico de respuestas ³.

20. En el pasado, el Comité Ejecutivo ha reflexionado a fondo sobre la delicada cuestión de la militarización de los campamentos y asentamientos de refugiados. En su fundamental Conclusión N° 48 sobre Ataques Militares y Armados contra los Campamentos y las Zonas de Asentamiento de Refugiados, se afirmó que los campamentos y asentamientos de refugiados tenían carácter exclusivamente civil y humanitario y que la concesión de asilo o refugio era un acto pacífico y humanitario que no debía ser calificado de hostil por otro Estado. El Comité Ejecutivo impartió unas directrices fundamentales para aumentar la protección de los campamentos y asentamientos de refugiados, pidiendo en particular a los Estados de acogida que, con la asistencia de otros Estados, hicieran todo lo posible por que se mantuviera el carácter civil y humanitario de esos y asentamientos. También se pidió a los órganos pertinentes de las Naciones Unidas que ayudaran a promover condiciones que garantizaran la seguridad de los refugiados en los campamentos y asentamientos, incluida, en lo posible, la ubicación de éstos a una distancia prudente de la frontera del país de origen. El Comité Ejecutivo condenó todos los actos que representaban una amenaza para la seguridad personal de los refugiados y solicitantes de asilo y también aquellos que pudieran poner en peligro la seguridad y estabilidad de los Estados.

21. La evolución regional del derecho internacional subraya las obligaciones de los Estados en este sentido. En el Preámbulo de la Convención de la OUA se reconoce que los problemas de los refugiados son causa de tirantez entre muchos Estados miembros, y se hace una distinción entre el refugiado que "trata de lograr una vida normal y pacífica" y la persona que huye de su país "con el único propósito de fomentar en él la subversión desde el extranjero" ⁴. En virtud de esta Convención, los Estados se comprometen a impedir que los refugiados establecidos en sus respectivos territorios ataquen a cualquier Estado miembro de la OUA. En América Latina, se incluyó en el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica de 1983 el compromiso de los Estados de establecer las medidas conducentes en los países receptores para evitar la participación de los Estados en actividades que atenten contra el país de origen, respetando en todo momento los derechos humanos de los refugiados.

22. Estas obligaciones positivas complementan el requisito de que todas las partes, incluidos los propios refugiados, se abstengan de realizar cualquier actividad que pueda ser contraria al carácter exclusivamente civil y humanitario de los campamentos y asentamientos. El Comité Ejecutivo ha alentado a los Estados a que intensifiquen sus esfuerzos por proteger los derechos de los refugiados e impedir que sean blanco de ataques armados. El abandono de estos principios básicos sin lugar a dudas socava el propio carácter pacífico de la concesión del asilo, convirtiéndolo no en un acto de solidaridad internacional sino en una posible amenaza para el país de origen, el país de refugio y los propios refugiados. Asimismo, según su Estatuto, la labor del ACNUR tendrá un carácter humanitario y social y totalmente apolítico. La cooperación de los Estados y otros agentes es indispensable para lograrlo.

23. La profunda preocupación del ACNUR al respecto no se limita a las consecuencias que esta cuestión pueda tener para la seguridad de los refugiados o la vigencia del derecho internacional. Las poblaciones militarizadas en el exilio, en particular las que lo están en gran escala, pueden trasladar los conflictos internos al otro lado de la frontera, manteniéndolos y exacerbándolos y creando nuevos focos de violencia en otros Estados. Si la comunidad internacional adopta una actitud pasiva, incluso aunque se haga caso omiso de las normas básicas del asilo en muy poco tiempo dichos focos pueden resultar imposibles de controlar.

24. Resulta evidente que la comunidad internacional puede hacer aún más para garantizar la seguridad de los refugiados y los solicitantes de asilo. Lo esencial es situar los campamentos de refugiados lejos de las zonas fronterizas problemáticas. También se necesita una vigorosa acción internacional para impedir los ataques a los campamentos o asentamientos de refugiados. Es menester una mayor decisión para obligar a los responsables de delitos graves como la matanza de civiles no armados a rendir cuentas ante tribunales penales internacionales. En los campamentos, la aplicación de las normas internacionales vigentes para la protección de los derechos básicos a menudo no deja de ser teórica, en particular en lo que respecta a las mujeres y los niños. La Convención sobre los Derechos del Niño, que ampara a todos los niños que se encuentren bajo la jurisdicción del Estado y que ha sido firmada por 190 países, tiene que ver también con la protección y la asistencia a los niños refugiados. Es urgente que su aplicación sea más eficaz.

25. Para no debilitar la institución del asilo, al brindar su apoyo a los programas de asistencia a los refugiados los Estados deben esforzarse más por hacer y mantener una diferenciación clara entre los exiliados que se dedican a actividades armadas y los demás. En muchas circunstancias la necesaria supervisión y verificación internacional puede estar a cargo de los trabajadores de la asistencia como parte de su presencia habitual. El desarme de los elementos armados y la separación de los militares de la población en general normalmente exigirá una competencia profesional en el ámbito militar o de seguridad, siempre que las dos categorías de población sean diferenciables, y siempre que sea realmente posible realizar dicha operación. La participación del ACNUR incluso en campamentos parcialmente militarizados puede poner en peligro el carácter apolítico de la organización y el fundamento humanitario de su función. Si no puede verificarse el carácter civil de un campamento y quedan aún elementos militares, puede ser necesario que el ACNUR reconsidere su actividad en él, ya que no puede prestarse protección internacional en dichas circunstancias.

IV. Acceso del ACNUR a las personas que necesitan protección

26. Uno de los elementos clave de la institución del asilo es el acceso irrestricto, rápido y en condiciones de seguridad del ACNUR a las personas de que se ocupa, durante las situaciones de huida, asilo, repatriación, desplazamiento interno u otras situaciones de vulnerabilidad. Negar dicho acceso pone en peligro la protección de los refugiados⁵, que, a su vez, tienen derecho a ponerse en contacto con el ACNUR. La protección

internacional, en particular en el marco del asilo, exige que se supervise la seguridad de los refugiados y solicitantes de asilo y se respete su derecho a mantenerse en contacto con el ACNUR. Las actividades de asistencia y de socorro también exigen dicho acceso para evaluar las necesidades humanitarias y velar por la debida utilización de los recursos, de manera compatible con las necesidades de protección, en particular respecto de las mujeres y los niños. El Comité Ejecutivo ha pedido a los Estados que den al ACNUR y demás organizaciones competentes un acceso rápido e irrestricto a los refugiados y solicitantes de asilo, en numerosos contextos, que van desde los procedimientos para la determinación del estatuto de refugiado hasta garantizar el carácter civil de los campamentos y asentamientos de refugiados ⁶.

27. En algunas situaciones recientes, como por ejemplo las registradas en el Zaire oriental, se ha negado al ACNUR el acceso a los refugiados y la autorización para proporcionarles alimentos esenciales y otro tipo de asistencia, supervisar su bienestar o evacuar a las personas necesitadas. Si bien en el pasado se ha impedido el acceso con frecuencia, los actuales acuerdos que permiten la presencia y la supervisión internacionales, en particular en los países de origen y en las zonas lindantes a los conflictos, son sumamente frágiles, tanto por falta de cooperación de las autoridades como por razones de seguridad. El aumento de las operaciones de los organismos humanitarios en situaciones de conflicto ha suscitado nuevas preocupaciones en materia de seguridad, ya que sus colaboradores son víctimas de la misma anarquía general, delincuencia y minas terrestres que amenazan a la población local.

28. El asesinato de trabajadores humanitarios en Bosnia y Herzegovina, Burundi, Chechenia (Federación de Rusia) y Rwanda, ha puesto de manifiesto en qué grado las organizaciones humanitarias que trabajan en ambientes anárquicos están expuestas al peligro que representan diversos agentes estatales y no estatales. Estos trágicos acontecimientos han impedido realizar actividades de protección y socorro y han socavado la promoción de soluciones, para lo cual suele ser esencial la supervisión. Ya no basta que el acceso internacional sea irrestricto; también es necesario que se imponga la obligación positiva de garantizar el acceso sin obstáculos y en condiciones de seguridad. El Comité Ejecutivo quizá considere conveniente subrayar esta obligación, así como brindar apoyo a su cumplimiento dondequiera que surjan obstáculos.

29. Aunque es mucho lo que han hecho los propios organismos por mejorar en la práctica la seguridad del personal que trabaja en el terreno, el derecho internacional aplicable sigue siendo deficiente. La Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado no está aún en vigor ni ampara como es debido al personal humanitario. Es menester trabajar con más ahínco para lograr garantías de seguridad y las correspondientes medidas prácticas para el ACNUR y otras organizaciones interesadas, así como establecer las correspondientes obligaciones convencionales. En este contexto, se considera positivo que la Comisión de Derecho Internacional haya incluido los delitos contra el personal de

las Naciones Unidas y el personal asociado en el proyecto de código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad.

V. Respeto del derecho interno

30. La Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial dispone que los Estados que concedan asilo no permitirán que las personas que hayan recibido asilo se dediquen a actividades contrarias a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Ilustra el hecho de que el asilo reconoce derechos e impone obligaciones a los Estados y las personas, creando un marco en el cual éstas pueden sentirse seguras y se evitan las fricciones indebidas entre los Estados. Como parte de este marco, la Convención de 1951 reconoce que los refugiados deben acatar las leyes del país, y el ACNUR comparte la preocupación de los gobiernos respecto de las consecuencias que acarrea el hecho de que los refugiados no lo hagan.

31. Pueden surgir graves problemas cuando los refugiados y los solicitantes de asilo violan las leyes del país o no respetan las normas de seguridad nacionales. La seguridad local puede verse afectada, así como la disposición general a acoger a los solicitantes de asilo. Estas consecuencias, a su vez, pueden poner en peligro la concesión del asilo. Reconociendo esta situación, la Convención de 1951 y otros instrumentos internacionales en el ámbito de los refugiados prevén diversas medidas cuando los delitos son especialmente graves, representan una amenaza para la seguridad nacional o ponen en peligro a la comunidad del país de refugio. Ninguno de los instrumentos en el ámbito de los refugiados brinda protección, inmunidad o exoneración alguna a los refugiados que cometan actos ilícitos.

32. El marco de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados indica que éstos deben ser sometidos a la justicia siguiendo los cauces normales y respetando plenamente sus derechos, incluido el derecho de no devolución⁷. Las cláusulas de exclusión no se han previsto para hacer frente a las violaciones de las leyes del país de recepción ni son adecuadas en dichos casos, ya que se refieren a delitos de gravedad internacional considerable, como los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, así como a delitos no políticos de carácter grave cometidos antes de la llegada al país. La obligación de hacer cumplir las leyes del país e impedir que los solicitantes de asilo y los refugiados se dediquen a actividades contrarias a los propósitos y principios de las Naciones Unidas incumbe al Estado de acogida, que debe velar por que los refugiados que se encuentren en su territorio respeten sus leyes y las obligaciones internacionales. El respeto de estos principios, mediante la aplicación de los instrumentos internacionales pertinentes y su aplicación efectiva en el nivel nacional, también contribuye a la aceptación y protección de la institución del asilo. En algunos casos, las autoridades nacionales o los propios refugiados pueden no entender correctamente las obligaciones de los refugiados, y el país también puede carecer de la capacidad necesaria para hacer cumplir sus leyes.

33. La Convención de la OUA dispone que un Estado que tropiece con dificultades, por cualquier motivo, para seguir concediendo el derecho de asilo a los refugiados, puede hacer un llamamiento a otro Estado para que le

"alivie la carga". En la Convención de 1951 también se prevé que los refugiados expulsados de un país por razones de seguridad nacional y de orden público deben contar con facilidades para gestionar su admisión legal en otro país.

34. El ACNUR apoya decididamente el derecho de los Estados en esta esfera y sigue trabajando estrechamente con ellos al respecto; al mismo tiempo, es esencial que no se haga uso indebido de estos derechos y obligaciones para justificar las expulsiones arbitrarias de refugiados ni para someterlos a restricciones innecesarias.

VI. Conclusión

35. Los cambios ocurridos en el marco internacional han obligado a examinar a fondo las posibilidades de proteger a las poblaciones amenazadas o desplazadas por los conflictos, las violaciones de los derechos humanos y las persecuciones, y la forma de brindar seguridad cuando, a su retorno, los refugiados se encuentran con condiciones inestables. Se ha reconocido siempre que el éxito de muchas estrategias depende de que los Estados directamente afectados demuestren la necesaria voluntad política de ocuparse de los factores que dan origen a estos desplazamientos. Como no cesan de demostrar las crisis de refugiados, dichas condiciones rara vez se cumplen y el asilo sigue siendo indispensable como reacción inmediata y como solución.

36. Es más lo que debe hacerse por contrarrestar los peligros a los que está expuesto el asilo. Al asegurar la protección de las personas obligadas a huir de sus hogares y países, el primer paso es distinguir a quienes necesitan protección internacional de quienes no la necesitan y brindar por lo menos una protección temporal en casos de afluencia en masa de refugiados. Sin mecanismos rápidos, equitativos y eficaces para hacerlo -se trate de afluencias en gran escala o de casos individuales-, la seguridad siempre estará en peligro y se registrarán abusos. Como resultado de todo ello, los Estados bien pueden adoptar medidas que reduzcan efectivamente la protección disponible. Cuando se producen afluencias en masa de refugiados, es necesario desarmar a los elementos militares y separarlos desde un primer momento. Los campamentos o asentamientos deben estar situados a una distancia prudencial de las fronteras y debe garantizarse el respeto de las leyes del país por los refugiados. Si se escatiman esfuerzos en este sentido, es posible que se exacerben las tensiones entre los Estados y que se infiltren en los campamentos o se produzcan atentados contra ellos. La comunidad internacional también debe apoyar sin retaceos el acceso y la supervisión adecuados, ya que ambos son cruciales para garantizar la protección y asistencia de los refugiados y repatriados. Para ello, son imprescindibles nuevas medidas jurídicas que promuevan la seguridad de los trabajadores humanitarios.

37. La comunidad internacional cuenta con los instrumentos necesarios, sean jurídicos, prácticos o políticos, para asegurar que la concesión del asilo siga siendo un acto pacífico, compatible con las necesidades del país en materia de seguridad y con el derecho internacional. En la práctica, las situaciones de refugiados pueden abrumar la capacidad de los Estados de

acogida al respecto, obligándolos a solicitar un mayor apoyo de otros agentes -Estados, las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y agentes no estatales- para mantener la institución del asilo. La solidaridad internacional y la repartición de la carga son un requisito real en este sentido y exigen un grado considerable de esfuerzos, recursos y dedicación de otros Estados. El ACNUR seguirá poniendo de relieve los dilemas que se plantean a todas las partes y al marco de protección internacional propiamente dicho. El objetivo del régimen de protección de los refugiados es, por sobre todas las cosas, ayudar a resolver los problemas de las personas cuyos derechos y libertades se ven violados y amenazados, y apoyar el derecho de los Estados a vivir en paz entre sí. No obstante, como marco universal este objetivo sólo podrá concretarse con la participación y el apoyo activos de todos los gobiernos, particularmente en el medio nuevo y más peligroso en que el ACNUR trabaja cada vez con mayor frecuencia.

1. Sobre la base de los acontecimientos importantes acaecidos en 1996 en la esfera de la protección internacional de los refugiados, en la presente nota se examina la institución del asilo, y especialmente la concesión de asilo como acto de paz, la admisión y la no devolución, el carácter civil de los campamentos de refugiados, y la seguridad física de los solicitantes de asilo, los refugiados, los repatriados y otras personas de que se ocupa el ACNUR. Al examinar el asilo como todo un sistema de derechos y deberes, en la nota se estudia en qué medida responde a las necesidades contemporáneas en materia de protección y cómo se puede reforzar.

2. El ACNUR considera que la concertación de acuerdos oficiales entre Estados puede reforzar la protección internacional de los refugiados al permitir la tramitación sistemática de las solicitudes de asilo y establecer ciertos mecanismos de repartición de las responsabilidades. Sin embargo, en esos acuerdos debe garantizarse que uno de los Estados Partes examinará debidamente la solicitud de asilo aplicando sus propios procedimientos.

3. La situación de los campamentos militarizados no es exactamente igual a aquellas en que las poblaciones de refugiados presentan diversos grados de politización o en que las estructuras comunitarias tradicionales ejercen un control estricto del grupo. Se plantean así cuestiones que van más allá del alcance de la presente nota y se refieren a la magnitud y el carácter de una actividad política admisible entre los refugiados y la compleja cuestión de la toma de decisiones en las diversas estructuras sociales. La cuestión del carácter voluntario en el contexto de la toma de decisiones a nivel colectivo o por los dirigentes tradicionales se examina en el Manual de repatriación voluntaria: protección internacional (1996, págs. 41 y ss.).

4. Esta y otras disposiciones análogas han sido un elemento constante del derecho internacional de los refugiados. En el Tratado de derecho penal internacional de 1889 se establece que "el asilo es inviolable para los perseguidos por delitos políticos, pero la Nación de refugio tiene el deber de impedir que los asilados realicen en su territorio actos que pongan en peligro la paz pública de la Nación contra la cual han delinquido". Treinta años antes de la Convención de la OUA, el Tratado sobre asilo y refugio políticos de Montevideo (1939) había establecido que "no se permitiría a los refugiados cometer actos que perturbasen la tranquilidad pública".

5. Conclusión General sobre la Protección Internacional de 1993 (71 XLIV). (Las referencias citadas en las notas 5 y 6 se toman de la recopilación de la División de Protección Internacional: Conclusiones sobre la protección internacional de los refugiados. Aprobadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR..)

6. El ACNUR tendrá un acceso rápido y sin obstáculos a los solicitantes de asilo, los refugiados y los repatriados (22 III, 33 h), 72 b), 73 b) 9) iii), 77 q), 79 p)), y se le permitirá supervisar el bienestar de las personas que ingresen en los centros de recepción, campamentos u otros asentamientos de refugiados (22 III, 48 4) d)). El ACNUR podrá supervisar la seguridad personal de los refugiados y los solicitantes de asilo y tomar medidas apropiadas para prevenir o reparar las violaciones cometidas contra ellos (72 e)). Los solicitantes de asilo y los refugiados, incluso los que se encuentren detenidos, tendrán derecho a ponerse en contacto con el ACNUR y deberán ser informados de ese derecho (8 e) iv), 22 III, 44 g)). Los gobiernos deben garantizar el acceso humanitario oportuno, en condiciones de seguridad, a las personas que necesitan protección y asistencia, incluidos los desplazados internos y las víctimas de conflictos armados, así como los refugiados que se encuentren dentro de sus territorios (75 i)).

7. Las disposiciones del artículo 32 establecen que la expulsión del refugiado sólo puede contemplarse por razones de seguridad nacional o de orden público, y sólo en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. El párrafo 2 del artículo 33 de la Convención dispone que un refugiado no podrá invocar los beneficios de la prohibición de la devolución si es considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituye una amenaza para la comunidad de tal país.