

REFUGIADOS Y FRONTERAS : LAS AMBIGÜEDADES DE UNA RELACIÓN IMPRESINDIBLE

EDITH FRANÇOISE KAUFFER M.

ESTE ENSAYO TOMARÁ EN CUENTA EL TÉRMINO DE REFUGIADO según la definición propuesta por el derecho internacional,¹ que hace referencia a los refugiados reconocidos por un estatuto. Quedan excluidos los migrantes económicos o laborales. Sin embargo, en algunos casos, aparecen razones mezcladas en la decisión de migrar. El arma económica puede ser utilizada por las autoridades en contra de grupos que están inconformes con su política y así propiciar su marcha, de ahí que, en este caso, resulte muy difícil definir claramente la categoría de migrante. El hambre y la situación de conflicto se combinan a veces para propiciar desplazamientos de población sin dejar claro cuál es la razón determinante. El analista se enfrenta a una dificultad para determinar las variables explicativas del movimiento poblacional, cuando se suman razones políticas, económicas y a veces ambientales.

Para los académicos que estudian la población refugiada, hace todavía falta un concepto sociológico;² en la mayoría de los casos, se utiliza el

¹ "Debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, de 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", según la Convención de Ginebra de 1951, artículo 1.

² Se puede mencionar dos tentativas: Astri Surkhe distingue la definición legal de la política y de la científica. Esta última se acerca mucho, en realidad, a la definición de las Naciones Unidas por el enfoque en la noción de necesidad. Véase Astri Surkhe, "Global Refugee Movements and Strategies of Responses", en Mary M. Kritz, *US Immigration and Refugee Policy. Global and Domestic Issues*, Lexington, Heath and Cy, pp. 158-163. La segunda es de Andrew E. Shacknove, que pone en evidencia tres elementos: la falta de protección del Estado de origen, la privación de los derechos fundamentales y

que ha sido definido por el derecho convencional, el cual conforma un grupo sujeto a la intervención de organismos internacionales especializados y no gubernamentales debido a su situación de *helplessness*³ y, por lo tanto, requiere asistencia y protección.

Hoy día los refugiados reconocidos se cuentan por millones,⁴ principalmente en África, Europa Oriental y Asia. Los principales países afectados por estos flujos de población, entendidos como zonas de expulsión, de recepción, de eventual asentamiento definitivo y de repatriación son también los menos preparados económicamente para dar una respuesta adecuada. Se trata de las naciones más pobres del planeta, entre las cuales se encuentran los 17 Estados con más refugiados, cuyo ingreso medio *per capita* es de 920 dólares estadounidenses al año.⁵

El concepto de frontera que utilizaremos es principalmente el de frontera límite (*border*) pero, en algunos casos, hay vínculos entre las fronteras frentes (*frontiers*) y los grupos de refugiados que participan en procesos de colonización y de poblamiento de las zonas de llegada, lo que suele ocurrir a pesar de la falta de planificación oficial. Por ello, su llegada puede tener una influencia negativa en el medio ambiente, en términos de colonización de zonas vírgenes, y consecuentemente de deforestación o de amenaza potencial para la ecología. Finalmente, la presencia de poblaciones refugiadas en zonas fronterizas favorece necesariamente el desarrollo de relaciones transfronterizas, lo que permite también la asimilación de la relación entre refugiados y fronteras en el sentido de potencialidad de intercambios.

La categoría de refugiado está vinculada a la existencia de las fronteras internacionales entre los Estados. No hay refugiado sin fronteras: el concepto de refugiado se construyó tomando como referencia al sistema internacional de Estados nacionales cuyo territorio tiene límites formales, entre los cuales se asientan poblaciones que gozan de su nacionalidad y de su protección.

Los refugiados participan en la conformación de las fronteras como *borders*, porque su condición y su sobrevivencia están estrechamen-

la dependencia de la ayuda internacional, en Edith Kauffer, *Les politiques publiques d'accueil des réfugiés centraméricains*, Mémoire pour l'obtention du DEA en Science Politique Comparative, septiembre de 1992, pp. 37-38.

³ Falta de ayuda, que subraya en consecuencia el hecho de encontrarse en necesidad de apoyo.

⁴ 26 millones según datos del ACNUR, abril de 1997.

⁵ Alan Downty y Gil Loescher, "Refugee Flows as Grounds for International Action", *International Security*, verano de 1996, vol. 21, núm. 1, p. 43.

te vinculadas a su existencia. Sin embargo, también refuerzan las fronteras como espacios de convergencia, de intercambios porque favorecen el establecimiento de relaciones entre ambos lados, por su presencia y los desplazamientos transfronterizos que fomentan.

Después de la descripción de las características de la relación entre refugiados y fronteras, de las situaciones de refugio que se han presentado después de la Segunda Guerra Mundial y en los últimos años, subrayaremos que esta relación nos lleva a considerar los asuntos de refugiados más como de carácter político que con una visión estrictamente humanitaria, pues llegan a transformarse incluso en cuestiones de seguridad nacional.

CARACTERIZACION DE LA RELACIÓN ENTRE REFUGIADOS Y FRONTERAS

En los países receptores los grupos refugiados se establecen por lo general en zonas fronterizas. Las olas de ellos que se han podido observar por el mundo se ubican en dichos lugares debido a que se asientan en cuanto se encuentran a salvo, lo que ocurre una vez pasada la frontera del país donde se generó la huida. El mapa africano pone claramente en evidencia esta característica, que ilustran también los casos de los refugiados de Vietnam, Camboya y Laos en la frontera de Tailandia. En el caso de los refugiados de Indochina, esta numerosa y delicada presencia en zonas fronterizas impuso la necesidad de crear para su atención un organismo especial llamado United Nations Border Relief Operation (UNBRO) a su llegada a Tailandia. En 1993, fueron delegadas dos misiones de Naciones Unidas en Uganda y en la frontera entre Ruanda y Burundi con la finalidad de vigilar los cruces fronterizos y evitar la entrada de la asistencia militar y la organización de operaciones militares desde el extranjero. Fueron respectivamente llamadas UNOMUR (United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda) y UNAMIR (United Nations Assistance Mission to Rwanda).⁶ Estas medidas están

⁶ Véase UN Security Council's, "Refugee Flows, Border Tension Spark Early UNAMIR", *UN Chronicle*, marzo de 1994, vol. 31, núm. 1. UNAMIR se creó para apoyar el desarrollo de los acuerdos firmados el 4 de agosto de 1993 entre el gobierno ruandés y el Frente Patriótico Ruandés. Es integrada por militares de 19 países. Frente a la llegada de más de 300 000 refugiados de Burundi en enero de 1994, se mandó un segundo batallón. UNOMUR está compuesta por observadores. Fue creada el 22 de junio de 1993 y se encuentra del lado ugandés de la frontera entre Ruanda y Uganda. Su principal objetivo es impedir la llegada de armas a Ruanda por medio de la observación.

directamente relacionadas con los desplazamientos transfronterizos de la población que huyen de los conflictos internos.

La presencia de los refugiados en zonas fronterizas está vinculada a la definición del estatuto de refugiado que implica el hecho de haber cruzado las fronteras del país de origen o de huida. No hay refugiados que no hayan cruzado el límite internacional. Los que se quedan son desplazados internos y no gozan de la protección internacional,⁷ pues se ubican en los límites territoriales de extensión de la soberanía del Estado.

¿Qué significa la existencia de la frontera para un refugiado? Una protección segura, y por lo tanto cierta asistencia. Estos dos elementos son los componentes principales de las actividades del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados, organismo internacional encargado de este tipo de población.⁸ En efecto, una vez solucionado el problema de la seguridad, quienes huyen de las persecuciones tratan de encontrar la manera de satisfacer sus necesidades de salud y alimentación. En muchos casos, la urgencia de irse a cualquier precio y como se pueda incrementa las dificultades de la huida. Hoy día numerosos tibetanos se arriesgan a soportar condiciones climáticas extremas para penetrar en Nepal. Muchos relatos mencionan el cansancio del viaje, incrementado por la falta de comida y el miedo. Los refugiados llegan al país de recepción en pésimas condiciones y tienen que sobrevivir en un entorno desconocido. Esta situación ocasiona indirectamente el desarrollo de prácticas asistencialistas derivadas de la ayuda internacional.

El que los refugiados se asienten en las zonas fronterizas se debe también a que ven la posibilidad de estar cerca de su país para regresar lo más pronto posible, ilusión de muchos de ellos. Las poblaciones refugiadas salen con la idea de que su estancia es temporal, y sólo esperan que se presenten condiciones que les permitan volver a casa. Su

⁷ Es la regla. En realidad los movimientos de refugiados suelen ser acompañados por desplazados internos a veces en cantidades superiores, como en el caso de Guatemala. Desde la década de los ochenta, el ACNUR intenta enfocar parte de su trabajo hacia ese tipo de población pero tiene que tomar en cuenta la soberanía del Estado donde se producen los desplazamientos para poder intervenir. Por ejemplo, la mitad de la población atendida por el ACNUR de 1991 a 1994 en Bosnia Herzegovina es considerada como desplazada interna. No obstante esta caracterización, el ACNUR es responsable, según los acuerdos de paz de Dayton de diciembre de 1995, del reasentamiento o regreso de los dos millones de bosnios desplazados internos (un millón) o refugiados (un millón), los cuales se encuentran en 25 países.

⁸ El ACNUR fue creado en 1951, con base en la definición del refugiado establecida en la Convención de Ginebra.

presencia en la proximidad de la frontera facilita que, de vez en cuando, se trasladen "del otro lado" de manera ilegal, y se mantengan informados respecto a los sucesos que ocasionaron su huida.

El asentamiento de refugiados en zonas fronterizas es políticamente muy delicado para el Estado acogedor por razones objetivas y por otros elementos específicos de cada situación de refugio.

Esta ubicación se convierte en una amenaza para el país receptor por dos razones básicas: el número de personas involucradas y su concentración. Por cuestiones de logística y de control, el esquema promovido para responder a los flujos de refugiados es su aglomeración en grupos numerosos, en asentamientos precarios y específicos. Muchos refugiados africanos han escogido voluntariamente asentarse en zonas rurales sin gozar de la ayuda internacional bajo el esquema de la integración espontánea.⁹

Para el Estado acogedor, la concentración de los refugiados presenta la ventaja de que pueden ser localizados fácilmente y dar una notoriedad al fenómeno que permita sensibilizar a los países expulsores.

La presencia de refugiados cerca de la frontera atrae a sus perseguidores. Es muy común, a raíz de la entrada de refugiados, que ocurra la penetración de fuerzas armadas regulares o irregulares de países vecinos, lo que torna tensas las relaciones entre los estados debido a las violaciones a la soberanía nacional. Estos grupos armados suelen perseguir, asesinar e intimidar a la población refugiada; tales son los casos del ejército ugandés en Sudán,¹⁰ del ejército guatemalteco en México, del ejército de Sudáfrica en los países vecinos; los afganos en Pakistán y los refugiados de Camboya en Tailandia sufren presiones similares. Estos casos muestran la frecuencia de tales prácticas y su existencia en todas partes del mundo. Un ejemplo muy peculiar y dramático fue el ataque a los campamentos de palestinos de Sabra y Shatila en 1983, en Líbano.

La penetración de grupos armados puede tener, por el contrario, la finalidad de apoyar a los refugiados. Los opositores armados de Uganda tenían a sus familias refugiadas en Sudán y se organizaban mediante un sistema de rotación para que los hombres pudiesen ir a cul-

⁹ Véase Art Hansen, *Refugee Self Settlement versus Settlement on Government Schemes: the Long-Term Consequences for Security, Integration and Economic Development of Angolan Refugees (1966-1989) in Zambia*, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development, documento de trabajo, 17 de noviembre de 1990.

¹⁰ Barbara Harrell-Bond, *Imposing Aid. Emergency Assistance to Refugees*, Oxford, Oxford University Press, 1989.

tivar la tierra en los asentamientos¹¹ establecidos en el país receptor. Se trata de apoyos cotidianos, político-militares o de ambos tipos. Los acompaña invariablemente el uso de los refugiados en las estrategias político-militares de los grupos insurgentes, como lo hicieron los Contras en Honduras y en Nicaragua. Se puede mencionar también el ejemplo de los refugiados tutsi en Uganda, ubicados en los campamentos que promovieron la invasión de Ruanda. En estos casos, suelen organizarse bases insurgentes en los campamentos de refugiados, con o sin el conocimiento de las autoridades del país receptor y con el acuerdo de los refugiados o sin su aprobación.

Por lo tanto, desde el punto de vista ideológico, las autoridades del país de asilo temen a veces contagios a causa de que muchos refugiados son considerados como políticamente activos. El caso de ciertas comunidades de refugiados guerreros como los Contras en Honduras, los hutus en Ruanda o los afganos en Paquistán no facilita la situación del Estado acogedor. Frente al ingreso de grupos armados entre los refugiados y ante la posibilidad de que atraigan a sus perseguidores, se considera que esta presencia representa una amenaza real para la seguridad nacional.

La militancia de algunos refugiados o del conjunto de las comunidades refugiadas puede fomentar la amenaza real o imaginaria de que se presenten disturbios graves en el país de recepción, lo que se confirmó dramáticamente en el caso de la presencia palestina en Líbano. El apoyo de los refugiados palestinos a los iraquíes en la invasión de Kuwait, donde estaban asentados, los llevó a la expulsión. Este ejemplo hace patente la forma en que esta virtual amenaza se puede convertir en un peligro real, desde el punto de vista del Estado acogedor.

Ciertas comunidades de refugiados llegan a influir en la vida política interna y las relaciones internacionales del Estado receptor, como los cubanos, los chinos y los vietnamitas en Estados Unidos. Otros hacen alianzas con fuerzas de la oposición, como ocurrió con los afganos en Pakistán. Las autoridades pueden temer que esto llegue a ocurrir.

No se trata de satanizar a las poblaciones refugiadas, sino de relativizar el modelo del refugiado víctima que se promueve en el *packaging and marketing* mediante una representación enfocada a conseguir financiamiento; en realidad, la situación de refugio suele ser aprovechada por grupos políticos de oposición en su estrategia de lucha contra el poder establecido. En este juego los refugiados pueden participar a veces con pleno conocimiento o ser manipulados, según el caso.

¹¹ *Ibid.*

Las poblaciones refugiadas han sido utilizadas tanto en las estrategias de enfrentamiento entre fuerzas insurgentes y contrainsurgentes, como en los conflictos internos, y también en los que enfrentaron las dos potencias durante la Guerra Fría. Son símbolos políticos que sirven para justificar ciertas acciones. Los campamentos de refugiados son, entonces, entidades compuestas por población civil,¹² sospechosa de establecer vínculos con grupos armados, lo que las convierte en blancos militares para los grupos armados regulares e irregulares. El Estado de llegada facilita estas actividades de contrainsurgencia, no interviniendo o participando activamente en la entrega de armas o de fondos¹³ para salvaguardar intereses propios. El ejemplo de los afganos en Paquistán, que podían tener armas o estaban apoyados en este sentido por las autoridades para conseguirlas¹⁴ es una realidad.

En las relaciones entre los dos involucrados en asuntos de refugiados, el Estado de expulsión y el Estado de recepción, el problema va más allá de las violaciones a la seguridad nacional vinculadas con el problema fronterizo. Cuando un Estado recibe a la población que huye de su país vecino como refugiada, toma una decisión política que implica el reconocimiento de que existen problemas graves –como violaciones a los derechos humanos o persecuciones– del otro lado de la frontera. Obviamente, si se trata de un país amigo¹⁵ el reconocimiento puede implicar una amenaza a las buenas relaciones con el vecino. Si es un país enemigo, este asunto puede ser utilizado como estrategia política para manchar la imagen internacional del vecino. Proteger a los refugiados es arriesgarse entonces a un enfrentamiento diplomático o militar.

Estas reticencias fueron consideradas en el contexto de la Guerra Fría en relación con los Estados de procedencia de los refugiados, pues el hecho de reconocer a grupos de refugiados representa una amenaza

¹² Afirmación que se tiene que relativizar porque así lo considera el derecho internacional. Sin embargo, en casos muy específicos como por ejemplo los de los palestinos, o los ruandeses, los asentamientos están controlados por grupos rebeldes armados. En otros casos, algunos campamentos compuestos por población civil son considerados como focos de insurgencia, sin que este hecho se haya comprobado.

¹³ Alan Downy y Gil Loescher, *op. cit.*

¹⁴ Barbara Harrell-Bond, *op. cit.*

¹⁵ La noción de país amigo o enemigo hace referencia al establecimiento de relaciones privilegiadas o a la existencia de dificultades que no permiten el desarrollo de vínculos estrechos debido a diferencias ideológicas, religiosas, políticas o conflictos de intereses entre ambas partes. Se adapta más particularmente al contexto bipolar o a los conflictos regionales y a las alianzas que derivan de ellos.

para la seguridad de un Estado porque propicia el desequilibrio de las relaciones con los Estados vecinos con quienes tienen fronteras comunes.

Un caso ilustrativo subraya esta dinámica. Zimbabue dio apoyo humanitario a los refugiados de Mozambique, y no les entregó un estatuto para no amenazar sus buenas relaciones con dicha nación. Al contrario, en Asia, la lógica según la cual “el enemigo de mi enemigo es mi amigo” no funcionó realmente con los refugiados vietnamitas, que fueron considerados como enemigos tradicionales por razones étnicas y culturales por los vecinos de la región. En este contexto, quienes proceden de países amigos suelen encontrarse en peores condiciones que los que salen de países enemigos.

La participación indirecta del Estado receptor en el conflicto del país de expulsión, o la voluntad de presionar o molestar al país de llegada mediante la generación de movimientos de refugiados, complican los problemas existentes entre los Estados, pues contribuyen a dar preeminencia a la relación entre los refugiados y las fronteras, que es el eje central de los acontecimientos descritos. Por lo tanto, al aceptar a los refugiados se agudiza el conflicto en el país de origen: Somalia, donde se pensaba mandar a la población refugiada etíope a participar en la lucha en Ogaden contra Etiopía, representa un ejemplo extremo. Igualmente algunos gobiernos favorecen la salida de nacionales hacia el extranjero con el afán de desestabilizar a los receptores. Los países del Sureste de Asia acusaron a Vietnam de tener tales intenciones, al propiciar la salida de grupos chinos; Estados Unidos hizo lo mismo ante la llegada del barco Mariel mandado por las autoridades cubanas.

La presencia de poblaciones refugiadas en las fronteras de los Estados de recepción da lugar a una variedad de situaciones que imponen un análisis en términos de amenaza para la seguridad interna del país receptor. Sin embargo, los ejemplos mencionados hacen evidente que dicha cuestión no debe ser considerada únicamente como una imposición a los países de asilo, sino que esta presencia se aprovecha y se utiliza en las relaciones bilaterales y multilaterales, hecho que refuerza el carácter estratégico de la entrada de refugiados debido a su ubicación en zonas sensibles.

LOS REFUGIADOS EN LA ERA DE LA GUERRA FRÍA

El esquema internacional que se presentaba en el contexto de la Guerra Fría incluía la presencia de dos tipos de refugiados, los que salían de los países del bloque “comunista” y quienes huían de los

conflictos internos de los países en desarrollo (agudizaba la dinámica bipolar).

Los primeros fueron recibidos por los países occidentales porque representan un símbolo político y formaban parte de su estrategia de política externa: se apoyaba a los "combatientes de la libertad"¹⁶ para hacer evidente que las naciones del "bloque comunista" generaban refugiados. Esta dinámica no disminuyó los flujos, sino que por el contrario, los favoreció, pero su finalidad no era ésta, sino ganar puntos en contra del otro bloque. El ejemplo de los cubanos muestra hoy día los límites de tal estrategia.

Además de que revestía gran importancia política, la recepción de refugiados originarios de países del bloque soviético se facilitaba por que pocos lograban llegar, ya que las posibilidades de huir eran escasas. Sin embargo, con la crisis del petróleo en 1973 se empiezan a endurecer las políticas de inmigración en los países occidentales, lo que repercute en la recepción de refugiados, entendidos como un tipo específico de migrantes.

En su mayoría, los refugiados procedentes de otros países tenían como única opción cruzar la frontera para buscar seguridad del otro lado sin la garantía de un estatuto de refugiado. Su estancia y su tratamiento dependían a la vez del país de recepción y de procedencia, del estado de las relaciones bilaterales y de sus respectivas ubicaciones en el mapa bipolar. Los refugiados de Afganistán en Paquistán y en Irán, recibían más ayuda en el primer caso que en el segundo, porque el primer Estado pertenecía al bloque occidental y el segundo tenía una posición antioccidental. En Estados Unidos, mientras se apoyaba la llegada de los cubanos que huían de la isla sin tomar en consideración la existencia de una prueba de persecución, se rechazaba a los haitianos a pesar de que había evidencias de violaciones a los derechos humanos en este país. Los refugiados salvadoreños y nicaragüenses en Honduras recibían un trato diferente, que dependía de su nacionalidad, así como los iraníes y los afganos en Paquistán.

Se puede favorecer o castigar a ciertos subgrupos de refugiados atendiendo a sus características étnicas y religiosas o la percepción del papel político desempeñado en el Estado de expulsión. En Somalia, a pesar de la buena disposición de las autoridades hacia los etío-

¹⁶ Expresión empleada por los estadounidenses para designar a los *mujahidins* de Afganistán, frente a la invasión de la URSS. Posteriormente, se les considerará como violadores de las libertades.

pes, el grupo de Amharic recibió un trato discriminatorio porque se le considerada ligado al gobierno etíope.¹⁷

A las dos categorías de refugiados descritas corresponden dos tipos de respuestas en los Estados de recepción.

La llegada de refugiados procedentes de países del bloque soviético a las naciones occidentales no implica conflictos de seguridad como los que mencionamos anteriormente. Estos son refugiados urbanos que salen en pequeños grupos, de manera individual o familiar y no se asientan en zonas fronterizas. El problema de seguridad que plantean es la sospecha de que entre ellos se escondan espías.

En el país de asilo, los refugiados que llegan por oleadas representan un reto con múltiples repercusiones: inestabilidad interna, tensiones con los Estados de procedencia y amenaza a la seguridad nacional. En el ámbito económico, son palpables sus efectos sobre el mercado de trabajo y sobre la utilización de los servicios, con su consecuente deterioro. También la llegada de poblaciones numerosas ejerce un efecto desastroso sobre el medio ambiente, los recursos naturales locales (agua, zonas de bosque o selva) y el abasto de alimentos.

Para los países que enfrentan las olas de migrantes en sus fronteras, una de las respuestas es el control. Esta opción puede presentarse bajo la modalidad migratoria o, de manera más represiva, con la militarización. Se trata de salvaguardar la soberanía nacional y de controlar la población.

La llegada de refugiados a las zonas fronterizas y las amenazas que implica su presencia justifican, desde el punto de vista del Estado, que se ejerza control sobre ellos. El control migratorio tiene como objetivo establecer quiénes se van a beneficiar del asilo, dar seguimiento a la evolución del grupo en cuanto a nacimientos y defunciones y detectar las eventuales llegadas tardías, percibidas como potenciales usurpaciones del estatuto. También facilita la entrega de la ayuda y permite elaborar una relación de las necesidades. Sin embargo, en muchas ocasiones el carácter imprevisto del movimiento dificulta que se establezca, inicialmente, un control poblacional eficiente por parte de las autoridades del Estado de recepción, sobre todo cuando el tamaño de la población es de miles o millones de personas.

En realidad el control y la militarización no conforman condiciones ideales para los refugiados, posición que expresan sin ambigüedad

¹⁷ Karen Jacobsen, "Factors Influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee Influx", *International Migration Review*, otoño de 1996, vol. 30, núm. 3, p. 655.

los gobiernos de los países receptores, quienes frente al peso que representa la llegada de numerosos grupos de refugiados, consideran que no deben favorecer sus condiciones de asentamiento porque se enfrentarían a un doble reto: el incremento de las llegadas y la intención de los refugiados de quedarse definitivamente en el país. Esta posición la adoptan los Estados que condicionan el derecho de asilo y aplican una política de reasentamiento en un tercer país, como es el caso de Tailandia.

Algunos Estados prohíben, mediante el control, la entrada de grupos armados cuando temen un "contagio" o quieren adoptar una posición neutral en el conflicto que sacude al Estado de origen. Esto supone la verificación de las entradas en las fronteras, lo que se logra más fácilmente cuando el Estado tiene una superficie reducida, medios eficientes y fronteras principalmente marítimas; reúnen sólo algunos países europeos estas condiciones. Gran Bretaña, por su situación insular, nunca ha sido atractiva para los refugiados, lo que se refleja en el poco número de solicitudes que recibe. En muchas naciones pobres, grandes porciones de su territorio carecen de presencia del Estado, principalmente las fronteras, por estar alejadas del centro político.

El control migratorio suele incluir prácticas ilegales de expulsión, en abierta violación del derecho internacional en la materia. Aunque los Estados traten de esconder su existencia, se aplican cuando numerosas olas de población cruzan la frontera. La aceptación obedece a presiones internacionales o es condicionada a la promesa del carácter temporal de la situación (Tailandia) y a la llegada del apoyo internacional.

La otra modalidad del control es la militarización. Se impone cuando hay riesgos graves para la seguridad o experiencias previas de relaciones conflictivas con el Estado de origen. Una vez asentada la gente en lugares definidos, la militarización estará vinculada a la percepción del Estado acogedor en cuanto a la población refugiada, su peligrosidad, y la amenaza que representa para el Estado y la población local. Las percepciones son muy subjetivas y toman en cuenta aspectos de identidad étnica, religiosa o política.

El optar por la militarización o el control migratorio está vinculado directamente con la opinión de la autoridad encargada de los asuntos de refugiados. En Nicaragua, el Instituto de Seguro Social y Bienestar; en México, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, con fuerte presencia de la Secretaría de Gobernación; en Belice, un departamento de la Secretaría de Relaciones Exteriores a partir de 1991; en Hong Kong, las autoridades carcelarias. La asignación de los asuntos

de los refugiados a una autoridad determinada es indicativa del enfoque que se le da en términos de política pública. A partir del año 1975, el gobierno tailandés encarga a las autoridades del Ministerio de la Defensa el control, la ubicación y los movimientos de los refugiados de Camboya en la zona fronteriza, lo que indica claramente su posición. Cuando la atención a refugiados se encuentra bajo la responsabilidad de una autoridad vinculada con los aspectos de seguridad, de vigilancia o de defensa nacional, el trato es necesariamente diferente al que reciben cuando se designa a una autoridad más o menos autónoma para tratar tales asuntos cuya visión es más humanitaria. Este enfoque se refleja en las condiciones en que vive la población refugiada. En este sentido, a pesar de su ubicación en zonas fronterizas, los campamentos de refugiados pueden considerarse como un asunto fuera del ámbito militar o de seguridad nacional (como en Zimbabue, donde los atiende el Seguro Social).

La militarización puede llegar, en su forma extrema, al confinamiento total de la población refugiada en su lugar de asentamiento o en cárceles. En Hong Kong los refugiados se encuentran en edificios pertenecientes a la administración carcelaria, y en Honduras los salvadoreños no tenían posibilidades de salir de unos campamentos custodiados por fuertes dispositivos militares.

El derecho internacional plantea la necesidad de ofrecer a los refugiados condiciones de seguridad, lo que favorece indirectamente el control, que se disimula bajo la modalidad de instrumento de protección. La militarización se justifica mediante la obligación, por parte del Estado acogedor, de proteger a los refugiados, sobre todo cuando están asentados en zonas fronterizas y amenazados por la penetración de fuerzas extranjeras. Sin embargo, cuando los refugiados no son recibidos con buena voluntad suele utilizarse como una medida represiva de control.

Para facilitar el control, una de las modalidades desarrolladas por los Estados de recepción es el establecimiento de zonas especiales llamadas campos o campamentos, que tiene su justificación en términos

¹⁸ Traducción literal del concepto de *effets pervers*, utilizado por el sociólogo francés Raymond Boudon para evocar las consecuencias que resultan de la yuxtaposición de comportamientos individuales no incluidos en los objetivos buscados por los actores. El uso de este concepto es muy útil en el análisis de las políticas públicas y designa la diferencia entre el efecto esperado de una política y el desarrollo concreto de la misma por la autoridad pública. Permite entender la ineficiencia de algunas políticas públicas. Aplicado al campamento de refugiados, este concepto permite poner en evidencia que los campamentos, concebidos como lugares temporales, adquieren cierta durabilidad,

de seguridad y de logística, pero incluye “efectos perversos”,¹⁸ como las epidemias, la violencia y obviamente el inevitable foco de atención que representa esa concentración. No obstante, siempre se ha considerado como la respuesta idónea a la ayuda externa, pues permite ejercer una administración bastante eficiente de la ayuda humanitaria, así como cierto control sobre ella. La concentración facilita las operaciones posteriores de repatriación y desplazamiento.

Las instituciones internacionales han promovido un esquema basado en los asentamientos rurales: Sudán reiteró la generalización del modelo cuando su gobierno fomentó el reasentamiento de refugiados ubicados originalmente en la capital. Esta medida estuvo vinculada al peligro que representan la tradición de militancia política de la población y el “contagio” que podría implicar. Por eso, la solución es aislar a los refugiados en lugares propios con la finalidad de disminuir o eliminar las posibilidades de contacto con la población local, sobre todo cuando existe un riesgo de estallido social, debido a las características étnicas o socioeconómicas de la región de llegada.

La necesidad de controlar a los refugiados mediante el aislamiento obedece también a la percepción que de ellos se tiene en términos de criminalidad. En algunos casos, conforme va pasando el tiempo la desesperación y la presencia de armas convierten los campos de refugiados en lugares violentos, sin que se pueda generalizar esta afirmación a todos los asentamientos. El estudio comparativo de Linda Hitchcox realizado en el sureste de Asia¹⁹ muestra que los asentamientos menos controlados son los más violentos e inseguros para la población refugiada. Obviamente, parte de la explicación responde a la apertura del asentamiento, pero hay que tomar en cuenta otros elementos indirectamente relacionados con ella, como la inexistencia de un apoyo en materia de alimentos y otras variables específicas.

La llegada de refugiados a zonas donde los riesgos de enfrentamientos étnicos son reales puede tener un efecto negativo porque afecta el equilibrio étnico, cultural o religioso, y refuerza o amenaza a ciertos grupos. Los casos de los Hums en Burundi y de los Iran Jayas en Papúa Nueva Guinea confirman tal problema. Por ello se insiste en su necesario aislamiento.

circunstancia para la cual no fueron planificados. Véase Raymond Boudon, *Effets pervers et ordre social*, París, PUF, 1988, p. 10, y Edith Kauffer, *op. cit.*

¹⁹ Linda Hitchcox, *Vietnamese Refugees in Southeast Asian Camps*, Nueva York, St. Martin's Press, 1990.

La concentración de refugiados representa también serios retos porque, si bien permite su localización a las autoridades del país de origen, los refugiados, que están huyendo de la persecución, vuelven a conocerla del otro lado de la frontera a raíz de la penetración de fuerzas militares o paramilitares extranjeras. El gobierno acogedor y las instancias internacionales tienen que ofrecer a estos grupos una protección efectiva.

Entre los efectos negativos que se pueden agregar a los campamentos de refugiados, cabe mencionar la vulnerabilidad de la población frente a las prácticas de corrupción o de despojo que suelen desarrollar algunas autoridades locales poco capacitadas o no involucradas realmente en el trabajo humanitario. La situación de concentración y de confinamiento, facilita la existencia de tales prácticas, que nunca son denunciadas, por temor a las represalias.

Frente a la amenaza que representa la cercanía de los campamentos a la frontera se ha promovido su reasentamiento en otras zonas; este enfoque es más humanitario, aunque tiene también como objetivo el control de la población. Dicha reubicación en zonas frecuentemente es rechazada por los refugiados porque implica un obstáculo para regresar en corto tiempo a su país de origen y, además, a menudo presenta características muy diferentes en cuanto al clima y las prácticas agrícolas y culturales. La Convención de la Organización de la Unidad Africana²⁰ establece claramente la reubicación a "distancia razonable de la frontera", sin proponer una medida precisa para el concepto de distancia razonable.

En el contexto de la Guerra Fría se promovieron dos tipos de solución: para los refugiados procedentes de países comunistas, el reasentamiento en un tercer país; y para los demás, la probable repatriación. Esta segunda forma, la más frecuente, obligó al refugiado a esperar durante un tiempo indefinido con el carácter de "refugiado temporal".

SITUACIONES ACTUALES DE REFUGIADOS Y NUEVAS RESPUESTAS

Con la caída del muro de Berlín y del imperio soviético, el esquema que prevalecía hasta 1989 cambió totalmente y los movimientos de refugiados se multiplicaron. Algunos refugiados que salieron antes de esa fecha se encuentran todavía en el exilio. Las garantías de recep-

²⁰ Adoptada en 1969.

ción se han limitado como consecuencia de la crisis económica y las transformaciones políticas en la escena internacional.

En primer lugar, los acontecimientos en Europa Oriental generan nuevas olas de refugiados que ya no provienen de países "comunistas" y deben enfrentar dificultades para asentarse en el extranjero. Además, en los años noventa, el desempleo característico de muchos países occidentales, los problemas sociales y el auge de la extrema derecha favorecen la aplicación de leyes migratorias muy restrictivas. La legislación que concierne a los refugiados ha ido modificándose en varios Estados conocidos como receptores, y se ha vuelto difícil cumplir con los requisitos necesarios para gozar del estatuto de refugiado. Se incrementan las solicitudes mientras disminuye el número de respuestas favorables.

Por otro lado, en África los problemas de la década pasada siguen sin solucionarse y los conflictos internos están todavía ocasionando que surjan nuevas oleadas de refugiados. Muchos Estados débiles,²¹ apoyados indirectamente por la dinámica de enfrentamiento entre las dos potencias, están en proceso de "implosión" al no encontrar patrocinadores exteriores.

A finales de los años noventa, se están desarrollando dos estrategias de respuesta. El contexto internacional de posguerra fría ha ido adoptando como estrategia, para evitar el desplazamiento de grupos de refugiados, la intervención en zonas de llegada y sobre todo de salida de los países en desarrollo. Paralelamente se utiliza la "cooperación", cuyo propósito es detener la entrada de los refugiados a los países desarrollados, en vista de que las respuestas que se daban en el contexto de la Guerra Fría son ahora totalmente inadecuadas.

La intervención se plantea cuando se aprecian las acciones bajo el enfoque de autodefensa, definidas en el capítulo 7 de la Carta de las Naciones Unidas. Su fundamento, en los casos de refugiados, consiste en atacar las raíces de los desplazamientos, lo que justifica una posición intervencionista en los países afectados por conflictos internos, implica riesgos de que se generen desplazamientos de población. Se considera que la amenaza para la paz y la seguridad que representan los flujos de refugiados²² es un punto decisivo para intervenir.

²¹ Es decir, con un centro político peleado, indefinido o sin capacidad de control sobre la totalidad del territorio.

²² Es la terminología utilizada en el capítulo 7, que permite una intervención militar decidida por parte de las Naciones Unidas. De 1945 a 1990 ha sido utilizada solamente dos veces, en los casos de Rodesia y de África del Sur.

Una ventaja de la intervención es la reducción de los costos que podrían generar una estancia indefinida de los refugiados en el extranjero y la búsqueda de una solución²³ al refugio.

En la intervención pueden ser distinguidas dos modalidades: la *soft intervention* y la *hard intervention*, según los medios concretos utilizados. La primera es diplomática, de prevención de las crisis, a diferencia de la segunda, que incluye la acción militar internacional concertada y autorizada por las Naciones Unidas, lo que supone el consenso de los miembros permanentes de su Consejo de Seguridad.

Los dos caminos son cuestionables. En el primero, pueden combinarse la diplomacia y la presión política y económica, aunque dicha intervención suave puede traducirse también a la modalidad exclusiva del apoyo económico al país de salida: Italia utilizó esta estrategia para prevenir la entrada de albaneses y justificar el regreso de la mayoría de los que se presentaron durante el año 1991 en los puertos²⁴ del Mediterráneo. Sin embargo, las autoridades de los Estados de expulsión no siempre logran detener los movimientos, ya que no controlan el territorio ni a las diferentes fuerzas beligerentes, como ha ocurrido en Liberia. Igualmente, la presión internacional resulta ineficiente frente a los grupos armados rebeldes.

El resultado de las intervenciones armadas en apoyo a la acción humanitaria no es totalmente exitoso porque no existe desinterés en la acción humanitaria. La intervención se fundamenta en realidad en los intereses en juego y con relación al impacto de los flujos que llegan a los Estados receptores. En el caso de Bosnia es evidente que la ayuda humanitaria ha sido utilizada para prolongar el conflicto, y que sustituyó a una intervención directa²⁵ que no todos los Estados deseaban. Se toma la decisión de intervenir luego de considerar muchos elementos, entre los cuales está el apoyo a las víctimas.

La historia nos enseña que la intervención militar ante la llegada de refugiados no es nueva. Se puede mencionar tres precedentes:

²³ Alan Downty y Gil Loescher, *op. cit.*

²⁴ En 1991, 24 000 albaneses llegaron a Italia como *boat-people*. Solamente 650 personas recibieron el estatuto de refugiado y 14 000 un derecho de estancia temporal.

²⁵ Como menciona Gil Loescher, se puede cuestionar el papel del ACNUR en la ex Yugoslavia, ya que la inversión total representó 25% de los recursos humanos y una tercera parte del presupuesto de la institución, y los resultados de la movilización de personal y recursos financieros se canalizaron solamente hacia cuatro millones de personas. "The International Refugee Regime: Stretched to the Limit", *Journal of International Affairs*, invierno de 1994, vol. 47, núm. 2, pp. 351-377.

en 1971 la India interviene en Paquistán; en 1978, Vietnam en Camboya, y en 1979 Tanzania en Uganda. Estas tres intervenciones unilaterales fueron condenadas por la opinión internacional y los demás Estados; sin embargo, fueron exitosas en los tres casos porque los intervencionistas lograron detener el flujo y, sobre todo, imponer sus intereses políticos. Bangladesh proclama su independencia, Camboya se vuelve un país encabezado por un gobierno amigo y se reinstala el régimen anterior en Angola. He ahí la evidencia de que existen intereses detrás de la intervención para enfrentar los flujos de refugiados.

La nueva modalidad de la intervención, ilustrada por los casos de Irak, Somalia y Haití en los años noventa, está expresamente autorizada por las Naciones Unidas. La resolución 688 del Consejo de Seguridad²⁶ muestra en qué forma los flujos de refugiados procedentes de Irak representan una amenaza para la seguridad y la paz de Turquía.

En 1992, la intervención en Somalia no toma en consideración el aspecto de seguridad vinculado con la presencia de los refugiados. En el caso de Haití se habla de la "magnitud del sufrimiento humano" en la resolución 751.²⁷ Se menciona la amenaza para la seguridad y la paz. No hay consentimiento por parte del Estado interesado porque no existe ninguna autoridad efectiva.

En Ruanda, donde la intervención fue impulsada por Francia debido a sus intereses en la zona, se ponen sucesivamente en evidencia: el peso que constituyen los refugiados,²⁸ la "magnitud de la crisis humanitaria", y la necesidad de proteger a los refugiados y desplazados.²⁹ El problema de los refugiados aparece como clave para justificar la intervención.³⁰ Sin embargo, tal intervención no ha podido aportar una solución satisfactoria a la presencia de los refugiados en estos tres ejemplos recientes.

La intervención en Irak con el afán de crear zonas de seguridad, tampoco es convincente. Frente al rechazo de los Estados vecinos de aceptar a los kurdos de Irak que salieron a finales de 1991 a Turquía, Irán y Arabia Saudita, se desarrolló una zona de seguridad en el norte de Irak con centros humanitarios, bajo la custodia de guardias de las Naciones Unidas. A pesar del dispositivo de prevención, en 1996, salieron 65 000 refugiados rumbo a Irán huyendo de los nuevos combates, durante el mes de septiembre.

²⁶ 5 de abril de 1991.

²⁷ 24 de abril de 1993.

²⁸ Resolución del 16 de junio de 1993 sobre el embargo.

²⁹ Resolución 929 del 22 de junio de 1994.

³⁰ Resolución 940 del 31 de julio de 1994, que autoriza la intervención.

El caso de Irak constituye, en realidad, una variante de la intervención; consiste en crear lugares seguros, protegidos por fuerzas armadas en el país de expulsión para evitar el desplazamiento. En la antigua Yugoslavia y en Ruanda se intentaron estrategias similares bajo la modalidad de corredores humanitarios en el primer caso y de zonas de seguridad en el segundo. La formación de zonas de seguridad es una estrategia que prevalece en las cercanías de las fronteras; suele acompañarse con la creación de dispositivos de seguridad y de observación por parte de las Naciones Unidas, que son integrados por civiles o militares, y cuya acción se desempeña principalmente en las zonas fronterizas.³¹

La militarización de la acción humanitaria encuentra su justificación en necesidades de logística, manejadas de manera muy eficiente por los militares, de ahí que sea considerada como una solución idónea en caso de conflicto. También se pone énfasis en la necesidad de proteger a los grupos que entregan la ayuda humanitaria. Sin embargo, los objetivos de la intervención militar y los de la acción humanitaria son muchas veces contradictorios.

Algunos especialistas proponen clasificar las nuevas estrategias en tres grupos,³² *burden sharing*, *containment* y esfuerzos colectivos para contener la llegada o "cooperación".

La estrategia de compartir el peso de los refugiados (*burden sharing*) se desarrolló en el sureste de Asia por medio del CPA (*Comprehensive Plan Agreement*), destinado a detectar cuáles de los refugiados, cumplan con los requisitos para recibir el estatuto, y a repatriar a los que no los satisfacen. El CPA nace en 1989 frente a la dificultad de seguir encontrando lugares de reasentamiento en terceros países para los refugiados del sureste de Asia, y a la renuencia de los países vecinos a seguir apoyando su presencia en territorio nacional. En 1979 se había prometido el reasentamiento para todos; aunque se logró en un millón de casos, aún quedaban muchos refugiados en 1989. La solución propuesta es procesar cada uno de los casos para reasentarlo o regresarlo "voluntariamente" si no es admisible.³³

³¹ Cf. las misiones ya mencionadas de UNAMIR, UNOMUR, UNBRO.

³² Arthur C. Helton, "Displacement and Human Rights: Current Dilemmas in Refugee Protection", *Journal of International Affairs*, invierno de 1994, vol. 47, núm. 2, pp. 379-398.

³³ Los refugiados no están repatriados *manu militari*, pero la entrega del equivalente de un año de sueldo por miembro de cada familia es un estímulo. Su situación de refugio, principalmente la de sus hijos, que en algunos casos no conocen más que la vida en los límites de los campamentos, es otro de los elementos que favorecen la repatria-

La modalidad llamada *containment* es precisamente la intervención descrita anteriormente con la finalidad de evitar las entradas de refugiados; no es siempre existosa y puede llevar a abusos.³⁴

La tercera estrategia, la de cooperación, bajo el término de armonización de las políticas, es el caso de la Unión Europea. En el contexto de la apertura de las fronteras y de la construcción de un mercado único para bienes y servicios, se está favoreciendo un proceso inverso en cuanto a los refugiados. Las fronteras se cierran gracias a una colaboración estrecha. Para justificar los rechazos se han desarrollado dos estrategias existosas: el concepto de país seguro y las modificaciones a las leyes migratorias.

Se ha inventado un nuevo concepto, el de "primer país seguro", para designar a países de procedencia y de tránsito. Si un solicitante sale o ha transitado por un país seguro, es regresado automáticamente a este país. Implica la imposibilidad de escoger el país de asilo y fundamenta las prácticas de expulsión en muchos países de la Unión Europea. El derecho al refugio se encuentra entonces amenazado. Por ejemplo, Alemania considera que Polonia es un país seguro; firmó acuerdos para fortalecer las expulsiones hacia este país y otros Estados vecinos. Todos los solicitantes que han cruzado Polonia son regresados automáticamente para solicitar el estatuto en este país, que es apoyado económicamente con la finalidad de que desempeñe el papel de filtro. Obviamente, el primer país seguro, considerado como tal por otras naciones, no está obligado a otorgar el estatuto de refugiado al solicitante. Desde el 1 de julio de 1993 existe en Alemania una lista de "países terceros seguros" y de "países de origen" también seguros.

Asimismo, la aplicación de la figura de refugiado resulta cada vez más estricta debido a las modificaciones a las leyes que se efectuaron en 1993 y 1994. Bélgica, Francia, Alemania, Holanda, Portugal y Gran Bretaña fueron los primeros países que fomentaron cambios, seguidos por Dinamarca, Italia y Austria en el año siguiente.

Una de las restricciones es la necesidad de presentar una visa para ingresar: los solicitantes procedentes de la antigua Yugoslavia que quieren asentarse en Francia —entre ellos los bosnios y kosovenses— tie-

ción. La desesperación y el sentimiento de que ya no va a haber posibilidad de reasentarse son reales. El carácter voluntario del deseo de regresar, según lo llama el ACNUR, podría ser cuestionado. Desde la creación del CPA, 78 000 personas han sido reasentadas y 78 000 repatriadas. Quedan 40 000 refugiados.

³⁴ Por ejemplo, lo que ocurrió con los haitianos, que fueron regresados a su país a principios de los ochenta sin tener la oportunidad de solicitar el asilo político.

nen que ingresar en Alemania para encontrar una representación diplomática de algún Estado europeo, y si lo hacen, como Alemania es un país seguro, ya no van a poder solicitar a otro miembro de la Unión Europea el estatuto de refugiado. En consecuencia, les resulta imposible recibir asilo fuera de Alemania.

La modificación de las leyes de los países occidentales en materia de refugiados, con la justificación de impedir el ingreso a los migrantes económicos disfrazados de refugiados y de comunicar a estos últimos una respuesta más rápida con la simplificación de los trámites, aparece en realidad como una restricción al derecho de solicitar el estatuto de refugiado. En Francia la respuesta se emitía después de un promedio de tres años antes de la modificación de la ley. Mientras estaba esperando, el refugiado se organizaba, a veces se casaba, y luego era muy difícil promover su expulsión debido a su inserción de hecho en la sociedad receptora. Hoy día, el solicitante tiene que acudir a las oficinas de la policía, un cuerpo de seguridad no apto para calificar los asuntos de los refugiados. Con la nueva ley, se intenta limitar el concepto de refugiado a las víctimas de las autoridades políticas y de las fuerzas armadas, lo que excluye a los perseguidos por grupos irregulares, como ocurre con muchos argelinos amenazados por el Frente Islámico de la Salvación y por otros grupos religiosos, y con los refugiados de la antigua Yugoslavia.

Francia es conocida por que su tasa de aceptación está entre las más elevadas en la Unión Europea.³⁵ A pesar de ello, la actual interpretación de la Convención de Ginebra es sumamente restrictiva y muchos refugiados no encuentran respuesta afirmativa a su solicitud. Además, la mayoría ya no tiene la oportunidad de presentar dicha solicitud porque es expulsada antes.

La política de los países europeos, de Estados Unidos y Canadá consiste en buscar nuevas modalidades de rechazo que sean aceptables, contrariamente a lo que ocurría con las antiguas. Esta situación se traduce en la aparición de los refugiados de la edad del jet, *jet-age refugees*, caracterizados por solicitar asilo no en países vecinos sino en Estados muy lejanos. En Venezuela, ACNUR registró desde 1990, 2 032 solicitudes de personas procedentes de África, Asia y Europa Oriental. México y Colombia conocen el mismo fenómeno.

³⁵ Francia ha tenido una tasa de aceptación de solicitudes de 25%, frente a 10% en muchos otros países europeos, según datos del ACNUR, Christiane Berthiaume, "Asylum under Threat", *Asylum and Protection*, UNHCR, página en internet, 1996.

En realidad los países industrializados no enfrentan un problema de refugiados, sino de inmigración. Por ejemplo, Francia recibe una inmigración de África del Norte en un contexto de crisis económica. Los acontecimientos en Argelia hacen temer una ola mayor de refugiados y con ella el terrorismo de los grupos islámicos, lo que favorece el reforzamiento de la extrema derecha gracias al discurso sobre la “invasión extranjera”.

La migración y sus implicaciones en términos domésticos repercuten en el tratamiento y en la política dirigidos hacia los refugiados. En efecto, para la opinión pública no hay diferencia entre el terrorismo, el narcotráfico, la migración clandestina y la de refugiados.

Igualmente, desde los años setenta y con la decisión de cerrar las fronteras a los migrantes económicos, los únicos flujos de inmigrados son los compuestos por ilegales o por refugiados, lo que favorece la confusión entre los dos grupos y deja abierta la posibilidad de explotar el tema en términos negativos por parte de las fuerzas políticas, al asimilar a dichos refugiados con la “invasión extranjera”.

El fortalecimiento de las medidas de control en las fronteras externas es una consecuencia lógica de la armonización y de la apertura de las primeras. Este proceso tiene como finalidad garantizar la impermeabilidad de las fronteras externas. Además, esta política recibe el apoyo del electorado y de todas las fuerzas políticas de derecha. Por lo tanto, la armonización de las políticas de la Unión Europea lleva lógicamente al rechazo en las fronteras.

EL PROBLEMA DE REFUGIADOS NO SE PLANTEA COMO UNA CUESTIÓN HUMANITARIA

Mientras se habla de la globalización de los intercambios, la comunicación y la mundialización económica, las puertas se cierran ante la llegada de los refugiados. La integración económica y la apertura de las fronteras a los migrantes se desarrollan según dinámicas inversas. Es necesario recordar que los asuntos de los refugiados no son en realidad regidos por aspectos humanitarios sino por cuestiones de seguridad nacional.

Para fundamentar estas afirmaciones cabe subrayar el hecho de que los primeros refugiados que aparecieron a finales de la Segunda Guerra Mundial fueron atendidos por militares,³⁶ lo que hace evidente

³⁶ Muchos de ellos fueron instalados de manera provisional en los campos de concentración dejados por los alemanes, bajo custodia militar.

que estos desplazamientos han sido siempre concebidos como asuntos de seguridad y amenazas para la estabilidad de los Estados-nación.

El modelo del Estado-nación es la clave del problema. Los movimientos de refugiados son producto del sistema de Estados-nación porque se trata de poblaciones que se encuentran ante la imposibilidad de acogerse a la protección de su Estado. Como el Estado falta a sus obligaciones, los refugiados son percibidos como un tipo de desviación y, por lo tanto, representan una amenaza para el sistema de Estados-nación. La respuesta está dirigida a preservar el sistema internacional y a darle cierto equilibrio, porque la falla de un Estado puede generar inestabilidad en los demás. No se trata de un asunto humanitario sino de proteger los Estados y el sistema que conforman cuando uno de ellos ya no cumple con su papel.

La solución óptima ha sido siempre la repatriación porque significa el regreso a la normalidad dentro del esquema anterior, sin alteraciones. Por eso, la política del ACNUR, cuyos organismos directores están compuestos por los Estados, ha sido procurar la repatriación. Los casos de Namibia, Nicaragua, Camboya, El Salvador o Mozambique ilustran este enfoque. En la década de los noventa esta política ya no es eficiente frente a los conflictos internos y la multiplicación de los refugiados. Por lo tanto, se trata de influir directamente en las zonas de ocurrencia de los movimientos con la finalidad de prevenir los desplazamientos.

Los asuntos de los refugiados siempre han sido problemas políticos y siguen siendo considerados cada vez más como aspectos que conciernen al esquema de seguridad. En la agenda internacional este tema es vinculado con aspectos de política exterior, de seguridad nacional, y aparece hoy día como un asunto de *high policy*.³⁷

Empleamos el concepto de seguridad nacional en un sentido tradicional, es decir, que se refiere a amenazas para el territorio, la población y la soberanía.³⁸ Esta acepción supone que la amenaza procede siempre de una fuente externa. El hecho de hablar de seguridad con

³⁷ Véase Morton I. Abramowitz, "Refugees: the Dilemmas of Dislocation", *Vital Speeches*, diciembre de 1995, vol. 62, núm. 5; y J. Brian Atwood, "Toward a New Definition of National Security: the New Strategic Threats", *Vital Speeches*, *op. cit.* El primer autor es presidente de la *Carnegie Endowment for International Peace* y el segundo, presidente de la *Agency for International Development*.

³⁸ Existe un debate respecto al término de seguridad nacional. Sergio Aguayo Quezada y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI, 1996.

respecto a una cuestión precisa significa que se le considera en el ámbito político, de ahí que se conceda cierto rango de importancia al problema identificado.

La llegada de refugiados siempre ha implicado asuntos de seguridad nacional, puesto que toca dos elementos primordiales para el Estado-nación: la penetración de poblaciones extranjeras y el aspecto de los límites de la soberanía de los estados. Para un Estado, la presencia de refugiados en regiones fronterizas significa la imposibilidad de controlar las entradas a su territorio, porque subraya la porosidad de sus límites formales. Esta falla representa una amenaza directa para la legitimidad de los gobernantes, que tendrían que decidir quién puede entrar y quién no.

Después de la desaparición del bloque soviético, y por lo tanto de la principal amenaza en términos de seguridad para los países occidentales y sus aliados, los refugiados son considerados aún más como una amenaza debido a su potencial de desestabilización. La confusión entre inmigración ilegal y refugio³⁹ refuerza el enfoque de seguridad aplicado a este tipo de población.

A partir de la entrada de los refugiados, el problema que se generó en tierras ajenas se vuelve un asunto propio del Estado de recepción. Con los refugiados se exporta el conflicto y, en consecuencia, se internacionaliza una cuestión interna. El hecho de generar refugiados puede ser considerado entonces como una violación de las fronteras del Estado receptor por parte del país de huida.

No se cuestiona el vínculo entre los asuntos humanitarios en general –dentro de los cuales se encuentran los refugiados– y la seguridad nacional. Al contrario, se afirma que los flujos de refugiados constituyen amenazas para la seguridad nacional, como es el caso del narcotráfico.⁴⁰

La definición del refugiado presentada por la Convención de Ginebra subraya un enfoque humanitario aplicado a un asunto eminentemente político. La caridad no permite superar las condiciones de re-

³⁹ La confusión se debe al hecho de que los refugiados son, ante todo, desde el punto de vista de las autoridades migratorias, personas que cruzaron las fronteras sin un permiso de entrada e, incluso, sin identificación.

⁴⁰ Sergio Aguayo Quezada y John Bailey, "Estrategia y seguridad en las relaciones México-Estados Unidos", p. 15; coronel Michael J. Dziedic, "México y la gran estrategia de Estados Unidos: eje geoestratégico para la seguridad y la prosperidad", p. 104; John A. Cope, "En busca de la convergencia: las relaciones militares entre México y Estados Unidos en el umbral del siglo XXI", pp. 242-242, en *Ibid.*

fugio como se presentan hoy día, ya que sus orígenes parten de situaciones políticas complejas. Además de esta contradicción, el ACNUR, organismo considerado como no político está compuesto por los Estados que financian y orientan de hecho sus actividades y que atienden a sus propios intereses.

A la contradicción básica que supone la aplicación de un organismo supuestamente humanitario a tareas que no son de este tipo, a que su trabajo se lleve a cabo bajo la vigilancia de los interesados políticos, económicos y militares, se añade en los últimos años lo inadecuado de la definición del concepto de refugiado que se maneja, y la dificultad para modificarlo en el contexto de la noción cada vez más restringida que han adoptado los Estados.

Actualmente los Estados, frente a una situación considerada como difícilmente solucionable, intervienen para evitar que los flujos de refugiados crucen las fronteras. Ya no es efectiva la respuesta centrada en el regreso a la patria, una vez encontrada la solución al conflicto. Este nuevo enfoque supone un mandato de tipo político para las instituciones encargadas de realizar la parte operativa del trabajo, ya no una estrategia apolítica estrictamente humanitaria como la que se utilizó anteriormente.

En realidad, la dinámica internacional lleva a descargar el peso de los refugiados sobre naciones más pobres, que se tornan aún más dependientes económicamente de los Estados más ricos, a causa del financiamiento de la estancia "temporal" de las poblaciones refugiadas. Hoy día, según estimaciones del ACNUR, 80% de los refugiados habita en Estados pobres. Es una solución temporal con implicaciones reales para la seguridad nacional.

CONCLUSIÓN: REFUGIADOS, RIQUEZA DE INTERCAMBIOS Y AMENAZAS

Limitar la relación que existe entre los refugiados y las fronteras al respecto de las amenazas a la seguridad nacional, como ocurre en la década de los noventa, es olvidar que los flujos de población aportan elementos positivos para los Estados acogedores.

En muchos países, algunos habitantes del lugar de llegada ofrecen hospitalidad a los refugiados a pesar de sus difíciles condiciones de sobrevivencia. Las identificaciones étnicas, culturales y religiosas, que no tienen fronteras, ayudan al establecimiento de relaciones entre los refugiados y la población local.

A veces la población local está compuesta por grupos de migrantes o de exrefugiados. Mozambique y Zimbabue, Etiopía y Sudán, Uganda

y Sudán, Ruanda y Burundi, Irán e Irak conforman casos donde, de manera sucesiva, las poblaciones han sido refugiadas y receptoras. El tratamiento hacia los refugiados depende de la recepción de la sociedad local, de su conformidad y de su capacidad de presión sobre las autoridades.

Las relaciones que se establecen entre los refugiados y los grupos que se encuentran en las áreas de llegada favorecen los intercambios de habilidades y el desarrollo de relaciones interculturales. En ciertos casos se fomenta el desarrollo económico, como lo ilustra el ejemplo de los *trailers* afganis en Paquistán.

A la amenaza a la seguridad nacional, la llegada de los refugiados, que son considerados por los habitantes del país de recepción como inmigrantes, se añade la amenaza a la identidad nacional, vinculada a la percepción de la proximidad o, al contrario, a la incompatibilidad cultural entre los que llegan y los que reciben. Con el fin de la Guerra Fría, la identificación ideológica con los refugiados que huían del bloque soviético ya no es posible. Hoy día, para la población de los Estados de recepción los refugiados son más extraños que antes y se han vuelto una amenaza para la identidad nacional, caracterizada por la reproducción social de grupos, dentro de límites territoriales definidos. Los refugiados no sólo cruzan las fronteras formales (*borders*) entre los Estados-nación, sino también perturban las fronteras (*boundaries*) que separan los grupos constituidos en referencia a la otredad.