

ASILO Y DESPLAZAMIENTOS FORZADOS

Asylum and Forced Displacement

Carolina Jiménez Sánchez

Universidad de Málaga (España)

Los desplazamientos forzados constituyen hoy un enorme reto para la sociedad del siglo XXI. La configuración jurídica del asilo en toda su complejidad está formando una paradoja en torno al término «refugiado», puesto que en la actualidad la falta de salvaguarda de los derechos de las personas desplazadas forzosamente está convirtiéndose en la regla general, lo que deja al término vacío de contenido. Ello pese a la existencia de normas internacionales que regulan el marco jurídico del refugio y otras formas de protección internacional.

Palabras clave

Desplazamientos forzados, asilo, género, refugiados

Forced displacement is today a huge challenge for the 21st Century Society. The legal configuration of asylum in all its complexity is setting a paradox around the term «refugee», due to the current lack of safeguarding the rights of the displaced persons, becoming the general rule. This is despite the existence of international standards governing the refugee legal framework and other forms of international protection.

Keywords

Forced displacement, asylum, gender, refugees

Punto de partida: visión y terminología

Más de 65 millones de personas han tenido que huir de sus hogares durante el año 2016¹. La cifra por sí sola no es capaz de representar cada una de las historias vividas, cada una de las habitaciones que hoy permanecen cerradas, intactas o derruidas en diferentes pueblos, aldeas y ciudades asoladas por la violencia. Esas habitaciones en las que mujeres, hombres, niños, niñas vivían, dormían, se vestían, hablaban. Esas en las que hacían su vida y que hoy cuentan en silencio historias de temor, sufrimiento y, sobre todo, sacrificio.

La tercera mesa del IV Workshop Internacional de Estudios Transatlánticos sobre «exilio, migración, asilo y desplazamientos forzados» era muy necesaria para poner el colofón a un excelente encuentro de expertos con una misión realmente difícil: tratar de ofrecer una visión integral de los movimientos migratorios desde todos los puntos de vista posibles, teniendo la actualidad como horizonte fundamental. Horizonte, además, que se ha visto sacudido por una realidad que llevaba fraguándose años y que ha venido a romper una comodidad occidental artificial y con fecha de caducidad. Y es que Europa solo la tenía de prestado. Con una frontera sur que es la más desigual del planeta (Moré, 2011)² y con una región vecina en completa tensión desde la primavera árabe. Y con media docena de conflictos en la otra orilla del Mediterráneo. Comodidad por tiempo limitado. Hasta que uno o varios de esos conflictos (que no cesan) salpicaran más allá de los países del Sur.

Esos, los países del Sur, al sur de Europa, llevan años (?), décadas, afrontando diversas crisis. Entre ellas, crisis de refugiados. Una y otra, y otra. El 90% de los desplazamientos forzados han tenido como destino final Estados frontera de conflictos. Ah, sí, de nuevo países del Sur. Ellos han recibido hasta ahora (y aún) la mayor parte de refugiados y desplazados sin que ello supusiera grandes titulares en diarios de reconocido (o no) prestigio. Uganda, Sudán, Kenia y República Democrática del Congo han acogido en los últimos tres años a 854.000 refugiados provenientes de Sudán del Sur o Somalia. Daab, en Kenia, es el mayor campamento de refugiados del mundo, con casi medio millón de personas. Inició esta labor en 1991. Otros campos son Dollo Ado en Etiopía, con más de 200.000 somalíes; Kakuma en Kenia, que alberga

a más de 150.000 personas entre somalíes y sursudanés; Jabalia en Gaza, que en su reducidísima área de 1,4 kilómetros cuadrados alberga a más de 100.000 palestinos; o Al Zaatari en Jordania, que da cobijo a más de 80.000 sirios.

Los flujos de refugiados que llegan a las fronteras europeas se encuentran en una situación de desesperanza equiparable a la de los que llegan a cualquier otro lugar del planeta. La falta de protección eficaz e, incluso, de un colchón humanitario suficiente (aunque posible) ha dado lugar a un desastre humano que era evitable, si tenemos en cuenta que las cifras no son tan alarmantes como las de otras fronteras mucho menos preparadas para afrontar esta situación, como las de Líbano o Jordania. A la complejidad de la vivencia y también de las dificultades de la protección hay que sumar que las diferentes rutas de huida de los refugiados consisten en atravesar la frontera de diversos Estados. Entre las principales se encuentran la ruta de los Balcanes occidentales, la ruta del este de Europa, la ruta del Mediterráneo central y la clásica entrada por Ceuta o Melilla, ruta africana (Kats, I, 2016).

El temor de persecución de personas o pueblos y la huida de estos hacia otros lugares en situaciones de emergencia –sea natural o humana– es una circunstancia global, atemporal y, tristemente, continuada en el tiempo que ha tenido y tiene especial incidencia en el hemisferio sur. A nadie debe sorprender, por tanto, encontrarse con que la realidad es mucho más amplia que la contada este último tiempo. A decir verdad, la visión *occidentalista* de las cosas no es una práctica de nueva implantación. Los desplazamientos forzados se han dado desde siempre en nuestro mundo. Desde que los grupos humanos tienen como consustancial a su especie el uso de la fuerza para dirimir sus conflictos, desde el inicio más primitivo de la especie humana, existen desplazamientos forzados. Sin embargo, el Derecho Internacional solo reaccionó a ellos tras la Segunda Guerra Mundial, cuando la imperiosa necesidad de salir a buscar refugio tocó especialmente a una Europa afligida por la violencia. Así, los dirigentes del primer mundo de aquel momento –que no ha cambiado demasiado– negociaron, debatieron, firmaron y ratificaron la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, en 1951. El origen de la protección puede considerarse excluyente sin que esto sea una afirmación arriesgada, ya que en su origen solo iba dirigida a aquellas personas que huían de sus lugares de origen por acontecimientos ocurridos en Europa antes del 1 de enero de 1951. Habría que esperar hasta el protocolo adicional de 1967 para enmendar esta laguna.

Sin embargo el protocolo no fue aceptado por todos. Por ejemplo, Turquía declaraba: «El Go-

¹ <http://www.acnur.org/recursos/estadisticas/>.

² Según afirma Íñigo Moré: «El PIB de España, con 47 millones de habitantes, es superior al agregado de los 53 países africanos con sus 1.300 millones de habitantes». La consecuencia directa de esa desigualdad es la inmigración irregular, pero también la trata y explotación de seres humanos y el descontrol de los flujos de refugiados.

bierno de Turquía mantiene las disposiciones de la declaración formulada al amparo de la sección B del artículo 1 del Convenio relativo al Estatuto de los Refugiados, hecho en Ginebra el 28 de julio de 1951, según la cual aplica el Convenio únicamente a las personas refugiadas a consecuencia de acontecimientos que ocurran en Europa». Difícil de conciliar esta postura jurídico-internacional con la calificación de «Estado de origen seguro» que hace de este país hoy en día la Unión Europea.

Además, las nuevas realidades del siglo XXI y la afluencia, cada vez mayor, de desplazamientos forzados en diferentes puntos del planeta hacen necesaria una relectura del Derecho Internacional de los Refugiados, que no puede quedar anclado a consideraciones tradicionales en el concepto enunciado en 1951. La labor del ACNUR es tremendamente valiosa e insustituible para garantizar una correcta interpretación del espíritu y finalidad de la Convención de 1951.

Por otro lado, me gustaría subrayar que, pese a que es muy acertado estudiar los movimientos de personas como un fenómeno complejo y desde un punto de vista integral, también es oportuno diferenciar aquellos que se realizan existiendo un forzado temor de persecución concreto que impide a la persona regresar a su país de origen. El término «desplazamiento forzado» puede llevar a equívocos por la interpretación que se realice de la necesidad de huir en una determinada circunstancia, al igual que ocurre con los términos «inmigrante» y «refugiado». Al fin y al cabo, toda persona que se desplaza de un lugar a otro es inmigrante, al margen de las razones que le hayan llevado a hacerlo. El término «desplazamiento forzado» implica, en el sentido en el que lo aplicamos en el Workshop, la existencia de un grave peligro para la vida de una persona en caso de permanecer en su lugar de origen. El fenómeno de la inmigración puede, en ocasiones, ser confundido con el de desplazamiento forzado, ya que la desesperanza es la causa común de la migración, y son realidades frecuentemente superpuestas, solapadas e indistinguibles en un plano superficial. Sin embargo, sigue siendo conveniente apuntar que, mientras que en la inmigración por motivos económicos el objetivo es la búsqueda de una vida mejor, en los desplazamientos forzados el objetivo es la continuación de la vida. Esa continuación de la vida se ha podido ver en peligro por un acontecimiento concreto y no ser un elemento estructural de las condiciones de vida en el país, como ocurre en el fenómeno de la inmigración por motivos económicos.

La importancia de esta diferenciación se trasladó al Workshop por la oportuna clasificación de las diferentes mesas y por la existencia de una mesa

específica sobre «asilo y desplazamientos forzados», cuyos resultados trataré de exponer a continuación.

Mientras que en la inmigración por motivos económicos el objetivo es la búsqueda de una vida mejor, en los desplazamientos forzados el objetivo es la continuación de la vida

Derecho Internacional de los Refugiados y la mal llamada ‘crisis’

La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y su protocolo adicional de 1967 constituyen el marco jurídico del refugio a nivel universal. El artículo 1 de la Convención define quién es refugiado dentro de un concepto redactado en 1951 que hoy resulta anacrónico. Por ello, debe ir acompañado de una interpretación acorde a las circunstancias imperantes en la época actual. La interpretación más certera es aquella que ofrece el organismo protector de la Convención³, que es el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). En cualquier caso, el concepto de refugiado ofrecido en la Convención está hoy plenamente vigente y es además el único que existe a nivel universal. Así, dice el citado artículo que es refugiada toda persona que, «debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país».

Ante este concepto, caben ciertas dudas que tienen que ver con si la aparición del Derecho Internacional de los Refugiados ha llevado al establecimiento de una categoría internacional *de facto* y automática atribuible a toda persona que cumpla

³ Según el preámbulo de la Convención de Ginebra para el Estatuto de los Refugiados de 1951, «el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tiene por misión velar por la aplicación de las convenciones internacionales que aseguran la protección a los refugiados».

con dichos requisitos (fundadamente) o si, como sostenía la ponente Cristina Gortázar, únicamente podemos calificar como «refugiada» a aquella persona a la que le ha sido otorgado formalmente un estatuto de refugiada en el país de destino. Es decir, una vez le ha sido concedida la protección internacional que otorga el derecho de asilo. La articulación jurídica de los términos es ciertamente compleja y no debe llevar a confusión de las parcelas de acción internacional e interna insistiendo en que el derecho de asilo, pese a estar recogido en tratados internacionales de derechos humanos, es un derecho graciable por parte del Estado que tan solo comprende un deber: la obligación de no devolución (*non refoulement*).

Si consideramos que únicamente podemos denominar «refugiada» a una persona que ha obtenido dicho estatuto, siguiendo a Gortázar, es altamente improbable que sea correcto hablar en Europa de «crisis de los refugiados». En primer lugar porque, como expuse anteriormente, la mayor parte de los flujos de desplazamientos forzados no ha llegado a Europa, sino que ha seguido estableciéndose en los países frontera de los conflictos, en los países del Sur. En segundo lugar, porque se trataría de personas en búsqueda de refugio pero a las que, ciertamente, no se les están garantizando los derechos básicos establecidos en la Convención de Ginebra.

Sistema Europeo Común de Asilo

Por otro lado, durante el encuentro sobre desplazamientos forzados tuvimos oportunidad de analizar los últimos avances del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), tras las deficiencias demostradas en sus diversos instrumentos durante los últimos cuatro años. Por un lado, hay que recordar que hay un núcleo fundamental de conceptualización y procedimientos que siguen siendo válidos y oportunos en la Unión Europea, pero la falta de consenso en el establecimiento de las medidas de emergencia ha dado al traste con las nuevas directrices establecidas por la comisión. Sigue sin entenderse, por ejemplo, como bien subrayó la ponente Noemí Alarcón, la no activación de la Directiva de Protección Temporal si no es por la falta de voluntad de articular un sistema que se preveía costoso y complejo.

A nivel nacional, aún debemos mostrar mayor preocupación sobre la salud de la institución de refugio y la de asilo cuando se producen las denominadas «devoluciones en frontera» o «devoluciones en caliente», que impiden también la posibilidad de solicitar el asilo y de ser titular del único derecho subjetivo que consiguen los solicitantes: el *non refoule-*

*ment*⁴. En este sentido, Nils Muižnieks, comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, enfatizaba su preocupación por las «devoluciones en caliente» en sus declaraciones en el mes de enero de 2015, en las que hablaba sobre la pretendida legalización de las mismas en España a través del Proyecto de Ley Orgánica para la Seguridad Ciudadana. El comisario advirtió: *The proposed amendments to the Aliens Act aimed at legalizing push-backs of migrants arriving in Ceuta and Melilla currently discussed in Spain are in clear breach of human rights law. The Spanish authorities should reconsider them and ensure that any future legislation fully abides by Spain's international obligations, which include ensuring full access to an effective asylum procedure, providing protection against refoulement and refraining from collective expulsions*⁵. Ante estas malas prácticas de algunos Estados miembros, en especial España, la UE tiene el deber de reestablecer los límites al control de fronteras, siendo fundamental a su vez delimitar cuál es el papel de la OTAN en el control de las fronteras de la Unión y en las labores de salvamento marítimo en el Mediterráneo.

Persecución por motivos de género

La gestión de la crisis humanitaria en las fronteras de Europa ha sido, a su vez, ciega al género no considerando adecuadamente los desafíos específicos a los que se enfrentan las mujeres en contextos de refugio, que de nuevo tienen que ver con sus necesidades y libertades básicas, pero también con la violencia y la explotación. Sin embargo, es difícil analizar la problemática sin percatarse de la au-

⁴ El artículo 33 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 establece el principio de *non refoulement*, en virtud del cual un Estado no puede devolver una persona a otro Estado cuando existen fundados indicios de que esta pueda estar en peligro o pueda ser sometida a torturas. Este principio ha sido una constante en los textos internacionales de protección de derechos humanos, convirtiéndose en una de las bases del derecho internacional de los refugiados y en una de las garantías esenciales de los solicitantes de asilo. Sin embargo, su plasmación y consolidación en los textos internacionales no ha venido acompañada de una oportuna definición del término, no quedando claras las líneas y márgenes dentro de las cuales este tiene lugar. No obstante, hay que tener en cuenta que el principio de *non refoulement* establece una obligación formal para los Estados y una garantía esencial para los solicitantes de asilo. Esto es así porque el estatuto de refugiado sitúa al individuo en una posición claramente preventiva frente a posibles situaciones de violación de sus derechos fundamentales. Además, se ha postulado sólidamente la condición de este principio como norma de *ius cogens*, con lo cual a él quedarían vinculados todos los Estados sean o no parte de la Convención de 1951 o de otros instrumentos protectores de los refugiados. Sobre la naturaleza del *non refoulement*, v. Allain (2002).

⁵ Declaración del 15 de enero de 2015 del comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Nils Muižnieks.

sencia de datos y estadísticas sobre la llegada de mujeres refugiadas a los países de destino, las solicitudes de asilo presentadas por ellas y las causas que alegan para tal solicitud. Por ello, es necesario incorporar datos segregados por sexo de las solicitudes de asilo, lo cual no está siendo la práctica general de los Estados, pese a que se recomienda en la política de migración de la UE⁶ y en sus indicadores sobre el programa *Mujeres, paz y seguridad* de Naciones Unidas.

Carmen Miguel Juan ya dejaba clara la necesidad de entender los conceptos desde una perspectiva de género que deseche al fin las concepciones patriarcales sobre el refugio y el asilo, desde los propios procedimientos administrativos hasta las últimas decisiones judiciales, pues solo con este

⁶ El Reglamento (UE) 216/2010 de la Comisión del 15 de marzo de 2010 por el que se aplica el Reglamento del Consejo de Europa n.º 862/2007 sobre estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional insta a los Estados a facilitar este tipo de estadísticas.

cambio de óptica nos será posible comprender la magnitud y complejidad del fenómeno de desplazamientos forzados y la necesidad de ofrecer verdaderamente una protección internacional acorde con las circunstancias de emergencia actuales y, en definitiva, con las categorías y el catálogo de derechos ya explicitado en la Convención de Ginebra de 1951 y ampliado por el SECA con figuras como la protección subsidiaria.

Fuentes y bibliografía

- Allain, P. (2002): «The Jus Cogens Nature of Non Refoulement», en *International Journal of Refugee Law*, vol. 13, n.º 4, pp. 533-558.
- Kats, I. (2016): «Una red de campamentos en el camino a Europa», en *Migraciones Forzadas*, vol. 51, pp. 17-19.
- Miguel Juan, C. (2016): *Refugiadas: una mirada feminista al Derecho Internacional*. Catarata, p. 272.
- Moré, Í. (2011): *The Borders of Inequality: Where Wealth and Poverty Collide*. University of Arizona Press.