

## SEGURIDAD INTERNACIONAL Y DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS

Mérida MORALES-O'DONNELL\*

Los temas tratados por este Congreso internacional, y en particular por la Mesa III, Derecho y Seguridad Internacional, son de particular interés para la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Sin duda, la situación de seguridad internacional, su conceptualización por los Estados y las políticas derivadas de ésta tienen implicaciones enormes en las políticas de asilo de los países y en la interpretación y aplicación del derecho internacional de refugiados. Es por ello que agradezco profundamente a la UNAM y al Instituto de Investigaciones Jurídicas, y a su coordinador el doctor Méndez Silva por habernos invitado a compartir nuestras apreciaciones sobre dicho tema.

Sin duda las políticas de los Estados, especialmente de los países industrializados, si están basadas esencialmente en consideraciones de seguridad, tienen un impacto negativo en la protección internacional del refugiado, así como en los esfuerzos del ACNUR por asegurar la correcta aplicación de los principios y normas del derecho internacional de los refugiados, en cumplimiento de sus funciones de garante internacional de la aplicación de los instrumentos internacionales sobre refugiados, según el artículo 35 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

El ACNUR ha seguido de cerca el debate sobre el tema de seguridad internacional en su evolución hacia una concepción más amplia del mismo, surgido a partir del término de la Guerra Fría. Como seguramente profundizarán los expertos en el tema, esa evolución ha llevado de la concepción tradicional de la seguridad internacional interpretada únicamente desde el punto de vista de la sobrevivencia del Estado y definida primeramente en

\* Representante regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

términos militares y estratégicos, hacia un mayor reconocimiento de que hay amenazas internas a la existencia del Estado. Dichas amenazas no son sólo de tipo militar sino también social, económico y político como la pobreza, el desempleo, el resurgimiento del nacionalismo y las tensiones sociales, entre otras. Sin duda, el desplazamiento forzoso de poblaciones, cada vez más complejo y de difícil solución, es un signo del efecto real de dichos factores políticos, económicos y sociales en el deterioro de las condiciones de seguridad para la persona humana en países y regiones, y una de las causas determinantes de dicho fenómeno.

Los conflictos internos de hoy día que provocan el mayor desplazamiento humano dentro y fuera de Estados en desintegración o incapaces de controlar la totalidad de su territorio, tienen como causa subyacente problemas no resueltos durante muchas décadas como la marginación económica, inequidades sociales y desbalance en el desarrollo, a veces incrementados por el aumento poblacional y la degradación ambiental. A esto se le une la corrupción y la ineficiencia de algunos gobiernos.

El ACNUR ha seguido la evolución del debate en el ámbito internacional y regional. Participó activamente en el proceso de preparación de la reciente Declaración Interamericana sobre Seguridad Hemisférica, adoptada en México, la cual representa un hito en la nueva conceptualización del concepto de seguridad regional en los términos descritos anteriormente.

La evolución hacia un concepto multidimensional de la seguridad y la respuesta de los Estados a esta nueva conceptualización ha sido altamente permeada e impregnada por las consecuencias que en este tema han tenido los ataques del 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos y las acciones de los Estados contra el terrorismo que se han derivado de dichos sucesos lamentables.

La preocupación de los Estados en materia de seguridad y sus políticas y medidas destinadas a combatir el terrorismo tienen repercusión en aspectos importantes de la interpretación y aplicación del derecho internacional del refugiado. El ACNUR ha debido confirmar principios fundamentales y repensar algunos de los aspectos del derecho internacional de refugiados en sus esfuerzos por preservar el derecho humano de solicitar asilo y la integridad misma de esta institución. En estos esfuerzos, la confirmación de la validez de los dos instrumentos universales sobre refugiados, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 por la Reunión Ministerial de los Estados Partes de esos instrumentos llevada a cabo en Ginebra en diciembre del 2001, es de singular importancia.

Las preocupaciones sobre seguridad derivadas de los ataques del 11-S en los Estados Unidos han llevado a que muchos países, en particular los industrializados, revisen sus sistemas de refugio desde un punto de vista de seguridad haciéndolos más rigurosos, apliquen de manera restrictiva la definición de refugiado contenida en el artículo 1o. de la Convención en sus diversos elementos, incluyan el concepto de “miedo fundado de persecución” o “agentes de persecución”, o bien establezcan medidas como la detención del solicitante de refugio o rechacen solicitudes ante la mera sospecha de que el individuo representa un riesgo para la seguridad. También se ha producido una colaboración mayor entre las autoridades de migración, seguridad e inteligencia en el tratamiento de refugiados y solicitantes de refugio.

El ACNUR apoya la adopción de medidas tendientes a controlar el terrorismo y ha participado activamente en foros internacionales en que se están examinando o se han adoptado convenios o declaraciones sobre el tema o temas conexos. Así mismo, comparte la preocupación legítima de los Estados de garantizar que no tengan ingreso al territorio nacional extranjeros que cometen o apoyan actos de terrorismo. No obstante, ha llamado la atención de los Estados a adoptar dichas medidas de conformidad con sus obligaciones según el derecho internacional, es decir, considera que se debe buscar un balance entre los intereses legítimos de los Estados y sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

La principal preocupación del ACNUR hoy día en este tema está motivada por dos consideraciones fundamentales. En primer lugar evitar que el solicitante de refugio *bona fide* se convierta en víctima de esos prejuicios, impidiéndosele la presentación de su solicitud de refugio y el examen de ésta conforme a derecho como consecuencia de la aplicación de medidas cada vez más estrictas. En segundo lugar que el Sistema de Protección Internacional del Refugiado se vea erosionado.

Todo esto ha llevado al ACNUR a analizar y hacer sugerencias a la comunidad internacional sobre temas específicos de la protección internacional del refugiado que pueden verse afectados por consideraciones de seguridad, en respuesta a la solicitud contenida en la Resolución 1377 del Consejo de Seguridad el 12 de noviembre del 2001.

Un tema que ha merecido especial consideración por el ACNUR después del 11 de septiembre, se refiere a la aplicación correcta por los Estados parte del artículo 1o. de la Convención de 1951 referente a lo que se

han llamado las cláusulas de exclusión de la condición de refugiado. Mediante las cláusulas contenidas en los artículos 1F a), b) y c) 1951 se excluye de la condición de refugiados a individuos que debido a la comisión de ciertos actos no se consideran acreedores de la protección internacional. El artículo 1F a) se refiere a aquellas personas que han cometido delitos contra la paz, de guerra y contra la humanidad. El artículo 1F b) se refiere al delito común grave y el artículo 1F c) a actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas. La evolución de la posición del ACNUR con respecto a estas cláusulas de exclusión, las cuales son de carácter exhaustivo, obedece también a la evolución del derecho internacional penal, sobre todo por la entrada en vigor del Estatuto de Roma de la Corte Internacional de Justicia, lo cual ha sido apropiadamente integrado en el análisis de las cláusulas de exclusión. La posición del ACNUR sobre la interpretación y aplicación de varios aspectos de estas cláusulas está contenida en las *Directrices*, documento publicado en septiembre del 2003. Ahí se analiza y se toma posición sobre la aplicabilidad del artículo 1F a actos particulares de terrorismo y secuestro.<sup>1</sup>

En el análisis de las repercusiones de las medidas contra el terrorismo en la institución del asilo, es importante mencionar sin duda las Resoluciones 1373 del 28 de septiembre del 2001<sup>2</sup> y 1377 del 12 de noviembre del 2001<sup>3</sup> del Consejo de Seguridad, que establecen una serie de medidas para combatir el terrorismo. Ambas resoluciones contienen párrafos que se refieren a solicitantes de refugio, refugiados o bien que podrían tener un efecto sobre la protección de los refugiados, en particular los párrafos 2 c), 3 f) y 3 g) de la Resolución 1373.

En el párrafo 2 c) el Consejo de Seguridad solicita a los Estados que “denieguen refugio a quienes financian, planifican, facilitan o cometen actos de terrorismo, o prestan apoyo a esos actos, o proporcionan refugio”. En opinión del ACNUR la referencia en este párrafo a “quienes financian” o “facilitan” actos terroristas podría ampliar potencialmente la extensión de una de las cláusulas de exclusión de la condición de refugiado contenida en el artículo 1F de la Convención. En efecto, si no se aplicaran apropiadamente los términos de la resolución debido a la vaguedad en el texto, podría llevar a los Estados a excluir de la condición de refugiado a aquella

<sup>1</sup> Documento HCR/GIP/03/05 del 04/09/2003.

<sup>2</sup> Documento S/RES/1373 (2001) del 26/09/2001.

<sup>3</sup> Documento S/RES/1377 (2001) del 12/11/2001.

persona que contribuye financieramente o promueve grupos que persiguen fines políticos “legítimos”. Este riesgo es aún mayor puesto que no existe una definición internacionalmente aceptada del término terrorismo.

El párrafo 3 f) de esta resolución exhorta a los Estados a:

Adoptar las medidas apropiadas de conformidad con las disposiciones pertinentes de la legislación nacional y el derecho internacional, inclusive las normas internacionales en materia de derechos humanos, antes de conceder el estatuto de refugiado, con el propósito de asegurarse de que el solicitante de asilo no haya planificado o facilitado actos de terrorismo ni participado en su comisión.

Este párrafo que repite en términos generales la redacción de resoluciones previas de la Asamblea General, refiere la necesidad de respetar el derecho internacional y en particular las normas de derechos humanos por los Estados. Sin duda es un párrafo que está conforme al derecho internacional, sin embargo, nos preocupa el hecho de que debido a la vaguedad de los términos podría crear un vínculo no deseado entre el solicitante de refugio y el terrorista.

El párrafo 3 g) llama a los Estados a:

Asegurar, de conformidad con el derecho internacional, que el estatuto de refugiado no sea utilizado de modo ilegítimo por los autores, organizadores o patrocinadores de los actos de terrorismo, y que no se reconozca la reivindicación de motivaciones políticas como causa de denegación de las solicitudes de extradición de presuntos terroristas.

Los instrumentos internacionales sobre refugiados no dan protección a terroristas. Estos instrumentos no conceden ninguna inmunidad para juzgar a aquellos envueltos en actos terroristas. Un principio del derecho de refugiados es que éstos deben respetar las leyes y reglamentos del país de asilo como cualquier otra persona bajo la jurisdicción de ese Estado y pueden ser juzgados según la ley. En este sentido, dicha disposición parece reforzar el principio de que aquellos que cometen actos terroristas deben ser enjuiciados. La segunda parte de este párrafo se refiere a la extradición, confirmando lo que ya parece ser la tendencia de los instrumentos internacionales codificados recientemente y relativos a actos terroristas: que las motivaciones políticas no impiden la extradición de personas sospechosas

de ser terroristas. Sin embargo, debe tenerse presente que esos instrumentos contienen salvaguardas según las cuales la extradición puede ser rechazada si el país solicitado considera que ésta podría llevar a la persona a ser sujeto de persecución.

La Resolución 1377 confirma los términos de la Resolución 1373 y subraya que los actos de terrorismo internacional son contrarios a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como el financiamiento, planificación y preparación de dichos actos, como cualquier forma de apoyo a actos de terrorismo internacional.

Con el fin de asegurar una efectiva aplicación de esas resoluciones, así como del derecho internacional de los refugiados, el ACNUR se ha pronunciado sobre diversos aspectos de éste. En particular, ha expresado su preocupación sobre la adopción de medidas legislativas o administrativas que pudieran limitar la admisión y el acceso a los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado de ciertos grupos o individuos debido a su religión, origen étnico, nacionalidad o afiliación política, y que de alguna manera se asumiera que alguno de esos elementos los vinculan al terrorismo. Sobre todo le preocupa la violación del principio fundamental de la protección del refugiado, principio de no-devolución —*non refoulement*—, según el cual ningún refugiado puede ser devuelto al país donde su vida o libertad puede estar en riesgo. Asimismo ha manifestado su preocupación sobre el uso automático de la detención administrativa de solicitantes de refugio que ingresan ilegalmente o provengan de ciertos países, lo cual ya está ocurriendo en algunos países de asilo. Debido a los intensos controles de seguridad actualmente en vigor en algunos países, el ACNUR teme que información confidencial sobre solicitantes de refugio o refugiados pueda ser compartida por los órganos de seguridad del país de asilo con las autoridades del país de origen, violándose así el principio básico del derecho de refugio que es la confidencialidad. Nos preocupa que los Estados puedan expulsar a grupos o individuos con base en criterios de religión, raza, nacionalidad o militancia política, por la mera suposición de que puedan estar involucrados en actos de terrorismo. El artículo 33(2) de la Convención de 1951 no prohíbe la expulsión de los refugiados reconocidos, sin embargo, la expulsión debe respetar las garantías del debido proceso y tener en cuenta el principio de no-devolución antes mencionado. Nos preocupa que la extradición se conceda sin que se hayan respetado los procedimientos legales y sin que se haya demostrado que

ésta no ha sido solicitada única o principalmente para devolver a la persona a un país con propósitos que equivalen a persecución.

Las consideraciones sobre seguridad han permeado las políticas de los Estados en muchos aspectos, incluyendo el tema migratorio. Así, observamos como el fortalecimiento de las medidas de control migratorio por los países sigue en aumento. Los Estados concentran su atención en el tema migratorio, sobre todo en la adopción de mecanismos más eficaces para controlar las corrientes migratorias mixtas —compuestas de extranjeros indocumentados y de solicitantes de refugio y refugiados— en sus fronteras. Esas políticas y medidas migratorias restrictivas en vez de ceder, muestran una tendencia hacia un mayor control. Entre ellas están los requisitos de visado, principalmente para ciertas nacionalidades, las sanciones a los transportistas, la intercepción de extranjeros antes de que lleguen a los puntos de destino, y el retorno organizado de migrantes indocumentados. Estas medidas afectan por igual a migrantes y a solicitantes de refugio, sobre todo si los oficiales de migración no están debidamente capacitados en el derecho internacional de refugiado, o no existen procedimientos para la recepción y examen de solicitudes de refugio. Es verdad que en algunos países o regiones dichas medidas no están dirigidas directamente a los solicitantes de refugio o refugiados, sin embargo, como los solicitantes de refugio se desplazan en la realidad migratoria dentro de grupos mayores de migrantes, esto lleva a que sean objeto de dichas medidas de manera indiscriminada.

En estas circunstancias, se hace absolutamente necesaria la adopción de salvaguardas para la protección internacional del refugiado en los instrumentos internacionales sobre terrorismo o seguridad. Un buen ejemplo de ello lo constituye la Declaración sobre Seguridad Hemisférica Regional recientemente adoptada en México, en la que el derecho internacional de refugiados se deja a salvo.