

---

---

# Refugiados: el desafío de una cuestión de justicia global

---

“Un refugiado no sólo no tiene país, no tiene derechos. Es una persona desplazada. Algunas veces se siente como un paquete que ha sido enviado por correo y es transportado de un sitio a otro” (*Diario de Ana Frank*).

“Cada refugiado tiene su propia tragedia personal. Colectivamente, los refugiados son una gran crisis humana. Una crisis que no sólo es un problema que afecte a una provincia, a un país, a una región, sino al mundo” (Charles B. Keely. *Política global de refugiados*, p. 57).

\_\_\_\_\_ Por Michael J. SCHULTHEIS S. J.\* \_\_\_\_\_

## INTRODUCCION

El siglo veinte ha sido denominado “El siglo del refugiado”. Desplazamientos de poblaciones y migraciones humanas, compañeros inevitables de la guerra, lucha civil y privaciones económicas prolongadas, no son exclusivas de este siglo. Desde la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, la naturaleza de estos movimientos ha cambiado. Desplazamientos forzados, el común denominador del refugiado, han cambiado de escenario, de Europa a los países en desarrollo; a Africa, a Asia y a América Latina.

Los refugiados hoy día son el resultado de causas políticas y económicas que inciden entre sí y generan situaciones deshumanizadas y de opresión. Hay un reconocimiento creciente del hecho de que los más grandes contingentes de refugiados en el mundo de hoy son el resultado directo o indirecto de fuerzas que tienen su origen fuera de los países de los que proceden los refugiados. Los mayores contingentes de refugia-

---

\* Director Asociado del Servicio Central de Refugiados de la Compañía de Jesús.

---

Michael J. Schultheis

---

dos son una consecuencia indirecta del conflicto global entre la Unión Soviética y los Estados Unidos y sus esfuerzos de proteger y/o ampliar sus áreas de influencia.

Este ensayo presenta una panorámica de los caudales contemporáneos de refugiados y examina los factores geo-políticos relacionados con la definición de "refugiado". Pretende que las masas de refugiados probablemente seguirán existiendo en tanto que las superpotencias continúen con sus políticas de confrontación y la militarización de instituciones nacionales y globales. Los refugiados serían así el signo más visible del desorden fundamental en una comunidad mundial que está luchando por nacer.

### **LOS REFUGIADOS: UN PROBLEMA CONTEMPORANEO MUNDIAL**

Las estimaciones varían, pero en la actualidad, entre diez y quince millones de personas son consideradas como "refugiados". El problema de la cuantificación es sólo una causa de las grandes diferencias en las estimaciones. Otra es que los gobiernos pueden salir beneficiados en función de estimaciones más altas o más bajas. Una tercera razón, conexas con las anteriores, es que los gobiernos tratan a los refugiados como peones políticos; así, la definición de "refugiado" puede ser objeto de determinadas connotaciones políticas, si los gobiernos no quieren o no pueden ponerse de acuerdo en *qué* es un refugiado, por lo que probablemente no podrán ponerse de acuerdo en *a quién* designar como "refugiado".

La actual población refugiada del mundo sobrepasa la de muchos países. Es cerca de un tercio de la población que emigró a los Estados Unidos en el siglo XIX, durante los años punta de la inmigración europea. Tales datos acaban con el concepto habitual de refugiado, formado tras la Primera y Segunda Guerra Mundiales, cuando Occidente desvió su atención hacia sus pueblos desarraigados, principalmente europeos, que intentaron rehacer sus vidas inmediatamente tras la guerra. Muchas organizaciones privadas voluntarias y organismos gubernamentales tomaron a cargo la asistencia al refugiado como labor principal. Presionaron a los gobiernos para que formularan leyes que tuvieran en cuenta el *status* y protección de los refugiados.

En este proceso, una "situación de refugiado" fue determinada como siendo "individual" y personal. En la práctica, si no en la teoría, cada situación era única, aislada a un espacio y un tiempo particular. Un acon-

---

## Refugiados: el desafío de una cuestión de justicia global

---

tecimiento específico podía ser considerado como la causa. El flujo subsiguiente de personas era a la vez tragedia y crisis, que había que tratar con una preocupación humanitaria y ayuda de emergencia. Pero la esperanza era que con tal asistencia estos "acontecimientos" aislados podrían ser resueltos, y el sistema, así como las vidas de los refugiados individuales y sus familias, volvería a la normalidad.

Sin embargo, normalmente, esta es la situación de los refugiados. Desde el principio de los años cincuenta, millones de personas han sobrevivido en un limbo sin hogar. A tiempos diferentes, los escenarios varían, de Europa a Asia, del Sudeste asiático al Cuerno de Africa, del Cuerno de Africa a América Central, y más recientemente a Africa del Sur. Las personas e incluso los grupos se han reasentado, pero el flujo de refugiados continúa; hasta hoy parecen constituir no una excepción sino una característica permanente de nuestro mundo contemporáneo. Millones de personas se ven desarraigadas de sus hogares cada año y se hallan forzados a huir de sus hogares, sus tierras ancestrales, sus modos tradicionales de vida.

Estas tragedias humanas inmediatas en sí mismas son bastante para absorber toda nuestra energía y atención. La expresión "cansancio de compasión" es parte de nuestro vocabulario. Una breve mirada a las estadísticas puede ser apabullante, amén de las reservas que se puedan formular a la fiabilidad de las estimaciones. Tanto el Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Comité de los Estados Unidos para los Refugiados estiman la población mundial de los refugiados en cerca de once millones (ACNUR, *Refugiados*, noviembre de 1986, págs. 24-25 y diciembre de 1986; Comité de los EE.UU. para los Refugiados, *Informe Mundial de los Refugiados: Revista al año 1986* págs. 36-40). Muchas fuentes en sus cálculos dan cifras considerablemente mayores.

Lo que es realmente nuevo en los presentes flujos de refugiados es que son fundamentalmente poblaciones de países en "Vías de desarrollo" y no europeos. Huyen como poblaciones completas y no de modo individual. Son fundamentalmente mujeres y niños. En Africa y América Central huyen tanto a pie como en barco, en busca de refugio en países vecinos, hasta que puedan volver a sus hogares o encontrar asilo permanente en otra parte. Hasta entonces, la mayoría carecen de hogar, se ven desposeídos y desarraigados.

La mayor concentración de refugiados con origen común se da hoy en Pakistán, donde más de 2,8 millones de afganos escaparon de la guerra civil apoyada por la URSS en su propio país. Cerca de 1.900.000, han huido a Irán (*Informe Mundial sobre los Refugiados*, p. 37, basado en un

---

### Michael J. Schultheis

---

censo del gobierno iraní en 1986). Irán tiene sus propios refugiados y la guerra en curso entre Irán e Iraq continúa generando miles de refugiados y personas desplazadas.

Cerca de la mitad de los refugiados del mundo se encuentran en Africa, con casi cuatro millones (*Refugiados*, julio de 1987, págs. 24-25). Si se consideran los desplazados que no salen de su país y los migrantes por hambre, otros diez millones o más africanos viven fuera de sus hogares.

La mayor concentración se da en el noreste, el área conocida como el "Cuerno de Africa", donde los USA y la URSS se han visto envueltos en un conflicto más o menos abierto desde los años cincuenta. Este conflicto es en parte responsable de la presente lucha ideológica y militar en Etiopía, por la guerra actualmente en curso entre Etiopía y Somalia sobre áreas fronterizas en disputa en el desierto del Ogadén, y por las condiciones de hambruna en toda el área. Cerca de 800.000, han huido a la vecina Somalia y unos 700.000, han cruzado a Sudán (*Informe Mundial sobre los Refugiados* pág. 37). Sudán, uno de los países más pobres del mundo y que sufre una guerra civil, también ha sido refugio para 100.000 refugiados del Chad y hasta el año pasado, 250.000 de Uganda. Además de las poblaciones refugiadas en esos países, miles de sudaneses se han visto desplazados y requieren ayuda alimentaria para sobrevivir.

Cantidades significativas de refugiados se dan en otras partes de Africa. Algunas son ocasionales, e impredecibles. Por ejemplo, en 1982 Nigeria expulsó por la fuerza varios cientos de miles de Ghaneeanos, algunos de los cuales habían vivido y trabajado allí durante muchos años. Otros movimientos no tienen un final previsible.

En el sur de Africa, Sudáfrica continúa generando nuevos refugiados y desplazando a la fuerza y resituando a sus propios ciudadanos negros. Está desestabilizando de modo agresivo a los gobiernos de países vecinos, particularmente los de Angola y Mozambique, donde varios cientos de miles de personas han huido de sus hogares. Cerca de 300.000 angoleños han encontrado refugio en el Zaire, y otros 100.000 en Zambia. En Mozambique está teniendo lugar una tragedia de proporciones monumentales, comparable a la de Etiopía de los últimos años. Medio millón de mozambiqueños sufren una "diáspora" en países vecinos, con cerca de 250.000 desplazados, solamente en Malawi. Dos o tres veces esta cantidad es el número de desplazados en el interior de Mozambique. Miedo, hambre y muerte son sus compañeros de cada día. La lucha ha roto las bases de su economía local y colocado a otros tres millones de personas en situación de riesgo.

---

## Refugiados: el desafío de una cuestión de justicia global

---

En Africa, como en el resto del mundo, el número de refugiados varía a tenor de las condiciones políticas y económicas. Por ejemplo, cuando Zimbabwe alcanzó la independencia, en 1980, había cerca de 750.000 refugiados y desplazados dentro de las fronteras del país, para una población total de menos de seis millones de personas. En el plazo de un año, todos estos desplazados habían vuelto a sus lugares de origen, y se efectuó un trabajo de asentamiento. Se podría esperar un resultado similar en el Cuerno de Africa y en el sur de Africa, si la paz y la estabilidad vuelven a esas zonas. En Uganda, los refugiados empezaron a volver a sus hogares desde Zaire y Sudán cuando llegó al poder un nuevo gobierno a principios de 1986. Pero la promesa de seguridad es esquiva. El renacer de los conflictos en algunas áreas de Uganda está causando que algunos refugiados retrasen la vuelta a sus hogares y, a la vez, generando nuevos refugiados.

En América Latina, los gobiernos elegidos democráticamente han vuelto al poder recientemente en varios países. En otros, los regímenes militares y los estados de sitio continúan haciendo sentir sus consecuencias sobre personas y grupos. Las fuerzas armadas en El Salvador y Guatemala han "reubicado" y desplazado a poblaciones enteras de campesinos. Rehenes de la lucha por el poder, estos pueblos atraen la atención de los medios de comunicación mundiales, menos por la cantidad de gente que por la brutalidad del tratamiento que reciben a manos de las tropas gubernamentales.

En Oriente Medio, las mayores poblaciones de refugiados son las palestinas. Unos dos millones han vivido en campamentos de refugiados durante dos o tres generaciones. Las tropas regulares y facciones militares atacan periódicamente los campamentos de refugiados, matando y mutilando a millares de personas indefensas, la mayoría de las cuales son mujeres y niños.

En el sudeste de Asia, cerca de un millón de personas han abandonado Vietnam desde el final de la guerra en 1975. Aunque el drama de los "boat-people" vietnamitas ha disminuido desde que alcanzó su punto álgido en 1979, hay nuevas llegadas casi diarias y la crisis de los refugiados está aún lejos de ser resuelta. Tailandia sirve de refugio para cerca de 250.000 camboyanos a lo largo de la frontera camboyano-tailandesa y para cerca de 100.000 laosianos. En Sri Lanka, el conflicto étnico y la guerra civil han forzado la repatriación de tres cuartos de millón de tamiles a la India y forzado a millares de personas de raza tamil pero de ciudadanía de Sri Lanka a huir del país. Muchos de ellos han buscado refugio en Europa Occidental y Norteamérica el pasado año. Si el reciente acuerdo de paz resulta ser duradero y permite la solución del conflicto, muchos de ellos volverán a sus hogares.

---

Michael J. Schulteis

---

Estos grupos representan algunas de las mayores y más duraderas concentraciones de poblaciones de refugiados, pero son sólo parte de la cifra total de refugiados y del mucho mayor número de gente desplazada y sin hogar. Requieren ayuda de emergencia, asilo y aceptación, que muchos países, organizaciones y personas les facilitan, cuando menos en escasa cuantía. Como escribió Joan Baez, presidente de Humanitas Internacional, "millones de refugiados deben sus vidas a la ayuda humanitaria de gobiernos, organismos internacionales, asociaciones filantrópicas y personas a título individual. Pero, para todas estas víctimas, la asistencia llegó demasiado tarde. Sus vidas y familias han abandonado ya sus hogares. Ya han sufrido la agonía del exilio" (Comité de los EE.UU. para los refugiados, 1981, pág. 4).

Sus palabras nos recuerdan que los refugiados alrededor del mundo no sólo precisan ayuda de emergencia, sino también una conciencia de que son víctimas, no anomalías, y de que son parte y producto de unos problemas políticos y económicos más amplios. Una aproximación a la situación de los refugiados y a estrategias alternativas ha de tener esto en cuenta, para que para sus hijos y naciones vecinas no sea una vez más "demasiado tarde".

#### **LAS IMPLICACIONES POLITICAS DE LA DEFINICION DE "REFUGIADO"**

##### **a) Documentos internacionales**

Una aproximación a la situación global de los refugiados comienza exactamente por considerar cómo los gobiernos definen a los refugiados. La concesión del *status* de refugiado establece simultáneamente derechos legales para esa persona y responsabilidades legales para los gobiernos. Como era de esperar, los gobiernos buscan el modo de limitar esos derechos y responsabilidades. Desgraciadamente, cuando se establece el estatuto de "refugiado", los gobiernos a menudo toman más en cuenta consideraciones ideológicas y presiones internas que las necesidades de los refugiados.

Una nota histórica es ilustrativa al respecto. Los gobiernos de Europa Occidental y América del Norte desarrollan una estructura internacional para responder a las necesidades de los refugiados en el contexto europeo tras la Primera y Segunda Guerras Mundiales. Tras la Primera Guerra Mundial, la Sociedad de Naciones respondió a la insistencia de los organismos de voluntarios que se ocupaban de las personas desplazadas en Europa y nombraron al primer Alto Comisario para los Refugiados. Tras

---

## Refugiados: el desafío de una cuestión de justicia global

---

la Segunda Guerra Mundial, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1951, creó, con carácter provisional, el Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El ACNUR tiene dos funciones básicas: 1) aportar protección a los refugiados y establecer estándares internacionales mínimos para su reconocimiento y el trato que se les dispense y 2) promover y facilitar, sea la repatriación a sus países de origen o el reasentamiento y asimilación en los países de acogida.

Las principales armas del ACNUR para lograr estos objetivos fueron el Convenio de 1951 y el Protocolo de 1965 relativos al *Status* de los Refugiados (el Protocolo de 1976 eliminó la cláusula del Convenio de 1951 que restringía el concepto de refugiados a los individuos "con motivo de los acontecimientos anteriores a 1951").

Noventa y seis países firmaron, tanto el Convenio como el Protocolo, tres países han firmado sólo el Convenio de 1951 y otros tres, incluidos los Estados Unidos, han firmado sólo el Protocolo de 1967.

Estas armas del ACNUR continúan siendo la fuente de la definición más comúnmente dada del "refugiado" como cualquier persona "que debido a un miedo bien fundado de verse perseguido por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social en particular o simpatías a una ideología política determinada, se halla fuera del país de su ciudadanía y no puede o, debido a su miedo, no desea someterse a la protección de dicho país". (ACNUR, *Resumen*, págs. 6, 11 y 40; en adelante nos referiremos al mismo como *Manual*). Los artículos y documentos derivados especifican las responsabilidades que los gobiernos tienen hacia aquellos que se han visto conceder el *status* legal de refugiado.

En 1969, la Organización para la Unidad Africana (OUA), reflejando los problemas específicos de Africa, amplió la definición hasta incluir a "toda persona, que, debido a agresión externa, ocupación, dominación extranjera o acontecimientos que perturben seriamente el orden público en cualquier parte de su país de origen o nacionalidad, se ve obligada a abandonar su lugar de residencia habitual con el fin de buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o nacionalidad" (ACNUR, *Manual*, pág. 194). Treinta y cuatro estados miembros han firmado este Convenio de la OUA, que entró en vigor el 20 de junio de 1974. Adhiriéndose a este Convenio, un país acuerda no denegar asilo y no repatriar a ninguna persona cuya integridad se vería amenazada por volver a su país. El Convenio también estipula que la concesión de asilo no debería ser interpretada como un acto hostil por ningún otro Estado. Aunque no todos los países africanos han firmado el Convenio, éste ha reforzado los derechos de los refugiados a través del continente.

**b) Limitaciones de las definiciones**

Aunque las limitaciones de la definición oficial del ACNUR son bien conocidas, siguen en vigor porque algunos países las utilizan para sus propios propósitos. Algunas de estas limitaciones están reflejadas en el *Manual* del ACNUR que fue preparado para facilitar la interpretación de los "procedimientos y criterios para la determinación del *status* de refugiado" (1979b). La primera limitación se refiere a la frase del "miedo bien fundado de verse perseguido", puesto que la nota dominante es la huida precipitada. Aportando algunas normas que determinen los elementos "subjetivos" del miedo, el *Manual* cita "un juicio de la personalidad del solicitante" y una consideración de "todo aquello que pueda servir para indicar que el motivo predominante de esta petición es el miedo". (págs. 40-41). Las normas apuntan cuál es la dificultad inherente: si el miedo es subjetivo ¿cuáles son las bases que pueden determinar objetivamente si el miedo es "bien fundado"? Presumiblemente, el espíritu de esta frase es el de determinar que la situación justifica una reacción de miedo. El funcionario que examine el caso ha de conocer las condiciones particulares en el país de origen del candidato. Tal conocimiento, dice el *Manual*, "es un elemento importante a la hora de determinar la credibilidad que pueda merecer el solicitante" (p. 42).

Otra limitación se refiere al motivo preciso de la huida del refugiado, principalmente "persecución". Aunque el *Manual* reconoce que otros motivos para la huida son perentorios y comprensibles, sólo la huida da derecho a una persona al *status* de refugiado. Este único motivo "automáticamente convierte todas las demás razones para la huida en poco importante para la definición" (pág. 39). El *Manual* admite que "no hay una definición universalmente aceptada de la persecución; varios intentos de formular tal definición han tenido escaso resultado" (p. 51). Otro párrafo reconoce que las "expresiones 'miedo de persecución' o incluso 'persecución' no suelen formar parte del vocabulario de un refugiado (pág. 46) pero no menciona el miedo resultante de una guerra".

Una tercera limitación de la definición de refugiado es la especificación de que un refugiado "esté fuera del país de su nacionalidad". En su Requisito, el *Manual* dice sólo: "No hay excepciones a esta regla. La protección internacional no puede entrar en juego mientras que la persona esté dentro de la jurisdicción internacional de su país de origen" (p. 88).

El *Manual* hace hincapié en que el proceso de examen de un refugiado combina una cuidadosa revisión de los elementos objetivos y subjetivos. Este proceso de examen pide una consideración detallada y

---

## Refugiados: el desafío de una cuestión de justicia global

---

profunda de la personalidad del solicitante, de su identidad social y familiar, de su experiencia, así como un muy razonado estudio de cuáles eran sus condiciones en su país de origen. Este proceso da por sentadas dos condiciones 1) los refugiados a título individual llevan consigo un expediente que documente sus antecedentes y las circunstancias de su huida, y 2) los funcionarios que examinen el caso tienen tiempo y poseen la formación precisa para evaluar esta información en relación con las condiciones que se dan en el país de origen. Cuando uno considera el número de refugiados que llegan a los centros de recepción, el desorden y el trauma de su huida, la limitada preparación de los a veces hostiles funcionarios y la complejidad de muchas situaciones que generan refugiados, las recomendaciones del *Manual* para un proceso de examen tan atrayente distan mucho de ser realistas.

Estas limitaciones de los instrumentos del ACNUR y el proceso de examen propuesto vienen dados por el hecho de que ambos están basados en un concepto de refugiado que se originó en la Europa de la última post-guerra mundial, cuando la población refugiada era relativamente estable y diferenciada. Los cambios en el carácter y el grado de complejidad de las poblaciones desplazadas y los flujos de refugiados desde entonces convierten la definición primera de refugiado en inútil y el proceso de examen en inadecuado. Como hace notar un experto en la materia: "Cómo se define a un refugiado incluye implícitamente una comprensión de los determinantes de la migración internacional y en qué modo los refugiados son diferentes de los otros migrantes" (Keely, pág. 13). Distinciones arbitrarias entre migrantes económicos y políticos, exiliados políticos y fugitivos producen resultados en la política de aplicación que a menudo son destructivos e inhumanos.

Quizá la fuerza principal, así como la mayor debilidad de las armas que tiene el ACNUR consiste en el hecho de que son documentos internacionales. Como tales tienen una influencia amplia y persuasiva. Sean o no signatarios los Estados, los instrumentos representan un consenso internacional de conducta admisible hacia los refugiados. Mientras que los documentos no sean vinculantes y los países sigan sin sufrir sanciones de las Naciones Unidas, tal incumplimiento puede generar críticas a nivel internacional, basadas en los estándares del ACNUR, y expresadas en el lenguaje del ACNUR. Pero precisamente porque "son el resultado de conferencias internacionales, y, por ello, representan compromisos negociados internacionalmente" (Congreso de los EE.UU. 1980, pág. XVII), los instrumentos son suficientemente generales para ser inocuos a veces. Ello se hace evidente cuando se examinan los grupos a los que dichos instrumentos y la comunidad internacional rehúsan reconocer como refugiados.

## LOS REFUGIADOS "EXCLUIDOS"

### a) Personas desplazadas dentro del país

Además de las limitaciones antes citadas, los instrumentos del ACNUR tienen otros defectos. En primer lugar, niegan el *status* de refugiado a personas desplazadas dentro de su país. Por definición, un refugiado ha de estar "fuera del país de su nacionalidad". El *Manual* del ACNUR refuerza este punto con la afirmación: "No hay excepciones a esta regla". El punto central no es desde luego la seguridad de los refugiados sino los derechos "soberanos" de los Estados. Para evitar el dilema político de acusaciones de intervención y salvaguardar los derechos soberanos de un Estado, la protección internacional puede ser asegurada sólo a quienes hayan cruzado un límite internacional. Este requisito de la frontera puede resultar lógico desde un punto de vista gubernamental; no protege a los individuos que se ven amenazados por su gobierno o por una guerra civil.

Este requisito es particularmente inadecuado en Africa, donde las fronteras fueron arbitrariamente trazadas por las potencias colonizadoras europeas hace un siglo y son frecuentemente una causa generadora de refugiados. Pero incluso cuando las fronteras tienen otras bases de legitimación, se ven a menudo cruzadas ilegalmente durante los levantamientos que acaban dando lugar a la generación de refugiados. Durante tales periodos, es imposible definir, por no hablar de traspasar, una frontera internacional.

El requisito de "cruzar una frontera" es también poco apropiado e inadecuado para definir al "refugiado" en estas situaciones en que el propio gobierno es la fuente de la "persecución" y amenaza las vidas y seguridad de sus ciudadanos. En tal situación en que el gobierno bloquea simultáneamente salida o huida, los potenciales refugiados o personas desplazadas se ven convertidas en rehenes del Estado. La mayoría de los países occidentales reconocen esta situación en Europa del Este y bajo los regímenes comunistas. Los EE.UU. principal potencia occidental, está menos deseoso de reconocer la existencia de tal situación en otros regímenes represivos, especialmente aquellos con los que mantiene lazos de "seguridad" como El Salvador y Sudáfrica. En El Salvador, por ejemplo, los civiles desplazados se han visto encarcelados y muchos que intentaron huir fueron exterminados al cruzar la frontera. En tales situaciones, las personas desplazadas internamente precisan de protección internacional, tanto o más que aquellos que consiguen escapar del país.

---

## Refugiados: el desafío de una cuestión de justicia global

---

### b) Víctimas de operaciones militares

Los documentos del ACNUR excluyen o no entran a considerar una segunda categoría de personas desplazadas; las víctimas de operaciones militares. Las Convenciones de Ginebra de 1949 de Protección de las Víctimas de Guerra sólo abordaban el problema de las víctimas de conflictos internacionales armados. Hoy, las operaciones militares internas, a menudo entre grupos que son apoyados por potencias extranjeras, son una de las causas principales de la existencia de refugiados y personas desplazadas. Esta es la situación en Angola, donde el gobierno ha pedido a la URSS y Cuba asistencia militar para combatir a las fuerzas antigubernamentales del UNITA, movilizadas por Sudáfrica y apoyadas activamente por los Estados Unidos. En otro lado del continente, en Mozambique, las fuerzas antigubernamentales, dirigidas y apoyadas por las fuerzas de seguridad sudafricanas y grupos derechistas portugueses y de Europa Occidental, están desplazando a cientos de miles de personas y creando condiciones de hambruna a través del país.

En periodos más tempranos, en que las guerras eran disputadas entre países, el control de una población era la finalidad, y no el medio de la guerra. En muchas situaciones contemporáneas, no obstante, el control de la población se ha convertido en un método de combatir al "enemigo", a quienes los militares ya no definen como a un ejército extranjero sino como elementos antigubernamentales entre la población local. Estas fuerzas antigubernamentales o guerrillas pueden ser llamados "luchadores por la libertad" o "terroristas" dependiendo de las propias preferencias geo-políticas y la interpretación de la situación.

Este nuevo tipo de guerra entre tropas gubernamentales y guerrillas puede convertirse raras veces en batalla abierta. Más a menudo el conflicto se desarrolla en el seno y alrededor de una población que sufre sus consecuencias. Las guerrillas atacan y las tropas gubernamentales responden "barriando" a la población civil local, que puede o no apoyar a las guerrillas. La estrategia, a veces, culmina en una operación de "supresión de base" que se traduce en un intento por la fuerza de separar a las guerrillas de sus bases de apoyo entre la población local reubicando o simplemente destruyendo comunidades enteras. De ello resulta que las fuerzas militares se las ven con guerrilleros esquivos mucho menos que con una vulnerable población civil.

### c) Refugiados económicos

Los documentos del ACNUR también excluyen específicamente del *status* de refugiados a individuos y/o grupos que huyen de situaciones

---

Michael J. Schultheis

---

económicas opresivas (o "persecución" económica). El *Manual* del ACNUR explica que si un individuo sólo se ve "movido por consideraciones exclusivamente económicas, es siempre un migrante económico y no un refugiado" (pág. 62). El *Manual* no obstante reconoce que "a veces la línea que separa a un migrante económico de un refugiado es muy sutil (...) (por lo que) lo que resulta a primera vista ser un motivo fundamentalmente económico puede también incluir un contenido político" (pág. 63). No obstante, el *Manual* ofrece orientaciones a los funcionarios de inmigración sobre de quién es la responsabilidad de distinguir entre un "emigrante económico" y un "refugiado".

Esta diferencia está lejos de ser puramente académica para los miles de salvadoreños y guatemaltecos que han huido de la lucha en su país para refugiarse en los EE.UU. y Canadá. El Servicio de Naturalización e Inmigración de los EE.UU. (SNI) a través de sus funcionarios rehusa las peticiones de asilo, excepto las de un contingente muy poco significativo, alegando que son "refugiados económicos" (véase G. MacEoin y N. Riley, págs. 37-41). El movimiento "Santuario" en los EE.UU. desafía la postura del SNI en los tribunales, arguyendo que estos peticionarios de asilo reúnen los requisitos para ser refugiados, según los documentos del ACNUR (véase I. Blau, particularmente págs. 39-74).

Como hace notar el *Manual* del ACNUR, no obstante, los "refugiados económicos" son a menudo "refugiados políticos". Una distinción somera entre ambos puede no tener sentido. Negarse a reconocer esta realidad es ignorar las estructuras de opresión que se dan en las sociedades modernas. Pero reconocer que las realidades económicas incluyen decisiones políticas no hace justicia completamente a la existencia de los "refugiados económicos". Según aquellos que les niegan asilo, dichas personas huyen de condiciones penosas pero no son víctimas de persecución. Consecuentemente, no se les puede considerar "refugiados" y no pueden ser beneficiarios de los derechos inherentes al *status* de refugiado. Una consideración más cuidadosa tendría en cuenta la relación entre penuria económica, condiciones económicas injustas y opresión política.

En resumen, pues, la condición de refugiado ha de aplicarse a muchos más casos que los pocos que el Protocolo y el Convenio del ACNUR incluyen en su definición. Estos resultan ser tres grupos generales: 1) los desprotegidos y perseguidos dentro de su propio país; 2) las víctimas de operaciones militares internas y guerras civiles; y 3) personas y grupos excluidos sistemáticamente del disfrute de recursos económicos y derechos políticos dentro de su país. El reconocimiento formal de la condición de refugiado es deseable, no sólo para que las per-

---

## Refugiados: el desafío de una cuestión de justicia global

---

sonas y los grupos de población victimizados puedan recurrir automáticamente al asilo internacional y a sus derechos legales, sino también para que la comunidad mundial pueda considerar los sistemas económicos y políticos que crean a los refugiados. Es éste un paso esencial si deseamos atacar las causas subyacentes.

### Atacar las causas

¿Por qué la comunidad mundial es incapaz de atacar las causas subyacentes que generan a los refugiados? La respuesta puede hallarse en la tendencia a legitimar los sistemas sociales dominantes y a subestimar los interrogantes que se plantean sobre la conducta de esos sistemas. Estos grupos gobernantes en las potencias mundiales dominantes continúan articulando una visión del mundo que prevaleció en el período de preguerra que precedió a la Segunda Guerra Mundial. Tienden a negar muchos de los cambios significativos que se han dado en los sistemas económicos y políticos mundiales y las crecientes interdependencias en las relaciones entre los protagonistas y los que ostentan papeles menores. En consecuencia, las respuestas de los EE.UU. y de la Unión Soviética a una integración avanzada de los sistemas económico y político mundiales están ampliamente condicionadas a consideraciones ideológicas y de seguridad. Así, se oponen a muchas iniciativas institucionales nuevas y a esas formas de cooperación que quieren combatir esas interdependencias y combatir esas posiciones dominantes.

Tres otros factores contribuyen a este punto sin salida y hacen que los movimientos creativos por el cambio sean aún más difíciles. El primero es la crisis actual de la economía mundial. Estructural en su naturaleza, incluye cambios fundamentales en los roles de producción y demanda en el mundo; los países industrializados han transferido el peso del ajuste a los sectores más pobres de sus propios países y a países pobres del Tercer Mundo. Ello es más evidente en la impresionante deuda que atenaza e inmoviliza los países más pobres (véase el reciente documento de la Comisión Pontificia *Iustitia et Pax* sobre la deuda externa). Esta crisis económica generalizada será resuelta sólo con la acción cooperativa de los países industrializados, trabajando en colaboración con los países en desarrollo. A medida que la crisis se agrava, la situación de los países pobres se hace aún más difícil.

El segundo factor, una derivación del primero, es la proliferación de los estados de emergencia. Tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética favorecen la militarización de la política internacional y la implantación de estados de emergencia a través del mundo. En ello se ven alentados por los fabricantes de armas y los ministerios de defensa

---

Michael J. Schultheis

---

en casi todos los países altamente industrializados. Estas políticas y la alarmante comercialización de armas se dan la mano con la generación de refugiados.

El tercer factor es la consecuencia lógica, aunque deplorable, de las otras dos. Con la intensificación del conflicto Este-Oeste, las superpotencias no han hecho más que intensificar su participación en las instituciones internacionales y regionales de cooperación. Desde el principio de los años ochenta, muchas asociaciones de cooperación global se han visto bloqueadas, excepto en lo que respecta a las alianzas militares. Los Estados Unidos son especialmente culpables de ello. La Administración Reagan ha trabajado continuamente para debilitar a las Naciones Unidas y sus organismos y reforzar los acuerdos bilaterales con los países aliados. Actuando a menudo aisladamente, ha rehusado participar en negociaciones globales en temas económicos globales dentro del marco de las Naciones Unidas. A principios de 1983, se negó a firmar la Conferencia de la Ley de los Mares, que Administraciones anteriores habían ayudado a negociar durante más de una década. También debe hacerse constar que la Unión Soviética jamás ha promovido un organismo mundial operativo para el beneficio de la comunidad de naciones.

La conclusión de este análisis es que por la definición de los movimientos de cambio en el sistema mundial en términos de conflicto Este-Oeste, los actores dominantes han polarizado hasta tal punto a las naciones del mundo que las consideraciones ideológicas y de seguridad han convertido el cambio cooperativo institucional en el marco de los sistemas dominantes mundiales en algo extremadamente difícil. La consecuencia de ello es que grandes colectivos de refugiados son la consecuencia directa de esta polarización y este callejón sin salida.

Los refugiados presentan a las comunidades religiosa y mundial varios desafíos. Nos desafían a comprender que los refugiados no son individuos aislados sino víctimas de fuerzas que a menudo se hallan fuera de las fronteras de sus propios países. Nos retan a no perder nunca de vista la situación de las víctimas. Los refugiados son personas, familias y grupos que necesitan ayuda para hacer frente a sus necesidades inmediatas y para rehacer de nuevo su vida, sea en su propio país o en uno de acogida. Finalmente, nos desafían a trabajar por soluciones duraderas para estas causas subyacentes.

#### **¿PERO QUE SOLUCIONES?**

En términos de números, la población global de refugiados puede no ser mayor de lo que era en diferentes épocas del pasado. Por ejemplo, si tenemos en cuenta la cantidad de gente que hubo de cambiar su residen-

---

## Refugiados: el desafío de una cuestión de justicia global

---

cia durante la partición de la India a finales de los años cuarenta. Sin embargo, el "problema" de los refugiados, si podemos usar esta expresión, se ha hecho hoy aún más crítico. Los países industrializados, que han de hacer frente a sus propios problemas de desempleo y prioridades militares, están empezando a considerar a los refugiados como un problema del mundo subdesarrollado, como otra señal de que los países en vías de desarrollo son incapaces de hacer frente a sus propias dificultades de un modo "civilizado". Así, a través de Europa, hay esfuerzos coordinados para cerrar fronteras y limitar drásticamente la entrada, incluso el *status* legal de los solicitantes de asilo.

Esta actitud es otra manera de cargar la culpa sobre las víctimas. Desgraciadamente, a medida que esta visión gana adeptos, hay menos simpatías y menos dotaciones económicas para los desplazados y la gente sin hogar en nuestros propios países y los refugiados en otras partes del mundo. Además, esta actitud representa una huida de la realidad y de la responsabilidad. El no reconocer que los principales contingentes de refugiados en el mundo hoy son consecuencia directa o indirecta de las actuaciones de factores cuyos orígenes se hallan fundamentalmente fuera de las fronteras de los países que generan refugiados hoy, sólo acentúa el carácter crítico de la situación actual del refugiado.

La situación contemporánea del refugiado difiere fundamentalmente de la situación existente en Occidente tras la Primera Guerra Mundial. Esto es incuestionablemente cierto en términos de las dimensiones numéricas y geográficas de la crisis. Pero en un sentido estructural mucho más profundo, la situación presenta nuevos retos a aquellos que respondan realmente a las necesidades de los refugiados de hoy.

Por una parte, los refugiados nos fuerzan a reelaborar los convenios y documentos internacionales que definen al refugiado, para que dichos documentos reflejen mejor las condiciones presentes y actúen frente a las mismas. Aunque dichos convenios y documentos en el mejor de los casos pueden describir sólo una definición del refugiado que sea aceptable a los gobiernos, una mejor comprensión de las limitaciones y su uso constituye un primer paso para mejorarlos.

Por otra parte, los refugiados nos desafían a que comprendamos y atacemos las causas profundas que generan refugiados. El análisis de este documento sugiere que estas causas están comprendidas dentro de la dinámica de las instituciones y estructuras económicas y geopolíticas del mundo de hoy. El sistema mundial, progresivamente más interdependiente e integrado, se polariza a lo largo de las líneas que marcan el enfrentamiento Este-Oeste. Los Estados Unidos y la Unión Soviética, separadas por diferencias ideológicas y preocupadas por sus necesida-

---

Michael J. Schultheis

---

des de seguridad nacional, conjuntamente impiden el nacimiento de nuevas instituciones y nuevas asociaciones de cooperación que puedan combatir los problemas económicos y políticos globales. No hay manera de saber cómo serán estas instituciones pero son la llave de la transformación del presente sistema.

Los refugiados nos enfrentan con otro desafío, el desafío que anima y dirige todas las acciones para la transformación del presente sistema mundial. Este cambio viene de las voces de los propios refugiados. Se halla bien expresado en estas palabras: "(...) un refugiado vive en una tierra de nadie, en la que el destellar de sueños pasados se convierte gradualmente en sueños, y las esperanzas se desvanecen. A un refugiado normalmente le queda poco, excepto mucho tiempo para esperar un futuro incierto. Esto es incertidumbre, que se hace intolerable, que deshumaniza y que reclama soluciones. ¿Pero qué soluciones?" (*Pro Mundi Vita*, p. 13).

Esta es la cuestión: "¿pero qué soluciones?". Como el Santo Padre Juan Pablo II hizo notar en 1983 a los diplomáticos acreditados ante el Vaticano: "Han de hacerse esfuerzos (...) a través de una política de justicia y paz, para liberarse de la causa de tan lamentable realidad (refugiados y hambruna) que no es una realidad inevitable. ¡Que nuestra generación haga el cambio!"

Las voces de los refugiados constituyen una guía fiable para estos esfuerzos. Nos hablan desde aquella tierra intermedia "donde el destellar de sueños pasados se convierte gradualmente en sueños y las esperanzas se desvanecen". En la prisa de su huida, lloran pidiendo comida, hogar y refugio. Cuando parece posible el amanecer, anhelan construir sus vidas de nuevo, sea volviendo a sus países de origen o reconstruyendo sus vidas en otro lugar. Finalmente, nos piden más que eso. Nos piden que trabajemos sin cesar para transformar los sistemas políticos y económicos que siguen forzándoles a huir.

Septiembre, 1987

#### BIBLIOGRAFIA

- Blau, Ignatius: *Esta Tierra es Santa: Santuario Eclesiástico y Refugiados Centroamericanos*. Nueva York, ediciones Paulinas, 1985.
- Juan Pablo II: *Una voz para los que no la tienen*. Observaciones a los diplomáticos acreditados ante el Vaticano, 15 de enero de 1983, NC, traducción de noticias.
- Keely, Charles B.: *Política Global de Refugiados: El caso de una estrategia orientada hacia el desarrollo*. Nueva York. El Consejo de Poblaciones, 1981.
- McEoin, Gary y Navita Riley: *Tierra no prometida: Política estadounidense de refugiados y el Imperio de la Ley*. Boston: Oxfam America, 1982.

---

## Refugiados: el desafío de una cuestión de justicia global

---

- Comisión Pontificia *Iustitia et Pax*: "Al servicio de la comunidad humana; una aproximación ética al problema de la deuda externa". 27 de diciembre de 1986. Ciudad del Vaticano, 1986.
- Pro mundi Vita: *Viviendo en la sombra de la muerte: la pena del refugiado africano. Dossier Africa* 16. Bruselas, Bélgica. Pro Mundi Vita, enero de 1981.
- Naciones Unidas, Oficina de Alto Comisariado para los Refugiados: *Recopilación de Documentos Internacionales relativos a los Refugiados* (Manual). Segunda Edición. Ginebra, ACNUR 1979.
- Sección de Información Pública del ACNUR: *Refugiados*, n.ºs. 35, 36, 43. Noviembre y Diciembre de 1986; Julio de 1987. Ginebra, ACNUR.
- Comité de los EE.UU. para los Refugiados: *Informe Mundial de Refugiados - 1981*. Nueva York. Comité de los EE.UU. para los refugiados.
- Informe de Refugiados Mundial: revista a 1986*. Nueva York. Servicio de Consejo Estadounidense para las nacionalidades, 1987.
- Congreso de los EE.UU. Servicio de Investigación del Congreso: *Crisis Mundial de Refugiados: La respuesta de la comunidad internacional. Informe preparado a petición del comité de asuntos jurídicos, Senado de los EE.UU. 2.ª sesión*, 19 de septiembre de 1980.