

Los refugiados en la América de hoy

Acontecimientos ocurridos en América Latina en general y hoy, en especial, en América Central, han provocado desplazamientos de contingentes considerables de personas que salen de sus propios países por peligros reales o aparentes, o en busca de mejores condiciones sociales, políticas, económicas o por las condiciones de violencia generalizada que existen en esos territorios.

El problema de los refugiados que esos desplazamientos provoca se agrava si tenemos presente que el mayor porcentaje de los desplazados está constituido por personas carentes de los recursos económicos más elementales, en su mayoría analfabetos y sin entrenamiento de trabajo.

Por otra parte, esta situación que hoy existe en América Central, en México y en Panamá, junto con otros factores negativos tales como: falta de adecuadas legislaciones internas, carencia de concierto por parte de los países americanos sobre la cuestión y ausencia de solidaridad de éstos frente al problema, demuestran la urgente necesidad de aunar esfuerzos y encontrar los medios que posibiliten una solución justa y urgente de la cuestión.

Esta necesidad de encontrar nuevas vías, estableciendo a la vez mejores condiciones humanas para los miles de refugiados, a fin de que el refugio pueda cumplir mejor el elevado cometido para el que fue creado, ha llevado a la celebración en 1981 y 1984 de dos coloquios sobre la problemática del **Asilo y la protección internacional de los refugiados**.

El primero, tuvo lugar en México, del 11 al 15 de mayo de 1981. Estuvo organizado por el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores y contó con la cooperación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y con los auspicios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Contó con la participación de destacados expertos en la materia, tanto de América Latina como de las Naciones Unidas, quienes analizaron las cuestiones más delicadas y urgentes del asilo y de los refugiados en América, como así también las carencias y lagunas del orden jurídico internacional y del derecho interno de los Estados, a fin de encontrar soluciones eficaces a dicha problemática.

Como resultado del coloquio, se adoptaron una serie de conclusiones y recomendaciones sobre la materia, que a continuación se transcriben textualmente.

"CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El coloquio sobre el asilo y la protección internacional de refugiados en América Latina, reunido en México, del 11 al 15 de mayo de 1981

Tomando en consideración:

La necesidad de adecuar la valiosa tradición del asilo en América Latina a los problemas actuales de la Región, caracterizados por la masificación de los desplazamientos y el incremento numérico de personas en busca de asilo;

La conveniencia de superar determinadas lagunas y carencias, tanto del sistema universal cuanto del sistema interamericano, así como del orden jurídico interno de los Estados para hacer frente a los complejos problemas legales, económicos, sociales, culturales y laborales, de estas personas;

La falta de ratificaciones o adhesiones por parte de un cierto número de países de la Región a los instrumentos universales y regionales sobre la materia;

La necesidad de armonizar los principios, las normas y los mecanismos de protección de los asilados y refugiados en América Latina; y

Estimando asimismo que la protección de los asilados y refugiados es parte integrante del derecho humanitario y de la protección internacional de los derechos humanos;

Adopta las siguientes:

Conclusiones:

1. Reafirmar que tanto el sistema universal como el regional de protección de los asilados y refugiados reconocen como un principio básico del derecho internacional el de la no-devolución, incluyendo dentro de este principio la prohibición del rechazo en las fronteras;

2. Enfatizar el carácter humanitario y apolítico del otorgamiento del asilo, tal como ha sido consagrado por la Declaración de Asilo Territorial de las Naciones Unidas, que establece que dicho otorgamiento constituye un acto pacífico y que de ninguna manera debe ser considerado como inamistoso entre los Estados, caracteres de los que participa también el reconocimiento de la condición de refugiados;

3. Señalar la necesidad de realizar un esfuerzo, acorde con las circunstancias por las que atraviesa la Región, que permita conjugar los aspectos más favorables de la tradición del sistema interamericano, con los elementos que aporta el sistema universal de protección a refugiados y asilados;

4. Es necesario extender en América Latina la protección que los instrumentos universales e interamericanos otorgan a refugiados y asilados, a todas aquellas personas que huyen de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjeras, violación masiva de los derechos humanos, o acontecimientos que alteren seriamente el orden público, en todo o parte del territorio del país de origen;

5. Promover la sistematización de los principios y criterios contenidos en cada uno de los sistemas, con miras al perfeccionamiento de su aplicación y a la formulación de normas que sean posteriormente adoptadas por el ordenamiento interno de los Estados;

6. Reconocer que los regímenes relativos al estatuto jurídico de asilados y refugiados, tanto el universal como el interamericano, constituyen un sistema normativo adecuado de protección internacional, cuya interpretación y aplicación se debe efectuar de acuerdo con los principios generales del derecho internacional y la costumbre internacional, y tomando en consideración el desarrollo progresivo que sobre esta materia resulte de las resoluciones de las Asambleas Generales de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos;

7. Reconocer y destacar la importante labor desarrollada por la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en los diversos campos de su competencia y, en especial, en el ámbito de la protección internacional de los refugiados a través de sus representaciones regionales en América Latina;

8. Adherirse a las conclusiones adoptadas por el grupo de expertos sobre el otorgamiento de asilo temporal en situaciones de movimientos masivos, convocado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en abril de 1981, según las cuales en tales situaciones, debe concederse adecuada protección y tratamiento humanitario mientras se buscan soluciones permanentes a tales problemas;

9. Promover la coordinación y la cooperación institucional de los órganos competentes de la Organización de Estados Americanos con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en materia de protección internacional;

En vista de lo anterior, el Coloquio formula las siguientes:

Recomendaciones:

1. Exhortar a los Estados que todavía no lo han hecho a ratificar o adherir a la Convención de las Naciones Unidas de 1951 y al Protocolo de 1967, sobre el Estatuto de los Refugiados; a la Convención sobre Asilo Territorial (Caracas 1954); a la Convención Americana de los Derechos Humanos de 1969 (Pacto de San José); y a la Convención sobre Extradición (Caracas 1981); y, asimismo, solicitar a los Estados del Hemisferio su colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en las acciones de su competencia;

2. Promover, en la América Latina, la divulgación, enseñanza e investigación a nivel universitario y técnico, de las normas internacionales sobre protección de asilados y refugiados, en el marco del derecho internacional;

3. Pedir a la Organización de los Estados Americanos, a sus órganos competentes y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que amplíen e intensifiquen su colaboración, en la forma que consideren más conveniente, con miras a lograr el cumplimiento de las normas en materia de protección de asilados y refugiados en América Latina;

4. Sugerir que se realice, por parte de la Oficina del Alto Comisionado y los órganos competentes de la Organización de los Estados Americanos, un estudio comparado de las normas internas de los Estados de América Latina sobre asilados y refugiados, en relación con la problemática que plantea la realidad actual y la aplicación de los instrumentos internacionales sobre la materia;

5. Utilizar con mayor intensidad los órganos competentes del sistema interamericano y sus mecanismos y en especial la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, en su caso, la Corte Americana de Derechos Humanos en el ámbito de su función consultiva, con el propósito de complementar la protección internacional de refugiados y asilados;

6. Instar a las organizaciones no gubernamentales, internacionales y nacionales, que han contribuido a la protección de los asilados y refugiados en América Latina, a que prosigan su encomiable labor coordinando su acción, cuando sea del caso, con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y con los órganos competentes de la OEA;

7. Pedir a la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos enviar, si lo tiene a bien, las presentes conclusiones y recomendaciones a los Estados miembros, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a la Corte Americana de Derechos Humanos y al Comité Jurídico Interamericano;

8. Publicar un volumen que contenga los documentos, informes, exposiciones y conclusiones de este Colegio, a cuyo efecto se solicita la valiosa colaboración de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Finalmente, el Coloquio expresó su más profundo agradecimiento a las autoridades mexicanas y, en particular, al señor licenciado Jorge Castañeda, Secretario de Relaciones Exteriores; al Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores; al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México; y al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, por la iniciativa y la realización del evento. Asimismo, el Coloquio rindió homenaje a la generosa tradición de asilo practicada por el Gobierno y pueblo de México”.

Los trabajos, ponencias y conclusiones de este coloquio, fueron publicados por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en un volumen titulado: **Asilo y protección internacional de refugiados en América Latina**.

El **segundo**, tuvo lugar en Cartagena de Indias (Colombia), del 19 al 22 de noviembre de 1984.

Fue copatrocinado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Cartagena de Indias, el Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

En esta ocasión, la materia objeto de análisis fue la **“Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas jurídicos y humanitarios”**.

A diferencia del coloquio anterior (México, 1981) el ámbito geográfico objeto de estudio fue más reducido —limitado a América Central, México y Panamá— a la vez que se trató de que el mismo no tuviese tan sólo carácter teórico sino práctico al mismo tiempo. En este sentido, junto a los expertos de América Latina y de las Naciones Unidas, participaron representantes de los gobiernos de los países citados, quienes son los encargados directos de implementar en sus respectivos Estados la política sobre refugio y asilo.

Al finalizar el seminario, el 22 de noviembre, se adoptó la **Declaración de Cartagena sobre los Refugiados**, que se transcribe a continuación:

“Conclusiones y recomendaciones

I

Recordando las conclusiones y recomendaciones adoptadas por el Coloquio realizado en 1981 en México sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, el cual estableció importantes criterios para el análisis y consideración de esta materia;

Reconociendo que la situación centroamericana en lo que se refiere a refugiados ha evolucionado en estos últimos años de tal forma que ha adquirido nuevas dimensiones que requieren una especial consideración;

Apreciando los generosos esfuerzos que han realizado los países receptores de refugiados centroamericanos no obstante las enormes dificultades que han debido afrontar, particularmente ante la crisis económica actual;

Destacando la admirable labor humanitaria y apolítica que le ha correspondido desempeñar al ACNUR en los países centroamericanos, México y Panamá de conformidad con lo establecido en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 y en el Protocolo de 1967, así como en la Resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada por el voto unánime de sus integrantes, en virtud de la cual el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados se aplica a todos los Estados, sean o no partes de la mencionada Convención y/o Protocolo;

Teniendo igualmente presente la labor efectuada en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a la protección de los derechos de los refugiados en el continente;

Apoyando decididamente los esfuerzos del Grupo Contadora para solucionar de un modo efectivo y duradero el problema de los refugiados centroamericanos, lo cual constituye un avance significativo en la negociación de acuerdos operativos para lograr la paz en la región;

Expresando su convencimiento de que muchos de los problemas jurídicos y humanitarios que han surgido en la región centroamericana, México y Panamá, en lo que se refiere a los refugiados, sólo pueden ser encarados teniendo en consideración la necesaria coordinación y armonización entre los sistemas universales, regionales y los esfuerzos nacionales;

II

Habiendo tomado conocimiento, con apreciación de los compromisos en materia de refugiados incluidos en el Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica, cuyos criterios comparte plenamente y que a continuación se transcriben:

- (a) "Realizar, si aún no lo han hecho, los trámites constitucionales para adherirse a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados".
- (b) "Adoptar la terminología establecida en la Convención y en el Protocolo citados en el párrafo anterior, con el objeto de diferenciar a los refugiados de otras categorías de migrantes".
- (c) "Establecer los mecanismos internos necesarios para aplicar las disposiciones de la Convención y del Protocolo citados en el numeral 58, cuando se produzca la adhesión".
- (d) "Que se establezcan mecanismos de consulta entre los países centroamericanos con representantes de las oficinas gubernamentales responsables de atender el problema de los refugiados en cada Estado".
- (e) "Apoyar la labor que realiza el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) en Centroamérica, y establecer mecanismos directores de coordinación para facilitar el cumplimiento de su mandato".
- (f) "Que toda repatriación de refugiados sea de carácter voluntario, manifestada individualmente y con la colaboración del ACNUR".
- (g) "Que con el objeto de facilitar la repatriación de los refugiados, se establezcan comisiones tripartitas integradas por representantes del Estado de origen, el Estado receptor y el ACNUR".
- (h) "Fortalecer los programas de protección y asistencia a los refugiados, sobre todo en los aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad".
- (i) "Que se establezcan programas y proyectos con miras a la autosuficiencia de los refugiados".
- (j) "Capacitar a los funcionarios responsables en cada Estado de la protección y asistencia a los refugiados, con la colaboración del ACNUR u otros organismos internacionales".
- (k) "Solicitar a la comunidad internacional ayuda inmediata para los refugiados centroamericanos, tanto en forma directa, mediante convenios bilaterales o multilaterales, como a través del ACNUR y otros organismos y agencias".
- (l) "Detectar, con la colaboración del ACNUR, otros posibles países receptores de refugiados centroamericanos. En ningún caso se trasladará al refugiado en contra de su voluntad a un tercer país".

- (m) "Que los gobiernos del área realicen los esfuerzos necesarios para erradicar las causas que provocan el problema de los refugiados".
- (n) "Que una vez que las bases para la repatriación voluntaria e individual hayan sido acordadas, con garantías plenas para los refugiados, los países receptores permitan que delegaciones oficiales del país de origen, acompañados por representantes del ACNUR y el país receptor, puedan visitar los campamentos de refugiados".
- (ñ) "Que los países receptores faciliten el trámite de salida de los refugiados con motivo de la repatriación voluntaria e individual, en coordinación con ACNUR".
- (o) "Establecer las medidas conducentes en los países receptores para evitar la participación de los refugiados en actividades que atenten contra el país de origen, respetando en todo momento los derechos humanos de los refugiados".

III

El Coloquio ha adoptado asimismo las siguientes conclusiones:

Primera.- Promover dentro de los países de la región la adopción de normas internas que faciliten la aplicación de la Convención y el Protocolo y, si es preciso, que establezcan los procedimientos y recursos internos para la protección de los refugiados. Propiciar, asimismo, que la adopción de normas de derecho interno se inspiren en los principios y criterios de la Convención y el Protocolo, coadyuvándose así en el necesario proceso dirigido a la armonización sistemática de las legislaciones nacionales en materia de refugiados.

Segunda.- Propiciar que la ratificación o adhesión a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, respecto de aquellos Estados que aún no lo han hecho, no vaya acompañada de reservas que limiten el alcance de dichos instrumentos, e invitar a los países que las hayan formulado a que consideren su levantamiento en el más corto plazo.

Tercera.- Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (Artículo 1, Párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región podría ser aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Cuarta.- Ratificar la naturaleza pacífica, apolítica y exclusivamente humanitaria de la concesión de asilo o del reconocimiento de la condición de refugiado y subrayar la importancia del principio internacionalmente aceptado mediante el cual nada de ello podrá ser interpretado como un acto inamistoso hacia el país de origen de los refugiados.

Quinta.- Reiterar la importancia y significación del principio de no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio imperativo en cuanto a los refugiados, debe reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional, como un principio de *jus cogens*.

Sexta.- Reiterar a los países de asilo la conveniencia que los campamentos y asentamientos de refugiados ubicados en zonas fronterizas sean instalados al interior de los países de asilo a una distancia razonable de las fronteras con miras a mejorar las condiciones de protección en favor de éstos, a preservar sus

derechos humanos y a poner en práctica proyectos destinados a la autosuficiencia e integración en la sociedad que los acoge.

Séptima.- Expresar su preocupación por el problema de los ataques militares a los campamentos y asentamientos de refugiados que han ocurrido en diversas partes del mundo y proponer a los gobiernos de los países de Centroamérica, México y Panamá que apoyen las medidas que sobre el tema ha propuesto el Alto Comisionado al Comité Ejecutivo del ACNUR.

Octava.- Propiciar que los países de la región establezcan un régimen sobre tratamiento mínimo para los refugiados, con base en los preceptos de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 y en la Convención Americana de los Derechos Humanos, tomándose además en consideración las conclusiones emanadas del Comité Ejecutivo del ACNUR, en particular la No. 22 sobre la Protección a los Solicitantes de Asilo en Situaciones de Afluencia en Gran Escala.

Novena.- Expresar su preocupación por la situación que padecen las personas desplazadas dentro de su propio país. Al respecto, el Coloquio llama la atención de las autoridades nacionales y de los organismos internacionales competentes para que ofrezcan protección y asistencia a estas personas y contribuyan a aliviar la angustiosa situación en que muchas de ellas se encuentran.

Décima.- Formular un llamado a los Estados partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 para que apliquen este instrumento en su conducta con los asilados y refugiados que se encuentren en su territorio.

Decimoprimera.- Estudiar en los países del área que cuentan con una presencia masiva de refugiados, las posibilidades de lograr la integración de los refugiados a la vida productiva del país, destinando los recursos de la comunidad internacional que el ACNUR canaliza a la creación o generación de empleos, posibilitando así el disfrute de los derechos económicos, sociales y cultural de los refugiados.

Decimosegunda.- Reiterar el carácter voluntario e individual de la repatriación de los refugiados y la necesidad de que ésta se produzca en condiciones de completa seguridad, preferentemente, al lugar de residencia del refugiado en su país de origen.

Decimotercera.- Reconocer que la reunificación de las familias constituye un principio fundamental en materia de refugiados, el cual debe inspirar el régimen de tratamiento humanitario en el país de asilo y de la misma manera las facilidades que se otorguen en los casos de repatriación voluntaria.

Decimocuarta.- Instar a las organizaciones no gubernamentales, internacionales y nacionales a que prosigan su encomiable labor coordinando su acción con el ACNUR y con las autoridades nacionales del país de asilo, de acuerdo con las directrices que éstas señalen.

Decimoquinta.- Promover el uso, con mayor intensidad, de los organismos competentes del sistema interamericano y, en especial, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con el propósito de complementar la protección internacional de los asilados y refugiados. Desde luego, para el cumplimiento de esas funciones el Coloquio considera que sería aconsejable acentuar la estrecha coordinación y cooperación existente entre la Comisión y el ACNUR.

Decimosexta.- Dejar constancia de la importancia que reviste el Programa de Cooperación OEA/ACNUR y las actividades que se han desarrollado y proponer que la próxima etapa concentre su atención en la problemática que plantea la afluencia masiva de refugiados en Centroamérica, México y Panamá.

Decimoséptima.- Propiciar en los países centroamericanos y del Grupo Contadora una difusión a todos los niveles posibles de las normas internacionales e internas referentes a la protección de los refugiados y, en general, de los derechos humanos. En particular el coloquio considera de especial importancia que dicha divulgación se efectúe contando con la valiosa cooperación de las correspondientes universidades y centros superiores de enseñanza.

IV

El Coloquio de Cartagena, en consecuencia,

RECOMIENDA:

- Que los compromisos en materia de refugiados contenidos en el Acta de Paz de Contadora, constituyen, para los diez Estados participantes en el Coloquio,

pautas que deben ser necesaria y escrupulosamente respetadas para determinar la conducta a seguir con relación a los refugiados en el área centroamericana.

- Que las conclusiones a las que se ha llegado en el Coloquio (III), sean tenidas adecuadamente en cuenta para encarar la solución de los gravísimos problemas creados por la actual afluencia masiva de refugiados en América Central, México y Panamá.
- Que se publique un volumen que contenga el documento de trabajo, las ponencias e informes, así como las conclusiones y recomendaciones del Coloquio y demás documentos pertinentes solicitando al Gobierno de Colombia, al ACNUR y a los organismos competentes de la OEA que adopten las medidas necesarias para lograr la mayor difusión de dicha publicación.
- Que se haga público el presente documento como "Declaración de Cartagena sobre los Refugiados".
- Que se solicite al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados transmitir oficialmente el contenido de la presente Declaración a los jefes de Estado de los países de Centroamérica, de Belice y de los países integrantes del Grupo Contadora.

Finalmente, el Coloquio expresó su profundo agradecimiento a las autoridades colombianas y, en particular al señor Presidente de la República, Doctor Belisario Betancur, y al Ministro de Relaciones Exteriores, Doctor Augusto Ramírez Ocampo, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Dr. Poul Hartling, quienes honraron con su presencia al Coloquio, así como a la Universidad de Cartagena de Indias y al Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo por la iniciativa y la realización de este importante evento. De manera especial el Coloquio expresó su reconocimiento al apoyo y hospitalidad ofrecidos por las autoridades del Departamento de Bolívar y de la ciudad de Cartagena. Asimismo, agradeció la cálida acogida del pueblo de esta ciudad, conocida precisamente como "Ciudad Heroica".

El Coloquio, finalmente, dejó constancia de su reconocimiento a la generosa tradición de asilo y refugio practicada por el pueblo y las autoridades de Colombia".

Esta Declaración Final fue publicada en Ginebra, en español, inglés y francés por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en un folleto aparecido en 1985.

La Universidad de Colombia editará próximamente un volumen con la totalidad de los estudios y ponencias presentadas por los expertos invitados a este coloquio.