

Comentarios al Comité Contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad de la ONU

Por: Volker Türk, Alto Comisionado Auxiliar para la Protección | 05 de abril de 2017

Sr. Presidente,

Excelencias,

Damas y Caballeros,

Quiero comenzar agradeciéndoles la oportunidad de dirigirme a este Comité y ofrecer las perspectivas del ACNUR sobre la relación entre la seguridad y la protección internacional de los refugiados.

En muchos lugares del mundo, la violencia derivada específicamente de los conflictos violentos, los grupos extremistas y el crimen organizado se han convertido en algo normal en el diario vivir. Usualmente, estas situaciones tienen raíces más profundas, derivadas de una creciente inequidad, una debilidad en el Estado de derecho, y una pobre gobernanza. Algunos inclusive son resultado de los impactos adversos que ha tenido el cambio climático sobre su entorno, lo que puede provocar una mayor competencia por los escasos recursos. En ningún lugar la inseguridad es más visible que en la vida de los 21,7 millones de refugiados y más de 36,4 millones de desplazados internos en el mundo¹. La mayoría de los refugiados huyen a países en su región inmediata, particularmente en África Subsahariana, el Medio Oriente, partes de Asia, América Latina y Turquía. Cifras menores de personas también están continuando con su viaje, en su mayoría a través del Mar Mediterráneo hacia Europa y otros lugares. A pesar de que hemos presenciado, y continuamos presenciando, muchas expresiones de compasión y solidaridad como respuesta a la situación de los refugiados, también vemos cómo políticas divisorias y la xenofobia cobran fuerza, amplificadas por un discurso poco informado en los medios de comunicación y en otros foros públicos. Esto también juega un rol en los actuales debates que rodean las amenazas relacionadas con el terrorismo y los flujos de refugiados.

En este contexto, me gustaría plantear una serie de consideraciones clave desde la perspectiva del ACNUR, las cuales podrían abordar efectivamente las preocupaciones de seguridad dentro del contexto de los refugiados.

Primero, procurar la seguridad y proteger a los refugiados deben ser entendidos como objetivos complementarios.

En nuestra experiencia, tanto la seguridad como la protección se prestan mejor mediante un enfoque integrado basado en este principio. Las medidas para asegurar el acceso a la seguridad y a la protección de quienes están en necesidad, incluyendo a quienes huyen del terror, también puede salvaguardar la seguridad de los países y las comunidades de tránsito y acogida. En la práctica, sin embargo, las preocupaciones de seguridad parecen opacar las consideraciones humanitarias y de protección igualmente apremiantes. Esto es notable en las políticas fronterizas restrictivas que se aplican en una serie de países de diferentes regiones. El acceso al territorio es cada vez más limitado con la introducción de barreras físicas para la entrada, así como requerimientos de visa y prácticas de interdicción. Tales medidas a menudo se justifican en el nombre de la seguridad o se basan en agendas domésticas que de hecho no se relacionan con la presencia de refugiados.

Sin embargo, como una organización que trabaja con Gobiernos de todos los continentes, el ACNUR ha visto cómo el priorizar la seguridad sobre la protección rara vez tiene el resultado deseado. Las medidas como el rechazo de los refugiados y los solicitantes de asilo en las fronteras, la detención y la restricción al acceso, combinadas con pocas vías seguras y regulares para la seguridad, no pueden ser la respuesta. El impacto de tales medidas es simplemente el desvío de movimientos de refugiados a lo largo de otras rutas y el agravamiento de situaciones ya precarias en regiones envueltas por el conflicto. Peor aún, sin caminos seguros y regulares a la seguridad, las personas que no tienen nada que perder pueden arriesgar sus vidas en viajes peligrosos con traficantes. Esto crea un ambiente en el cual el tráfico y la trata de personas pueden prosperar, una situación que los grupos terroristas pueden explotar. Además, calificar a los refugiados como amenazas a la seguridad puede abrir la puerta a la retórica xenófoba y racista e incluso puede llevar a ataques físicos dirigidos contra los refugiados.

En otras palabras, separar la seguridad de consideraciones de protección termina siendo perjudicial para ambos aspectos.

Segundo, el derecho internacional de los refugiados brinda un marco legal sólido que aborda tanto las preocupaciones de seguridad como las de protección.

El derecho internacional de los refugiados no representa un obstáculo cuando se trata de abordar temas de seguridad. Por el contrario, las consideraciones de seguridad han estado al frente del régimen de protección de los refugiados desde un inicio.

El derecho internacional de los refugiados busca precisamente asegurar la seguridad de quienes huyen de las situaciones de conflicto, violencia y persecución, incluyendo los grupos armados de oposición y terroristas. Este brinda un mecanismo para protegerles de regresar al riesgo de un daño serio, principalmente a través de la aplicación del principio de no devolución. Este propone parámetros claros para acciones con el fin de fortalecer las respuestas humanitarias y de protección de las personas que huyen de la inseguridad. El cumplimiento de estos preceptos refuerza el Estado de derecho, y así asegura que las personas puedan ser protegidas incluso cuando sus países de origen no pueden o no quieren hacerlo. Esto inicia con la definición de refugiado de la Convención de 1951, la cual establece criterios claros para la determinación de quién es refugiado y merece protección internacional.

Al mismo tiempo, los redactores de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados eran muy conscientes de la dimensión de seguridad nacional. Se preocupaban en particular por asegurar que el régimen de protección de los refugiados no proporcionara cobertura a las personas que participan en actos delictivos graves o que de otro modo constituyen una amenaza para la seguridad de los países de acogida. En consecuencia, en la Convención de 1951 se incluyeron disposiciones específicas para garantizar que esas personas no pudieran beneficiarse de la condición de refugiado. Proporcionan un sistema de controles y equilibrios que toma en cuenta los intereses de seguridad de los Estados y las comunidades de acogida, al tiempo que protege los derechos de los refugiados. El artículo 1F de la Convención prevé la exclusión de las personas responsables de ciertos delitos graves o actos atroces y que, por lo tanto, no merecen la protección internacional a los refugiados.

El derecho internacional de los refugiados también deja claro que los refugiados y solicitantes de asilo están obligados a acatar las leyes del país de acogida. No son inmunes a ser procesados por algún delito cometido en su territorio. Su condición no excluye medidas apropiadas cuando se descubre que un individuo representa un riesgo para la seguridad. Esto incluye disposiciones expresas de la

Convención de 1951 que permiten la expulsión de un refugiado por razones de seguridad nacional u orden público en circunstancias específicamente circunscritas.

A raíz de ello, y a la luz de las recomendaciones bien recibidas de este Comité y de la Dirección Ejecutiva de Comité Contra el Terrorismo, es importante considerar positivamente la adhesión a los instrumentos internacionales sobre refugiados. Es igualmente crítico establecer sistemas de asilo que permitan la determinación justa y eficiente de las solicitudes de protección internacional. Estos sistemas prevén la aplicación rigurosa y cuidadosa de las cláusulas de exclusión. Cuando los Estados asumen la responsabilidad de la determinación de la condición de refugiado, pueden llevar a cabo controles e indagaciones para asegurarse de que las personas cuya participación en actos terroristas las incluya en el ámbito del artículo 1F queden excluidas durante la determinación inicial o que su condición les sea revocada en una etapa posterior.

Las buenas prácticas también implican la cooperación entre las autoridades de asilo y los servicios de seguridad e inteligencia. Ambos tienen un papel que desempeñar en la identificación de las personas que pueden estar incluidas en el ámbito de una cláusula de exclusión o que de otra manera requieren medidas apropiadas para garantizar la seguridad del país de acogida y su comunidad. Es esencial que los guardias de fronteras, las autoridades policiales, de seguridad y de inteligencia reciban una formación adecuada sobre los principios y normas de protección de datos. La cooperación entre los diferentes servicios debe basarse en una comprensión clara de la situación especial de los refugiados y los solicitantes de asilo.

Con las salvaguardias adecuadas, la inspección de seguridad, incluida la realización de controles con las bases de datos de INTERPOL, es también un elemento importante de la vigilancia de la seguridad que se llevará a cabo tanto en la frontera como en otros contextos, como en el proceso de reasentamiento. También es importante asegurarse de que las bases de datos que contienen información que puede ayudar a detectar personas peligrosas que buscan entrar en el país se comuniquen entre sí. En las situaciones en los países en que el ACNUR tiene un papel operativo más sólido, se han hecho progresos para mejorar la colaboración con los países de acogida en cuestiones relacionadas con la seguridad. El ACNUR y los Estados pueden trabajar juntos para asegurarse no sólo de que las personas peligrosas no abusen del sistema de asilo, sino también de que las personas necesitadas y merecedoras de protección internacional no sean privadas de ella porque son falsamente acusadas de terrorismo.

En tercer lugar, un marco cooperativo requiere sistemas adecuados para la recepción de llegadas y su derivación a procesos apropiados. Esto incluye el establecimiento de salvaguardias adecuadas para prevenir la posible infiltración de criminales o pertenecientes a organizaciones terroristas o extremistas.

El ACNUR continúa trabajando con los Estados para desarrollar y aplicar sistemas de gestión de fronteras sensibles a la protección para lograrlo. Hace diez años desarrollamos un *Plan de 10 Puntos de Acción sobre la protección de los refugiados y la migración mixta*, que ofrece sugerencias prácticas, incluyendo la gestión de los sistemas de entrada. En diciembre de 2016 publicamos una recopilación actualizada con más de 120 nuevas herramientas prácticas y ejemplos de medidas encaminadas a garantizar que los refugiados y solicitantes de asilo [y otras personas con necesidades específicas] que viajan irregularmente sean identificados, protegidos contra la devolución y tengan acceso a los procedimientos de asilo.

Las buenas prácticas a este respecto incluyen: 1) el registro adecuado, incluida la biometría, por parte de las autoridades fronterizas capacitadas sobre aspectos pertinentes de la seguridad, la protección

de los refugiados y los derechos humanos; 2) la remisión de los que solicitan protección internacional a los procedimientos de asilo; y (3) la identificación de personas víctimas de trata de personas o que corran el riesgo de ser objeto de trata [o de nueva trata], para garantizar que tengan acceso a la seguridad, protección y apoyo.

Cuando los solicitantes de asilo y los refugiados son registrados con prontitud y su condición se determina de manera justa y eficiente, los Estados pueden confiar más en quién está en su territorio. El registro y la determinación de la condición de refugiado permiten a los Estados identificar con prontitud a las personas que necesitan protección, que no necesitan protección o que pueden constituir un riesgo para la seguridad. Como parte de este sistema, hemos defendido el principio de no detención de solicitantes de asilo, salvo en circunstancias excepcionales, y explorar alternativas activas a la detención.

Por ejemplo en diciembre de 2016, el ACNUR presentó un documento a la Unión Europea titulado *Mejorar la protección de los refugiados en la Unión Europea y en el mundo*², que incluye un conjunto de propuestas sobre un sistema común de registro para garantizar el trámite ordenado de llegadas, acceso a la protección, al monitoreo de seguridad, y a la reunión familiar. Este sistema se basaría en EURODAC y en otras bases de datos pertinentes de la UE para mejorar la gestión de los datos. Incluiría el registro, el control de seguridad, la identificación de necesidades específicas, la remisión a los centros de acogida, el asesoramiento y la información, las referencias a los procedimientos apropiados y la rápida toma de decisiones. Si bien este documento fue escrito específicamente para el contexto de la UE, sus consideraciones subyacentes podrían aplicarse en muchos contextos diferentes donde los movimientos a gran escala de refugiados y migrantes afectan a múltiples países o regiones completas.

En cuarto lugar, las medidas para garantizar la seguridad de los países de acogida y proteger a los refugiados deben incluirse no sólo en el punto de entrada sino también después de la llegada.

La capacidad de los refugiados para lograr la autosuficiencia en su país de acogida a la espera de otras soluciones más duraderas es clave desde una perspectiva de protección, soluciones y seguridad. Tanto los refugiados como las comunidades de acogida tienen el interés de garantizar que los refugiados puedan mantenerse a sí mismos y a sus familias, y contribuir a sus comunidades. Un número creciente de estudios indica que las sociedades de acogida pueden beneficiarse de la presencia y las contribuciones de los refugiados económica, social y culturalmente. El acceso a los medios de vida sostenibles, la educación y los servicios sociales dentro de una comunidad de acogida pueden prevenir la exclusión y la marginación que pueden conducir a la falta de empoderamiento, la enajenación y en algunos casos extremos, la radicalización.

En el mundo industrializado, un reciente informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por ejemplo, presenta las principales lecciones de la experiencia de los países de la OCDE para fomentar la integración de los refugiados. Destaca la importancia de proporcionar el acceso a cursos de idiomas, programas de empleo y servicios de integración lo antes posible, incluso para los solicitantes de asilo con grandes perspectivas de permanecer. El Banco Mundial, el FMI y la OCDE coinciden en que la integración es esencial para la cohesión social y que las inversiones en la integración económica y social deben hacerse al principio del proceso. En su documento reciente para la UE, el ACNUR propone un sistema de integración que se basa en tres elementos clave, a saber: i) el aumento de la financiación de los programas de integración; ii) servicios de integración previsibles y armonizados; y (iii) apoyo a las comunidades de acogida.

Proporcionar a los refugiados y a sus comunidades de acogida oportunidades que les permitan interactuar y entenderse mutuamente es clave para facilitar la aceptación y promover la autosuficiencia. Con el apoyo y los sistemas adecuados, los refugiados pueden desempeñar un valioso papel en la vida social, económica y cultural de su país de acogida. Las iniciativas para garantizar el acceso a la educación primaria, secundaria y terciaria, así como la participación de los jóvenes son fundamentales para asegurar que los jóvenes tengan un sentido de oportunidad para su futuro y que no recurran a mecanismos negativos o que caigan en la trampa de grupos extremistas. Las oportunidades económicas tanto para las comunidades de acogida como para las de refugiados son también esenciales para disminuir la competencia por los recursos y fomentar la cohesión social.

En la experiencia del ACNUR, fomentar actitudes positivas hacia los refugiados y las relaciones con las comunidades de acogida es también esencial para combatir los discursos xenófobos, el discurso de odio, el temor y las declaraciones inflamatorias, tanto a nivel político como de la sociedad civil. Si no se aborda, un ambiente hostil puede incluso llevar a ataques violentos contra los refugiados. Los Estados tienen un papel importante para contrarrestar esta mentalidad y todas las formas de extremismo que puede generar, incluso a través de vigilancia comunitaria y otras formas de compromiso con los refugiados. Conocerlos y comprender cómo interactúan los refugiados y las comunidades de acogida es esencial para que las autoridades prevengan la exclusión social y detecten y aborden los problemas potenciales en una etapa temprana.

En quinto lugar, un enfoque orientado a las soluciones para la magnitud, alcance y complejidad del desplazamiento forzado en el mundo, incluidas sus dimensiones de seguridad y aplicación de la ley, radica en acuerdos previsibles y equitativos de responsabilidades compartidas.

La gestión de los movimientos transfronterizos en la escala que estamos viendo hoy no puede dejarse a unos cuantos países. De lo contrario, los problemas de un país simplemente se trasladan a otros países. Es necesario que la solidaridad sea mundial para que sea efectiva. El reparto de las responsabilidades es de interés para todos. Los esfuerzos colectivos de muchos Estados y de la sociedad civil son esenciales. Al final la situación, requiere un enfoque integral de la sociedad.

De hecho, reconociendo el imperativo de desarrollar un nuevo enfoque conjunto, en septiembre de 2016, los Estados Miembros de la ONU adoptaron por unanimidad la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes. La Declaración pide al ACNUR que proponga un Pacto Mundial sobre Refugiados y que desarrolle un Pacto Mundial sobre la Migración Segura, Ordenada y Regular. El objetivo del Pacto Mundial sobre los Refugiados será garantizar un reparto equitativo y previsible de la responsabilidad para abordar los movimientos a gran escala de refugiados. También tratará situaciones prolongadas de refugiados, en especial aquellas que están olvidadas y con insuficiencia crónica de fondos. Se basa en el entendimiento de que los grandes movimientos de refugiados sólo pueden abordarse adecuadamente mediante la cooperación internacional. Esa cooperación también es fundamental para garantizar la estabilidad y la seguridad mundial, fomentar la confianza del público en las instituciones y fortalecer la protección de los refugiados. La Declaración de Nueva York hace referencia expresa a la dimensión de seguridad, con compromisos específicos en materia de control fronterizo y medidas de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transnacional, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados³.

Se prevé que, como parte del Pacto Mundial sobre Refugiados, los Estados compartan la responsabilidad de los refugiados en varias esferas. Cada uno tendría un papel que desempeñar en la prevención y resolución de conflictos, abordando el nexo humanitario y de desarrollo, proporcionando asistencia de emergencia, mejorando el reasentamiento y las vías complementarias de admisión, apoyando a las comunidades de acogida y trabajando en soluciones. A este respecto, permítanme

destacar, en particular, la escasez de vías regulares de seguridad, que obliga a muchos refugiados a viajar por rutas peligrosas, a menudo dependiendo de traficantes y tratantes de personas. Esto no sólo expone a los refugiados a la violencia y abusos atroces, como se ha informado sobre todo en Libia, el Sahel o en Centroamérica, sino que también permite que las redes criminales florezcan.

Proporcionar vías alternativas para la admisión es una prioridad urgente. El ACNUR colabora con Estados de todas las regiones en las iniciativas encaminadas a facilitar la admisión segura y digna de los refugiados. Esto puede incluir *vías humanitarias*, tales como reasentamiento, admisión humanitaria, patrocinios privados, visas humanitarias y evacuación médica. También puede incluir *vías adicionales para la admisión*, creando o ampliando las oportunidades y facilitando a los refugiados el acceso a la seguridad y protección a través de reunión familiar, becas académicas, pasantías y planes de movilidad laboral. Tanto desde una perspectiva de protección como desde el punto de vista de abordar posibles problemas de seguridad, los beneficios de estas vías alternativas son evidentes. Facilitar la reunificación familiar, en particular, ayudaría a abordar uno de los principales impulsores detrás de los movimientos continuos.

En conclusión, si bien el ACNUR no es una agencia de seguridad, sino una agencia humanitaria y de protección encargada de trabajar con los Estados para garantizar la protección y las soluciones a los refugiados, nuestro trabajo con personas desplazadas en todo el mundo durante más de seis décadas nos ha alertado de más consideraciones de seguridad, incluidas las derivadas del terrorismo. Recordemos que los refugiados son a menudo las primeras, y a veces múltiples, víctimas del terrorismo. Las personas que participan en actividades terroristas han buscado deliberadamente socavar el apoyo a los refugiados, incluso castigando a quienes huyen de las zonas controladas por grupos terroristas.

Nuestra experiencia colectiva adquirida a lo largo de muchos años nos ha enseñado que la seguridad y la protección deben ir de la mano, ya que un aspecto no es posible sin el otro. El régimen jurídico internacional que sustenta la protección de los refugiados refleja esta realidad. El derecho internacional de los refugiados establece salvaguardias y mecanismos para proteger a los que necesitan protección internacional contra la persecución, los conflictos y la violencia, incluido el terrorismo, teniendo en cuenta los intereses de seguridad de los países de acogida y sus comunidades. En un debate público a menudo acalorado, es crucial, en términos más generales, mantener las cosas en perspectiva: si bien ningún sistema está totalmente libre de riesgos, es evidente que los procedimientos de asilo adecuados son unos de los canales más escudriñados para obtener admisión y estancia en un país. Esto se aplica igualmente al reasentamiento, en el que se realizan controles de seguridad y rigurosos mecanismos de selección antes de que se permita a un refugiado entrar en el país.

Por último, quisiera dar las gracias al Comité Contra el Terrorismo y a su Dirección Ejecutiva por su compromiso con los fundamentos del Estado de derecho. Valoramos su enfoque de dignidad humana para la aplicación de la ley y su comprensión de la complejidad de los movimientos de refugiados y migrantes. Manejar los aspectos de seguridad de las personas en movimiento es impensable sin la protección de la dimensión de las personas. Vemos esto también reconocido en el enfoque multifacético reflejado en los cuatro pilares de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, así como en las numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General que han dejado claro que las medidas para contrarrestar y prevenir el terrorismo, la radicalización y el extremismo violento deben ser consistentes con las obligaciones legales internacionales.

Según mi propia experiencia, tanto la protección de los refugiados como la seguridad nacional tienen el potencial de interactuar bien si cada rol se entiende adecuadamente. Por lo tanto, debemos encontrar oportunidades y esforzarnos por una respuesta integrada que aborda estos dos aspectos en las actuales situaciones de desplazamiento y migración en todo el mundo, en un espíritu de conciencia, comprensión mutua y cooperación.

¹ A mediados de 2016, había más de 16,5 millones de refugiados de interés del ACNUR y más de 36,4 millones de desplazados internos. Véase Tendencias a mitad de año del ACNUR, 2016, disponible en inglés: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/58aa8f247/mid-year-trends-june-2016.html>. Además, a finales de 2015, había 5,2 millones de refugiados palestinos registrados por UNRWA.

² Mejorar la protección de los refugiados en la Unión Europea y en el mundo: Propuestas de ACNUR para recuperar la confianza mediante una mejor gestión, colaboración y solidaridad, disponible en inglés: <http://www.refworld.org/docid/585b97524.html>

³ Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes, disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10793>