

5a. Reunión Especial del Comité de las Naciones Unidas contra el Terrorismo
y de las Organizaciones Internacionales, Regionales y
Subregionales

sobre

“La Prevención de la Movilidad Terrorista y la Seguridad Fronteriza Efectiva”

Centro de Conferencias de las Naciones Unidas
Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi (ONUN)
Nairobi, Kenya
28-31 de octubre de 2007

Discurso de apertura
sobre

“La conservación de la institución del asilo y de la protección de los refugiados
en el contexto de la lucha contra el terrorismo: la problemática
de la movilidad terrorista”

pronunciado por

George Okoth-Obbo
Director
División de Servicios de Protección Internacional
Sede del ACNUR
Ginebra, Suiza

Miércoles 31 de octubre de 2007

Distinguidos colegas
Amigos
Señoras y señores.

Al ACNUR se le ha encomendado el mandato de velar por la protección de los refugiados y de colaborar con los Estados en la búsqueda de soluciones para remediar sus problemas. Aunque la prevención del terrorismo no es como tal una responsabilidad que sea parte del mandato del ACNUR, nos complace estar aquí presentes hoy. Además, hemos colaborado de cerca con el Comité contra el Terrorismo en los respectivos aspectos sustanciales y organizacionales de esta reunión, así como en otros aspectos generales o particulares de las iniciativas antiterroristas que tienen relación con la responsabilidad del ACNUR de cumplir con su mandato de protección de los refugiados.

Existen buenas y profundas razones por las que el ACNUR debe, tanto de forma literal como figurada, participar en el escenario en que se están emprendiendo las iniciativas antiterroristas. En pocas palabras, la institución del asilo y la protección de los refugiados se han visto afectadas de forma crucial, por la problemática que ha surgido tanto del espectro del terrorismo en sí como de las medidas adoptadas para combatirlo, sin importar que estas puedan ser oportunas y adoptadas de manera legítima. En algunos aspectos esenciales, la naturaleza de esta convergencia está poniendo en peligro la integridad y quizá la supervivencia de la institución del asilo. Consideramos que es imperativo conservar y fortalecer esta institución. No cabe duda de que el ACNUR también reconoce plenamente que el terrorismo internacional representa amenazas y desafíos sin precedentes. Asimismo, el ACNUR apoya de lleno todos los esfuerzos legítimos orientados a salvaguardar la seguridad nacional e individual de todas las personas. Hoy deseo referirme a estas dos necesidades que a veces se consideran contradictorias y trataré en particular el problema de la movilidad terrorista. Deseo reiterar que el ACNUR considera que el sistema de asilo y de protección de los refugiados puede y debe ser reafirmado y valorado aun cuando se dé prioridad a las medidas legítimas que se deben adoptar para reprimir el terrorismo.

Espero que el documento de trabajo del ACNUR para esta reunión¹ les haya permitido familiarizarse con la naturaleza y los objetivos con que fue creado el régimen de asilo y de protección de los refugiados. Esta institución constituye el mecanismo por antonomasia de la protección internacional de los refugiados y ha sido creada y validada por el derecho internacional como tal, y en particular, por el Derecho Internacional de los Refugiados y de los Derechos Humanos. Más importante aún, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 subraya en el artículo 14 el derecho a buscar asilo y a disfrutar de él. Por su parte, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 estipulan en conjunto las obligaciones, los derechos y las responsabilidades fundamentales del sistema. Por lo tanto, el asilo está fundamentado en la ley. El asilo es por naturaleza un sistema humanitario, pacífico y apolítico que proporciona un marco estructurado de obligaciones, derechos y responsabilidades para la

¹ ACNUR, “Documento de antecedentes sobre la conservación de la institución del asilo y de protección de los refugiados en el contexto de la lucha contra el terrorismo: el problema de la movilidad terrorista”, documento en inglés.

protección de los individuos que se ven forzados a buscar seguridad lejos de su hogar por motivos de persecución, violencia, desplazamiento forzoso, y por otras violaciones graves de los derechos humanos, incluidas aquellas situaciones que surgen de actos terroristas.

No obstante, durante el tiempo transcurrido desde el 11 de septiembre, el significado y el propósito del régimen de asilo y de la protección de los refugiados, de los propios refugiados o de las personas que buscan protección del sistema, han sido gravemente mal entendidos, mal interpretados o incluso tergiversados, tanto de forma deliberada como fortuita, ya que las medidas que se han adoptado de manera legítima han tenido, en cualquier caso, repercusiones adversas. Entre otros aspectos, la institución del asilo no se considera en términos humanitarios sino que se considera como el lugar seguro o el heraldo de personas malintencionadas, y particularmente, de personas con fines terroristas. Actualmente muchos refugiados o solicitantes de asilo inducen en la imaginación popular la imagen de un terrorista. Quienes están afiliados a una etnia, religión o movimiento político específico son aún más vulnerables a este tipo de denigración, así como a diversas formas específicas de racismo, discriminación, xenofobia y otras formas de intolerancia, las cuales se han arraigado entre las poblaciones de refugiados, solicitantes de asilo y otros extranjeros, a la vez que el flagelo del terrorismo internacional se ha ampliado también como un asunto de preocupación pública. Ya sea por estas razones, o cuando existen sospechas específicas de intentos o inclinaciones terroristas, a muchos refugiados y solicitantes de asilo se les ha denegado el ingreso a un país determinado, y cuando éstos ya se encuentran en el territorio de un Estado, son detenidos, extraditados, devueltos o expulsados del mismo con un acceso limitado o sin acceso del todo a garantías legales procedimentales o a un proceso judicial, incluidas las medidas de entrega y de garantías diplomáticas.

Quisiera destacar que, de todos estos tipos de medidas, una de las preocupaciones más apremiantes del ACNUR respecto al antiterrorismo es que el principio cardinal de la no devolución, es decir, la protección que se brinda a los refugiados para que no sean devueltos a territorios donde ellos enfrenta un riesgo en cuanto a su seguridad y sus derechos humanos, corren grave peligro. Asimismo, algunos Estados han aplicado las cláusulas de exclusión estipuladas en el derecho de los refugiados, así como otros conceptos o instrumentos legales, administrativos y relativos a políticas; y lo han hecho de tal manera que se ha ampliado de forma considerable el ámbito de exclusión como tal, a la vez que se han restringido de manera significativa los derechos fundamentales y procedimentales. Se trata de una preocupación particular respecto a la adopción de tipos delictivos vinculados con el terrorismo que están definidos en la legislación nacional en términos amplios y ambiguos, pero que cuando se aplican a los refugiados, a los solicitantes de asilo e incluso a otros extranjeros, los ponen más allá de las intervenciones previstas, en términos de derechos legales y salvaguardas aplicables.

En cuanto a la movilidad terrorista en particular, ya hemos escuchado durante los últimos dos días que los Estados han adoptado diversas medidas orientadas a regular el ingreso o la salida de personas por sus fronteras y territorios. El objetivo de estas medidas consiste en restringir aún más los movimientos migratorios de mayor magnitud y el acceso y el

disfrute del derecho de asilo, incluso por medio de los sistemas de verificación de la identidad, la emisión de documentos de viaje y de identidad, los requisitos para obtener visas, la concesión de la condición legal, las sanciones a los transportistas, la interceptación, el acceso a los datos, la gestión e intercambio de información delictiva y de inteligencia, la expulsión, la extradición y otras formas de retorno. Para los refugiados resulta cada vez más difícil obtener documentos de viaje, así como el reconocimiento de los mismos y la autorización para viajar. En general, el espectro de medidas de este tipo que afectan el asilo y la protección de los refugiados han provocado una reducción cada vez mayor del espacio humanitario, pero sobre todo, de la capacidad de estos individuos de ejercer y disfrutar los derechos fundamentales de protección y los derechos humanos.

No pretendo sugerir de ninguna manera que todas estas medidas y sus repercusiones sean necesariamente malintencionadas. Desafortunadamente, la realidad es que las medidas de protección que brinda el sistema de asilo y de protección de los refugiados resultan atractivas para quienes pretenden utilizarlas con mala intención o abusar de ellas con fines perjudiciales. En el caso particular del terrorismo internacional, un estudio reciente parece confirmar que las solicitudes de asilo constituyen el principal método mediante el cual los sospechosos vinculados con el terrorismo logran ingresar a los países de acogida o a otros países². Ante esta situación, resulta más fácil comprender las razones por las cuales se ha difundido la percepción de que el asilo y la protección de los refugiados constituyen medios para canalizar el peligro desmesurado. Sin embargo, lo importante es que, desde esta perspectiva, el sistema deja de considerarse como un sistema que debería ser valorado en el ámbito jurídico y que debería ser defendido y estar sujeto a la diligencia debida, para convertirse en un sistema en el que las medidas de control, restricción y supresión que fomentan y sustentan las medidas antiterroristas se consideran adecuadas y aplicables. Es así como los refugiados han llegado a tener que enfrentarse con una terrible situación de doble riesgo que no les permite vivir en condiciones de seguridad ni en sus países de origen ni en los países donde se han visto obligados a buscar asilo.

Se trata de una tendencia que todos los actores de los derechos humanos deben contribuir a atenuar, y más importante aún, a revertir. Deseo proponer que las acciones necesarias para perseguir este objetivo se desarrollen en cuatro ámbitos principales: el primero es el esfuerzo que se debe emprender en el ámbito político; el segundo es el esfuerzo que se debe emprender en el ámbito de la reafirmación; el tercero es el esfuerzo que se debe emprender en el ámbito de la implementación y la diligencia debida; y el cuarto es la creación de un marco que contribuya a fomentar y mejorar la sinergia, la cooperación y la solidaridad internacional.

En cuanto al esfuerzo político, deseo llamar la atención sobre la urgencia que existe de detener la tendencia a estereotipar, estigmatizar, infamar y a vincular a los refugiados con el terrorismo. Tal y como lo manifestó ayer el Comisionado de la Policía de Kenya, el hecho de que uno o más autores de actos terroristas se hayan hecho pasar por refugiados o solicitantes de asilo no significa, ni mucho menos justifica, que los millones de

² Robert S Leiken y Steven Brooke, "El análisis cuantitativo del terrorismo y de la migración: Una exploración inicial", Vol. 18, **Terrorismo y violencia política**, 503-521 (2006), documento en inglés.

refugiados o de solicitantes de asilo que están a derecho sean considerados y tachados de terroristas. Sabemos que también hay quienes han abusado y han hecho mal uso de las visas de estudiante, de negocio, de turista, de migrante y de reunificación familiar, pero, a diferencia de los refugiados, esto no ha provocado ni justificado que estas personas sean consideradas como medios para difundir el terrorismo mundial. Estoy plenamente consciente de que, en circunstancias especiales, conviene adoptar las medidas necesarias para mantener la cordura y la tranquilidad en la sociedad cuando existe una fuerte tendencia a nivel nacional de adjudicar el peligro a una determinada fuente extranjera y cuando dicha tendencia está fuertemente arraigada como sentimiento nacional. Es por esta razón que, al describir este esfuerzo como una tarea política, me refiero en particular a la responsabilidad que tiene la clase política, en momentos como los actuales, de abogar por este esfuerzo que, aunque sin duda será difícil, es también crucial.

En cuanto a la reafirmación, me refiero a la necesidad de procurar que el régimen del asilo y de protección de los refugiados no se relegue a un segundo o incluso tercer plano en la lucha contra el terrorismo. En efecto, las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad han señalado en forma reiterada que las medidas antiterroristas no deben ser contrarias al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ni al Derecho Internacional Humanitario o al Derecho Internacional de los Refugiados. Asimismo, estas resoluciones han estipulado que las medidas antiterroristas deben contemplar el Derecho Internacional de los Refugiados como normas de cumplimiento. En este sentido, considero que, a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados, las medidas antiterroristas no deben menoscabar ni contradecir el principio crucial del sistema de asilo y de protección de los refugiados al cual me referiré más adelante cuando hable sobre la imperiosa necesidad que existe de implementar y sobre todo de profundizar la diligencia debida y de cumplir con ella.

Existen dos vías para cumplir con este último imperativo. En cuanto a la primera, reitero, a manera de mantra, la necesidad de que las medidas antiterroristas sean implementadas de forma que guarden equilibrio y sean coherentes con el estado de derecho y con el derecho internacional humanitario, de los refugiados, y de los derechos humanos. Durante los últimos dos días, muchos oradores aquí han reiterado, a manera de recordatorio, esta consideración primordial. Sin embargo, deseo referirme en mayor detalle sobre lo que esto implica en el ámbito del derecho de los refugiados. Es imperativo que se respeten los principios cardinales del sistema del asilo, comenzando con la admisión de los solicitantes de asilo al territorio donde buscan asilo, y permitiéndoles el acceso a los derechos fundamentales y procedimentales como parte del proceso de la resolución de su solicitud y la determinación de la condición de refugiado. En segundo lugar, los refugiados y los solicitantes de asilo no deben ser tratados asumiendo su culpabilidad o considerándolos como posibles terroristas, ya que este enfoque aumenta su vulnerabilidad para que sean sometidos a procesos penales y no al sistema de protección. Esto significa que la detención administrativa, de carácter no penal y ni justiciable no debe convertirse en el recurso ni el fin principal para tratar los casos de nuevos refugiados y solicitantes de asilo.

En el caso particular de la movilidad de los refugiados, se trata de un aspecto esencial del proceso de búsqueda y de la instrumentalización del asilo y de la protección que no debe equipararse ni tratarse de la misma forma que la movilidad terrorista, pues la movilidad terrorista consiste en desplazarse con el fin de realizar actos ilícitos capitales, o bien huir luego de haberlos cometido, y por lo tanto, amerita la represión o la aplicación del sistema penal.

Por último, las diversas medidas que podrían llegar en su conjunto a amenazar el principio de no devolución –incluidas la expulsión, la extradición y otras formas de retorno o devolución- deberían estar condicionadas fundamentalmente por la exigencia de legitimidad judicial sobre la cual se fundamentan en el Derecho Internacional de los Refugiados.

La segunda vía de acción está relacionada con los instrumentos legales, operacionales y de políticas que ya existen dentro del mismo sistema de refugiados. Cuando se aplican de manera efectiva, estos instrumentos pueden generar importantes dividendos en materia de seguridad nacional, incluso en el contexto antiterrorista. Quisiera referirme a tres instrumentos en particular: primero, a la determinación de la condición de refugiado; segundo: al principio de exclusión de la condición de refugiado, y tercero: al sistema de gestión integral de los refugiados. Cuando se aplican de manera adecuada, estos tres instrumentos se encargan por sí mismos de no brindar protección internacional a las personas que no la merecen, incluidas aquellas de quienes existen motivos fundados de haber cometido delitos graves, o quienes tratan de abusar o hacer mal uso del sistema de asilo por las mismas razones.

Destaco este punto con plena conciencia de los desafíos concretos que requieren soluciones. Uno de los desafíos fundamentales, que ya se ha señalado en esta reunión, está relacionado con la disponibilidad y el intercambio de información que sustentaría de forma legítima la determinación de la condición de refugiado, sobre todo en aquellos casos que involucren a personas que traten de aprovecharse de forma perniciosa de la condición de refugiado. Las agencias humanitarias como el ACNUR tienen serias limitaciones para recabar la información sensible de inteligencia que podrían fundamentar en gran medida las decisiones relativas a la exclusión, como es el caso de los operadores terroristas. Por lo tanto, considero que las discusiones que se han sostenido en esta reunión, relacionadas con el régimen de sanciones contra Al-Qaeda y los talibanes estipuladas en la Resolución 1267 han sido muy interesantes y podrían constituir una posible solución. Es evidente que el depositario de información de este régimen, más allá de las listas de divulgación pública, resultaría de extrema relevancia tanto para casos generales como individuales. Cabe preguntarse entonces si existe espacio para determinar de qué manera se podría compartir dicha información en aquellas situaciones en que haya que tomar decisiones complejas relativas a la exclusión de la condición de refugiado. Más allá del marco de la Resolución 1267, convendría explorar si existen formas en que las entidades nacionales, regionales, subregionales o internacionales podrían proporcionar información similar, las cuales sin duda disponen de ella en mayor cantidad y detalle que el ACNUR.

Antes de concluir con la cuestión de la sinergia y la cooperación internacional, permítanme referirme brevemente sobre el tema de la gestión integral de los refugiados que mencioné anteriormente. Deseo enfocarme en particular, en una situación que es común en muchos de los países en que opera el ACNUR. Más allá de las medidas de control fronterizo, la gestión del asilo y de los asuntos de los refugiados abarca una gama más amplia de estructuras jurídicas, institucionales, operativas y de políticas, las cuales en efecto, deben formar parte del ciclo completo de la experiencia del refugiado. Entre ellas figuran, como aspectos esenciales, la determinación de la condición de refugiado, el registro, la documentación, y quizá el aspecto más importante de todos en el contexto del tema de esta reunión, la disposición de un sistema de datos y de registro. Desafortunadamente, en muchos países, no se dispone de este equipo fundamental. También es usual que no exista un marco nacional legislativo ni de políticas. Más aún, el ACNUR muchas veces se ve obligado a asumir la responsabilidad de proporcionar estos sistemas cuando en realidad se trata de características claves de las responsabilidades de los Estados. Los mandatos humanitarios, como el del ACNUR, solamente permiten contemplar los aspectos críticos relacionados con los derechos, las leyes, el orden y la aplicación de la normativa respectiva en aquellos casos en que se alegue que los refugiados o solicitantes de asilo que se encuentren en un país determinado, o que transiten por él, se hayan visto involucrados en actividades terroristas. Por consiguiente, es crucial la capacitación de los Estados en los conocimientos necesarios institucionales, legales y en materia de política, y que dispongan del personal adecuado para poder distinguir las situaciones que traten propiamente sobre el asilo y la protección de los refugiados y diferenciarlas de las situaciones antiterroristas.

Por último, deseo referirme al imperativo que existe de explotar las economías de la sinergia, la cooperación y la solidaridad. Después del 11 de septiembre, el ACNUR y otros organismos hicieron los ajustes de políticas y operativos necesarios en su labor y en los instrumentos pertinentes a raíz de este acontecimiento y de sus consecuencias. No obstante, en cuanto a la cooperación institucional con otros actores, la organización apenas ha comenzado a familiarizarse con la labor del Comité Antiterrorista y a colaborar cada vez más con sus acciones, lo cual ha permitido al ACNUR percatarse de las oportunidades y de las economías de escala que se deben aprovechar en este ámbito por medio del fomento más decidido de la cooperación, la solidaridad y la asociación internacional. Este evento, que ha logrado reunir a una mayor cantidad de actores, ha servido también para reflexionar sobre el valor tan importante que representa dicha asociación para la labor del ACNUR, sobre todo en lo que respecta a las organizaciones hermanas o afines como la ONUDD, la OACI, la OIM y la OMA. Y por supuesto que hay mucho más organizaciones regionales, subregionales e internacionales que entran en juego en este escenario. No obstante, no existe a la fecha un foro integral permanente que reúna a todos estos actores y que permita plantear un enfoque o un plan de trabajo coherente e integrado, ni intercambiar información o fortalecer vínculos de forma sistemática y previsible. Me permito concluir este tema reiterando la disposición que tiene el ACNUR de continuar colaborando con los Estados para que puedan cumplir a cabalidad y de manera correcta las obligaciones que tienen con los refugiados, a la vez que éstos cumplen también con los imperativos antiterroristas. Asimismo, reitero la disposición del ACNUR para colaborar con todos los otros actores a fin de promover la

sinergia, las ventajas comparativas y la solidaridad de conformidad con el mandato, los objetivos, la imagen y la reputación internacional del ACNUR.

Agradezco profundamente su amable atención.