

LOS REFUGIADOS DE FACTO

Cristina J. Gortázar Rotaache

Los Estados de “nueva creación” que han accedido a su independencia tras la labor descolonizadora de las Naciones Unidas, han sido el caldo de cultivo de los denominados “nuevos refugiados” o “refugiados *de facto*” ya que dichos Estados poseen soberanías débiles que no logran fortificarse debido a sus paupérrimas economías; esta situación ha hecho llegar a un sinfín de guerras civiles y consecuentemente a la producción de desplazamientos humanos forzosos. La tragedia que se vive estos días en la región de los Grandes Lagos aporta un trágico y espeluznante botón de muestra.

The “newly created” States which reached their independence as a result of the United Nations decolonizing efforts, have been the breeding ground for the so called “new refugees” or “de facto refugees”. The reason for this is that these States have weak sovereignties which cannot become strong because of their poor economies. This situation has led to endless civil wars and, consequently, has forced displacements on large number of their population. The tragedy which is now being lived in the Region of the Great Lakes is a terrible example.

I. INTRODUCCION

DEBEMOS comenzar por identificar la condición de asilado o refugiado como *un estatuto diferente y privilegiado* respecto de la condición de inmigrante. El privilegio consiste en que nos hallamos ante una clase de inmigrantes *protegidos por el Derecho internacional público* —en seguida veremos de qué modo—, mientras que los meros inmigrantes quedan tan sólo sometidos a las normas de los diferentes Estados en materia de extranjería, sin recibir, en principio, protección proveniente de la normativa internacional¹.

Mas cabe preguntar: *¿por qué?* ¿Por qué el Derecho internacional se ha preocupado de establecer normas jurídicas que regulan la situación de los refugiados, mientras que la inmigración continúa siendo una «competencia exclusiva de los Estados»?

Se ha definido la inmigración como el «*abandono voluntario* de la patria para instalarse en un país diferente al de origen»²; el fenómeno del refugio o asilo, por contraste, presupone siempre el *abandono forzoso* de la patria, o del lugar de residencia habitual, en el caso de los apátridas. La nacionalidad es el instituto que permite la protección y el amparo, por parte de los diferentes Estados, de su población³. En-

¹ Debe hacerse excepción respecto de determinadas reglas del Derecho internacional general o consuetudinario que establecen, por ejemplo, el estándar mínimo de trato que los Estados han de respetar en las personas de los extranjeros. Dicho *minimum standard* consiste en un elenco de derechos humanos fundamentales inherentes a la condición de persona y los derechos procesales precisos para defenderlos eficazmente.

² PUENTE EGIDO, J.: Instituto «Fe y Secularidad», Seminario *Leyes españolas y derechos humanos de los inmigrantes*, Madrid, 12 de marzo de 1996.

³ La nacionalidad se ha definido como el vínculo jurídico y sociopolítico que une a una persona con un determinado Estado y, consecuentemente, con los poderes públicos de éste. Vid. RUIZ DE HUIDOBRO, J. M.: *EL Derecho español de la nacionalidad*. VV.AA. *La Inmigración; Derecho español e internacional* Barcelona, 1995, págs. 90-1.

En Derecho internacional público, la nacionalidad es la base insustituible para fundamentar una reclamación internacional por vía de la protección diplomática. A estos efectos, el Derecho internacional exige que la nacionalidad, además de válida según el Derecho interno sea «efectiva», esto es, concuerde con «la situación de hecho (...). Los elementos que se toman en consideración son diversos y su importancia varía según los casos: el domicilio del interesado tiene gran importancia, pero cuentan también la localización de sus intereses, sus vínculos de familia, su participación en la vida pública, la vinculación que él ha manifestado hacia tal país y la que ha inculcado a sus hijos, etc». Vid. Asunto *Nottebohm*, fallo de 6 abril 1955, segunda fase (*TIJ*, Reports, 1955).

tendemos que el inmigrante no ha perdido en absoluto dicha protección, mientras que *el refugiado, aunque de iure conserva la nacionalidad*, de facto *se encuentra desprotegido* el Estado que le otorga asilo, de alguna manera, subsana dicho desvalimiento.

He ahí, por tanto, la razón última de una práctica común a los distintos Estados —«el asilo»— consistente en otorgar protección a los extranjeros y apátridas que no gozan del amparo del Estado de su nacionalidad o residencia habitual, las más de las veces porque es éste Estado precisamente quien les persigue injustamente. Dicha práctica consistente en asilar a los no nacionales por razones humanitarias, ha ido gestando normas internacionales tanto de tipo convencional —convenios en materia de refugio— como consuetudinario⁴.

II. EL REFUGIO. EL ASILO Y LOS REFUGIADOS *DE FACTO*

Conviene, en seguida, diferenciar «el asilo» y «el refugio», ¿son realmente conceptos equivalentes o hacen referencia a situaciones y/o normas distintas?

Pues bien, el derecho de asilo territorial⁵ consiste en la facultad de los Estados de otorgar protección en su territorio, en el ejercicio de su soberanía y por razones humanitarias, a extranjeros o apátridas, cuando estas personas demandan dicha protección porque el Estado de su nacionalidad u origen, no quiere o no puede protegerlas. El refugio, en cambio, es una figura que hace referencia a una situación internacionalmente definida y regulada; los Estados, por vía convencional, han aceptado determinadas obligaciones en materia de refugio, algunas de las cuales han dado lugar a principios generales en la materia (i. e., obligación de *non-refoulement*).

Queda claro que los Estados conservan siempre su derecho a otorgar asilo por cualesquiera motivos —el ejercicio de esa facultad no

⁴ Así, por ejemplo, la regla de no devolución ni expulsión del solicitante de asilo al país de persecución (*non-refoulement*) es hoy entendida como obligación de Derecho internacional consuetudinario que obliga, por ello, a todos los Estados y no exclusivamente a quienes a través de un convenio la hayan aceptado expresamente. Ver, *inter alia*, GORTÁZAR ROTAECHE, C. J.: *Derecho de Asilo y «No rechazo» del Refugiado* Ed. Universidad P. Comillas & Dykinson, Madrid, 1996.

⁵ Diferente del asilo diplomático que otorgan los Estados principalmente en sus embajadas en el extranjero. Vid., al respecto, Asunto relativo al derecho de asilo (caso Haya de La Torre), fallo de 20 de noviembre de 1950 (*TII*, Reports, 1950, págs. 266-389).

precisa de justificación— y más allá de las situaciones en las cuales sus obligaciones internacionales en materia de refugio —en el caso de que se encuentren vinculados por tratados al respecto— les obliguen a hacerlo.

Hasta aquí he querido explicar que los Estados *otorgan* asilo, mientras que *reconocen* la condición de refugiado, a quienes cumplen los requisitos establecidos por los tratados en la materia de los cuales dichos Estados forman Parte.

Consecuentemente con lo anteriormente argumentado, se hace necesario conocer qué es «un refugiado» para el Derecho internacional: el único convenio internacional de fines generales y ámbito universal en la materia es la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951* y su *Protocolo Adicional de 1967*. El artículo primero de la *Convención de Ginebra de 1951* reconoce como refugiado a toda persona que:

«debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad [o residencia habitual para el caso de los apátridas] y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país».

La Constitución española en su artículo 96,1 declara que los tratados válidamente ratificados forman, tras su publicación oficial, parte del Ordenamiento interno y la jurisprudencia ha mantenido reiteradamente su valor y fuerza de Ley.

La Ley española de asilo, de 26 de marzo de 1984, tenía como principal función desarrollar en nuestro Derecho interno las obligaciones internacionales a las que nos habíamos comprometido tras adherirnos,

⁶ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951. Instrumento de adhesión española de 14 de agosto de 1978. *BOE*, núm. 252, de 21 de octubre de 1978; corrección de errores en *BOE*, núm. 272, de 14 de noviembre.

⁷ Protocolo relativo al Estatuto de los Refugiados de 31 de enero de 1967. Entra en vigor para España, en la misma fecha que la Convención de Ginebra, esto es, el 14 de agosto de 1978 (*BOE*, núm. 252, de 21 de octubre de 1978; corrección de errores en *BOE*, núm. 272, de 14 de noviembre).

El número de ratificaciones o adhesiones a la Convención de Ginebra de 1951 y a su Protocolo Adicional de 1967 es el siguiente: 127 Estados son Parte en la Convención y 127 Estados son Parte en el Protocolo Adicional. *UNITED NATIONS. TREATY SERIES*, vol. 189, pág. 137 & *UNITED NATIONS TREATY SERIES*, vol. 606, pág. 267 (información actualizada a 20 de octubre de 1996 por el GABINETE DE TRATADOS de la SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA del MINISTERIO ESPAÑOL DE ASUNTOS EXTERIORES).

en 1978, a la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y a su Protocolo Adicional. El 19 de mayo de 1994 se aprobó la Ley 9/1994 de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado (BOE, núm. 122, de 23 de mayo). Esta Ley de Modificación ha tenido su justificación en adaptar la regulación española sobre asilo a los intentos de armonización en la materia realizados en el seno de la Unión Europea con el fin de coadyuvar a la desaparición de las fronteras internas de ésta⁸.

Tenemos ya una idea aproximada de quiénes son los refugiados y en qué consiste el derecho de asilo. La pregunta, a continuación, es: *¿quiénes son los denominados refugiados de facto?* Nos enfrentamos al problema de los refugiados «extra-convencionales», aquellos que no responden *prima facie* a la definición del artículo primero de la Convención de Ginebra antes transcrito o a las estrechas interpretaciones que, en ocasiones, los Estados realizan de dicho artículo. *Se trata de refugiados producidos, por ejemplo, por la guerra o por las violaciones sistemáticas de los derechos humanos.* Y el botón de muestra ha tenido una actualidad desgarradora en pleno corazón de Europa: los millones de desplazados que ha producido la guerra en la antigua Yugoslavia⁹.

⁸ Vid., al respecto, entre otros, GORTÁZAR ROTAECHE, C. J.: *Normativa aplicable a los nacionales de terceros Estados en la Unión Europea* VV.AA.: *La Inmigración... op. cit.*, págs. 62 y ss.

⁹ Las respuestas de los Estados europeos al problema planteado por los refugiados provenientes de la antigua Yugoslavia —que han terminado de acuñar el término «protección temporal»— han sido diversas, han carecido de coordinación y no todas ellas han resultado satisfactorias desde el punto de vista de la defensa de los derechos humanos fundamentales. Ver, al respecto, MARX, R.: «Temporary Protection. Refugees from former Yugoslavia: International protection or solution orientated approach?», *ECRE*, junio, 1994. Tb. KJAERUM, M.: «Opinion; Temporary protection in Europe in the 1990s». *IJRL*, vol. 6, núm. 3, 1994, págs. 444-56.

Sobre las condiciones de la repatriación tras los Acuerdos de Paz de Dayton (Ohio) de noviembre de 1995, el ECRE (*European Council on Refugees and Exile*) realiza, en diciembre de 1995, recomendaciones de urgencia a los Gobiernos: «Todas las personas refugiadas o desplazadas que vuelvan a su región de origen, aquellas que deban reinstalarse y todas las que no se hayan desplazado durante el conflicto, deberán recibir asistencia según sus necesidades y sin discriminación (...) El ECRE apoya la tesis del ACNUR (...) sobre la necesidad de proceder por etapas y de manera planificada y ordenada a la repatriación a Bosnia, otorgando prioridad, en primer lugar, a las personas desplazadas en el interior del país; en segundo lugar, a las personas refugiadas en los países vecinos y, por fin, a quienes han recibido asilo en otros países» ECRE. *Recommendations to Governments: The Peace Agreement and Refugees from former Yugoslavia*, diciembre, 1995. La traducción al español es mía.

Los Estados receptores pertenecientes al Primer Mundo hemos querido establecer nítidamente la frontera entre aquellos que son, y aquellos que no son, «auténticos» (¿?) refugiados, para otorgar, en principio, protección plena sólo a los primeros. Las razones aducidas son claras y muestran, cuando menos, una frialdad digna de reflexión: «los nuevos refugiados» no son refugiados contemplados en el texto de Ginebra, los Estados miembros de dicho Convenio no estamos, por tanto, obligados con respecto a ellos en modo alguno y, además, es virtualmente imposible acoger a cuantos, autodenominándose refugiados, buscan asilo. Incluso una política permisiva obedeciendo a razones humanitarias, probadamente, lo que produce es la rápida proliferación de más y más solicitudes; en fin, el denominado Primer Mundo no puede acoger e integrar «la carga» humana proveniente en su mayoría de los países del denominado Tercer Mundo...

Este planteamiento es lógico, pero resulta algo farisaico: parece como si los Estados —o las organizaciones internacionales— que buscan la impermeabilización de sus fronteras a cualquier precio, quisieran dejar muy claro que además cumplen holgadamente con sus compromisos internacionales. Como si hubiera alguien que aún no supiera, que la capacidad de crear nuevas obligaciones internacionales cuando las existentes no dan respuesta a la realidad que se debe someter a regulación, o de adaptar las normas vigentes a las nuevas circunstancias, está precisamente en la voluntad soberana de los propios Estados.

III. HACIA UNA DEFINICION DEL REFUGIADO *DE FACTO*

Refugiados *de facto* no son solo quienes, necesitados de protección, *no cumplen todos los requisitos para que les sea aplicable la Convención de Ginebra —i.e, algunos de los «refugiados de la violencia» ya mencionados—, sino que, también son refugiados de facto muchos refugiados según dicha Convención, que no son reconocidos como tales entre otras razones, porque los Estados no la interpretan adecuadamente. En este último caso, nos encontramos ante refugiados que, por diversas razones, no reciben, o incluso, ni siquiera solicitan, el reconocimiento de su estatuto*¹⁰.

¹⁰ Las razones para no solicitar el reconocimiento de su condición de refugiado suele estar en el miedo a que ésta no les sea reconocida y puedan ser expulsados o el temor, asimismo, a represalias contra sus familiares en el país de origen.

Los Estados de «nueva creación» que han accedido a su independencia gracias a la labor descolonizadora de las Naciones Unidas, han sido el caldo de cultivo de los denominados «nuevos refugiados», ya que dichos Estados poseen todavía soberanías débiles sobre unidades nacionales frágiles que no logran fortificarse debido a sus paupérrimas economías; esta situación ha dado lugar a un sinnúmero de guerras civiles, así como a continuas alteraciones graves del orden público y, consecuentemente, a la producción de desplazamientos humanos forzados.

Tanto las Organizaciones No Gubernamentales de defensa de los derechos de los solicitantes de asilo y de los refugiados¹¹, como diferentes confesiones religiosas, están funcionando como «instrumentos de presión» ante los poderes públicos de los distintos Estados, para buscar una respuesta justa y eficaz al problema de los «nuevos refugiados».

IV. EL CONCEPTO DE REFUGIADO EN EL AMBITO REGIONAL AFRICANO E IBEROAMERICANO

Ciertos convenios de ámbito regional, posteriores al texto ginebrino de Naciones Unidas, han recogido definiciones de refugiado que responden mejor al fenómeno de los «nuevos refugiados».

La Convención de la OUA sobre Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en Africa, firmada en Addis-Abeba en 1969, además de recoger los criterios que definen al refugiado en la Convención de Ginebra de 1951, añade:

«El termino refugiado deberá aplicarse también a toda persona que, por causa de agresión extranjera, ocupación, dominación extranjera o hechos que perjudiquen gravemente el orden público, tanto en una parte como en la totalidad de su país de origen o nacionalidad, se

¹¹ Ver a este respecto el trabajo preparado para el ECRE (European Council on Refugees and Exiles) por el Consejo Italiano para los Refugiados y dirigido por HEIN. C: *Working Paper on the need for a Supplementary Refugee Definition*, Londres, abril, 1993. En dicho documento se propone un nuevo Protocolo Adicional a la Convención de Ginebra de 1951 que solvete la actual laguna planteada por los refugiados *de facto*, pero como el éxito de este Protocolo parece dudoso, el equipo de HEIN prefiere decantarse por un acuerdo regional en la materia (incluso comenzando tan sólo por el ámbito de los miembros de la Unión Europea).

viera obligada a dejar su lugar de residencia habitual, para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o nacionalidad»¹².

Como vemos, *se mencionan como causas que dan lugar a la protección de la Convención la ocupación, la dominación extranjera u otras alteraciones graves del orden público* y se recoge expresamente que el temor de persecución puede existir sólo en una parte del Estado, lo que significa que *no obliga la «alternativa de huida interna»* esto es, se puede solicitar el refugio aun cuando en alguna parte del territorio del Estado el orden público no se haya alterado.

En el ámbito iberoamericano, la definición de refugiado más reciente es la adoptada en la «Declaración de Cartagena de 1984». La definición de la OEA comparte con la definición de la Convención de la OUA la inclusión de la protección a los refugiados *de facto*, así, además de los refugiados según la Convención de Ginebra, la declaración incluye a:

«(...) las personas que han huido de sus países porque sus vidas, su seguridad o su libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público»¹³.

V. EL REFUGIADO *DE FACTO* Y LA PROTECCION TEMPORAL EN EL AMBITO REGIONAL EUROPEO

En el ámbito regional europeo, sin embargo, no se ha concluido ningún texto convencional por el cual los Estados se comprometan a proteger a los refugiados más allá de lo descrito por la Convención de Ginebra de la ONU. Como se ha advertido con anterioridad, las respuestas a los desplazamientos producidos en Europa por los refugiados provenientes de la antigua Yugoslavia, a través de una figura, ni

¹² Artículo 1,2, Convención de la OUA sobre Aspectos Específicos de los Problemas de Refugio en Africa. Addis Abeba, 10 de septiembre de 1969. En vigor desde el 20 de junio de 1974 (UNTS, núm. 14691). La traducción al español es mía.

¹³ VV.AA. *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios* ACNUR, Bogotá, 1986, pág. 336. La Declaración de Cartagena no es un Tratado internacional, por tanto, no tiene carácter vinculante *per se*, no obstante, los países de la zona han aceptado sus disposiciones y las han incorporado en sus Ordenamientos internos.

homogénea ni coordinada, que hemos denominado «protección temporal», han resultado insuficientes ¹⁴.

Sólo últimamente ¹⁵, la Unión Europea, en el seno del denominado «tercer pilar» creado por el Tratado de la Unión Europea y relativo a las políticas comunes en materia de Interior y Justicia, ha establecido ciertas pautas para la cooperación con vistas al «reparto de cargas» respecto a la acogida o protección temporal de las personas desplazadas en situaciones provocadas por un conflicto armado o una guerra civil ¹⁶.

La decisión del Consejo de la Unión Europea de 4 de marzo de 1996 al respecto establece que:

«A iniciativa de la Presidencia, de un Estado miembro o de la Comisión, se podrá convocar con carácter urgente al Comité de Coordinación previsto en el artículo K. 4 del Tratado, cuyos miembros estarán asesorados por los responsables en materia de asilo y de inmigración de los Estados miembros, para que decidan si existe una situación que requiere una acción concertada de la Unión Europea para la acogida y estancia, con carácter temporal, de personas desplazadas (...) El orden del día de la reunión incluirá...» —establecimiento de un calendario y planificación progresiva de las necesidades de acogida previstas —indicación por cada Estado miembro del número de personas que puede acoger y en qué momento, según lo dispuesto en la Resolución del Consejo de 25 de septiembre de 1995 (...). *En función de los resultados de los trabajos de la reunión del Comité de coordinación antes mencionado, se elaborará una propuesta que se someterá al Consejo para su aprobación. Si se considera necesario, conforme al apartado 3 de la Resolución del Consejo de 25 de septiembre de 1995 y transcurrido un mes sin acuerdo en el Comité de Coordinación, podrán ser de aplicación las disposiciones previstas para casos de urgencia en el Reglamento interno del Consejo»* ¹⁷.

¹⁴ *Supra*, nota número 9.

¹⁵ Excepción hecha de los esfuerzos continuos llevados a cabo por el veterano Consejo de Europa, el cual, ya en 1976, propone la adopción de un instrumento *ad hoc* para regular las necesidades de protección de los refugiados *de facto*. Vid. Rec. 773 (1976), Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, 26 de enero de 1976.

¹⁶ Vid. *Resolución del Consejo, de 25 de septiembre de 1995, sobre el reparto de cargas en relación con la acogida y estancia, con carácter temporal, de las personas desplazadas*. DOCE, núm. C 262, de 7/10/1995, pág. 1. Tb., *Decisión del Consejo de 4 de marzo de 1996 sobre un procedimiento de alerta y urgencia para el reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia, con carácter temporal, de las personas desplazadas* DOCE, núm. L 63, de 13/3/1996, págs. 10 y 11.

¹⁷ *Ibid*, *op. cit.*, pág. 10.

Por su parte, la Posición Común del Consejo de la Unión Europea de 4 de marzo de 1996 sobre la «aplicación armonizada de la definición del término refugiado según la Convención de Ginebra»¹⁸, excluye la referencia a la guerra civil o al conflicto interno violento o generalizado como causa para justificar el reconocimiento de la condición de refugiado según la mencionada Convención. En mi opinión, buena parte de los supuestos de «refugiados de la violencia» encontrarían su solución tras una interpretación adecuada de la mencionada Convención ginebrina; tan sólo quedarían algunos otros casos para los cuales sería preciso encontrar la respuesta regional adecuada.

VI. EL REFUGIO ECONOMICO; LA UTILIZACION ABUSIVA DEL ASILO

Hay ocasiones en las cuales las razones que inducen a *las personas a abandonar su país de origen no se encuentren entre las recogidas por la Convención de Ginebra, pero tampoco entre las mencionadas por la Convención de Addis Abeba o por la Declaración de Cartagena* sin embargo, *tampoco cabe hablar del todo de «abandono voluntario»* Me refiero a situaciones en las que *la causa de la huida está en la intención de escapar de inhumanas condiciones económicas* que poseen quienes habitan determinadas zonas de la Comunidad internacional.

Así, cabe *clasificar a los extranjero dentro de estas tres categorías* para un menor estudio de la situación real¹⁹:

- Aquellos refugiados que quedan dentro del ámbito de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.
- Quienes sin entrar en la definición del convenio anteriormente citado buscan protección huyendo de situaciones límite provocadas por la guerra, la violencia o las violaciones generalizadas de los derechos humanos, y cuya devolución al país de origen resulta por motivos obvios inhumana.

¹⁸ Posición Común de 4 de marzo de 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativa a la aplicación armonizada de la definición del término «refugiado» conforme al artículo 1 de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. DOCE, núm. L 63, de 13/3/1996, págs. 2-7.

¹⁹ GORTÁZAR ROTAECHE, C. J.: *Derecho de Asilo y... op. cit.*

- Los refugiados económicos, los cuales formalmente entran en la clasificación de extranjeros, pero que pueden diferenciarse de aquellos inmigrantes que se desplazan simplemente para lograr un mejor nivel de vida, ya que los primeros lo hacen para sobrevivir al hambre o la miseria.

Los casos de los llamados refugiados económicos, se someten a las previsiones de las diferentes leyes internas de extranjería; sin embargo, en ocasiones, estas personas pretenden invocar su derecho a obtener «refugio», unas veces mostrando con ello su desconocimiento de las disposiciones internacionales en la materia, y otras, utilizando falsos motivos para que su solicitud sea tramitada por la vía del asilo y así, al menos, lograr no ser devueltos al país de origen de modo inmediato. Es por ello que el denominado refugio económico ha provocado la aparición de la figura conocida como «abuso del asilo»; los países receptores denuncian tanta solicitud de asilo infundada, como auténtico fraude a las respectivas legislaciones internas sobre extranjería, lo que impide además la celeridad en la resolución de los auténticos casos de refugio.

Pero lo cierto es que si la inmigración es un fenómeno voluntario, algunos de los refugiados económicos no pueden fácilmente ser calificados como meros inmigrantes en busca de un más próspero nivel de vida.

Todo ello no debe desligarse de mi convencimiento, tan compartido, de que el derecho de asilo trata de resolver un problema distinto del que plantean hoy las migraciones como fenómeno estructural; respecto de este último, es obvio que la auténtica solución pasa obligadamente por las ayudas comprometidas a todas aquellas regiones del mundo que aún no han accedido al desarrollo integral. Las estructuras políticas democráticas parece que sólo son exportables a países donde los problemas económicos más básicos están resueltos.

VII. CONCLUSIONES

La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 se muestra insuficiente cuando tratamos de aplicarla a la situación de los «nuevos refugiados» o refugiados de facto. Dicha insuficiencia aumenta sobremanera debido a las interpretaciones minimalistas que los Estados realizan de la mencionada Convención una ajustada apli-

cación de ésta resolvería por sí sola muchos de los supuestos de refugio *de facto*.

Aunque existen definiciones de refugio más amplias que la descrita por la Convención de Ginebra en ciertos instrumentos regionales —Convención de Addis-Abeba y Declaración de Cartagena—, por lo demás, el estatuto de los refugiados *de facto* queda regulado sólo por los Ordenamientos o prácticas internas, que otorgan en general a dicho *status* una protección mucho más precaria que la recogida en la Convención de Ginebra.

El problema de los refugiados de facto constituye hoy día una de las grandes asignaturas pendientes del Derecho internacional. La guerra en la antigua Yugoslavia se ha encargado de acercar este gravísimo problema de ámbito mundial y principalmente extra-europeo, a las entrañas de Europa.

Desde mi punto de vista, la Comunidad internacional no puede continuar quieta aferrándose al argumento de inexistencia de obligaciones jurídico-internacionales respecto de los llamados refugiados *de facto* —cuando son los propios Estados quienes han de crearlas—, porque lo cierto es que nos hallamos ante una realidad que nos desborda: y, digámoslo claro, no hay Ley, ni Policía, que pueda frenar un fenómeno que está basado en algo tan poderoso como el instinto de supervivencia.