

Proteger mediante la acción

por **Jean-Pierre Hocké**

Fundado en 1951, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) fue concebido, en su origen, como una organización cuya función principal era garantizar la protección a los refugiados. Esa misión correspondía a la tarea que debía afrontar el ACNUR en aquel entonces, es decir, resolver el problema de los refugiados en Europa, secuela de la Segunda Guerra Mundial.

Ahora bien, durante los últimos 35 años, la comunidad internacional —y por consiguiente, el problema de los refugiados— ha sufrido cambios profundos. Parte integrante del orden internacional, el ACNUR, órgano de la Asamblea General de las Naciones Unidas y organización operacional del sistema onusiano, ha evolucionado a fin de poder cumplir, en todas las circunstancias, su misión específica en un mundo en constante evolución.

Conceptualmente, el ACNUR es hoy el mismo organismo que el que se fundó en 1951, o sea, el promotor del principio universal del asilo, tal y como lo ha definido la comunidad internacional. La protección de los refugiados sigue siendo, pues, la piedra angular de ese edificio humanitario, y en ella se funda el cometido que la comunidad de las naciones me ha asignado.

Lo que ha evolucionando durante estos 35 últimos años, y seguirá evolucionando en el futuro, no es ese principio, sino su concreción.

Hacia mediados del decenio de 1950, el centro de gravedad de la cuestión de los refugiados se desplazó de los países industrializados a los del tercer mundo. La nueva forma adoptada por la problemática relativa a los refugiados —concentrados desde entonces en los países más menesterosos— dio lugar a una situación en la que la protección como tal ya no podía garantizarse y hasta corría el riesgo de perder todo sentido si no iba acompañada de una asistencia. Finalmente, esa dualidad protección/asistencia daría al ACNUR el medio para hacer frente a los nuevos desafíos que surgieron de la descolonización y que,

actualmente, se manifiestan en forma de 12 millones de refugiados en el mundo, con las zonas de crisis que conocemos: Afganistán, «Cuerno de África», África austral, América central y Asia del Sudeste.

*
* *

El ACNUR pudo arrostrar el desafío que se le presentó porque, partiendo de una reflexión según la cual el derecho está siempre, por definición, desfasado respecto de la acción, y la codificación sólo es el reconocimiento de un estado de hecho, supo integrar protección y asistencia en lo que denominaré «operatividad».

Ser **operativo** no es distribuir socorros, es estar **presente** en el sentido más amplio de la palabra, en el lugar donde los refugiados lo necesitan, prestándoles asistencia material que dé un contenido concreto —y no teórico— a la protección.

Ser operativo es integrar protección y asistencia en un mismo proceso, es **proteger mediante la acción**.

Desde este punto de vista, el cambio de nombre de la División de Protección por el de División de Derecho de Refugiados y Doctrina, así como la atribución a los órganos operacionales del ACNUR —las Oficinas Regionales— de la responsabilidad de la aplicación práctica de la protección, es una reafirmación del principio de que sólo mediante la integración de las funciones de protección y de asistencia, ahora indisociables, puede el ACNUR desempeñar verdaderamente su cometido.

Ese cometido es universal. Ciertamente, hay Estados que se han adherido a los Convenios y otros que todavía no lo han hecho. Pero más allá de los textos, el principio del asilo está inscrito, si no en todas las Constituciones al menos en el conjunto de leyes, normas y costumbres que forman la base de toda sociedad, por elemental que ésta sea. Si partimos, pues, del principio de que los derechos de los refugiados son uno de los componentes de este todo jurídico que son los derechos humanos y de que las persecuciones y las violencias causan la misma clase de víctimas, el ACNUR no sólo tiene el derecho sino también el deber de intervenir donde su cometido humanitario exige su presencia.

Esta presencia, evidentemente, no se inscribe en un marco abstracto, sino en un entorno político.

*
* *

Efectivamente, el problema de los refugiados —que puede calificarse de desastre causado por el hombre— es una de las consecuencias de la guerra, de las crisis políticas o de las situaciones de violencia. De ello resulta que toda acción humanitaria concreta y, por lo tanto, operativa, debe inspirarse en dos premisas: en primer lugar, conocer a fondo todas las circunstancias políticas de la situación que llevó a la crisis y, en segundo lugar, asegurarse de que no caiga prisionera de la ecuación política. Así, las condiciones para que la acción humanitaria tenga éxito son: que sea apolítica y no se convierta en objeto de confrontación. Ahora bien, si no puede haber solución humanitaria sin solución política, puede —y debe— haber una acción humanitaria mientras se espera una solución política. En esa perspectiva, la acción humanitaria, precisamente por no ser de índole política, puede contribuir a propiciar las condiciones para una solución política.

De ello se deduce que el apoliticismo de la acción humanitaria es, a la vez, la condición de su éxito y medio por el que ésta puede influir en la acción política. Esta última, por su misma naturaleza, hay que aceptarlo, es casi por definición contraria al imperativo humanitario. Efectivamente, es raro ver la razón de Estado tener en cuenta las exigencias que no están vinculadas a una relación de fuerza.

*
* *
*

En esas condiciones, la acción humanitaria se vuelve, por el peso de las circunstancias, en un combate permanente. Muy a menudo, el ACNUR es el único que alza la voz contra las violaciones palmarias del derecho de asilo. Con demasiada frecuencia, las autoridades concernidas se niegan a escucharlo. Es cierto que las medidas unilaterales son prerrogativa de los Estados, pero, cuando se aplican en particular a los refugiados, son la antítesis de los ideales de solidaridad internacional que inspiraron a los artífices de ese monumento a los derechos humanos que es el derecho humanitario.

Ante esa realidad, la tarea del ACNUR no es sólo luchar para conseguir que los Estados respeten los derechos de los refugiados, sino también ir más allá del combate diario para intentar hacer prevalecer una verdadera toma de conciencia de las verdaderas dimensiones de lo que está en juego. Estoy, de hecho, profundamente convencido de que conviene al poder político respetar el derecho humanitario. Porque, a la larga, la violación de éste termina siempre por volverse contra los defensores de la razón de Estado y por perjudicar a los que, por razonar a corto plazo, sacrificaron los principios a los imperativos del momento.

Confrontadas con tales situaciones, las misiones del ACNUR y del CICR convergen y se completan. Refugiados y prisioneros son, a menudo, consecuencia de un mismo fenómeno. Ante las violaciones de los derechos humanos —sea cual fuere el pretexto que las origine— incumbe al frente humanitario, que abarca no sólo nuestras dos organizaciones, sino también a todos los organismos voluntarios, sin olvidar a los hombres y las mujeres de buena voluntad, solidarizarse y alzar la voz.

Jean-Pierre Hocké
*Alto Comisionado
de las Naciones Unidas
para los Refugiados*

Jean-Pierre Hocké, de nacionalidad suiza, licenciado en ciencias económicas y sociales por la Universidad de Lausana, entró en el CICR el año 1968. Director del Departamento de Actividades Operacionales de 1973 a 1985 y miembro de la Dirección del CICR de 1981 a 1985, el señor Hocké dirigió el lanzamiento de operaciones de gran envergadura durante los conflictos de Oriente Medio, Chipre, Angola, Vietnam, Líbano, Kampuchea, Iraq/Irán, América central y Etiopía. En diciembre de 1985, fue elegido Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Cuando el señor Hocké prestaba servicio en el CICR, la *Revista* publicó varios artículos suyos relativos a cuestiones de la protección y la asistencia a las víctimas de conflictos armados.