

PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DEL DERECHO DE LOS REFUGIADOS*

Sadako Ogata

*Alta comisionada de las Naciones Unidas
para los refugiados*

CONSIDERACIONES GENERALES

Antes que todo, quiero expresar mi gratitud a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y al Instituto Interamericano de Derechos Humanos por haberme invitado a venir aquí esta noche para hablar sobre el derecho del refugiado, sus problemas y perspectivas.

Siempre he seguido muy de cerca, el Sistema Interamericano para el mantenimiento de la paz y seguridad, el Sistema de Asilo, tanto el diplomático como el territorial; la extradición su evolución y aplicación, la evolución de la Convención Americana de Derechos Humanos y los órganos que emanan de ésta, especialmente la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. También quiero indicar que tengo el más alto respeto por el trabajo en el campo de la educación y las investigaciones obtenidas por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Mientras estamos reunidos mi oficina está otorgando protección internacional, asistencia y está tratando de encontrar soluciones duraderas a unos 17 millones de refugiados alrededor del mundo. Sin duda, una de las grandes ironías de este mundo, es que una oficina que

* Discurso pronunciado en la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 28 de octubre de 1991, en la visita de la Alta Comisionada a la sede del IIDH

se estableció por un período de tres años en 1951, esté conmemorando su 40 aniversario y atendiendo 17 millones de refugiados.

Estos últimos cuarenta años dicen que se han obtenido grandes logros, que hay algunas serias limitaciones y que queda mucho por delante ya que constantemente aparecen nuevos desafíos.

ORÍGENES DE LA ACCIÓN DE NACIONES UNIDAS EN EL CAMPO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y REFUGIADOS

Desde sus inicios, las Naciones Unidas centra su atención en la cuestión de los Derechos Humanos. De hecho, la primera fuente de derecho que determina la acción de las Naciones Unidas en el campo de los derechos humanos y los refugiados, se encuentra en la misma carta.

Entre los propósitos y objetivos de las Naciones Unidas, encontramos la conservación de la paz internacional y la seguridad (Artículo 1, párrafo primero); el desarrollo de relaciones amistosas entre naciones, basado en el respeto de los derechos de igualdad (Artículo 1, párrafo 2); la realización de la cooperación internacional para resolver problemas internacionales ya sean estos económicos, sociales, culturales o de carácter humanitario, y promover y alentar el respeto para los derechos humanos *y para las libertades fundamentales* de todos, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión (Artículo 1, párrafo. 3).

En mi opinión, la inclusión en la carta de disposiciones concernientes a los Derechos Humanos tiene un doble propósito:

1. Las violaciones a los Derechos Humanos pueden poner en peligro la seguridad y la paz internacional, y
2. Se reconoce que los seres humanos tienen derechos inherentes e inalienables.

Tal es la acción de las Naciones Unidas con refugiados a través del órgano, que estableció en diciembre de 1950 para tratar este asunto, -la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR)-. Por un lado, el movimiento de un importante número de refugiados de un país a otro podría causar tensiones entre estados que podrían poner, en peligro la seguridad y la paz internacional. Por otro lado, cada refugiado es un ser humano individual que tiene derechos inalienables e inherentes, independientemente de los aspectos que podrían estar relacionados con la paz y la seguridad internacional.

DERECHO DEL REFUGIADO: PRINCIPALES INSTRUMENTOS Y PRINCIPIOS

Los principios fundamentales del Derecho del Refugiado, se encuentran en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 relativos al estatuto de los refugiados y el estatuto de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. La codificación de la práctica y la interpretación de la normas se puede encontrar en las resoluciones de la Asamblea General y del ECOSOC así como en las conclusiones del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR.

Importantes desarrollos se han dado a nivel regional. En Africa, encontramos un instrumento ejemplar: la Convención de la Organización de la Unidad Africana, por lo que se regulan los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en Africa (1969). Actualmente, unos 38 estados africanos son parte de ese instrumento.

En el Continente Americano, que por largo tiempo ha sido conocido y respetado en el mundo entero por su tradición de asilo, el Derecho del Refugiado, no ha sido desarrollado en ninguna convención o tratado, sino a través de declaraciones y recomendaciones.

Es de esta manera que encontramos la declaración de Cartagena sobre los refugiados, así como el documento titulado Principios y Criterios para la Protección y la Asistencia a Refugiados Centroamericanos, Repatriados y Desplazados que surgió de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA).

De forma altamente resumida, el Derecho del Refugiado consiste en:

- (I) Un papel directo de las Naciones Unidas a través del ACNUR en todo lo relacionado a los asuntos de los refugiados. Este papel, específicamente el de la *protección internacional*, goza de reconocimiento en el mundo entero por los estados y está contenido en la Convención de 1951 (Art. 35) y en el protocolo de 1967 (Art. II). Ambos instrumentos reconocen la supervisión de ACNUR en la Aplicación Nacional de la Disposiciones por parte de los estados y los obliga a cooperar con el ACNUR;
- (II) las medidas de protección básica incluyen: el evitar el rechazo en la frontera, la no devolución y la no sanción por entrada ilegal;
- (III) acceso individual de los solicitantes de refugio a un procedimiento reconocido para determinar su status; incluyendo la posibilidad de apelación en el caso de una decisión negativa,

(IV) soluciones duraderas por medio de la integración local, el reasentamiento a un tercer país o la repatriación voluntaria;

(V) poder disfrutar de los derechos sin discriminación, al menos los contenidos en la Convención de 1951.

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 regionales y las organizaciones no-gubernamentales.

ADAPTACIÓN DEL SISTEMA A NUEVAS SITUACIONES Y PROBLEMAS SIN RESOLVER

A través de los años; cuarenta para ser exactos, el ACNUR junto a los estados y las organizaciones no-gubernamentales ha brindado protección, asistencia y ha encontrado soluciones a unos 28 millones de refugiados, sin embargo las circunstancias han cambiado y el sistema ha tenido que adaptarse a éstas para así poder tratar estos asuntos apropiadamente. Por ejemplo: (I) desde el punto de vista geográfico, el problema se ha movido de norte esencialmente en Europa hacia el sur; (II) en cuanto a cantidades ha habido muchos ingresos masivos; y (III) la naturaleza del peligro enfrentado por los refugiados, ha hecho que una importante cantidad de ellos no hayan salido aduciendo razones de "fundado temor de persecución", sino más bien la que sus vidas o libertad estaban en peligro debido a guerras civiles o violación a los derechos humanos u otros.

El sistema ha probado que se puede adaptar. Permítanme mencionarles algunos ejemplos. La Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969, amplió la definición de término refugiado; el plan comprensivo de acción para refugiados que salen del sureste de Asia, establece un procedimiento de determinación de la condición de refugiado para tratar con un número importante de solicitantes de refugio; la Declaración de Cartagena sobre los refugiados para esta parte del mundo que al igual que la Convención de la Organización de la Unidad Africana ampliaron la definición del término refugiado y establecieron principios importantes para el tratamiento de los refugiados. También es importante mencionar que la Comunidad Internacional no se autolimita al marco legal del tratamiento de los refugiados sino que también les proporciona importante material para su subsistencia y asistencia financiera.

Los problemas persisten, ya que el sistema solo puede aplicarse en directa proporción a la buena voluntad de los interesados, especialmente los estados, para aplicarlo apropiadamente. Lamento tener que decir que en muchas partes del mundo todavía hay casos de solicitantes de refugio a los que les rechazan la entrada en los estados, o que son devueltos en contra de su voluntad a un país donde sus vidas o libertad están en peligro. Tales prácticas son una clara violación del principio de *no-devolución*, ahora considerado como parte del campo del derecho imperativo, que es *jus cogens*.

Con respecto a soluciones duraderas quisiera enfatizar que el status del refugiado no finaliza mientras esta persona no pueda disfrutar de protección nacional. La protección internacional, que es el elemento fundamental del mandato del ACNUR y su razón de ser, fue creada para tratar de llenar el vacío dejado por la falta de protección nacional, pero no la reemplaza ni tampoco busca reemplazarla. La protección nacional se recobra por medio de la repatriación o por medio de la naturalización. Por lo tanto un programa de integración local no está completo si no incluye la naturalización de los refugiados. Ciertamente, se aplica lo mismo en los casos de refugiados que se han reasentado en terceros países.

LA COOPERACIÓN NECESARIA ENTRE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL Y LAS ORGANIZACIONES REGIONALES PARA ENFRENTAR NUEVOS RETOS.

La cooperación entre las agencias de las Naciones Unidas y entre ésta y las organizaciones regionales, ha probado ser de gran importancia en el manejo de las crisis de los refugiados y para encontrar soluciones apropiadas a estas.

Con respecto a la cooperación entre la organización mundial y las organizaciones regionales debemos recordar que el capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas trata específicamente este asunto. Además, mi oficina siempre ha dado mayor prioridad a la cooperación con organizaciones regionales como por ejemplo la Organización de la Unidad Africana y la Organización de Estados Americanos.

El ACNUR y la OEA tienen un largo acuerdo de cooperación que ya ha producido importantes estudios de investigación, concernientes a las legislaciones nacionales de diferentes países y su relevancia con refugiados. Actualmente se está llevando a cabo un estudio sobre niños refugiados y desarraigados en Centro América.

Creo también que es de suma importancia recordar las resoluciones de la Asamblea General de la OEA, concernientes a la declaración de Cartagena sobre los refugiados, que han contribuido mucho para dar autoridad moral a este instrumento fundamental.

Es por este tipo de cooperación que dos de los problemas que más presionan en el presente y el futuro pueden ser abordados desde el punto de vista de las organizaciones internacionales. Me refiero al problema de la migración de sur a norte. Este tema tiene varios aspectos importantes. Primero que todo, está creando una reacción negativa de ciertos países del norte, debido a las cantidades de ingreso involucradas y debido al hecho de que muchos migrantes han tratado de usar canales de asilo para poder permanecer en el país al que han llegado. No todos los migrantes son refugiados, pero sí hay migrantes que son refugiados. Un reto importante en este asunto, es asegurarse que los refugiados genuinos no sean rechazados como migrantes sin haber tenido la posibilidad de presentar su reclamación o su caso.

También es importante no perder de vista el hecho de que los migrantes son seres humanos y que deben ser tratados en una forma digna. Es por esta razón, y porque el movimiento de un número importante de personas puede crear tensiones entre los estados, que la comunidad internacional tiene que abordar este asunto. Tenemos que tener un mejor entendimiento de cuales son la razones que llevan a las personas a migrar y buscar esfuerzos conjuntos: desde organizaciones internacionales, estados y organizaciones no gubernamentales, para mejorar su situación en el país de origen. Las personas se desplazan porque tienen que hacerlo, no porque quieran hacerlo.

Mi oficina ya está cooperando con la Organización Internacional del Trabajo, para comprender mejor este fenómeno por medio de estudios específicos, y está facilitando a dar su experiencia a instituciones como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos con el que tiene una larga historia de cooperación en muchas áreas de los derechos humanos.

Otro problema que tenemos en esta parte del mundo, que no está directamente bajo el mandato de mi oficina, es el problema de los desplazados internos. La Declaración de Cartagena sobre los refugiados y el documento de CIREFCA sobre los principios y criterios para la protección y asistencia de refugiados centroamericanos, repatriados y desplazados, llaman a la comunidad internacional para resolver este problema, y encontrar medios para ayudar a los estados a identificar soluciones apropiadas y adecuadas. En el contexto del proceso de paz, ahora encaminado en la región, encontrar una solución a los problemas

de los desplazados internos ayudaría mucho a afianzar la paz que es tan deseada por todos.

ALGUNOS PENSAMIENTOS SOBRE UNA DÉCADA DE TRABAJO A FAVOR DE REFUGIADOS EN CENTRO AMÉRICA

En la última década, el sistema que las Naciones Unidas creó para proteger y asistir a refugiados, fue puesto a prueba en Centro América. Involucró el arribo masivo de refugiados, el manejo de la crisis inmediata brindando protección y asistencia y encontrando soluciones duraderas. Podemos estar orgullosos de este sistema pues observamos que hoy en día hay más repatriados que refugiados en Centro América.

La ejecución actual de Cartagena y CIREFCA han producido grandes cantidades de experiencia que de una u otra forma se debe aplicar en otras partes de mundo. Estoy convencida de que sería una lastima no poder codificar esta experiencia y dejar que sólo sobreviva en la memoria de los individuos.

CONCLUSIÓN

Por último, quiero expresar mi aprecio al pueblo de Costa Rica, el suyo es un país que ha enseñado al mundo entero el verdadero significado de la paz y democracia, desarrollo social y el respeto por los derechos humanos. Esos son los ingredientes en cualquier estrategia para resolver el problema de los refugiados. No es una coincidencia que Costa Rica, haya jugado un importante papel en la resolución de los problemas de refugiados en la región. Mi visita a la región es un reconocimiento de este logro alcanzado.