

EL DERECHO DE LOS REFUGIADOS

Francisco Galindo Vélez¹

Sumario: I. Introducción. II. Antecedentes Históricos. III. Fuentes de la Labor de las Naciones Unidas en Materia de Derechos Humanos y Refugiados. IV. Desarrollo de los Principios de la Carta en Materia de Derechos Humanos. V. Derecho de los Refugiados. VI. Equidad de Género en la Labor con Refugiados. VII. Resumen del Derecho de los Refugiados. VIII. Conclusiones

I. Introducción

1. El derecho internacional ha tenido una evolución importante para asegurar la protección de las personas, con lo que dejó de ser una normativa sólo para las relaciones entre Estados. De esta manera, a mediados del siglo XIX comenzó el desarrollo del derecho internacional humanitario. En los años 20 del siglo pasado, empezó el desarrollo del derecho de los refugiados, y después de la Segunda Guerra Mundial cobró auge el desarrollo de los derechos humanos.

2. La preocupación por los derechos humanos había comenzado bajo la Sociedad de las Naciones con su interés por las minorías y las poblaciones en los territorios bajo el Régimen de Tutela. Sin embargo, su gran desarrollo tuvo efecto después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la humanidad quedó conmovida por las atrocidades cometidas por las siniestras y oscurantistas potencias del Eje y sus aliados. El desarrollo del derecho de los refugiados también comenzó con aquella organización internacional injustamente mal recordada, y que sembró la semilla de muchas ideas que se cosecharían bajo las Naciones Unidas. Es importante recordar también que desde su fundación, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) comenzó a ocuparse de los derechos de los trabajadores.

3. Si bien el derecho internacional humanitario, el derecho de los refugiados y los derechos humanos se integran en el derecho internacional, se les considera de manera separada por razones de desarrollo histórico, y por razones de carácter institucional,

1 Funcionario del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Este documento es responsabilidad del autor y no refleja, necesariamente, la opinión del ACNUR o de las Naciones Unidas. El autor agradece los comentarios de Georgina Maza e Isabel Nájera, funcionarias del ACNUR, al primer borrador de este artículo.

Una versión resumida de este artículo, bajo el título de *Sumario del Derecho de los Refugiados*, sirvió de introducción a la publicación del ACNUR titulada *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, Vol. 1, San José, 1992, pp. XIII-XXVIII.

ya que cada vertiente cuenta con una agencia del sistema internacional que vela por su aplicación y desarrollo. El Comité Internacional de la Cruz Roja vela por la aplicación y desarrollo del Derecho Internacional Humanitario,² el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados por el Derecho Internacional de los Refugiados.

4. Ahora bien, la experiencia ha demostrado la importancia de la convergencia de estas tres ramas del derecho internacional para brindar protección adecuada a las personas.³

II. Antecedentes Históricos

5. La Sociedad de las Naciones entendía que la paz y la seguridad internacional era su tarea principal, y que los importantes flujos de refugiados, personas amenazadas en sus países y desprovistas de su protección nacional, podían poner en peligro esa paz y seguridad internacional. El colapso de los imperios Ruso, Austro-Húngaro y Otomano que ocasionó la Gran Guerra, obligó a cientos de miles de personas de diversos orígenes étnicos y nacionales a abandonar los lugares donde habían vivido durante generaciones.

6. En febrero de 1921 el Consejo de la Sociedad adoptó su primera resolución en favor de refugiados. En junio convocó una conferencia para discutir el problema de los refugiados rusos, y en agosto nombró su primer Alto Comisionado para Refugiados Rusos. Pidió al Dr. Fridtjof Nansen, estadista noruego, científico, explorador del Ártico y premio Nobel de la Paz, que se ocupara de estas funciones.

7. En términos generales, el método de trabajo en el período entre las dos guerras mundiales se basó en acuerdos específicos sobre grupos particulares de refugiados, a saber, rusos, armenios, turcos, sirios, kurdos, asirios, asirio-caldeos, alemanes, etc., que incluía una definición del término refugiado para cada grupo. Uno de los grandes cambios bajo las Naciones Unidas consistiría en abandonar los acuerdos por grupos de refugiados y adoptar un régimen universal y amplio para la protección de refugia-

2 Ciertamente, el CICR no es una organización que se inserta en el sistema de las Naciones Unidas, pero no cabe duda que el derecho humanitario es uno de los grandes capítulos de los derechos humanos.

3 En relación con la importancia de la convergencia de estas tres ramas del derecho internacional, ver, por ejemplo, el documento titulado *Evaluación de la puesta en práctica de las disposiciones del Documento Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados y Desplazados Centroamericanos en América Latina*, en Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Protección y Asistencia de Refugiados en América Latina: Documentos Regionales 1981-1999*, ACNUR, México, 2000, párrafo 91, p. 278. Cançado Trindade, Antonio Augusto, *Derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: Aproximaciones y convergencias*, en ACNUR, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Gobierno de Costa Rica, *Memoria del Coloquio Internacional Diez Años de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, San José, Costa Rica, 1994, pp. 79-168. Galindo Vélez, Francisco, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI*, Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, No. 29, 1999, p. 40.

dos, que incluye también una definición de refugiado de naturaleza universal, independientemente de nacionalidad, origen étnico o lugar de procedencia.

8. Se desarrolló el concepto de protección *jurídica y política* para suplir la falta de protección nacional que caracterizaba a los refugiados. Bajo las Naciones Unidas la protección jurídica y política pasaría a llamarse *protección internacional*, enfatizando así el carácter puramente humanitario del trabajo con refugiados. La labor de protección jurídica y política se fue desarrollando con el paso de los años y llegó a constituir un marco legal para atender a los refugiados y protegerlos contra la devolución al lugar donde sus vidas o su libertad corrían peligro, para brindarles documentos de identidad y de viaje, asegurar su libertad de movimiento, extender la condición de refugiado a la familia, reconocer los derechos adquiridos por matrimonio en el país de origen, así como la separación de bienes en el matrimonio, etcétera.

9. La labor de protección jurídica y política también incluyó la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados. Se desarrollaron tres soluciones duraderas: a) la integración local, consistente en la permanencia e integración de los refugiados en el primer país al que llegaron después de haber abandonado el suyo; b) el reasentamiento en otros países, es decir, que se acepte a los refugiados en un país distinto al primero al que llegaron después de salir del suyo y donde se les permite permanecer e integrarse; y c) la repatriación voluntaria, que significa que los refugiados vuelven voluntariamente a su país. Estas soluciones duraderas siguen vigentes bajo las Naciones Unidas. Finalmente, también se instituyó la práctica de brindar asistencia material a los refugiados en caso de ser necesaria. Esta práctica también continúa bajo las Naciones Unidas.

10. Ahora bien, no toda la labor con refugiados se desarrolló bajo el marco de la Sociedad de las Naciones. Durante la Conferencia de Evián en 1938, se estableció el *Comité Intergubernamental Pro-Refugiados*, para ocuparse principalmente del reasentamiento de personas que huían de la política nacional socialista en Alemania, Austria, los Sudetes y el Protectorado de Bohemia y Moravia. También, en noviembre de 1943 se estableció la *Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas*, para brindar asistencia a los nacionales de Estados miembros de las Naciones Unidas desplazados por la actividad enemiga en Europa y, en cierta medida, en el Cercano Oriente.⁴ Hay que recordar que si bien esta organización llevó el nombre de las Naciones Unidas, formalmente la ONU no se fundó hasta dos años más tarde durante la Conferencia de San Francisco.⁵

11. Desde sus inicios, la Organización de las Naciones Unidas se ocupó de refugiados. En 1946 estableció la *Organización Internacional de Refugiados* que funcio-

4 Su labor puede consultarse en *The History of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, preparado bajo la dirección de George Woodbridge, Columbia University Press, Nueva York, 1950, 3 volúmenes.

5 La Carta de las Naciones Unidas se firmó en la Conferencia de San Francisco el 26 de junio de 1945. Entró en vigor el 24 de octubre del mismo año. El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia es parte integrante de la Carta.

nó hasta 1952.⁶ También estableció dos organismos con mandatos claramente delimitados en el espacio de aplicación: En 1949, el *Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina*,⁷ y en 1950, la *Agencia de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Corea*.⁸ El Organismo de Obras Públicas y Socorro sigue funcionando y su mandato se extiende a Líbano, Siria, Jordania, Cisjordania y la Franja de Gaza. Por su parte, la Agencia para la Reconstrucción de Corea dejó de funcionar en 1958.

12. La experiencia y el conocimiento provenientes de la labor en favor de los refugiados que se adquirieron entre las dos Guerras Mundiales, así como durante la Segunda Guerra Mundial y la inmediata postguerra, las aplicaron las Naciones Unidas cuando decidieron establecer la *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*. Así, el 14 de diciembre de 1950, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante su resolución 428(V) estableció la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), de acuerdo con el artículo 22 de la Carta.⁹ El *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados* se encuentra como anexo a la resolución mencionada.¹⁰

III. Fuentes de la Labor de las Naciones Unidas en Materia de Derechos Humanos y Refugiados

13. La base de la labor de las Naciones Unidas en favor de los derechos humanos y de los refugiados se encuentra en la propia Carta de la Organización. Al estudiar detenidamente la Carta es evidente que la ONU tiene cuatro objetivos fundamentales:¹¹

6 Asamblea General, resolución A/RES/62 de 15 de diciembre de 1946.

7 *Ibid.*, resolución A/RES/302 (iv) de 8 de diciembre de 1949.

8 *Ibid.*, resolución A/RES/401 de 10 de diciembre de 1950.

9 De acuerdo con el artículo 22 de la Carta, "la Asamblea General podrá establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones".

10 La decisión de establecer la Oficina del Alto Comisionado la tomó la Asamblea General mediante su resolución 319 (IV) de 3 de diciembre de 1949. En esa resolución solicitó al Secretario General que preparara disposiciones detalladas para la puesta en marcha de la decisión de establecer el ACNUR, compartirlas con los gobiernos para que formularan comentarios y presentarlas, junto con los comentarios de los gobiernos, al Consejo Económico y Social. La resolución 428 (V) fue el resultado de este proceso.

11 La Carta establece que uno de sus propósitos y objetivos es "reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres de las Naciones grandes y pequeñas" (Preámbulo, 2o. párrafo). Además, establece que la Organización debe "realizar la cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el estímulo y respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión" (artículo 1o., párrafo 3).

El artículo 55 desarrolla el contenido del artículo 1o. presentándolo como obligación para los Estados, al estipular que la Organización "promoverá el respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de todos los derechos y libertades" (inciso 'c'). Cabe señalar también que según el artículo 56 "todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consagrados en el artículo 55".

Es importante recordar que de conformidad con el artículo 13, "la Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para los fines siguientes: ... Fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos de todos, sin hacer distinción por motivos de

- Mantener la paz y la seguridad internacionales;
- Fomentar las relaciones de amistad entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos;
- Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos los seres humanos sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y
- Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones o alcanzar los objetivos ya mencionados.

14. La inclusión de los derechos humanos en la Carta responde a dos razones: Las violaciones a los derechos humanos pueden poner en peligro la paz y la seguridad internacionales, y la necesidad jurídica, política y moral de reconocer que los seres humanos son titulares de derechos inherentes. No cabe duda que al examinar la Carta con algún cuidado, no puede concluirse que los derechos humanos sólo sean, en la esfera internacional contemporánea, un mero derivado de la paz y la seguridad.

15. Como lo estipuló la *Declaración Universal de Derechos Humanos*,¹² el meollo de los derechos humanos radica en la dignidad propia de los seres humanos como titulares de derechos inherentes.¹³ Estos derechos pueden verse afectados por las tensiones entre Estados, pero en definitiva tienen sustento propio, y la comunidad internacional los ha tomado a su cargo para completar y a veces suplir los sistemas nacionales de protección, salvaguarda y aseguramiento. Es una función de *tutela internacional de los derechos humanos*.

16. En lo que concierne a los refugiados, la labor internacional va en el mismo sentido:

raza, sexo, idioma o religión" (artículo 13, párrafo "b"). Por otra parte, se establece que el Consejo Económico y Social (generalmente conocido como ECOSOC, sus siglas en inglés), "podrá tomar las medidas apropiadas para obtener informes periódicos de los organismos especializados. También podrá hacer arreglos con los Miembros de las Naciones Unidas y con los organismos especializados para obtener informes con respecto a las medidas tomadas para hacer efectivas sus propias recomendaciones y los que haga la Asamblea General acerca de materias de la competencia del Consejo" (artículo 64, párrafo 1).

12 Adoptada por la Asamblea General por medio de su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

En la primera versión en español de la Declaración Universal se usó el término *derechos del hombre*. Sin embargo, por medio de la resolución 548 (VI) de 1952, la Asamblea General decidió que en todas las publicaciones referentes a la Declaración Universal se utilizara el término *derechos humanos*.

13 En el primer párrafo de su preámbulo, la Declaración Universal dice: "Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana". El artículo 1º de la Declaración Universal establece que "todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros".

- Evitar que los flujos transfronterizos de refugiados den origen a tensión o tirantez entre Estados, tensión o tirantez que pueden poner en peligro la paz y la seguridad internacionales; y
- Desde el punto de vista estricto de los derechos humanos, dar a los refugiados protección y asistencia porque se trata de seres humanos que la necesitan, y asegurar que los países receptores respeten sus derechos fundamentales. Cada refugiado es una persona que tiene derechos propios, inherentes e inalienables, e independientes de las circunstancias relacionadas de modo directo con la paz y la seguridad internacionales.

IV. Desarrollo de los Principios de la Carta en Materia de Derechos Humanos

17. Los postulados de la Carta de la ONU en materia de derechos humanos se han venido desarrollando, *inter alia*, a través de convenciones, de declaraciones de la Asamblea General, y de resoluciones y medidas concretas adoptadas por la propia Asamblea, el Consejo Económico y Social, y sus órganos subsidiarios. De esta manera, con el paso del tiempo, las Naciones Unidas han venido definiendo más claramente su campo de acción en materia de derechos humanos.

18. Entre los instrumentos de derechos humanos de tipo general, en el sentido de que contienen disposiciones relativas a una amplia gama de derechos humanos aplicables a todas las personas, hay que retener la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 1966,¹⁴ el *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 1966,¹⁵ el *Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, de 1989,¹⁶ destinado a abolir la pena de muerte, y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, también de 1966.¹⁷ Estos instrumentos conforman la *Carta Internacional de Derechos Humanos*.

19. La Declaración Universal de Derechos Humanos es una interpretación auténtica de los postulados de la Carta, que ha sido calificada por la Asamblea General "como un ideal común por el que todos los Pueblos y Naciones deben esforzarse". La Asamblea General ha pedido a todos los Estados Miembros y a todos los pueblos que promuevan el reconocimiento y la observancia de los derechos y libertades establecidos en la Declaración Universal.¹⁸ También es importante recordar la fuerza

14 Adoptado por la Asamblea General mediante su resolución 2200 (XXI) de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*, resolución 44/128 de 15 de diciembre de 1989.

17 *Ibid.*, resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 3 enero de 1976.

18 *ABC de las Naciones Unidas*, Departamento de Información Pública, ONU, Nueva York, 1981, p. 83.

que las disposiciones de la Declaración Universal han venido cobrando con el paso del tiempo.¹⁹

20. Además, las Naciones Unidas han adoptado declaraciones y convenciones que desarrollan derechos específicos; por ejemplo, la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, de 1965,²⁰ la *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*, de 1948,²¹ la *Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad*,²² la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, de 1979,²³ el *Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena*, de 1949,²⁴ la *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*, de 1952,²⁵ la *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*, de 1984,²⁶ y la *Convención sobre los Derechos del Niño*, de 1989,²⁷ entre otras.

21. En el plano regional también se han hecho esfuerzos que van en el mismo sentido. Así en el Continente Americano cabe mencionar la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, de 1948,²⁸ y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, más conocida como "Pacto de San José", de 1969.²⁹

22. En Europa y en África pueden destacarse, respectivamente, la *Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*,³⁰ y la *Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos*.³¹

23. A veces hay discusiones en materia de derechos humanos en que algunos consideran que los derechos civiles y políticos tienen precedencia sobre los derechos eco-

19 Para algunos autores reconocidos, las disposiciones de la Declaración Universal han pasado a formar parte del *jus cogens*. En este sentido se ha dicho, por ejemplo, que ahora "debe considerarse que sus principios y normas son jurídicamente obligatorios, y lo que es más aún, que el respeto de los derechos que proclama es un deber impuesto por el *jus cogens*. Ello implica, en el derecho internacional actual, de acuerdo con el criterio afirmado por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que todos los tratados violatorios de ese *jus cogens*, son nulos". Gros Espiel, H., *El Derecho Internacional Americano sobre Asilo Territorial y Extradición en sus relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina*, Universidad Autónoma de México, 1982, p. 74.

20 Adoptada por la Asamblea General por medio de su resolución 2106A (XX) de 21 de diciembre de 1965. Entró en vigor el 4 de enero de 1969.

21 *Ibid.*, resolución 260A (III) de 9 de diciembre de 1948. Entró en vigor el 12 de enero de 1951.

22 *Ibid.*, resolución 2391 (XXIII) de 26 de noviembre de 1968. Entró en vigor el 11 de noviembre de 1970.

23 *Ibid.*, resolución 34/180 de 18 de diciembre de 1979. Entró en vigor el 3 de septiembre de 1981.

24 *Ibid.*, resolución 317 (IV) de 2 de diciembre de 1949. Entró en vigor el 25 de julio de 1951.

25 *Ibid.*, resolución 640 (VII) de 20 de diciembre de 1952. Entró en vigor el 7 de julio de 1954.

26 *Ibid.*, resolución 39/46 de 10 de diciembre de 1984. Entró en vigor el 26 de junio de 1987.

27 *Ibid.*, resolución 44/25 de 20 de noviembre de 1989. Entró en vigor el 2 de septiembre de 1990.

28 Aprobada por la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948.

29 Suscrita por la Conferencia Especializada Americana sobre Derechos Humanos, San José, 1969.

30 Aprobada por el Consejo de Europa, Roma, 4 de noviembre de 1950.

31 Aprobada por la Organización de la Unidad Africana, Cumbre de Nairobi, 1981.

nómicos sociales y culturales. Ciertamente, hay derechos que son tan fundamentales que su violación deja sin sentido el resto de los derechos humanos. Por ejemplo, el derecho a la vida. Los instrumentos sobre derechos humanos establecen que hay derechos que no pueden suspenderse bajo ninguna circunstancia, ni siquiera en situaciones de emergencia.³²

24. El señalamiento de una serie de derechos que no pueden suspenderse bajo ninguna circunstancia, no puede considerarse que se hizo para establecer una jerarquía entre los derechos humanos, sino para responder de la manera más realista posible a las cotidianas realidades de este mundo. Lograr por lo menos la obligación de respetar estos derechos en todas las circunstancias, y no dejar la vía abierta a los violadores para que hagan con ellos lo que quieran, pudiendo argumentar que en su país estaba vigente el estado de emergencia. Ciertamente no basta, pero ya es algo.

25. Como se ha dicho en este documento, los derechos humanos forman una unidad, todos tienen que disfrutarse y hay que tomar las medidas necesarias para que las personas puedan disfrutarlos. Ahora bien, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que "cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales... para lograr progresivamente... la efectividad de los derechos aquí contenidos" (artículo 2, párrafo 1).

26. De acuerdo con esta disposición del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados partes no asumen una obligación inmediata de hacer cumplir esos derechos, sino la obligación de tomar las medidas necesarias para que progresivamente las personas vayan beneficiándose de esos derechos. La si-

32. Un rápido análisis de los derechos humanos que no pueden suspenderse según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Europea y la Convención Americana arroja los resultados siguientes:

- el derecho a la vida (Pacto, artículo 6; Convención Americana, artículo 4; Convención Europea, artículo 2, exceptuadas las muertes que resultan de actos lícitos de guerra);
- el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión (Pacto, artículo 18, Convención Americana, artículo 12);
- el derecho a no ser objeto de tortura ni de trato o castigo cruel e inhumano (Pacto, artículo 7; Convención Americana, artículo 5; Convención Europea, artículo 3);
- el derecho a que se reconozca la personalidad jurídica de cada individuo (Pacto, artículo 16; Convención Americana, artículo 3);
- el derecho a no ser sometido a esclavitud o servidumbre (Pacto, artículo 8, párrafos 1 y 2 respectivamente; Convención Americana, artículo 6; Convención Europea, artículo 4, párrafo 1);
- la protección de la familia (Convención Americana, artículo 17); el derecho a la nacionalidad (Convención Americana, artículo 20);
- el derecho al nombre (Convención Americana, artículo 18);
- los derechos del niño (Convención Americana, artículo 19);
- el derecho a no ser encarcelado por el mero hecho de no poder cumplir una obligación contractual (Pacto, artículo 11);
- la protección de la familia (Convención Americana, artículo 17); el derecho a la nacionalidad (Convención Americana, artículo 20);

Cabe señalar también que las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 establecen que está prohibido en todo momento la toma de rehenes, la ejecución sin juicio regular, la tortura, y todos los tratos crueles o degradantes (Artículo 3 de las Convenciones I, II, III y IV; artículo 12 de las Convenciones I y II; artículo 13 de la Convención III; y artículos 32 y 33 de la Convención IV). Ver: *The Geneva Conventions of 12 August 1949, Brief Summary of Members of the Armed Forces and the Public in General*, Ginebra, 1960).

tuación es distinta con el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, ya que en ese caso los Estados asumen la obligación de respetarlos y hacerlos respetar de modo inmediato.

27. En todo caso, urge la convergencia de los derechos civiles y políticos con los derechos económicos, sociales y culturales, sin que se limiten unos como pretexto para lograr otros. La realidad exige esta convergencia para lograr el bienestar de las personas. Cuando las personas disfrutan los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, no hay violaciones que los obliguen a ir a otros lugares, sea para poner a salvo su vida o su libertad, o para encontrar mejores horizontes económicos. Además, aunque "no cabe duda que los derechos civiles y políticos son un elemento constitutivo fundamental de la democracia... los derechos económicos sociales y culturales son fundamentales para su consolidación".³³

28. En lo que precede se ha visto un vínculo fundamental entre los derechos humanos y los refugiados. Ciertamente, la condición de refugiado no se aplica a aquellas personas que dejan su país por razones económicas, a menos que haya un trasfondo político, racial, religioso o cultural, cuando por ejemplo se toman medidas para impedir que una persona encuentre empleo o tenga acceso a la educación, y que esto tenga por objetivo llevarlos al ostracismo social.

29. En todo caso, las personas emigran y generan otro tipo de situación que exige acciones concertadas de la comunidad internacional. Las migraciones económicas exigen desarrollo económico a través del esfuerzo de los Estados, con el apoyo de la comunidad internacional. Puede ser que entre los migrantes haya refugiados y, por consiguiente, las medidas que adoptan los Estados para regular las migraciones deben tener en cuenta sus obligaciones internacionales en materia de refugiados y para preservar la institución del asilo.³⁴ Además, es frecuente que los migrantes soliciten la condición de refugiado y quieran abusar del sistema para evitar el retorno a su país. Al respecto, el Comité Ejecutivo del ACNUR "instó a los Estados a que velasen por que las medidas adoptadas para impedir el uso abusivo de los procedimientos de asilo no fuesen en detrimento de los principios fundamentales de protección internacional, y sobre todo de la institución del asilo".³⁵

30. Otro vínculo entre los derechos humanos y el derecho de los refugiados se encuentra en que la aplicación correcta del derecho de los refugiados no puede hacerse aisladamente de los derechos humanos. La violación de los derechos civiles y políti-

33 Galindo Vélez, Francisco, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI*, op. cit., pp. 40-41.

34 Al respecto, el Comité Ejecutivo del ACNUR ha declarado que "la diferencia entre los refugiados y las personas que tratan de migrar por razones económicas y conexas, y la necesidad de que toda política de refugiados respete las diferencias fundamentales entre ambas categorías de personas y esté plenamente de acuerdo con los principios particulares de la protección de los refugiados y fundamentales para ella..." *Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados aprobadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR*, Conclusión No. 62 (XLI), *Nota sobre la Protección Internacional*, 1990, párrafo 'a', inciso iii.

35 *Ibid.*, Conclusión 65 (XLII), *Conclusiones Generales*, 1991, párrafo 'n'.

cos es el origen de los refugiados. Los instrumentos de derechos humanos ayudan a precisar la posición de la comunidad internacional en relación con derechos humanos que se violan y que pueden llevar a que las personas afectadas soliciten la condición de refugiado.

31. Estos instrumentos son fundamentales para determinar más claramente si una persona califica como refugiado bajo los términos de los instrumentos internacionales. Por ejemplo, los instrumentos internacionales sobre refugiados consideran el temor fundado de persecución por motivos de raza como causal para el reconocimiento de la condición de refugiado. En este caso, el recurso a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y a la *Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales*,³⁶ es sumamente importante, ya que guían claramente la aplicación de disposiciones del derecho de los refugiados.

32. Es importante destacar que el Comité Ejecutivo del ACNUR ha aplicado el vínculo entre instrumentos sobre refugiados e instrumentos de derechos humanos en cuestiones relativas a la protección de las mujeres refugiadas. Así, ha destacado "que todas las medidas tomadas en favor de las mujeres que son refugiadas deben guiarse por los instrumentos internacionales pertinentes relativos a la condición de refugiados, así como de otros instrumentos de derechos humanos aplicables, en particular, para los Estados que son Partes de ella, de la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer".³⁷

V. Derecho de los Refugiados

33. La estructura edificada por las Naciones Unidas para la protección y asistencia a los refugiados puede considerarse que tiene dos partes, una relativa a la responsabilidad de los Estados y otra atinente a la acción de las Naciones Unidas. Ahora bien ambas partes conforman una unidad. Se hizo de esta manera debido a que desde el inicio las Naciones Unidas quisieron tener un papel directo con los refugiados, y no sólo a través de los Estados por medio de tratados adoptados bajo los auspicios de la Organización Mundial.

36 Adoptada y proclamada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), reunida en París en su vigésima reunión, el 27 de noviembre de 1978.

En materia de violaciones a los derechos humanos por convicciones religiosas o por pertenecer a minorías nacionales o religiosas resultan de gran importancia, por ejemplo, la *Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones* (proclamada por la Asamblea General en su resolución 36/55, de 25 de noviembre de 1981), y la *Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas* (aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/135, de 18 de diciembre de 1992).

37 Comité Ejecutivo del ACNUR, Conclusión No. 64 (XLI), *Las Mujeres Refugiadas y la Protección Internacional*, 1990. Preámbulo, párrafo cuarto.

34. La *Convención de 1951 relativa al Estatuto de los Refugiados*³⁸ recuerda en su preámbulo que el ACNUR "tiene por misión velar por la aplicación de las convenciones internacionales que aseguran la protección a los refugiados", y reconoce que la coordinación efectiva de las medidas adoptadas para resolver este problema "dependerá de la cooperación de los Estados con el Alto Comisionado" (Preámbulo, párrafo 6). El principio de cooperación de las autoridades nacionales con el ACNUR se desarrolla y se presenta en forma obligatoria en el artículo 35 de la Convención de 1951 y en el artículo II del Protocolo de 1967 relativo al Estatuto de los Refugiados.³⁹ Este principio es esencial debido a que las Naciones Unidas carecen de jurisdicción territorial.

35. Dentro de la estructura edificada por las Naciones Unidas para brindar protección y asistencia a los refugiados, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 constituyen los instrumentos básicos cuya aplicación corresponde a los Estados partes, con un papel de supervisión del ACNUR. Otro aspecto de esta estructura corresponde directamente a las Naciones Unidas. En efecto, la ONU, desde sus inicios, decidió jugar un papel directo en asuntos de refugiados y estableció un organismo que se ocuparía exclusivamente de esta materia. Fue así que creó la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

V.1. Fuentes del Derecho de los Refugiados

36. El derecho de los refugiados se encuentra desarrollado en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 relativos al Estatuto de los Refugiados, en el *Estatuto del ACNUR*, y en la *Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial*, de

38 Aprobada por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, Ginebra, 28 de julio de 1951. Entró en vigor el 22 de abril de 1954.

39 Aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967. Entró en vigor el 4 de octubre de 1967.

El Protocolo de 1967 incorpora los artículos 2 a 34 de la Convención de 1951 (Protocolo, artículo 1, párrafo 1). El Protocolo fue adoptado para levantar la limitación irreductible en el tiempo de aplicación que establece la Convención de 1951. En efecto, la Convención de 1951 limita su aplicación en el tiempo a sucesos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 (Convención, artículo 1.º, sección A, párrafo 2). La necesidad de responder a situaciones de refugiados surgidas después del 1.º de enero de 1951 es la razón de ser del Protocolo (Protocolo, Preámbulo, párrafo 3 y artículo I, párrafo 2).

Hay que señalar que con el Protocolo también se buscó eliminar la limitación opcional en el espacio de aplicación que establece la Convención de 1951 (Convención, artículo 1, Sección B, párrafo 1, inciso 'a'). Dicha limitación permite que las disposiciones de la Convención se apliquen sólo a raíz de acontecimientos ocurridos en Europa. Sin embargo, el Protocolo mantuvo la facultad de mantener dicha limitación geográfica para aquellos países que ya la tenían bajo la Convención de 1951 (Protocolo, artículo 1, párrafo 3).

Es interesante notar que hay ciertas diferencias entre la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Por ejemplo, bajo la Convención el procedimiento relativo a la solución de controversias (artículo 38) no permite reserva alguna (artículo 42), y establece que "toda controversia entre las Partes a esta Convención, respecto de su interpretación o aplicación, que no haya podido ser resuelta por otros medios, será sometida a la Corte Internacional de Justicia, a petición de cualquiera de las Partes en la controversia". El Protocolo establece el mismo procedimiento para la solución de controversias (artículo IV), pero admite reservas respecto del sometimiento final de la controversia a la Corte Internacional de Justicia (artículo VII). Esta es una razón por la que ciertos Estados sólo son partes del Protocolo.

Otra diferencia entre la Convención y el Protocolo se relaciona con la autenticidad de los textos en idiomas diferentes. En el caso de la Convención sólo los textos en francés y en inglés se consideran auténticos (artículo 46). En el caso del Protocolo son igualmente auténticos los textos en inglés, chino, francés, ruso y español (artículo XI).

1967.⁴⁰ En este tema también hay que tener en cuenta las resoluciones de la Asamblea General y del ECOSOC, así como las Conclusiones del *Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR*,⁴¹ que constituyen una interpretación auténtica y un importante desarrollo progresivo del derecho de los refugiados.

37. En las esferas regionales deben mencionarse la *Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se Rigen los Aspectos Específicos de los Refugiados en África*, de 1969,⁴² la *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, de 1984,⁴³ los *Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina*, adoptado por la *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos* (en adelante CIREFCA), de 1989,⁴⁴ la *Declaración y Plan de Acción Concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos* de CIREFCA,⁴⁵ la *Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas*, de 1984,⁴⁶ y la *Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe*.⁴⁷

40 Proclamada por la Asamblea General por medio de su resolución 2312 (XXII) de 14 de diciembre de 1967.

41 El párrafo 4 del Estatuto del ACNUR establece que "el Consejo Económico y Social podrá decidir, después de oír el parecer del Alto Comisionado en la materia, la creación de un Comité Consultivo en asuntos de refugiados, que estará compuesto de representantes de Estados Miembros y de Estados no Miembros de las Naciones Unidas, escogidos por el Consejo atendiendo al interés que demuestren por la solución del problema de los refugiados y por su devoción por esta causa". Durante su 13o. período de sesiones en 1951 el ECOSOC decidió establecer un Comité Consultivo en Asuntos de Refugiados (Resolución 393 XIII) B. de 10 de septiembre de 1951) para aconsejar al Alto Comisionado en temas relativos a la aplicación de su Estatuto. Posteriormente el Comité fue reconstituido en un Fondo de las Naciones Unidas para los Refugiados que más tarde fue reemplazado por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR (ECOSOC, resolución 672 (XXV) de 30 de abril de 1958). Las atribuciones del Comité Ejecutivo se pueden consultar en la resolución del ECOSOC 1166 (XII) de 26 de noviembre de 1957.

Además de asesorar al Alto Comisionado en temas relativos a la aplicación de su Estatuto, el Comité Ejecutivo se ocupa de aprobar el programa de asistencia para el año que sigue a su reunión, de establecer los programas financieros del ACNUR, y de revisar el uso de los fondos de emergencia.

Otra importante función del Comité Ejecutivo es la de adoptar recomendaciones bajo forma de conclusiones, destinadas a la interpretación y aplicación de las normas de protección de refugiados. Dichas conclusiones constituyen un importante desarrollo progresivo de la protección internacional (estas conclusiones se encuentran recopiladas desde el año 1975 en "Conclusiones sobre la Protección Internacional de Refugiados adoptadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR", ACNUR, Ginebra, Doc. No. HCR/IP/2/Spa/Rev. 1984-85. Se actualiza anualmente). El Comité Ejecutivo se ocupa también de adoptar conclusiones dirigidas a los Estados para la aplicación a nivel nacional de las disposiciones de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967.

La evolución del Comité Ejecutivo a lo largo de los años se puede apreciar a través de las siguientes resoluciones: Asamblea General, 832 (IX) de 21 de octubre de 1954; 1166 (XII) de 26 de noviembre de 1957; 1958 (XVIII) de 12 de diciembre de 1963; 2294 (XXII) de 11 de diciembre de 1963; 33/25 de 29 de noviembre de 1968; 36/12 de 10 de diciembre de 1981. ECOSOC, 393B (XIII) de 10 de diciembre de 1951; 565 (XIX) de 31 de marzo de 1955; 672 (XXV) de 30 de abril de 1958 y las decisiones del mismo Consejo, 1978/36 de 21 de julio de 1978; 1979/52 aprobada durante el Segundo Período Ordinario de Sesiones en 1979 y 1982/10, adoptada durante la Primera Reunión Ordinaria de 1982.

42 Aprobada por la Conferencia de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana (OUA), durante la sexta reunión ordinaria, Addis Ababa, 10 de septiembre de 1969.

43 Adoptada por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, Cartagena de Indias, 19-22 de noviembre de 1984. Puede consultarse en ACNUR, *Protección y Asistencia de Refugiados en América Latina: Documentos Regionales 1981-1999*, op. cit., pp. 345-352.

44 CIREFCA, Ciudad de Guatemala, 29-31 de mayo de 1989. Documento No. CIREFCA/890/9, *Ibid.*, pp. 199-238.

45 Documento No. CIREFCA/89/13/Rev. 1. *Ibid.*, pp. 239-283.

46 Adoptada por el Coloquio Internacional Diez Años de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, San José, Costa Rica, 5 a 7 de diciembre de 1994. *Ibid.*, pp. 151-160.

47 Adoptada por el Seminario sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe, México, D.F., 10 y 11 de mayo de 1999, *Ibid.*, pp. 111-119.

38. Por otra parte, no hay que olvidar que en materia de asilo América Latina tiene una práctica propia cuya codificación comenzó en 1889, mucho antes de que la Sociedad de las Naciones se ocupara de los refugiados y diera origen a una notable experiencia que se ha aprovechado para la institucionalización de esta importante materia.

V.2. Convención de 1951 y Protocolo de 1967

39. Los Estados que se hacen partes de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 se comprometen a aplicar sus disposiciones, bajo el principio internacional de la *buena fe*.⁴⁸ Esos instrumentos contienen, *inter alia*:

- Consideraciones acerca de la naturaleza de la labor en favor de los refugiados, que reiteran que todos los seres humanos deben gozar de los derechos y libertades fundamentales (Preámbulo, párrafo 1), reconocen el carácter social y humanitario del problema (Preámbulo, párrafo 5), hacen un llamado a los Estados para que este problema no sea causa de tirantez entre ellos (Preámbulo, párrafo 6), e introducen el principio de la solidaridad internacional en materia de refugiados (Preámbulo, párrafo 4).
- Obligación para los Estados partes de aplicar las disposiciones de la Convención sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen (artículo 3).
- Definición del término *refugiado*, con base en la cual los Estados determinan la condición de las personas que buscan asilo (artículo 1o., párrafos A y B); disposiciones relativas al cese de la condición de refugiado (artículo 1, párrafo C), y a la exclusión de ciertas personas de los beneficios de los instrumentos internacionales (artículo 1o., párrafos D, E, y F).
- Medidas de protección a los refugiados que incluyen la ausencia de sanción por ingreso o estancia ilegal en el territorio de los Estados (artículo 31), el principio fundamental de *no devolución* (*non refoulement*, artículo 33), ampliamente aceptado como norma imperativa, es decir, *como jus cogens*, y disposiciones relativas a la expulsión de refugiados (artículo 32).⁴⁹

48 El principio de la buena fe se recoge en la Carta de las Naciones Unidas. De acuerdo con la Carta: "los Miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta" (artículo 2, párrafo 2).

49 La extradición de refugiados no está expresamente contemplada en estos instrumentos. Sin embargo, los instrumentos relativos a la extradición establecen que aquella no procede en casos en que la persona sea requerida por razones o delitos políticos o por delitos comunes conexos con los políticos.

El Comité Ejecutivo del ACNUR "reconoció que se debía proteger a los refugiados respecto a la extradición a un país donde tuviesen fundados temores de ser perseguidos" por los motivos mencionados en la definición del término refugiado de la Convención de 1951. También expresó la esperanza de que se considerase debidamente el principio de no devolución en la aplicación de tratados existentes sobre extradición (Conclusión No. 17 (XXXI), *Problemas de Extradición que Afectan a los Refugiados*, 1980, párrafos 'c' y 'e').

- Normas de trato mínimo que los Estados deben proporcionar a los refugiados, que básicamente se refieren a un trato igual aquél que se proporciona a los extranjeros en general,⁵⁰ el mejor trato que se brinda a extranjeros,⁵¹ o bien el mismo que se brinda a los nacionales.⁵²
- Obligaciones de los refugiados: respetar las leyes y las regulaciones, así como las medidas que se toman para el mantenimiento del orden público (artículo 2).
- Disposiciones relativas a la expedición a los refugiados de documentos de identidad (artículo 27) y de viaje (artículo 28), así como disposiciones para facilitar su naturalización (artículo 34), y para solucionar las controversias que puedan surgir entre Estados partes (Convención, artículo 38, Protocolo, artículo IV).

V.3. El Asilo en el Sistema de las Naciones Unidas

40. La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 contienen, *inter alia*, disposiciones para determinar la condición de refugiado, la protección de refugiados y personas que solicitan esa condición, así como normas de trato mínimo a los refugiados en el territorio de los Estados. No establecen un procedimiento ni una obligación para los Estados de permitir que las personas que reconocen como refugiados permanezcan en sus territorios, es decir, de acuerdo con la terminología del sistema universal, la concesión del *asilo*. En efecto, en estos instrumentos la palabra asilo sólo se menciona en el preámbulo de la Convención de 1951 en relación con el principio de solidaridad internacional cuando la carga es demasiado onerosa para un Estado (Preámbulo, 4o. párrafo). También se menciona en el Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios que adoptó la Convención de 1951, cuando "*recomienda* a los Gobiernos que continúen recibiendo a los refugiados en su territorio y actúen de común acuerdo, con verdadero espíritu de solidaridad internacional, a fin de que los refugiados puedan hallar asilo..." (recomendación 'D').⁵³

50 Por ejemplo, la exención de reciprocidad (artículo 7, párrafo 1), la libertad de circulación (artículo 26), y los gravámenes fiscales (artículo 29).

51 Por ejemplo, el derecho de propiedad de bienes muebles e inmuebles (artículo 13), derecho de asociación (artículo 15), empleo remunerado (artículo 17), trabajo por cuenta propia (artículo 18); ejercicio de profesiones liberales (artículo 19); derecho a vivienda (artículo 21), y a la educación no primaria (artículo 22, párrafo 2); y libertad de circulación (artículo 26).

52 Por ejemplo, la libertad de profesar cualquier religión (artículo 4), los derechos de propiedad intelectual e industrial (artículo 14), acceso a los tribunales (artículo 16); racionamiento (artículo 20); enseñanza elemental (artículo 22, párrafo 1); asistencia pública (artículo 23); legislación del trabajo y seguros sociales (artículo 24), y ayuda administrativa (artículo 25, párrafo 4).

En relación con los derechos de las personas que no son nacionales del país donde se encuentran, la *Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País donde Viven*, resulta particularmente importante (adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/144, de 13 de diciembre de 1985).

53 El Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios es un anexo a la Convención de 1951.

41. En América Latina, que tiene un sistema propio de asilo, se ha desarrollado la noción de que *asilo* se refiere al sistema regional, y *refugio* al sistema de las Naciones Unidas.⁵⁴ Fuera de América Latina, asilo se refiere al sistema de las Naciones Unidas. La Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe dice, en relación a este tema, que "el Seminario abordó la utilización de los términos 'asilo' y 'refugio' en América Latina y, en este sentido, señaló que ambos son sinónimos, porque extienden la protección a extranjeros que la ameritan. El asilo es la institución genérica que permite la protección del Estado a las víctimas de persecución, cualquiera que sea el procedimiento, por medio del cual en la práctica se formalice dicha protección, sea el régimen de refugiados según la Convención de 1951 relativa al Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, o el de asilados según los Convenios Interamericanos en la materia". No cabe duda que este es un tema que requiere más estudio, ya que por el momento no hay consenso.⁵⁵

42. En el sistema universal, el asilo tiene la función de brindar protección a través de la aplicación de principios de protección del derecho de los refugiados y el reconocimiento de la condición de refugiado, y encontrar un Estado donde el refugiado pueda residir, continuar con su vida y lograr sus aspiraciones. Ahora bien, el sistema de las Naciones Unidas no incluye el asilo diplomático, como es el caso en el sistema regional.

43. El asilo como principio fundamental del sistema de las Naciones Unidas se encuentra en la Declaración Universal de Derechos Humanos. De acuerdo con esta Declaración, "en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país" (artículo 14, párrafo 1). Las Naciones Unidas han tratado de codificar el asilo, conscientes del vacío en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 relativos al Estatuto de los Refugiados. En 1967, la Asamblea General adoptó la *Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial* que establece pautas para la concesión del asilo.⁵⁶ En 1977, las Naciones Unidas organizaron una conferencia para preparar una convención sobre asilo que desafortunadamente fracasó.

54 A este sistema regional latinoamericano muchas veces se le llama sistema interamericano. Ahora bien, cuando se analiza qué países son partes de las convenciones adoptadas desde 1889, es evidente que sólo los países latinoamericanos son partes. Los países de América del Norte y del Caribe con diferentes regímenes jurídicos no se han hecho partes de estos instrumentos.

55 Desafortunadamente, en América Latina, ha habido quienes han querido establecer la diferencia entre ambos sistemas en términos de números, es decir, el sistema latinoamericano para casos individuales y el sistema de las Naciones Unidas para grupos. Tampoco han faltado personas que han tratado de establecer la diferencia de acuerdo con el origen socioeconómico de los solicitantes, considerando que el sistema regional se aplica a aquellos que tienen fondos propios, y el sistema universal a los más desamparados. Este tipo de interpretación es desafortunado y carece totalmente de asidero jurídico.

56 La Declaración establece que "el asilo concedido por un Estado, en el ejercicio de su soberanía, a las personas que tengan justificación para invocar el artículo 14 de la Declaración Universal de derechos Humanos, incluidas las personas que luchan contra el colonialismo, deberá ser respetado por todos los demás Estados" (artículo 10., párrafo 1).

44. En todo caso, reconocimiento de la *condición de refugiado y otorgamiento de asilo* son diferentes; y el otorgamiento de aquella condición no obliga a la concesión del asilo. Por lo tanto, jurídicamente son actos diferentes. Ahora bien, algunos especialistas consideran que el asilo está implícito en la Convención de 1951, puesto que ésta contiene innumerables disposiciones para el trato de los refugiados en los países que les permiten permanecer en sus territorios. La dificultad con esta interpretación es que incluso si el asilo está implícito en la Convención, choca con una regla consuetudinaria, y la única forma de cambiar una norma de esta naturaleza sería a través de un instrumento internacional con lenguaje claro y explícito y no implícito. De acuerdo con la regla consuetudinaria, el otorgamiento del asilo es potestad propia de los Estados.⁵⁷

45. La situación es diferente si se aborda desde el punto de vista de las obligaciones para los Estados que contiene la Convención de 1951 con relación al *principio de no devolución* (artículo 33, párrafo 1). Ciertamente, esta disposición de la Convención contiene excepciones por razones de seguridad o de orden público (artículo 33, párrafo 2). Ahora bien, si se considera que las excepciones al principio de no devolución sólo han de aplicarse en situaciones francamente excepcionales, la única forma de dar vigencia al principio de no devolución es permitiendo que la persona en busca de protección internacional permanezca en el territorio del Estado hasta que se determine su condición de refugiado, y se le encuentre una solución a su situación. Esto conduce claramente a una obligación de protección por lo menos de tipo temporal, sin implicación alguna de que esto derive una obligación del Estado de aceptar al refugiado más allá del tiempo necesario para determinar su condición y encontrar una solución a su situación.

46. Cabe señalar que en ausencia de obligación contractual en materia de asilo, los esfuerzos se han centrado en buscar formas de llenar este vacío por medio de la práctica. En este sentido, la práctica de los Estados es vital, y si abordan el asilo de forma humanitaria y liberal se puede cumplir con el cometido que los propios Estados dieron a las Naciones Unidas en materia de protección y asistencia de refugiados. Órganos como el Comité Ejecutivo del ACNUR han hecho una encomiable labor de interpretación de los instrumentos vigentes, señalando que en caso de no proceder el asilo permanente debe acordarse, por lo menos, *protección temporal*.⁵⁸ Además, ha

57 La disposición de la Declaración Universal no cambia la regla consuetudinaria, ya que dice literalmente que establece el derecho de las personas a buscar asilo y a disfrutar de él, pero no establece una obligación de los Estados de otorgar asilo. Lo mismo sucede con la disposición de la Convención Americana que trata del asilo. De acuerdo con esta Convención, "toda persona tiene derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero..." (artículo 22, párrafo 7). Claramente no establece una obligación para que los Estados otorguen asilo. Por lo tanto, se está lejos de un derecho subjetivo.

La Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se Regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, establece que "los Estados miembros de la OUA se comprometen a hacer todo lo que esté a su alcance, dentro del ámbito de sus legislaciones respectivas, para acoger a los refugiados y para asegurar el establecimiento de aquéllos que, por razones fundadas, no pueden o no desean regresar a su país de origen o al país de su nacionalidad" (artículo 2, párrafo 1). Esta disposición no cambia la regla consuetudinaria, pero refleja un esfuerzo de los Estados africanos.

58 Por ejemplo, en la Conclusión No. 5 (XVIII), *Asilo*, de 1977, el Comité Ejecutivo "exhortó a los gobiernos a que aplicasen, o siguiesen aplicando, prácticas liberales y concediesen asilo permanente o al menos asilo temporal a los refugiados que hubiesen llegado directamente a su territorio" (párrafo 'd').

dado lineamientos claros a los Estados para evitar confusiones y facilitar la concesión del asilo, así como para recordarles incansablemente que ellos, en definitiva, son los creadores del sistema de las Naciones Unidas para la protección de refugiados, y que la única manera de ser consecuente con ese objetivo es abordando temas como el asilo con espíritu humanitario.

47. El Comité Ejecutivo también ha manifestado su preocupación por casos de refugiados cuyas vidas, libertad o integridad física corren peligro porque no logran conseguir asilo en ningún país. Se trata de *refugiados trashumantes*, personas que reuniendo todas las condiciones de la condición de refugiado deambulan de un país a otro sin que ninguno les brinde asilo,⁵⁹ es decir, el derecho de permanecer en su territorio. Esta triste situación puede conllevar graves consecuencias para los individuos afectados.

48. Afortunadamente, muchos países, incluidos los de América Latina, tienen como práctica brindar asilo a las personas que reconocen como refugiados. Sólo de esta manera se cumple con el objetivo humanitario de este sistema. Desafortunadamente todavía quedan Estados que alegan todo tipo de razones para no cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de refugiados.

V.4. Estatuto del ACNUR

49. El Estatuto del ACNUR establece que:

- Actúa bajo la autoridad de la Asamblea General (párrafo 1).
- Su labor es totalmente apolítica y puramente humanitaria (párrafo 2).
- Debe proporcionar *protección internacional* a los refugiados (párrafo 1).
- Debe buscar soluciones duraderas al problema de los refugiados (párrafo 1).

59 Hay dos conclusiones del Comité Ejecutivo que son de gran importancia en materia de asilo. La Conclusión No. 5 (XVIII), *Asilo*, de 1977, en la que este órgano mostró su preocupación por las personas que no reciben asilo, ni siquiera de modo transitorio o temporal (párrafo 'b'), exhortó a los Estados a que aplicaran prácticas liberales en la concesión de asilo (párrafo 'd'), y a que cooperasen con el ACNUR en cuestiones relativas al asilo (párrafo 'e'). En la Conclusión No. 15 (XXX), *Refugiados sin País de Asilo*, de 1979, el Comité Ejecutivo recordó la "obligación humanitaria" de los Estados costeros de brindar asilo, por lo menos temporal, a refugiados que llegan por vía marítima (párrafo 'c'), enfatizó que el asilo debe concederse sin discriminación por motivos de raza, religión, opinión política o de país de origen (párrafo 'd'), y proporciona lineamientos claros a los Estados para la concesión de asilo en casos individuales para tratar de eliminar el problema de refugiados trashumantes (párrafos 'h' a 'n').

En el sistema de las Naciones Unidas se conoce al refugiado trashumante como *refugiado en órbita*, pues se ha hecho una traducción literal del concepto inglés de *refugee in orbit*. Esta traducción literal no es apropiada en español por lo que en este estudio se prefiere llamarles refugiados trashumantes. El problema de los refugiados trashumantes ha sido objeto de mucha preocupación y estudio. Por ejemplo, del 4 al 6 de junio de 1979 se celebró en Florencia, Italia, una mesa redonda, bajo los auspicios del Instituto Internacional Humanitario y el ACNUR, para considerar los pormenores de este tema. El informe de esta mesa redonda se encuentra en el documento HCR/120/27/79, GE. 79-4091.

50. El ACNUR es una agencia de las Naciones Unidas que tiene la facultad de proporcionar *protección internacional*, la función de buscar soluciones duraderas a los problemas de los refugiados, y la de supervisar la aplicación de las disposiciones de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967. Además, el ACNUR proporciona a los refugiados cierta asistencia material como parte de su actividad relacionada con la protección internacional, y cuando las circunstancias lo exigen.

51. La protección internacional comprende una serie de principios y reglas entre los que cabe mencionar los que se enumeran en el párrafo 8 del Estatuto:

"El Alto Comisionado deberá asegurar la protección de los refugiados a quienes se extienda la competencia de la Oficina del Alto Comisionado, por los medios siguientes:

a) Promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos;

b) Promoviendo, mediante acuerdos especiales con los gobiernos, la ejecución de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de los que requieran protección;

c) Asistiendo a los gobiernos y a los particulares en su esfuerzo para fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales;

d) Promoviendo la admisión de refugiados, sin excluir a los de categorías más desamparadas, en los territorios de los Estados;

e) Tratando de obtener que se conceda a los refugiados permiso para trasladar sus haberes y especialmente los necesarios para su reasentamiento;

f) Obteniendo de los gobiernos información acerca del número y la situación de los refugiados que se encuentran en sus territorios, y de las leyes y reglamentos que les conciernen;

g) Manteniéndose en contacto permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas;

h) Estableciendo contacto, en la forma que juzgue más conveniente, con las organizaciones privadas que se ocupen de cuestiones de refugiados;

i) Facilitando la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados".

52. La protección internacional comporta la determinación de la condición de refugiado por parte del ACNUR. Por este motivo se incorporó en su Estatuto una definición del término (párrafo 6, A y B), que es bastante parecida a la definición que se incorporó a la Convención y al Protocolo. A igual que aquellos instrumentos, la definición contenida en el Estatuto incluye disposiciones relativas al cese de la condición de refugiado (párrafo 6, A, incisos del 'a' al 'f'), así como disposiciones relativas a personas que quedan excluidas de la competencia del ACNUR (párrafo 7).

53. Con respecto a la determinación de la condición de refugiado, ya sea que ésta la realicen los Estados o el ACNUR, procede recalcar que dicha condición es *declarativa* y no *constitutiva*. En otras palabras, una persona es refugiado por lo que ha vivido y no por el hecho de que se califique como tal. Este es un principio general del derecho de los refugiados.

54. El Estatuto es el mandato original que las Naciones Unidas otorgaron al ACNUR para su quehacer con refugiados. Ahora bien, ese mandato se ha venido extendiendo con el paso de los años a través de resoluciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social, y las conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR.

V.5. Instrumentos Regionales que Desarrollan el Sistema Universal

55. América Latina ha realizado importantes esfuerzos para adaptar el sistema de las Naciones Unidas para la protección y asistencia a los refugiados a la situación particular que vivía Centroamérica durante los años setenta, ochenta y parte de los noventa. La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados demostró cómo América Latina adaptó a su realidad particular el sistema universal de protección y asistencia a los refugiados, de manera parecida a lo que hizo África en 1969.

56. La Declaración de Cartagena amplía la definición del término refugiado. También es importante recalcar que se ha aplicado tanto de manera individual como colectiva, ampliando así los criterios para la protección de personas, debido a que bajo las definiciones de la Convención y del Protocolo muchas de estas personas no calificarían como refugiados al estar ausente el temor fundado de persecución, así como la singularización por parte de los agentes de persecución.

57. La Declaración también presenta de manera sistemática normas y procedimientos que se han venido desarrollando con el paso del tiempo. Así, enfatiza la importancia de normas mínimas para el trato a los refugiados en situaciones de flujos masivos,⁶⁰ recalca la importancia de la unidad de las familias, hace hincapié en las soluciones duraderas, en particular la integración local y la repatriación voluntaria, insta a que los organismos no gubernamentales participen en el proceso de manejo y so-

60 La Conclusión No. 22 (XXXII), *Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala*, que el Comité Ejecutivo adoptó en 1981, trata de las medidas de protección para las personas que buscan asilo en situaciones de flujos masivos y establece normas de trato mínimo para ellas.

lución a los problemas de los refugiados, expresa su preocupación por la situación de las personas desplazadas al interior de sus propios países, y hace un llamado para promover la participación de organismos del sistema interamericano, entre otros.

58. Los postulados de la Declaración de Cartagena y las enseñanzas adquiridas a través de su aplicación se han venido desarrollando por medio de otras declaraciones y documentos: El documento de Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina (CIREFCA-1989), la Declaración y Plan de Acción Concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos (CIREFCA-1989), la Declaración y Compromiso del Primer Foro Regional Enfoque de Género en el Trabajo con las Mujeres Refugiadas, Repatriadas y Desplazadas (FOREFEM-1992), la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas (1994), y la Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe (1999).⁶¹

59. Ciertamente, la Declaración de Cartagena no es un tratado internacional, pero con el paso del tiempo y la práctica de los Estados ha venido cobrando fuerza en América Latina, incluso fuera de la región centroamericana. Ahora se considera que esta Declaración constituye un ejemplo de "formación espontánea —por oposición a formal u orgánica— del Derecho Internacional",⁶² y "está en el origen de la creación de una costumbre regional latinoamericana y del Caribe".⁶³

5.6. Soluciones Duraderas a los Problemas de los Refugiados

60. Las soluciones duraderas son parte de la protección internacional. Como se ha dicho, en el sistema universal se han desarrollado tres, a saber, la integración local, el reasentamiento en terceros países y la repatriación voluntaria. Ahora bien, en relación con las soluciones duraderas es imperativo recalcar que la condición de refugiado no termina mientras no se aplique una de las cláusulas de cesación y, por lo tanto, el objetivo de las soluciones duraderas es que la persona deje de ser refugiado.

61. La Convención de 1951 deja claramente establecido que "los Estados contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible los derechos y gastos de tales trámites" (artículo 34). También es importante recordar que la Asamblea General pidió a los Estados que cooperen con el

61 Un análisis de estos documentos y declaraciones y del proceso con refugiados centroamericanos se encuentra en Galindo Vélez, Francisco, *Protección de Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos, 1981-1999*, ACNUR, *Protección y Asistencia de Refugiados en América Latina: Documentos Regionales 1981-1999*, op. cit., pp. 19-58.

62 Gros Espiell, Héctor, *La Declaración de Cartagena como fuente de Derecho Internacional de los Refugiados en América Latina*, en *Memoria del Coloquio Internacional Diez Años de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, San José, Costa Rica, 1995, p. 467.

63 *Ibid.*, p. 468.

ACNUR, *inter alia*, "favoreciendo la asimilación de los refugiados, especialmente facilitando su naturalización".⁶⁴

62. Es fundamental que los refugiados recuperen u obtengan protección nacional lo antes posible. La protección internacional fue concebida para llenar el vacío que deja la falta de protección nacional y proteger a las personas contra la persecución, pero no para ser una condición permanente.

63. La experiencia a través de los años ha llevado a concluir que de las tres soluciones duraderas, la integración local, el reasentamiento en un tercer país y la repatriación voluntaria, esta última constituye la mejor solución a los problemas de los refugiados. Esto lleva a considerar el papel del ACNUR con los repatriados, y las razones jurídicas y los objetivos de la repatriación.

64. Respondiendo a esa cuestión, pueden considerarse los puntos siguientes:

- El derecho de los individuos a entrar y salir de su país, consagrado en múltiples instrumentos relativos a los derechos humanos.⁶⁵
- La práctica internacional que a 1922, ya que desde aquella época quedaron sentados muchos de los principios y procedimientos de la repatriación voluntaria.⁶⁶
- La práctica internacional bajo el ACNUR de dar seguimiento a casos de repatriados es numerosa en África, Asia y Centro América. Esta práctica se basa en resoluciones de la Asamblea General, del ECOSOC y en conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR. Aquellas resoluciones y es-

64 Resolución 428 (V) de 14 de diciembre de 1950, párrafo 'c'.

65 Por ejemplo:

- la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 12, párrafo 2, y artículo 13, párrafo 2);
- el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 12, párrafos 2 y 3);
- la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 15, párrafo 4);
- la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 24, párrafo 2); y
- el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 2, párrafo 2, y artículo 3, párrafo 2).

66 En ese entonces, el Dr. Fridtjof Nansen negoció con las autoridades soviéticas en su calidad de Alto Comisionado de la Sociedad de las Naciones para los Refugiados Rusos, un acuerdo para la repatriación voluntaria de refugiados rusos. Los puntos del acuerdo fueron básicamente:

- la repatriación era voluntaria, expresada individualmente y el refugiado firmaba un documento en el que daba fe de esta situación;
- las autoridades soviéticas se comprometían a aplicar a los repatriados las disposiciones de dos decretos de amnistía;
- los representantes del Dr. Nansen tenían libre acceso a los repatriados y verificaban que en efecto se les habían aplicado las disposiciones de los decretos de amnistía y gozaban de esos beneficios;
- las autoridades del país de asilo se comprometían a dar a los representantes del Alto Comisionado libre acceso a los refugiados;
- se permitía a los repatriados viajar de nuevo al país de asilo para informar a otros refugiados acerca de las condiciones en Rusia y de las medidas adoptadas para recibir a los repatriados; y
- después se acordó que se daría ayuda material para reactivar la economía rusa y se hizo un acuerdo con el Gobierno checo por el cual se enviaba maquinaria y semillas a Rusia.

tas conclusiones establecen directrices generales y codifican prácticas reiteradas.

- Sin duda otra fuente importante en esta materia son las conclusiones de las Comisiones Tripartitas que incluyen al país de asilo, al país de origen y al ACNUR. Las Comisiones Tripartitas han sido muy usadas en Centro América, así como en África y otras regiones del mundo.
- Por último, hay que recordar que el ACNUR actúa en el interior de los países porque ellos se lo permiten.

65. En relación con el objetivo de la comunidad internacional con respecto de los repatriados, hay que señalar que dicha comunidad busca que los repatriados no sean objeto de discriminación por el hecho de haber sido refugiados en algún momento de sus vidas. Se ha desarrollado el *principio del interés legítimo* del ACNUR "respecto de las consecuencias del regreso",⁶⁷ y se ha establecido que el ACNUR tiene "derecho a insistir en su interés legítimo en los resultados de cualquier operación de regreso" que promueve.⁶⁸ También se busca lograr la reinserción de los repatriados al país de origen y, con esa finalidad, y si es necesario, se proporciona ayuda material durante algún tiempo.

66. La integración local es también una solución duradera importante. Ciertamente, no se ha utilizado tanto como la repatriación voluntaria, pero en algunos países de América Latina y del Caribe ha conocido momentos importantes en los últimos años. Sin duda, también ha sido importante en otras partes del mundo. Esta solución es importante porque permite a los refugiados permanecer en el país al que llegaron después de haber dejado el suyo, y muchas veces se trata de países vecinos con culturas similares que hablan el mismo idioma. Cuando los refugiados permanecen largo tiempo en el país de asilo desarrollan vínculos profundos con ese país, y terminan por identificarse más con el país de asilo que con el país de origen que, con el paso del tiempo, se vuelve brumoso en el recuerdo.

67. En términos de números, el reasentamiento es la solución duradera menos usada. Muchas veces el reasentamiento significa trasladar a los refugiados a lugares lejanos y muy diferentes a lo que conocen. Sin embargo, su valor como "instrumento de protección" y por "el importante papel que cumple como solución duradera en determinadas circunstancias",⁶⁹ han sido ampliamente reconocidos. Es particularmente importante en casos de grupos vulnerables y en casos que requieren protección de emergencia.⁷⁰

67 Comité Ejecutivo del ACNUR, Conclusión 40 (XXXVI), *Repatriación Voluntaria*, 1985, párrafo 1.

68 *Ibid.*

69 *Ibid.*, Conclusión No. 67 (XLII), *Reasentamiento como Instrumento de Protección*, 1991, párrafo 1.

70 *Ibid.*, párrafo 'd'.

68. La integración local y el reasentamiento, en tanto que soluciones duraderas, dependen de la voluntad de los Estados. Sólo en el caso de la repatriación voluntaria hay una obligación clara del Estado respecto de sus nacionales. En el caso del país de asilo hay una obligación de no devolver a los refugiados al país donde su vida, libertad o integridad física corren peligro, y de reconocerles las normas de trato mínimo establecidas por los instrumentos internacionales en la materia. En el caso del reasentamiento, la decisión de admitir a un refugiado depende completamente de la discreción del Estado.

69. La experiencia ha demostrado que los refugiados hacen aportes importantes a las sociedades de los países que les permiten permanecer de forma permanente en sus territorios. Los países que tienen esta experiencia facilitan la integración de los refugiados, por la vía de la integración local o del reasentamiento. Pero quedan muchos comportamientos estereotipados y la mayoría de las veces, los países que ponen todo tipo de impedimentos a los refugiados definen su política por medio de esos estereotipos. Superar prejuicios es una de las tareas más difíciles de este mundo.

V.7. Ampliación del Mandato del ACNUR

70. El Estatuto contiene el mandato original que las Naciones Unidas otorgaron al ACNUR. Con el paso de los años se le han atribuido otras funciones para responder a nuevas situaciones. Esto está previsto en el párrafo 9 del Estatuto que establece que:

"El Alto Comisionado emprenderá cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General, en particular la de repatriación y reasentamiento de refugiados, dentro de los límites de los recursos puestos a su disposición".

71. La ampliación del mandato del ACNUR, hecha por resoluciones específicas de la Asamblea General y del ECOSOC, comprende responsabilidades adicionales de carácter permanente y otras de carácter puntual. Entre las responsabilidades de tipo permanente se encuentran:

- El seguimiento a los casos de los refugiados que regresan voluntariamente a sus países de origen. Esto se dio ya en 1961 a petición de la Asamblea General con el caso de los refugiados argelinos que regresaban a su país después de la independencia.⁷¹ Subsecuentemente esta práctica ha sido desarrollada por el Comité Ejecutivo a través de las Conclusiones No. 18 de 1980 y No. 40 de 1985.

71 Asamblea General, resolución 1672 (XVI) de 18 de diciembre de 1961. Esta participación se ha mantenido e incluso acrecentado con los años. Ver, por ejemplo, las siguientes resoluciones de la Asamblea General: 2789 (XXVI) de 6 de diciembre de 1971; 2958 (XXVII) de 12 de diciembre de 1972; 3143 (XXVIII) de 14 de diciembre de 1973; 33/26 de 29 de noviembre de 1978; 34/122 de 14 de diciembre de 1979; y 35/41 de 25 de noviembre de 1980, entre otras.

- El tema relativo a la apatridia, tal y como se desarrolla en la *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas* de 1954,⁷² y en la *Convención para Reducir los Casos de Apatridia* de 1961.⁷³ La Asamblea General ha pedido al ACNUR que se ocupe de las funciones previstas en el artículo 11 de la Convención de 1961, donde "los Estados contratantes se comprometen a promover la creación, dentro de la órbita de las Naciones Unidas, ... de un organismo al que podrán acudir las personas que se crean con derecho a acogerse a la presente Convención, para que examine su pretensión y los asista en la presentación de la misma ante la autoridad competente".⁷⁴ En 1996, la Asamblea General pidió al ACNUR que continuara sus actividades en favor de apátridas como parte de su función estatutaria de proporcionar protección internacional. También pidió al ACNUR que promoviera activamente la adhesión a las Convenciones de 1954 y 1961, y que proporcionara a los Estados interesados asistencia técnica y asesoría para la preparación y aplicación de legislación nacional en la materia.⁷⁵

72. Entre las actividades de tipo puntual y que por lo tanto no constituyen un mandato permanente, se encuentran:⁷⁶

- El pedido por parte de la Asamblea General del uso de los *buenos oficios* del ACNUR para situaciones de personas que necesitan asistencia internacional, pero cuyos casos no están directamente bajo los términos de las disposiciones de los instrumentos internacionales, por ejemplo personas

72 Aprobada el 28 de septiembre de 1954 por la Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el ECOSOC en su resolución 526A (XVII) de 26 de abril de 1954. Entró en vigor el 6 de junio de 1960.

73 Adoptada el 30 de agosto de 1961 por la Conferencia de Plenipotenciarios que se reunió en 1959 y en 1961 en cumplimiento de la resolución 896 (IX) de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 1954. Entró en vigor el 13 de diciembre de 1975.

74 Resoluciones de la Asamblea General 3274 (XXIX) de 10 de diciembre de 1974 y 31/36 de 20 de noviembre de 1976.

75 *Ibid.*, resolución A/RES/50/52 de 9 de febrero de 1996. Esta resolución confirmó lo decidido un año antes por el Comité Ejecutivo del ACNUR acerca de un papel más extenso para esta agencia en materia de apatridia (Conclusión No. 78 (XLVI), *Conclusión sobre la Prevención y Reducción de la Apatridia y la Protección de los Apátridas*, 1995). La función del ACNUR con apátridas se ha definido de la siguiente manera: "...la determinación de la nacionalidad es prerrogativa de los Estados, aunque el ACNUR tiene la responsabilidad de trabajar con los Estados para promover la solución y evitar casos de apatridia. La labor de la Oficina con apátridas es de promoción o de representación de los apátridas ante los gobiernos. Por lo tanto, el ACNUR no pone a individuos bajo su mandato de la misma forma que lo hace con refugiados, por ejemplo, emitiendo atestaciones o recurriendo al reasentamiento... El papel del ACNUR es de servir de catalizador con los Gobiernos para que asuman sus propias responsabilidades y se evite la apatridia (ACNUR, Inter-Office Memorandum No. 66/98, *Field Office Memorandum No. 798, Guidelines: Field Office Activities Concerning Statelessness*, 28 September 1998. Traducción oficiosa a partir del texto en inglés).

76 El ACNUR también participó de manera puntual en el *Programa Ordenado de Salidas* de personas del sudeste asiático. Esto es particularmente interesante e importante, pues como principio general el ACNUR sólo se ocupaba de personas que se encontraban fuera de su país de nacionalidad o, si carecían de nacionalidad, fuera del país en que tenían su residencia habitual. Ver el Informe del Secretario General, reunión sobre refugiados y desplazados, en el sudeste asiático, Ginebra 20-21 de julio de 1979, Doc. No. A/34/627. Es interesante recordar que la Conferencia de Evián, Francia, de 1938, que estableció el Comité Intergubernamental Pro-Refugiados, pidió al Director de dicho Comité que emprendiera negociaciones para mejorar las condiciones del éxodo de refugiados alemanes y austriacos y que se remplazara por la "emigración ordenada".

desplazadas. Este procedimiento se ha usado muchas veces en diversas partes del mundo.⁷⁷

- El tema de los desplazados al interior de sus propios países: Hay que señalar que el ACNUR no ha sido la única agencia de las Naciones Unidas que en un momento u otro de su historia ha sido llamada a ocuparse de desplazados internos. Además, en 1992, el Secretario General nombró un Representante para desplazados internos. En 1998, el Representante del Secretario General publicó los principios rectores para la tarea con desplazados internos. Estos principios combinan normas del derecho humanitario, de los derechos humanos y del derecho de los refugiados, estas últimas aplicadas por analogía. La participación de una agencia de las Naciones Unidas como el ACNUR con desplazados internos requiere la solicitud expresa del gobierno del país interesado, así como la aprobación del Secretario General.

73. Es de esta manera que se han venido dando al ACNUR algunas funciones adicionales, además de las expresamente indicadas en el Estatuto.

VI. Equidad de Género en la Labor con Refugiados

74. El ACNUR, así como las Naciones Unidas en general, da gran importancia a la equidad de género, tanto en el cumplimiento de sus objetivos como en la administración interna. Por este motivo, el ACNUR ha elaborado lineamientos para lograr la equidad de género en la protección de refugiados hombres y mujeres. Ahora bien, en vista de la situación tan negativa en que se encuentran muchas mujeres, para lograr la igualdad entre hombres y mujeres refugiados ha sido necesario elaborar medidas especiales en favor de las mujeres.

75. Las mujeres refugiadas se ven enfrentadas a riesgos especiales, por ejemplo, amenazas a su seguridad física y explotación sexual. También con frecuencia no pueden acceder a los servicios básicos en igualdad de condiciones, por ejemplo, a los servicios sanitarios y educativos. Además, su participación en la toma de decisiones importantes que las afectan es, en muchos casos, mínima y no se les permite desarrollarse como personas independientes. Por estos motivos, el Comité Ejecutivo ha adoptado varias conclusiones relativas a las mujeres refugiadas con miras a lograr la equidad de

77 A título de ejemplo se pueden señalar las siguientes resoluciones de la Asamblea General: 1167 (XII) de 26 de noviembre de 1957 y 1784 (XVII) de 7 de diciembre de 1962 relativas a los refugiados chinos en Hong Kong; 1671 (XVI) de 18 de diciembre de 1961 relativa a la situación de refugiados congoleños en Angola; 3455 (XXX) de 7 de diciembre de 1975 relativa a la asistencia humanitaria a los desplazados de Indochina; 35/135 de 11 de diciembre de 1980 relativa a mujeres refugiadas y desplazadas; 35/187 de 15 de diciembre de 1980 relativa a niños refugiados y desplazados. Del ECOSOC: 1978/39 de 1.º de agosto de 1978 y 1980/8 de 28 de abril de 1980, relativa a la asistencia a personas desplazadas en Etiopía, etcétera.

género.⁷⁸ La oficina del ACNUR también ha adoptado lineamientos para la protección y el trabajo de las mujeres refugiadas.⁷⁹

76. Para mejorar la protección de las mujeres y niñas refugiadas, el Comité Ejecutivo del ACNUR ha decidido, por ejemplo:⁸⁰

- "Promover vigorosamente la participación plena y activa de las mujeres refugiadas en la planificación, ejecución y evaluación/vigilancia de todos los sectores de los programas de refugiados;
- "Aumentar la representación del personal femenino adecuadamente capacitado en todos los niveles de las organizaciones y entidades que trabajan en los programas de refugiados y asegurar el acceso directo de las mujeres refugiadas a ese personal;
- "Proporcionar, cuando sea necesario, entrevistadoras mujeres capacitadas en los procedimientos para determinar la condición de refugiado y asegurar el acceso adecuado de las mujeres solicitantes de asilo a esos procedimientos, incluso cuando están acompañadas por miembros masculinos de la familia;
- "Asegurar que todos los refugiados y el personal de las organizaciones y las autoridades pertinentes tengan plena conciencia de los derechos, necesidades y recursos apropiados de las mujeres y los apoyen y que tomen medidas específicas apropiadas;
- "Integrar consideraciones específicas relativas a la protección de las mujeres refugiadas en las actividades de asistencia desde el principio, incluida la planificación de campamentos y asentamientos de refugiados, a fin de evitar, descubrir y corregir los casos de abuso físico y sexual, así como otras cuestiones de protección lo antes posible;
- "Extender el asesoramiento profesional basado en el sexo de manera culturalmente adecuada, así como otros servicios conexos, a las mujeres refugiadas que son víctimas de abusos;

78 Por ejemplo, las Conclusiones No. 39 (XXXVI), *Las Mujeres Refugiadas y la Protección Internacional*, de 1985; No. 54 (XXXIX), *Mujeres Refugiadas*, de 1988; No. 60 (XL), *Mujeres Refugiadas*, de 1989; No. 64 (XLI), *Las Mujeres Refugiadas y la Protección Internacional*, de 1990, entre otras.

79 ACNUR, *Guía para la Protección de Mujeres Refugiadas*, Ginebra, julio de 1991.

80 Comité Ejecutivo del ACNUR, Conclusión No. 64 (XLI), *Las Mujeres Refugiadas y la Protección Internacional*, 1990, párrafo 'a', incisos 'i' a 'xi'.

- "Identificar y procesar a las personas que han cometido delitos contra las mujeres refugiadas y proteger a las víctimas de esos crímenes contra la venganza;
- "Otorgar documentos individuales de identificación o registro a las mujeres refugiadas;
- "Proporcionar a las mujeres y muchachas refugiadas acceso eficaz y equitativo a los servicios básicos, incluidos el abastecimiento de alimentos, agua y artículos de socorro, salud y sanidad, educación y formación profesional, y hacer accesibles a ellas las oportunidades de obtener trabajo remunerado;
- "Disponer el consentimiento y la participación informados y activos de las mujeres refugiadas en las distintas decisiones acerca de soluciones duraderas para ellas;
- "Asegurar que los programas de reasentamiento tengan disposiciones especiales para las mujeres refugiadas que corren riesgos".

77. En cuanto a las mujeres refugiadas y la equidad de género, también hay que tener presentes los instrumentos de derechos humanos que desarrollan los derechos de la mujer, tanto a nivel universal como regional. En tiempos de guerra o conflicto, procede referirse, además de las convenciones relativas al derecho internacional humanitario, a la *Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado*.⁸¹

78. La equidad de género es ahora parte integral del trabajo del ACNUR.

VII. Resumen del Derecho de los Refugiados

79. En forma altamente resumida, el derecho de los refugiados consiste en lo siguiente:

- El papel directo de las Naciones Unidas a través del ACNUR en todo lo relacionado con los asuntos de refugiados. Esta actividad, goza de reconocimiento de los Estados y está contenida en la Convención de 1951 (artículo 35) y en el Protocolo de 1967 (artículo II). Ambos instrumentos reconocen la supervisión del ACNUR en la aplicación nacional de las disposiciones por parte de los Estados, a quienes obliga a cooperar con el ACNUR. Igualmente, dicho reconocimiento existe con fundamento en

81 Adoptada por la Asamblea General por medio de su resolución 3318 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974.

la práctica, porque Estados que no son parte de la Convención ni del Protocolo, permiten que el ACNUR trabaje en sus territorios con los refugiados.

- El ACNUR también tiene como función proporcionar protección internacional a los refugiados, buscar soluciones duraderas a los problemas de los refugiados y emprender cualquier actividad adicional que le designen las Naciones Unidas.
- El derecho de los refugiados considera que hay personas que pueden tener todas las características de un refugiado, pero que no se pueden beneficiar de las disposiciones de los instrumentos internacionales en la materia, porque no lo necesitan o no lo merecen.
- La concesión del asilo es un acto pacífico humanitario que no puede ser considerado inamistoso por ningún otro Estado.
- Las medidas de protección básica incluyen evitar el rechazo en la frontera, la no devolución, la no sanción por entrada o estancia ilegal en el territorio de los Estados, y medidas especiales en caso de expulsión o extradición de refugiados.
- El *derecho de petición*, que permite acceso individual de los solicitantes de asilo a un procedimiento reconocido para determinar su condición, e incluye la posibilidad de apelación en caso de una decisión negativa.⁸²
- El ejercicio de los derechos sin discriminación, en particular los que derivan de las normas mínimas contenidas en la Convención de 1951.
- La perspectiva de género para brindar protección adecuada a mujeres y hombres refugiados, sin discriminación por razones de sexo.

80. En el sistema de las Naciones Unidas, el ACNUR y los Estados trabajan juntos para cumplir con los principios y procedimientos antes mencionados, motivados únicamente por objetivos humanitarios. Aquí es importante recordar el papel que juegan los sistemas regionales⁸³ y las organizaciones no gubernamentales.⁸⁴

82 La Conclusión No. 8 (XXVIII), *Determinación de la condición de refugiado*, 1977, establece procedimientos claros para la determinación de la condición de refugiado.

83 El Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas trata de las relaciones entre la Organización Mundial y las Organizaciones Regionales.

84 Según el artículo 71 de la Carta de la ONU, "El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales y, si a ello hubiere lugar, con organizaciones nacionales..."

VIII. Conclusiones

81. Desde que se creó el ACNUR se han encontrado soluciones para varios millones de refugiados. Sin embargo, se calcula que en la actualidad hay 16 millones de refugiados y 6 millones de desplazados en todo el mundo. Las causas que dan lugar a los refugiados son conocidas: La violación a los derechos humanos, la falta de democracia, la falta de aplicación con sentido de justicia, el racismo y la intolerancia, entre otras. El sistema universal de protección y asistencia a los refugiados edificado por las Naciones Unidas ha sabido adaptarse para enfrentar nuevos retos. Una característica importante de este sistema es que participan los Estados, la propia Organización, y las organizaciones no gubernamentales.

82. Ahora que este sistema ha cumplido cincuenta años, los retos son muy importantes. Los refugiados continúan y en vez de disminuir van en aumento, y este hecho es un triste recordatorio del estado del mundo. Esos refugiados necesitan protección y asistencia, y para brindárselas se requiere que el sistema funcione. Ahora bien, para que el sistema funcione necesita el apoyo decidido de los Estados y de las sociedades civiles de cada país.