

PROBLEMAS EN LA PROTECCION DE LOS REFUGIADOS EN AMERICA LATINA

LEONARDO FRANCO

Representante- Alto Comisionado de las
Naciones Unidas para Refugiados en Centro
América y el Caribe

CONTENIDO

	<u>Página</u>
<u>INTRODUCCION</u>	1
I. <u>FUNDAMENTOS DEL DERECHO DE LOS REFUGIADOS</u>	
- <u>El Asilo Territorial</u>	5
a) El asilo amparo de la vida, la integridad física y la libertad. Su garantía básica: el principio de la no devolución (non-refoulement)	6
b) El asilo como base para la subsistencia del refugiado: el trato aplicable	10
- <u>La Protección Internacional</u>	15
II. <u>LA CONDICION DEL REFUGIADO</u>	
A. <u>La Definición Jurídica</u>	17
- Aspectos generales	18
- ¿Quiénes no son refugiados?	19
- La ampliación de la definición de refugiado	26
- Análisis comparativo de la definición de refugiado según los instrumentos internacionales sobre los refugiados y la definición de asilo según el Derecho Interamericano sobre el Asilo Territorial	28
B. <u>La Determinación Formal de la Condición de Refugiado</u>	29
- Organos competentes	29
- Naturaleza jurídica del reconocimiento de la condición de refugiado	30
- Procedimiento para la determinación formal	32
- Determinación individual y determinación de grupos	32
III. <u>LA APLICACION DEL DERECHO INTERNACIONAL DE REFUGIADOS EN AMERICA LATINA</u>	
- Los Movimientos de Refugiados en América Latina: Referencias Históricas	33
- América Latina y el Desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados	35
<u>CONCLUSIONES</u>	38

INTRODUCCION

"El país que se pudiera hacer con todos los exiliados y emigrados forzosos de América Latina tendría una población más numerosa que Noruega". (Gabriel García Márquez, Premio Nobel de Literatura, discurso con motivo de la entrega del premio, Estocolmo, 1982)

La preocupación por las personas que huyen de sus países por razones de índole política ocupa nuevamente un lugar prioritario en el pensamiento jurídico latinoamericano. Sin embargo, el tema vuelve sobre el tapete sin el esplendor que caracterizó en el pasado al aporte de América Latina a la comunidad internacional -tanto en derecho positivo como en doctrina- en materia de asilo diplomático y asilo territorial. Nuestros contemporáneos advierten que la valiosa tradición latinoamericana en la materia es impotente para contener los fenómenos actuales de refugiados, caracterizados por las afluencias en gran escala. La crisis del sistema de asilo latinoamericano y la necesidad de nuevas soluciones dominan pues, hoy, el estudio del tema.

Prueba de este renovado y angustioso interés fue el Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados que reunió en 1981 en México a un destacado grupo de juristas "para examinar los problemas más delicados y más inmediatos del asilo y de los refugiados en nuestro hemisferio y las lagunas y carencias de orden jurídico internacional y del derecho interno de los Estados." 1/

El título del Coloquio da cuenta de la convergencia de dos ricas tradiciones para enfrentar los nuevos problemas : la latinoamericana consagrada en una serie de convenciones sobre el asilo y la extradición, y la universal sobre los refugiados basada fundamentalmente en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Las conclusiones del Coloquio, lo veremos a lo largo de este trabajo, son una contribución fundamental para el estudio contemporáneo del problema.

El presente artículo procura sistematizar los diferentes aspectos jurídicos que conciernen a los problemas de los refugiados, basándose en la normativa y las prácticas universal y latinoamericana. Utilizamos el término "Derecho Internacional de los Refugiados", siguiendo a H. Gros Espiell que afirma que este Derecho "puede considerarse una rama del Derecho Internacional de los Derechos Humanos latu sensu, pero posee, sin duda, caracteres especiales y requieren medios de aplicación específicos, que suponen procedimientos y órganos propios". 2/

¿Cuáles son las características de esta incipiente especialidad del Derecho Internacional Público? :

(a) Encuentra su génesis en los Derechos Humanos.

En primer lugar el refugiado es un individuo que tiene temor fundado de persecución por razones generalmente relacionadas con las violaciones de los derechos humanos. En segundo lugar, y consecuentemente, la protección al refugiado es parte específica de la protección de los derechos humanos en general. Señalemos, en este sentido, que en los instrumentos sobre derechos humanos se ha prestado especial atención al asilo como medio de protección de los derechos humanos y que la misma Convención de 1951 comienza en su preámbulo invocando la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948.

(b) Es de índole esencialmente social, humanitario y apolítico.

Es evidente que los problemas de refugiados tienen generalmente su origen en los problemas políticos y en los disturbios sociales. Es más, frecuentemente éstos corren el riesgo de convertirse en problemas políticos. Sin embargo, para poder alcanzar su objetivo, el Derecho de los Refugiados, debe mantener un carácter estrictamente humanitario y apolítico. El citado preámbulo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 dice, en sus considerandos : "Expresando el deseo de que todos los Estados, reconociendo el carácter social y humanitario del problema de los refugiados, hagan cuanto le sea posible por evitar que este problema se convierta en causa de tirantez entre los Estados". 3/ La Asamblea General de las Naciones Unidas, al instituir un año antes, en 1950, el ACNUR, consignó en su Estatuto que "la labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente apolítico; será

humanitaria y social...". 4/ A mayor abundamiento en tan trascendental cuestión, recordemos que la Declaración sobre el Asilo Territorial, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1967 reconoce que le otorgamiento del asilo por un Estado "es un acto pacífico y humanitario y que, como tal, no puede ser considerado inamistoso por ningún otro Estado". 5/

(c) Es un derecho en gestación. 6/

Entre las fuentes escritas de naturaleza contractual debe mencionarse en primer término la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, Carta Magna del Derecho de Refugiados; y a nivel regional, las Convenciones Interamericanas sobre Asilo y Extradición (7/) y la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969). Entre las fuentes escritas de índole declarativa merecen mencionarse el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el artículo 27 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y, en particular, la Declaración sobre Asilo Territorial de la Asamblea General de 1967. 8/ Por último, otras fuentes escritas de naturaleza institucional son las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativas al mandato del ACNUR, Resolución 428 (V) del 14 de diciembre de 1950 y otras resoluciones que se suceden cada año en la materia. 9/ Debe también mencionarse por su autoridad moral las Conclusiones que el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR aprueba a propuesta del sub-comité plenario sobre protección internacional. 10/ A las fuentes escritas se añaden las fuentes consuetudinarias y los principios generales tales como el derecho de los Estados de conceder asilo y el principio de no-devolución.

(d) Cuenta con un órgano internacional especializado.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados fue instituido en 1950 por la comunidad internacional para cooperar con los Gobiernos en la protección y asistencia a refugiados. 11/

(e) Afirmar que el refugiado es sujeto de derecho internacional es motivo de controversia, pues si bien es cierto que por un lado el refugiado es beneficiario de la protección internacional y que las normas convencionales y consuetudinarias pueden serle bajo ciertas condiciones aplicables directamente hay que reconocer, por otra parte, que el ejercicio de esos derechos queda supeditado, en buena medida, a la voluntad de los Estados. 12/

El presente trabajo consta de tres grandes secciones. En la primera, se analizan los fundamentos del Derecho Internacional de Refugiados : el Asilo, el Principio de la no devolución y la Protección Internacional. Por lo que atañe al Asilo, habida cuenta de la importante bibliografía en la materia, no nos detenemos en el estudio de las convenciones interamericanas sobre el asilo territorial. En la segunda, sobre la condición del refugiado, examinaremos los problemas relativos a la definición del refugiado y a la determinación formal de su condición de tal. Se nos objetará que esta precisión un tanto académica se aviene mal con los angustiosos problemas actuales en los campamentos de refugiados centroamericanos. Sin embargo, consideramos que este capítulo puede contribuir a esclarecer cuestiones, tales como la naturaleza jurídica de la condición de refugiado, que se prestan a malos entendidos en la práctica. En la sección tercera, el Derecho Internacional de los Refugiados en América Latina, estudiamos los problemas de refugiados en este continente y comprobamos la insuficiencia del derecho regional vigente en la materia. Las conclusiones tienen en cuenta la aguda crisis actual suscitada por los movimientos masivos de refugiados y las distintas respuestas que se van formulando para hacerle frente.

La experiencia del autor como funcionario internacional se transluce en este trabajo. En este sentido, desea agradecer los intercambios de ideas con otros colegas y, en particular, la valiosa colaboración de Guilherme da Cunha, Christopher Hein y Virginia Trimarco. No obstante, es menester puntualizar que las opiniones vertidas son de responsabilidad exclusiva del autor.

I. FUNDAMENTOS DEL DERECHO DE REFUGIADOS

- El Asilo Territorial

1. El asilo es la "piedra angular de la protección internacional de refugiados". 13/ Es paradójico que, aunque tratándose de un elemento esencial del derecho de los refugiados, y a pesar de su larga tradición histórica, todavía no se haya definido claramente en derecho internacional su naturaleza jurídica y su alcance. La nebulosa jurídica que recubre esta noción proviene de la dificultad de encontrar puntos de concertación entre los Estados para establecer una normativa completa, como quedó evidenciado en el inconcluso trabajo de la Conferencia Plenipotenciaria de Naciones Unidas sobre Asilo Territorial, en 1977.

2. Ha habido, es cierto, numerosos esfuerzos a nivel regional y mundial para establecer normas sobre el asilo territorial. América Latina desempeñó una tarea pionera en la materia mediante las convenciones sobre el asilo territorial y la extradición, como también, a nivel nacional, las disposiciones de jerarquía constitucional de algunos Estados. 14/ Citemos además el artículo 27 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 22, párrafo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de 1969). A nivel mundial se consigna también esa preocupación en declaraciones e instrumentos sobre los derechos humanos adoptados por la comunidad internacional luego de la Segunda Guerra Mundial, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 14 y la Declaración sobre Asilo Territorial de 1967.

3. César Sepúlveda señala los insuficientes resultados de estos esfuerzos que, en su opinión, "no pueden traducirse en obligaciones rígidas para los Estados, que explícitamente no admiten restricciones impuestas a su soberanía y sólo se reconoce, en el fondo de tales convenciones internacionales, que el asilo territorial es una institución humanitaria, que los Estados deberían emplear sus mejores esfuerzos y que es menester adoptar medidas de solidaridad internacional en favor de los refugiados". 15/

4. ¿Podríamos entonces afirmar que el refugiado se encuentra jurídicamente desprotegido?. Un análisis de las funciones que el asilo cumple en la práctica posiblemente arroje nueva luz en la cuestión.

5. Grahl-Madsen, señala que el derecho de asilo, en el sentido de derecho estatal de concederlo, comprende los siguientes aspectos : 16/

- 1) El derecho de admitir a una persona en su territorio.
- 2) El derecho de autorizarlo a permanecer.
- 3) El derecho de negarse a expulsarlo.
- 4) El derecho a negarse a conceder la extradición hacia otro Estado.
- 5) El derecho de no restringir su libertad por enjuiciamiento u otras medidas.

6. Creemos que los siguientes aspectos sintetizan lo que llamamos la "doble función del asilo", desde la perspectiva de la protección de refugiados :

- a) amparo de la vida y de la libertad del refugiado.
- b) base para la supervivencia del refugiado.

- a) El asilo amparo de la vida, la integridad física y la libertad. Su garantía básica: el principio de la no devolución (non-refoulement)

7. Asegurar protección a la vida, la integridad física y la libertad del refugiado es la función primera y esencial del asilo. 17/ En este sentido, el asilo significa simplemente que una víctima de persecuciones puede ponerse fuera del alcance de sus perseguidores en el territorio de otro Estado que se

convierte en tierra inviolable. El asilo diplomático cumple idéntica función. La práctica nos muestra que los Estados asilantes han considerado que tienen la facultad, de origen fundamentalmente humanitario que llegó a ser norma jurídica, de dar asilo a personas cuya vida, integridad física o libertad está en peligro. En virtud de este derecho de asilo del Estado asilante, éste puede oponer una excepción a la reclamación del Estado que reclama al individuo.

8. Mucho se ha debatido la cuestión de la obligatoriedad jurídica de asistir a personas en peligro, cuyo incumplimiento se considera frecuentemente como delito en el derecho penal. Por analogía pudiera entenderse que en derecho internacional existe también una obligación fundamental de salvar la vida (o la integridad física, o la libertad) a una víctima que busca refugio. En este sentido se acepta generalmente que la obligación primera y fundamental del Estado asilante es la de no devolver al refugiado a sus perseguidores.

9. Esta función del asilo como amparo de la vida y la libertad del refugiado está garantizada por el principio fundamental de la no-devolución (non-refoulement). Afirma César Sepúlveda que "Actualmente se reconoce que el "non refoulement" es un principio generalmente aceptado y ésta sea posiblemente la más señalada conquista en este proceso evolutivo del asilo territorial". 18/ En efecto, el principio de la no-devolución está cristalizado en numerosos instrumentos internacionales, entre ellos, el artículo 33 de la Convención de 1951, bajo el título "Prohibición de expulsión y de devolución ("Refoulement")".

10. Este principio está también recogido con matices diversos en los instrumentos latinoamericanos sobre el asilo y la extradición. 19/ El artículo 22, párrafo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también lo recoge ampliándolo a los extranjeros en general : 20/

"En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas."

11. ¿Alcanza el principio de no devolución solamente a las personas que han sido admitidas en el territorio de un Estado o se extiende también a las que buscan asilo en la frontera?. Si bien el artículo 33 de la Convención de 1951 no menciona el problema de la negativa de admisión (rechazo en la frontera), este aspecto del principio de no devolución es reconocido entre otros por la Declaración de la Asamblea General sobre Asilo Territorial de 1967 que en su artículo 3 sostiene que ninguna de las personas mencionadas en el artículo 1 pueden ser objeto de medidas tales como la de negar la admisión en el país en el que busca asilo. El Coloquio de Mexico reafirmó 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". 21/

12. Un nuevo progreso en la aceptación del principio de no-devolución se advierte en su aplicación al grave problema de las afluencias en gran escala de personas. En este sentido debe señalarse que la Declaración sobre el Asilo Territorial de fecha 14 de diciembre de 1967 (Resolución 2312 (XXII)) autorizó una excepción a la aplicación del principio de no-devolución en su artículo 3.2, que dice: "Podrán hacerse excepciones al principio anterior sólo por razones fundamentales de seguridad nacional o para salvaguardar a la población, como en el caso de una afluencia en masa de personas". Sin embargo, a renglón seguido establece que, "si un estado decide en cualquier caso que está justificada una excepción al principio establecido en el párrafo 1 del presente artículo, considerará la posibilidad de conceder a la persona interesada, en las condiciones que juzgue conveniente, una oportunidad, en forma de asilo provisional o de otro modo, a fin de que pueda ir a otro Estado". Más recientemente, la dimensión del problema de la afluencia en gran escala ocurrido en los últimos años, llevó en 1981 a los Estados miembros del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado abocados al estudio de la cuestión de la "Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala" a concluir que :

"En situaciones de afluencia en gran escala, debe admitirse a las personas en busca de asilo en el Estado donde buscaron refugio en primer lugar, y si ese Estado no puede admitirlos durante un tiempo prolongado, al menos debe admitirlos temporalmente, en todos los casos, y prestarles

protección de conformidad con los principios establecidos más abajo. Debe admitírseles sin discriminación alguna por motivos de raza, religión, opinión política, nacionalidad, país de origen o incapacidad física.

En todos los casos debe observarse escrupulosamente el principio fundamental de no devolución, incluido el no rechazo en la frontera". 22/

13. Refiriéndose en general a los extranjeros, es de particular importancia a la luz de los hechos ocurridos en Nigeria en febrero de 1983 el párrafo 9 del artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros".

14. La Convención de 1951 protege también al refugiado contra la expulsión arbitraria. El artículo 32 dice lo siguiente :

"1. Los Estados Contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público.

2. La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculporatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente.

3. Los Estados Contratantes concederán, en tal caso, al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país. Los Estados Contratantes se reservan el derecho a aplicar durante ese plazo las medidas de orden interior que estimen necesarias."

15. Podemos, pues, concluir este tema afirmando que en el estado actual del derecho internacional de asilo territorial en su función protección de la vida, la integridad física y la libertad, comprendería por lo menos :

- 1) El derecho del Estado a otorgarlo a pesar de la oposición de terceros Estados.
- 2) La obligación por parte del Estado asilante de admitir al refugiado en su territorio aunque sea provisionalmente y de no devolverlo a un país en donde pueda sufrir persecución.

16. Este enfoque de la función del asilo para la protección de la vida, de la integridad física y la libertad de las personas, fundado en normas que van "gradualmente adquiriendo el carácter de imperativas", (23/) permitiría avanzar en la consideración de la protección del derecho de asilo como parte de los derechos humanos. En este sentido y refiriéndonos al ámbito regional americano, nos parece pertinente la cuestión planteada por T. Maekelt (24/) sobre la validez y admisibilidad de las denuncias que en la materia puedan ser elevadas ante los órganos previstos en la Convención de Costa Rica: la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Si bien es discutible aceptar que puedan conocer de violaciones al derecho al asilo, bien pudiera reconocerse su competencia en la protección del principio de no-devolución, componente esencial del asilo. En este sentido, consideramos un hecho importante que en su último informe anual la Comisión Interamericana de Derechos Humanos propone, entre otras medidas, en la Asamblea General de la OEA "que la Organización de Estados Americanos reafirme la obligación de los Estados Miembros de reconocer y respetar el principio de no-devolución (non-refoulement) y que este principio sea respetado tanto en las áreas fronterizas como en todo su territorio". 25/

- b) El asilo como base para la subsistencia del refugiado:
el trato aplicable

17. Una vez que su vida y libertad están a salvo gracias a la función amparo del asilo, el refugiado se plantea qué hacer con su vida durante ese período cuyo fin no puede prever. La respuesta requiere seguridad sobre su residencia, documentación en regla, posibilidades de ganarse la vida y todos aquellos factores que le permitan recobrar su dignidad a pesar de las carencias del exilio. No estamos ya frente a problemas de "vida o muerte" que se resuelven mediante la admisión y la consiguiente protección contra la devolución o expulsión arbitrarias, sino a problemas más cotidianos, pero también de hondo contenido humanitario, que se resuelven mediante un trato jurídico adecuado para la permanencia del refugiado en el país de asilo. Esta segunda y más moderna función del asilo, que adquiere importancia con el cambio cualitativo de la condición social de las personas en busca de asilo,

tiene menos asidero jurídico que permita afirmar su fuerza obligatoria. En efecto, si bien el principio de no devolución implica el hecho que el refugiado debe ser al menos admitido transitoriamente en otro territorio, no se puede afirmar que la permanencia en ese territorio esté estipulada por el derecho internacional actual.

18. La Convención de 1951 no contiene disposiciones que obliguen al Estado asilante a conceder una estadía prolongada. En este sentido corresponde la afirmación de que no existe un derecho subjetivo por el que el individuo puede reclamar "asilo-subsistencia", del cual el derecho a la permanencia en el territorio del Estado asilante es la condición sine qua non.

19. Sin embargo, una vez tomada por el Estado la decisión de otorgar el asilo a un refugiado, en los países que se han adherido a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, y siempre y cuando que lo alcance "ratio personae", el refugiado puede beneficiarse de las disposiciones jurídicas previstas en tales instrumentos con la finalidad de permitirle rehacer su vida. Como su título mismo lo indica, la Convención de 1951 establece el "estatuto" que los refugiados pueden obtener en sus países de asilo respectivo. La Convención de 1951 constituye la codificación más completa que se haya intentado hasta la fecha en el plano internacional. Establece normas básicas mínimas para el tratamiento de los refugiados, sin perjuicio que los Estados les otorguen un tratamiento más favorable. Después de treinta años de la adopción de la Convención de 1951, su texto sigue siendo la norma contractual más amplia en la materia.

20. En lo que respecta a la aplicación de la Convención, debe mencionarse que la mayor parte de las disposiciones de la misma son completas, o sea que sus disposiciones pueden ser aplicadas directamente sin necesidad de derecho interno complementario. El problema de la auto-ejecutoriedad debe distinguirse de la incorporación de los instrumentos en derecho interno, o sea el de su validez, que dependerá de los mecanismos constitucionales previstos en cada país para la adopción del derecho internacional en derecho interno.

Por supuesto, que la adopción de medidas legislativas o administrativas en el plano nacional son altamente convenientes con miras a una más eficaz aplicación de tales instrumentos. Por la vía de las medidas internas, muchos Estados confieren en la práctica derechos mayores a los refugiados que aquellos estipulados en la Convención. 26/

21. En los países que no son parte a los instrumentos internacionales de los refugiados, o que lo han hecho con reservas geográficas con respecto a refugiados no europeos, será necesario referirse a la legislación y a las prácticas de los Estados, los que normalmente conceden a los refugiados por lo menos el trato mínimo conferido a los extranjeros. En América Latina generalmente estas disposiciones encuentran su origen en el trato acordado a los "asilados" según el sistema de las convenciones interamericanas. El Coloquio de México advirtió que uno de los déficits mayores del asilo y la protección de refugiados eran las lagunas y carencias, tanto del derecho internacional, "así como del orden jurídico interno de los Estados para hacer frente a los complejos problemas legales, económicos, sociales, culturales y laborales de personas en busca de asilo". 27/ Varias conclusiones del Coloquio apuntan a superar estas deficiencias buscando, al mismo tiempo, armonizar "los aspectos más favorables de la tradición del sistema americano, con los elementos que aporta el sistema universal de protección a refugiados y asilados". 28/

22. Los problemas de subsistencia, en caso de afluencia de personas en gran escala, son de tal gravedad social que constituyen motivos de gran preocupación de la comunidad internacional. Para estudiar el problema de la protección de tales personas y siguiendo una recomendación del Comité Ejecutivo de Programa del ACNUR, se reunió en Ginebra, del 21 al 24 de abril de 1981, un Grupo de Expertos. Sobre la base del informe preparado por tal reunión, a cuyas conclusiones adherió el Coloquio de México, el Comité Ejecutivo aprobó una conclusión en 1981 sobre "Protección de las personas que buscan asilo en situación de gran escala" que ya hemos mencionado en los que respecta al principio de no devolución. Las conclusiones contienen un capítulo sobre el "trato a las personas en busca de asilo admitidas temporalmente en un país a la espera de arreglos para una solución duradera", que dice lo siguiente:

"B. Trato a las personas en busca de asilo admitidas temporalmente en un país a la espera de arreglos para una solución duradera

1. En el artículo 31 de la Convención de 1951 de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados figuran varias disposiciones sobre el trato a los refugiados que han entrado en un país sin autorización y cuya situación en ese país todavía no se ha normalizado. Las normas definidas en ese artículo no abarcan, sin embargo, todos los aspectos del trato a las personas en busca de asilo en situaciones de afluencia en gran escala.

2. En consecuencia, es esencial que se trate a las personas en busca de asilo admitidas temporalmente a la espera de arreglos para una solución duradera de conformidad con las siguientes normas humanas básicas mínimas:

a. No se les debe castigar o exponer a trato desfavorable por el mero hecho de considerar ilegal su presencia en el país; no deben imponerse otras limitaciones a sus movimientos más que las necesarias en interés de la salud pública y el orden público;

b. Deben disfrutar de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente, en particular los enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos;

c. Deben recibir toda la asistencia necesaria y deben satisfacerse sus necesidades vitales básicas, incluida la provisión de alimentos, techo y servicios básicos de higiene y salud; la comunidad internacional debe amoldarse en este sentido a los principios de solidaridad internacional y de distribución de la carga;

d. Es preciso tratarles como personas cuya condición trágica requiere una comprensión y solidaridad especiales. No se les debe someter a trato cruel, inhumano o degradante;

e. No debe haber discriminación alguna por motivos de raza, religión, opinión política, nacionalidad, país de origen o incapacidad física;

f. Se les debe considerar personas ante la ley con libertad de acceso a los tribunales y a otras autoridades administrativas competentes;

g. La ubicación de las personas en busca de asilo debe determinarse en razón de su seguridad y bienestar y de las necesidades de seguridad del Estado de acogida. En la medida de lo posible debe ubicarse a las personas en busca de asilo a una distancia razonable de la frontera de su país de origen. Esas personas no deben participar en actividades subversivas contra su país de origen ni contra cualquier otro Estado;

h. Es preciso respetar la unidad familiar;

i. Es preciso prestarles toda la ayuda posible para la localización de familiares;

- j. Deben adoptarse las medidas necesarias para proteger a los menores y a los niños no acompañados;
- k. Se les debe permitir enviar y recibir correspondencia;
- l. Debe permitírseles que reciban ayuda material de amigos o parientes;
- m. Deben adoptarse las medidas adecuadas, en la medida de lo posible, para el registro de nacimientos, muertes y matrimonios;
- n. Es preciso prestarles todos los servicios necesarios que les permitan conseguir una solución durable satisfactoria;
- o. Se les debe permitir trasladar al país en que hayan conseguido la solución duradera los bienes que hubieran traído al territorio;
- p. Deben adoptarse todas las medidas posibles para facilitar la repatriación voluntaria." 29/

23. ¿Cuáles son las "soluciones duraderas" a las que hace mención la mencionada conclusión? a) En primer lugar, debe citarse la repatriación voluntaria, que es por excelencia la solución a los problemas de los refugiados. Debe enfatizarse el carácter voluntario de la misma, de lo contrario nos encontraríamos frente a casos de "refoulement". b) Cuando no haya condiciones en el país de origen que permitan la repatriación voluntaria, los gobiernos en cooperación con el ACNUR intentan el asentamiento local de los refugiados mediante proyectos de autosuficiencia urbanos o rurales. Esta medida se practica con buenos resultados a través de proyectos en varios países del mundo, incluyendo algunos en América Latina. No obstante, en varios países se tropieza con grandes dificultades, sobre todo de naturaleza económica-social. La cooperación internacional, tanto técnica como financiera, es muchas veces indispensable para la busca de soluciones duraderas de integración local en países en vías de desarrollo. c) En casos excepcionales, se recurre como última medida al reasentamiento en otros países. Esta medida se encuentra limitada por las posibilidades de asilo que puedan conceder terceros países.

24. Las citadas conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR incluyen un capítulo final sobre "la solidaridad internacional, distribución de la carga y deberes de los Estados". Nos parece justo terminar el tratamiento de la cuestión del asilo territorial con la invocación de tales principios básicos

de la comunidad internacional. Como dijera un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: "... Il faut bien se rendre compte qu'au-delà de toutes les notions juridiques, le sort des réfugiés, tout comme l'efficacité de l'oeuvre de solidarité internationale en leur faveur, continuera de dépendre avant tout de la bonne volonté des gouvernements et des peuples partout dans le monde". 30/

- La Protección Internacional

25. El refugiado es un extranjero desprotegido. La idea de protección internacional es un corolario de la protección nacional, entendido como la suma de responsabilidades que tiene el Estado para con sus ciudadanos y la idea de que los derechos consiguientes del individuo se podían ejercer tanto fuera del país como dentro de él. 31/ El concepto de protección internacional de los refugiados surge entonces para reemplazar la protección nacional perdida.

26. El concepto de protección internacional se formaliza por primera vez en el anexo de la Resolución 428 (V) de la Asamblea General del 14 de diciembre de 1950. En dicho anexo que es el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, se atribuye al Alto Comisionado "la función de proporcionar protección internacional bajo los auspicios de las Naciones Unidas" 32/ a los refugiados que se encuentran bajo su mandato.

27. En el artículo 8 del Estatuto el ejercicio de la función de protección internacional está asegurada por los siguientes medios :

(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 requieren 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."

28. La protección internacional estuvo en sus orígenes limitada a grupos específicos de refugiados sea en razón de su origen nacional o geográfico. 33/ En efecto, la protección internacional ejercida por el Alto Comisionado tiene un carácter universal puesto que se aplica a todos los refugiados independientemente de su origen nacional o geográfico. Por supuesto que el ejercicio de tal función sólo puede ser llevado a cabo con el activo concurso de los gobiernos.

29. En el ejercicio de la función de protección internacional que realiza el ACNUR merece destacarse la tarea de vigilancia de la aplicación de los instrumentos internacionales, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. 34/ Otro aspecto importante de esta función de protección internacional es la tarea de promoción de los derechos de refugiados a través del fomento de las adhesiones a los instrumentos internacionales y del mejoramiento de la situación legal de los mismos en el país de asilo a través de la aplicación de instrumentos internacionales o en colaboración con las autoridades locales, a fin de favorecer la adopción de medidas internas. 35/

30. En la tarea cotidiana la llamada protección "directa" del ACNUR a los refugiados consiste primordialmente en velar por la aplicación del principio de no devolución, procurar regularizar su condición migratoria y protegerlos contra la detención abusiva y la expulsión. El ACNUR facilita también la

repatriación voluntaria y la reunión familiar de los refugiados en el país de asilo. Naturalmente la función de protección internacional es siempre complementaria a la protección que todo Estado otorga a los refugiados que se encuentran legalmente en su territorio. En los Estados que aún no han ratificado los instrumentos internacionales la protección internacional tiene su fundamento legal en la Resolución 428 (V) y las subsiguientes resoluciones de la Asamblea General referidas al mandato del ACNUR. 36/

31. En los últimos años el ejercicio de la protección internacional del ACNUR se extendió por intermedio de la adopción de Resoluciones de la Asamblea General referidas a situaciones que no estaban previstas originalmente en el estatuto de la Oficina del ACNUR. Dichas resoluciones hacen referencia a la situación de personas desplazadas fuera de su país de origen en situaciones similares a las de los refugiados, las cuales aún no cumpliendo con los requisitos de la definición de refugiado tal como la establecida en el artículo 1 de la Convención de 1951 son merecedoras de la protección internacional.

32. En lo que respecta a la promoción y elaboración del derecho de los refugiados merece especial mención la tarea realizada por el Comité Ejecutivo del programa del ACNUR en el campo de la protección internacional. Nos referimos a las recomendaciones que el sub-comité plenario sobre protección internacional propone al Comité Ejecutivo para su aprobación. 37/

II. LA CONDICION DEL REFUGIADO

A. La Definición Jurídica

33. El vocablo refugiado, para referirse al individuo sujeto de derecho internacional en la materia, se ha abierto paso lentamente en América Latina, y hasta el día de hoy su acepción no es unívoca. El término más corriente para referirse a los beneficiarios de la protección en caso de persecución política, es el de "asilado". No obstante, así como en la mayoría de las Convenciones Interamericanas existe una sinonimia entre el "asilo" y el "refugio", también algunas de ellas establecen un paralelismo entre el término "asilados" y la expresión "refugiados políticos". 38/

34. A nivel internacional, es recién con el Estatuto del ACNUR aprobado en 1950 y con la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados que se formuló, por primera vez, una definición del refugiado de carácter general. 33/

- Aspectos generales

35. La definición general de refugiado del artículo 1 de la Convención de 1951, similar en lo conceptual a la que figura en el Estatuto de la Oficina del ACNUR, es la siguiente : "toda persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él". Esta parte de la definición contenida en la letra A es generalmente llamada "cláusula de inclusión" y se complementa con las "cláusulas de cesación" y "de exclusión".

36. El elemento fundamental de esta definición se encuentra en el concepto "temor fundado de persecución" por una o más de las causas establecidas por la Convención, "raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas".

37. El concepto de temor implica la existencia de un elemento subjetivo que deberá ser evaluado en la persona que solicita ser reconocida como refugiado. A él la definición le agrega el calificativo de "fundado", es decir, lo refiere a una situación objetiva. Es así que la definición establece dos elementos, uno subjetivo y otro objetivo; ambos deberán ser tomados en cuenta para la determinación de la condición de refugiado. 40/

38. En el análisis del elemento subjetivo (el temor), la biografía y personalidad del solicitante deberán ser tenidas en cuenta con vistas a determinar el grado de credibilidad de sus declaraciones. Es decir, se recabarán todas las informaciones necesarias que puedan servir para indicar que el motivo predominante de su solicitud es "el temor de persecución".

39. La situación existente en el país de origen del solicitante es un elemento importante que ayudará a establecer en medida razonable si la permanencia en el país de origen se había tornado intolerable y si sería igualmente intolerable regresar a él. Asimismo, las leyes imperantes y en particular su modo de aplicación son elementos pertinentes para el análisis del elemento objetivo y en la apreciación de cada solicitud. No obstante, cada caso debe examinarse según sus propios méritos.

40. La definición se refiere a un "temor fundado de persecución". A pesar de no existir una definición unificada de "persecución" se puede decir que toda violación a los derechos humanos, en especial la amenaza contra la vida y la libertad de una persona por motivos de raza, religión, opinión política, nacionalidad o pertenencia a un determinado grupo social constituye persecución. Si bien ésta no es una enumeración exhaustiva, la evaluación de la "persecución" dependerá de un conjunto de circunstancias de carácter social y político del caso de que se trate.

41. En el examen del concepto "temor fundado de persecución" referido en la definición se debe tener en cuenta que el refugiado es una víctima o una posible víctima de injusticia y no un fugitivo de la justicia. La persecución que conlleva la determinación de la condición de refugiado no debe confundirse con la sanción o castigo aplicable a un delito de derecho común. La distinción no es siempre clara, pues si bien una persona culpable de un delito de derecho común no es normalmente considerada un refugiado, puede llegar a serlo en caso de tener además "temores fundados de persecución" por los motivos enumerados en la definición (raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas). No obstante, quedará aún por examinar si la gravedad del delito cometido no implicará la aplicación de las cláusulas de exclusión.

- ¿Quiénes no son refugiados?

42. Un examen de los grupos de personas no previstas en la definición de los instrumentos internacionales ayudará a precisar el concepto : (a) las personas que poseen dos o más nacionalidades; (b) migrantes económicos, víctimas de catástrofes naturales y extranjeros por conveniencia propia; (c) víctimas de

violaciones de derechos humanos o desastres causados por el hombre, mientras se encuentren en su país de origen; (d) refugiados susceptibles de aplicación de las cláusulas de cesación; (e) personas susceptibles de aplicación de las cláusulas de exclusión.

(a) Las personas que poseen dos o más nacionalidades:

43. Las personas que gozan de dos o más nacionalidades no son considerados como refugiados, a menos que puedan demostrar que es fundado su temor de persecución con respecto a todos los países de las que son nacionales y que por consiguiente no pueden acogerse a la protección nacional de ninguno de ellos (Convención de 1951, artículo 1, párrafo 2 del segundo apartado de la Sección A).

(b) Migrantes económicos, víctimas de desastres naturales y extranjeros por conveniencia personal:

44. Las migraciones internacionales por razones económicas y de búsqueda de mejores condiciones de trabajo son producto de agudas situaciones sociales y conllevan desarraigo y sufrimiento. Sin embargo, los migrantes económicos y todo otro extranjero que no pueda fundar su temor de persecución de acuerdo a las razones enumeradas en la definición no son refugiados puesto que puede afirmarse que gozan de la protección de su país de origen. Lo mismo puede decirse de las víctimas de desastres naturales. No existe pues un "refugiado económico", término que suele usar la opinión pública.

45. Sin embargo, en algunos casos la distinción entre migrantes económicos y refugiados es imprecisa pues detrás de medidas económicas que afectan los medios de vida de una persona pueden ocultarse intenciones o propósitos de orden racial, religioso o político dirigidos contra un grupo determinado. El análisis de cada caso permitirá establecer si se trata de un refugiado o un migrante económico.

46. Excepcionalmente puede suceder que una persona abandone su país motivado por razones de índole estrictamente personal, pero que debido a acontecimientos registrados durante su ausencia en su país de origen como por ejemplo un cambio institucional por un golpe de estado, o como resultado de su

propia actividad por ejemplo declaraciones políticas, etc., se adueñe de ella un temor fundado. Merece ser tenido en cuenta en este sentido, que la definición de refugiado vincula el temor fundado de persecución a las dificultades que la persona tiene de regresar a su país y no, a los motivos que la impulsaron a salir del mismo. Las personas que se encuentran en estas circunstancias son llamadas por la doctrina refugiados sur place.

(c) Víctimas de violaciones de derechos humanos o de desastres causados por el hombre, que se encuentran en su país de origen :

47. En el estado actual del derecho internacional no hay excepciones a la regla de que la persona debe encontrarse fuera del país de origen. La protección internacional no puede actuar en tanto que la persona se encuentre bajo la jurisdicción de su país de origen.

48. Tres situaciones particulares que imponen desplazamientos a personas por razones similares a la de los refugiados, requieren frecuentemente la intervención del ACNUR:

- (i) desplazados internos por razones de violencia generalizada o graves disturbios del orden público. Frecuentemente son llamados también "refugiados" por la opinión pública. En tanto que no crucen las fronteras de su país no pueden beneficiarse de la protección internacional;
- (ii) los asilados diplomáticos. La institución del asilo diplomático, contribución tan significativa de América Latina en materia de protección de los derechos humanos, no está prevista en principio en la protección internacional de refugiados. El antiguo concepto, basado en la "ficción de extraterritorialidad de los recintos diplomáticos", ha sido substituido por el de la "inmunidad de jurisdicción" 41/. Por lo tanto, no puede afirmarse que el individuo se encuentre fuera de su país. Se trata, no obstante, de una situación colidante a la de un refugiado por lo que el autor se pregunta si no sería deseable, por razones humanitarias, una tendencia más amplia que permita la actuación de

órganos internacionales. Nos referimos aquí a los nacionales que solicitan refugio en legaciones acreditadas en su propio país. Una situación diferente es la de los extranjeros que por circunstancias acaecidas en el país de primer asilo solicitan asilo diplomático para poder salir a un tercer país, en este caso, es evidente que estas personas pueden ser merecedoras de la protección internacional. Es interesante recordar, en este sentido, que luego de los acontecimientos acaecidos en Chile en 1973, se habilitaron refugios especiales fuera de recintos diplomáticos para los latinoamericanos en busca de protección internacional, a ellos, el gobierno chileno les otorgó inviolabilidad;

- (iii) personas que buscan asilo, pero que no han traspuesto la frontera de su país. Las crónicas periodísticas registran a menudo hechos dramáticos en los que queda excluida la protección internacional por escasa distancia de una frontera.

49. En toda esta materia el elemento fundamental es el debido respeto a la soberanía de los Estados sobre su territorio. Como en otras cuestiones, relativas a los derechos humanos, existe una tensión con otros principios fundamentales de la comunidad internacional que anticipa posibilidades de evolución.

- (d) Refugiados susceptibles de aplicación de cláusulas de cesación :

50. En los instrumentos internacionales figuran cláusulas de cesación en las que se estipulan las circunstancias y las condiciones por las que un refugiado deja de tener la calidad de tal y ya no se justifica la protección internacional.

51. En los párrafos 1) a 6) de la Sección (C) del artículo 1 de la Convención de 1951 (en relación con el segundo párrafo de la Sección (A) del Estatuto del ACNUR) se enumeran las cláusulas de cesación en los términos siguientes :

"C. En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedente :

- 1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad; o
- 2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o
- 3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o
- 4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor a ser perseguida; o
- 5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección de su país de nacionalidad;

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, condiciones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores;

- 6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual;

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país donde tenían su residencia habitual, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores."

52. Se advertirá que de las seis cláusulas de cesación, las cuatro primeras son consecuencia de un cambio en la situación del refugiado originado por el mismo, en tanto que las dos últimas cláusulas se basan en la idea de que la protección ya no se justifica, sea por razón de cambios registrados en el país donde tenía ser perseguido, o porque han desaparecido los motivos que tenía para acogerse del estatuto de refugiado.

53. Al igual que las cláusulas de exclusión y en virtud de la necesidad de proporcionar una seguridad jurídica al refugiado, estas cláusulas deben ser aplicadas de manera restrictiva y su enunciación debe considerarse como

exhaustiva. No se podrá hacer cesar la condición de un refugiado por razones otras que las enumeradas en los instrumentos internacionales. Es ésta otra diferencia con respecto al régimen tradicional de asilo, que puede cesar por ejemplo por violación de disposiciones de derecho interno. Se notará que, en tales circunstancias, el refugiado podrá perder el asilo, pero mantendrá su carácter de refugiado y, por consiguiente, seguirá beneficiándose por lo menos, del derecho de no devolución a su país de origen.

54. Debe distinguirse la cesación de la condición de refugiado de la revocación del reconocimiento. La revocación no está prevista explícitamente en los instrumentos internacionales. Deriva de la aplicación de principios fundamentales de derecho. Cabría una revocación del reconocimiento de la condición de refugiado cuando salgan a luz circunstancias que indiquen que una persona no hubiera debido ser reconocida como refugiado si se hubieran conocido tales circunstancias en el momento de la decisión.

(e) Personas susceptibles de aplicación de las cláusulas de exclusión :

55. En estos casos, la persona queda excluida de los beneficios de los instrumentos internacionales a pesar de que haya reunido los criterios de las cláusulas de inclusión.

56. En las cláusulas de exclusión que figuran en la Convención se prevén tres tipos diferentes de personas : los dos primeros (enumerados respectivamente en las Secciones (D) y (E) del artículo 1 de la Convención de 1951) están en estrecha relación con situaciones históricas de otras regiones y sin aplicación práctica en América Latina:

(i) personas que ya reciben protección o asistencia de las Naciones Unidas (artículo 1, apartado D). 42/

(ii) personas a las que no se considera necesitadas de protección internacional: "Esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país" (artículo 1, apartado E). Esta cláusula es de aplicación poco frecuente. 43/

(iii) Personas a las que no se considera merecedoras de la protección internacional. Figura en la Sección (F) del artículo 1 de la Convención de 1951, que retoma con texto más claro las disposiciones del artículo 7 del

Estatuto del ACNUR. Dos de ellas, los delitos de guerra y los actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas, se explican en el contexto de la postguerra. Las finalidades y principios de las Naciones Unidas constan en el Preámbulo y en los artículos 1 y 2 de la Carta de las Naciones Unidas, en las que se detallan los principios fundamentales que deben regir la conducta de sus miembros entre sí y en relación con la comunidad internacional en general. Según la práctica observada por el ACNUR en la aplicación de esta cláusula, para que se considere que un individuo ha cometido un acto que transgrede tales principios tiene que haber ocupado puestos de autoridad.

57. De mayor interés práctico es la disposición de la Sección (F) b) del artículo 1 de la Convención de 1951 que excluye de la Convención a la persona "que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiado". 44/ Mediante esta cláusula de exclusión la Convención establece una diferencia entre una persona que huye de su país, víctima de injusticias, y que por lo tanto puede acogerse a la protección humanitaria, y otra que, por haber cometido delitos de orden común, huye de su país para eludir la justicia. Se procura de esta manera, proteger la nueva comunidad de la amenaza que significa la admisión de un delincuente.

58. Se ha de notar que la Convención coloca como condiciones para la aplicación de esta cláusula de exclusión, a) que el crimen sea de naturaleza grave, y b) que se haya cometido fuera del país de asilo y con anterioridad a que la persona haya sido admitida en él.

59. La naturaleza grave del delito queda librada a la apreciación del órgano calificador. A este respecto, sobre la base de los criterios generalmente aplicados por diversos países, el ACNUR entiende que debe tratarse de una infracción castigada con penas muy graves. Se advertirá pues que se trata de una apreciación sumamente delicada en la que rige el principio de la presunción de la inocencia del derecho penal. Los problemas que conlleva la aplicación de esta cláusula son aún más delicados en los casos de delitos comunes cometidos con finalidades políticas. Según la práctica observada por el ACNUR en la aplicación de esta cláusula, para determinar si un delito es común o, por el contrario, político, debe tenerse en cuenta ante todo su naturaleza y su finalidad, es decir, si se ha cometido por verdaderos motivos

políticos y no simplemente por motivos personales o con ánimo de lucro. Debe haber asimismo un nexo causal estrecho y directo entre el delito cometido y la finalidad política invocada. Además, el aspecto político del delito debe predominar sobre su carácter de delito de derecho común. No es así cuando los actos cometidos no guardan proporción con el objetivo invocado.

60. La condición para la aplicación de esta cláusula es que el delito haya sido cometido fuera del país de refugio y con anterioridad a la admisión de la persona. Los delitos cometidos por un refugiado en el país de asilo no son causa de su exclusión del mismo de la condición de refugiado, sino que quedan sometidos a la justicia del país de asilo.

- La ampliación de la definición de refugiado

61. La definición que hemos estado examinando se formuló en circunstancias particulares relacionadas principalmente con acontecimientos en Europa. Sin embargo, la amplitud, el nivel de la abstracción y la profundidad de los elementos que incluye le dieron flexibilidad para su aplicación a refugiados procedentes de otros continentes. Prueba de ello es su pertinencia para numerosos casos de personas oriundas de América Latina. Esta definición elaborada hace ya más de tres décadas, tiene actualidad aplicándose a las más diversas situaciones de extranjeros carentes de protección.

62. Sin embargo, el derecho internacional debe actualmente tener en cuenta nuevos fenómenos originados por situaciones de violencia o alteración del orden social que son causa de desplazamientos, generalmente masivos de población. Precusores en la codificación de la materia son los Estados Africanos que aprobaron una Convención regional en la que figura una importante ampliación de la definición de refugiado. Tras reiterar la definición general de refugiado de la Convención de 1951 en el segundo apartado del artículo 1 de la Convención de la Organización de la Unidad Africana del 10 de septiembre de 1969, que rige los aspectos específicos del problema de refugiados de Africa, establece que :

"El término "refugiado" se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión, una ocupación o una dominación extranjera, o acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad." 45/

63. El nuevo concepto incluido en la definición de la O.U.A. tiene en cuenta situaciones objetivas en el país de origen de la persona. Se trata de circunstancias excepcionales de violencia que afectan a toda la población, o a parte de ella, causada por la acción humana, sin que se requiera un elemento de persecución individualizado. Por supuesto, esas situaciones tienen que tener un origen político o institucional y colocar en grave peligro el orden público en una zona determinada o en todo un territorio. La vida cotidiana de la población en tales circunstancias se torna insoportable y mal puede hablarse entonces de protección objetiva del Estado a sus nacionales.

64. Debe advertirse que, salvo en Africa, no han habido modificaciones convencionales de la definición. Sin embargo es muy importante subrayar que las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas concernientes al mandato del Alto Comisionado lo han extendido para incluir no sólo a los refugiados stricto sensu, sino también a personas desplazadas en situaciones similares a los refugiados.

65. En los otros países y continentes no abarcados por la Convención africana, todavía no se utiliza un vocablo único para definir esta nueva situación. El término "refugiado" se usa generalmente por extensión siguiendo el ejemplo africano; otros prefieren distinguir estas nuevas situaciones mediante el término "desplazados en circunstancias similares a los refugiados".

66. Empero, las diferencias con el refugiado clásico, no son únicamente semánticas. Como hemos visto en el capítulo sobre asilo, generalmente las poblaciones desplazadas -al menos es nuestra experiencia en América Central- proceden de los sectores más indigentes de la población, que suman su pobreza a las insuficiencias del desarrollo económico de las zonas que le dan refugio, originando problemas sociales que sólo la generosidad humanitaria del país de asilo y la solidaridad internacional pueden ayudar a resolver.

67. La irrupción brutal del problema de estos refugiados de nuevo cuño, con la consiguiente atención que suscitó en la opinión pública, sorprendió prematuramente la tímida aceptación del término "refugiado". Para algunos en América Latina, actualmente, esta palabra se refiere a las nuevas situaciones, en tanto que los anteriores siguen calificándose con el tradicional y más elitista término de "asilado".

- Análisis comparativo de la definición de refugiado según los instrumentos internacionales sobre los refugiados y la definición de asilado según el Derecho Interamericano sobre el Asilo Territorial

68. No hay una única definición de "asilado" según el derecho interamericano. La más reciente es la de la Convención sobre Asilo Territorial de Caracas de 1954, que en su artículo II considera beneficiarios de la misma a "las personas que ingresan con procedencia de un Estado en donde sean perseguidos por su creencias, opiniones o afiliación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos.

69. Señala Gros Espiell en su señera contribución al estudio comparativo de ambos sistemas que "En el derecho internacional americano el concepto de refugiado, establecido por las convenciones americanas o por otros tratados latinoamericanos al respecto, es el mismo que el de asilado territorial. En cambio, este concepto no coincide totalmente, aunque tenga elementos análogos, con el refugiado según la Convención de 1951". 46/

70. En el mismo sentido Jorge Salvador Lara sostiene que "No obstante la similitud conceptual de las expresiones "asilado territorial" predominante en el sistema interamericano, y "refugiado" que prevalece en el sistema mundial, hay matices por los cuales la definición que en las Naciones Unidas se ha ido elaborando, no sólo es más amplia sino también más precisa que la interamericana, por lo que quizás cumple de mejor modo el propósito humanitario con que se ha procurado elaborar esa definición : hacer posible el derecho de asilo territorial". 47/

71. Desde un punto de vista teórico observamos dos diferencias básicas: (a) El elemento central de la definición de refugiado es el "temor fundado de persecución" que se presta a una interpretación más amplia y flexible que la "persecución efectiva" que sustancialmente pareciera surgir de los textos y la práctica interamericanos. (b) En el sistema internacional se incluyen otras causas además de la persecución política, tal como raza, religión o pertenencia a un determinado grupo social.

72. De acuerdo a esto la gran mayoría de los casos un "asilado" reúne todos los elementos para ser considerado como "refugiado", en tanto que lo inverso es menos habitual. 48/

73. Creemos que más importante que las diferencias provenientes de la exegesis de los textos, son las que han surgido históricamente de sus aplicaciones. En efecto, como afirmamos a lo largo de este trabajo, la definición de refugiado pudo en su aplicación salvar el confinamiento de su origen geográfico e histórico. No parece haber ocurrido lo mismo con su análoga de "asilado". Es posible que mediante una interpretación liberal de los instrumentos interamericanos del asilo territorial se hubiera podido ampliar el número de beneficiarios a nuevas situaciones.

B. La Determinación Formal de la Condición de Refugiado

- Organos competentes

74. Se denomina "determinación" al acto por el cual el órgano competente examina las condiciones particulares de un individuo que afirma ser refugiado, con el fin de establecer si posee tal condición. Se trata de un acto jurídicamente sumamente delicado, cargado de gran responsabilidad humanitaria por su incidencia en el destino del solicitante. Existen criterios elaborados por el ACNUR sobre la base de la jurisprudencia de diversos países y la práctica del ACNUR en la materia.

75. ¿Cuál es la autoridad competente para establecer la condición de refugiado?. En los países contractantes de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 esta función es ejercida por el órgano que el Estado respectivo decida. Los refugiados reconocidos en tales casos se denominan

"refugiados de la Convención" y gozan del régimen previsto en la misma. A tal efecto, los estados contratantes generalmente dictan normas de derecho interno para reglamentar el procedimiento a seguir y establecer el órgano competente que varía de país en país. Frecuentemente se solicita a la Oficina respectiva del ACNUR que participe, a veces en carácter de observador, proporcionando su opinión sobre el caso en cuestión. Esta tarea encuentra su fundamento en el artículo 35 de la Convención de 1951 que le confiere al ACNUR la función de "vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención".

76. En los países que no son parte de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, o cuando se trate de refugiados no europeos si el país en cuestión se hubiera adherido con la reserva geográfica, corresponderá entonces al ACNUR, en virtud de su mandato, de examinar la petición. Las personas así reconocidas se llaman corrientemente "refugiados bajo mandato". 49/ Obviamente estas personas no gozan del régimen previsto por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. No obstante, no están desamparados. Generalmente los países de refugio les conceden, por razones humanitarias, permisos de estadía y el régimen mínimo aplicable a ciertas categorías de extranjeros. Por supuesto que se les aplican los principios generales de los derechos humanos fundamentales y son beneficiarios de la protección internacional tales como la no devolución al país de origen, la unidad de la familia, etc. y son beneficiarios de la asistencia otorgada por el ACNUR en caso de ser necesario.

- Naturaleza jurídica del reconocimiento de la condición de refugiado

77. En la práctica, mediante el mismo acto que reconoce la condición de refugiado se otorga el asilo. Se trata pues de un acto que tiene dos fines concretos, los que, aunque íntimamente ligados, son de naturaleza jurídica diferente. Así es que se "reconoce" la condición de refugiado y se "concede" el asilo. La condición de refugiado pre-existe a la determinación formal del mismo por la autoridad competente, por ello su reconocimiento es de carácter declarativo y no constitutivo. Sostiene Paul Weis que la decisión que reconoce la condición de refugiado "constituye simplemente un reconocimiento oficial del hecho que el interesado reúne las condiciones requeridas para gozar del estatuto de refugiado". 50/

78. Esta distinción es muy importante en la práctica. La experiencia muestra que, en numerosos casos, muchas personas que califican para la condición de refugiados, se integran en países de refugio por vías migratorias establecidas para los extranjeros en general, o permanecen en situación irregular, sin prevalecerse de la condición de refugiado y, por consiguiente, sin solicitar asilo. 51/ Volviendo al carácter declarativo de la determinación formal, interesa destacar con relación a este hecho, que un refugiado no reconocido se hará merecedor de algunas medidas de protección internacional si surgieran circunstancias que lo exigieran, como por ejemplo, una posibilidad de devolución forzada a un país donde puede temer persecución. En estos casos, a su pedido, o al de la autoridad del país en que se encuentra, el ACNUR acostumbra emitir su opinión a fin de determinar su condición de refugiado "a posteriori". Es más, en ciertos casos extremos que conllevan riesgos para la vida o integridad física de individuos (como por ejemplo la posibilidad de "refoulement"), el ACNUR suele interceder en favor de personas no reconocidas formalmente como refugiados, si en base a la información disponible existen elementos que puedan permitir considerarla como "refugiado prima facie". Por supuesto, tal determinación y las acciones posteriores quedan supeditadas al examen exhaustivo de los méritos del caso apenas se pueda proceder a realizarlo.

79. Una vez que se ha establecido la condición de refugiado, ésta mantiene su carácter inalterable a menos que intervengan circunstancias que den lugar a la aplicación de las cláusulas de cesación o de exclusión, o que sean descubiertas nuevas informaciones que conduzcan a la revocación de la condición de refugiado. Examinando la cuestión de las consecuencias extraterritoriales de la determinación de la condición de refugiado, el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR reconoció "la conveniencia de que una vez que un Estado contratante hubiera determinado la condición de refugiado, la mantuviera sin interrupciones". Consideró también que "el propósito mismo de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 implicaba que la condición de refugiado determinaba por un Estado Contratante fuera reconocida también por los demás Estados Contratantes". Por consiguiente, reconoció que "un Estado Contratante podía cuestionar la condición de refugiado determinada en otro

Estado Contratante únicamente en casos excepcionales en que fuera evidente que la persona no cumplía con los requisitos de la Convención, es decir, si se llegara a saber que las declaraciones formuladas inicialmente habían sido fraudulentas o se demostrara que se aplicaba a la persona interesada una disposición de cesación o exclusión de la Convención de 1951". 52/

- Procedimiento para la determinación formal

80. Los procedimientos en países que se han adherido a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 varían. Frecuentemente son parte de reglamentaciones más amplias sobre el asilo. Algunos de ellos todavía no lo han reglamentado en forma específica. En este sentido, es valioso hacer referencia a conclusiones sobre la protección internacional de refugiados aprobada en 1977 por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR por recomendación del Sub-comité plenario sobre protección internacional, que tocan específicamente esta materia. 53/ En ellas se expresa la esperanza de que "todos los estados parte en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 que todavía no lo hubiesen hecho tomasen medidas para establecer esos procedimientos en un futuro próximo y examinasen favorablemente la posibilidad de que el ACNUR participase de tales procedimientos en la forma apropiada". Las conclusiones hacen también recomendaciones detalladas sobre los requisitos a los cuales los procedimientos debieran ajustarse.

- Determinación individual y determinación de grupos

81. Los comentarios hasta aquí formulados son de aplicación directa en los casos de solicitudes individuales de reconocimiento de la condición de refugiado. En América Latina a partir de fines de la década del setenta, se han observado situaciones de desplazamientos masivos de personas que huyen de su país de origen, en esos casos es prácticamente imposible proceder a la determinación individual de la condición de refugiado.

82. Se procede entonces a un examen general de las razones que impulsan al grupo en su conjunto a abandonar el país. Si se constatará que pueden prevalecer en el grupo razones que justifiquen temores de persecución por

causas de naturaleza política o racial, o de cualquier otro de los supuestos ya estudiados, se reconocerá el carácter de refugiado en forma colectiva. Los integrantes serán considerados prima facie como refugiados, a menos que pruebe lo contrario.

III. LA APLICACION DEL DERECHO INTERNACIONAL DE REFUGIADOS EN AMERICA LATINA

- Los Movimientos de Refugiados en América Latina :

Referencias Históricas

83. Los acontecimientos políticos en países latinoamericanos ocasionaron frecuentemente, desplazamientos humanos hacia otros países. Sin embargo, hasta hace relativamente poco tiempo, estos problemas pudieron ser resueltos dentro del marco estrictamente regional gracias a la tradición de asilo y a la normativa que se elaboró sobre la materia.

84. América Latina, en cambio, fue tierra de asilo para contingentes importantes de refugiados oriundos del Viejo Continente. Los republicanos españoles fueron recibidos generosamente en varios países de América Latina. Posteriormente, varios países latinoamericanos ofrecieron asilo a cerca de 200,000 refugiados de origen europeo, desplazados de sus países como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial o de las transformaciones políticas que le siguieron en varios países europeos. La mayoría de ellos se integró a sus países de asilo gracias a la amplitud y generosidad de la política migratoria de estos países, sin que se suscitara mayores problemas de protección. La cooperación con los gobiernos respectivos de América Latina para la asistencia a refugiados europeos fue la razón de ser del ACNUR en América Latina en sus primeros años de existencia en este continente.

85. En 1971, a petición del Gobierno de Chile y principalmente como consecuencia de los acontecimientos en Bolivia, se requirieron los servicios del ACNUR para prestar ayuda material a refugiados de origen latinoamericano. Con posterioridad a los acontecimientos de Chile en 1973 y los que le sucedieron en otros países del Cono Sur, el ACNUR se vio confrontado a ingentes tareas de protección y asistencia, a través de su entonces Oficina Regional para América Latina con sede en Buenos Aires. El ACNUR cooperó, en

primer lugar, en el reasentamiento de refugiados de varios países latinoamericanos que se encontraban en Chile cuando se registró el cambio institucional. 54 Así, bajo el auspicio del ACNUR, unos 5,000 refugiados latinoamericanos abandonaron Chile con destino a 40 países extranjeros. El ACNUR cooperó igualmente en la protección y asistencia de refugiados chilenos que salieron hacia países limítrofes, particularmente Perú y Argentina. Intervino también en favor de refugiados uruguayos que buscaron asilo en la Argentina. Más tarde el ACNUR se ocupó también de refugiados argentinos, bolivianos y paraguayos por intermedio de sus oficinas en otros países. 55/

86. Los refugiados de este período procedían en su gran mayoría de sectores urbanos, incluyendo una buena proporción de dirigentes políticos y sindicales, profesionales e intelectuales. La opinión pública dió cuenta en aquel entonces de diversos incidentes en ciertos países que atentaban contra la vida, la libertad y la integridad física de refugiados. La tarea de protección del ACNUR fue sumamente delicada dado que, en más de una ocasión, rozaba aspectos que eran considerados por las autoridades del país de recepción como relativos a la seguridad nacional. Para poder superar estos graves problemas se recurrió a la medida extrema del reasentamiento de numerosos refugiados en terceros países, especialmente en Europa, que respondió con la generosidad con que América Latina había recibido anteriormente personas procedentes del Viejo Continente.

87. Hacia fines de la década del setenta, los problemas de refugiados se hacen más agudos en América Central trasladándose allí el centro de atención del ACNUR. En primer lugar, algunos gobiernos centroamericanos recurrieron al ACNUR para cooperar en la asistencia de refugiados de origen nicaraguense (alrededor de 100,000) que habían abandonado su país entre 1978 y 1979. Tras la caída del régimen de Somoza, el ACNUR cooperó en la repatriación y reintegración de esos refugiados a su país de origen. Pero, lamentablemente, los problemas en América Central no terminaron con este acontecimiento sino que se han ido multiplicando con el correr de los meses. El ACNUR asistía en febrero de 1983 a 80,000 refugiados aproximadamente en países de América Central y en México. 56/ Es importante señalar las diferencias en la composición social de estos nuevos grupos de refugiados, los que son en su mayoría de origen campesino, que huyen de la violencia generalizada que conmueve a sus países.

88. Este breve reseña de hechos no pretende mostrar la enumeración de los movimientos de refugiados en el continente. Simplemente hemos querido señalar tres momentos distintivos que pueden ayudar a comprender mejor el desarrollo del derecho de los refugiados en América Latina: a) el de pre y post-segunda guerra mundial, de origen europeo; b) el de la década del treinta, compuesto por individuos de origen predominantemente urbano del Cono Sur y, c) el actual, caracterizado por los desplazamientos masivos predominantemente campesinos, de América Central.

- América Latina y el Desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados

89. Hemos visto que el establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas en 1950 y la adopción de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados, constituyen hitos en el desarrollo del Derecho Internacional de los Refugiados.

90. Se entiende, a la luz de la evolución señalada anteriormente y la importancia de la tradición latinoamericana para resolver los problemas que se presentaban, que los países de América Latina no estuvieron en la primera línea de tales desarrollos normativos. 57/ En efecto, pocos países de América Latina acreditaron representantes a la Conferencia de Plenipotenciarios de Naciones Unidas sobre el estatuto de refugiados y los apátridas que se reunió en Ginebra, en la Oficina europea de Naciones Unidas, del 2 al 25 de julio de 1951. La Convención tuvo en cuenta fundamentalmente los problemas de refugiados de postguerra en Europa. Esto se reflejó en una de las discusiones más interesantes y más laboriosas de la Conferencia de Plenipotenciarios que se refiere al alcance de la definición de refugiados. Como dice Paul Weis: "opiniones divergentes fueron expresadas en los órganos que elaboraron la Convención y el Estatuto, esto es en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en el Consejo Económico y Social, y en el Comité Especial para los Refugiados y los problemas conexos, en lo que se refiere al alcance de la definición. Los puntos de vista de los representantes que preconizaban una definición amplia de alcance universal y aquellos representantes que estaban a favor de una definición más limitada que tuviera en cuenta categorías específicas, eran de naturaleza antagónica". 58/ Esta discusión

tuvo incidencia tanto en la naturaleza de la definición (concepto abstracto versus enumeración de grupos), como en la vigencia geográfica y temporal de la Convención. El texto aprobado de la Convención enuncia una definición general de alcance universal, que ya hemos analizado, pero también abarca explícitamente a las categorías de refugiados ya existentes. En lo que se refiere al origen geográfico de los refugiados, la fórmula adoptada prevé que los refugiados pueden provenir de "acontecimientos ocurridos en Europa" (reserva geográfica) o "en Europa o en otro lugar". Los Estados deben expresar el alcance geográfico que quieren darle a la Convención, en el momento del depósito de los instrumentos de ratificación. La limitación mayor ratione personae de la Convención es el alcance temporal de los hechos que pueden dar lugar al temor fundado, dado que la Convención se refiere a hechos ocurridos con anterioridad a 1951. Gracias a la aprobación de la Asamblea General de Naciones Unidas del Protocolo de 1967 que este límite temporal pudo ser obviado. Entre 1951 y 1967, surgieron nuevas situaciones de refugiados en otras partes del mundo, particularmente en Africa, que hicieron aconsejable el levantamiento del límite temporal.

91. Retomando el tema del desarrollo del derecho de refugiados en América Latina, comprobamos que entre la adopción de la Convención de 1951 y la adopción del Protocolo de 1967, pocos países se adhieren a la Convención pero, generalmente con reservas geográficas, esto es, limitando su alcance estrictamente a refugiados provenientes de Europa. 59/

92. Nos parece ilustrativo, a los fines de mostrar el relativo impacto de la Convención de 1951 en los años setenta en América Latina, destacar que la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1965 recomendó al Comité Jurídico Interamericano de la Organización de los Estados Americanos la preparación de un proyecto de Convención sobre refugiados, teniendo en cuenta "la existencia de problemas complejos que exigen medidas rápidas y eficaces". 60/ El Comité Jurídico Interamericano abocado al estudio de la cuestión, reconoce en su informe que la Convención de 1951 constituye "un considerable adelanto en la materia". Sin embargo, afirma que, "debido a que su campo de acción está limitado en el espacio y en el

tiempo, por las motivaciones fácticas que condicionaron su adopción no es posible extenderla sin las debidas adaptaciones al ámbito americano..." y agrega que hasta el momento "sólo cinco países americanos han ratificado dicho instrumento por lo cual sus normas no son aplicables en todos los del sistema interamericano". 61/

93. La Dra. T. Maekelt señala que con posterioridad al citado informe del Comité Jurídico Interamericano "han ocurrido dos hechos de la mayor importancia para el problema de refugiados : la aprobación del Protocolo de 1967 que levanta la restricción temporal de 1951 para la aplicación de la Convención, y la aprobación y entrada en vigencia de la Convención americana sobre Derechos Humanos que incluye una disposición que "proteje el derecho de asilo territorial como un derecho humano". 62/

94. En efecto, a la excepción de uno, todos los países de América Latina que se habían adherido a la Convención, lo hicieron más tarde al Protocolo. Además, en los últimos años se han registrado un número considerable de adhesiones a los instrumentos internacionales sobre refugiados, o bien de levantamiento de la restricción geográfica. 63/

95. Vemos pues que, a pesar de una primera limitada y restrictiva aceptación de estos instrumentos en los países de América Latina, existe hoy en día una clara tendencia positiva hacia su incorporación normativa. En este momento son siete los países latinoamericanos que todavía no se han adherido a los instrumentos internacionales.

96. Situaciones similares se han dado en otras regiones del mundo, particularmente en Africa, en donde las disposiciones principales de la Convención de 1951 se han incorporado a un texto regional. La Convención de 1951 pues superó con el correr de los años los límites de los hechos que la condicionaron históricamente y se ha convertido en la Carta Magna universal del derecho de los refugiados.

CONCLUSIONES

97. El Coloquio de México de 1981 tuvo el mérito de hacer el diagnóstico de los problemas jurídicos existentes y de proponer vías de acción.
98. Creemos que las conclusiones y recomendaciones del citado Coloquio son de lectura obligatoria para la consideración del tema que nos ocupa. 64/
99. A menos de dos años de su celebración comprobamos que varias recomendaciones del Coloquio están en vías de ejecución. Por ejemplo, en primer lugar, debemos señalar la creciente cooperación de la OEA con el ACNUR en la investigación jurídica para la realización de 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. Señalamos también, a nivel de la enseñanza jurídica, que el Comité Jurídico Interamericano ha incluido en la temática de sus valiosos Cursos de Derecho Internacional de Río de Janeiro, el Derecho de los Refugiados. Otro hecho auspicioso es el interés de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por los problemas de los refugiados. Sobre la base de este informe la reciente Asamblea de la OEA, que tuvo lugar en Washington en noviembre de 1982, consideró que era necesario tomar especialmente en consideración "la nueva realidad que ha surgido en materia de personas desplazadas y de refugiados en los últimos años", y que "la OEA adopte rápidas medidas para aliviar la situación de las personas desplazadas de sus hogares y sin posibilidad de protección de gobierno alguno". 65/
100. Queda un largo y arduo camino por recorrer para lograr la plena vigencia del derecho de los refugiados, pero es grato comprobar algunos avances. Las mayores dificultades proceden, como hemos visto a lo largo de este trabajo, de las deficiencias del régimen jurídico existente habida cuenta de los actuales problemas planteados por los desplazamientos masivos de refugiados. Estos problemas no son exclusivos de América Latina. La cuestión ha sido el objeto de resoluciones de la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas con el objeto de investigar sobre sus causas y atenuar este "colosal y cada vez más complejo problema". 66/

101. Huelga decir que las deficiencias jurídicas señaladas resultan de la complejidad de problemas económicos, sociales y políticos que tales desplazamientos masivos plantean a los países de asilo. Forman en buena medida parte de los problemas de desarrollo en cuya solución parecería que la comunidad internacional registra más frustraciones que progresos.

102. Volviendo a la noción clásica de refugiado como extranjero carente de protección, será conveniente tomar conciencia del desamparo del nuevo tipo de refugiado, el "desplazado masivo por causa de la violencia y las conmociones sociales". Este nuevo tipo de refugiado participa generalmente de la pobreza estructural de su medio de origen, a la que se suman el miedo, la incertidumbre del desarraigo y, a veces, la amenaza de incursiones armadas de sus perseguidores. Pensamos que mientras no se solucionen los dramas sociales que causan estos desplazamientos, habrá que actuar sobre las consecuencias. En este sentido, tenemos la convicción de que existe en los países de América Latina una conciencia de la responsabilidad moral de asistencia al desprotegido, una solidaridad humanitaria básica que es, más que la normativa en vigencia, el resorte que, a nuestro juicio, impulsa a los países de recepción a sobrellevar los problemas originados por las afluencias en gran escala de refugiados, y a buscar, con la cooperación internacional, soluciones tales que permitan a los refugiados recobrar su dignidad. Quizás en esto más que en normativas jurídicas reside la tradición latinoamericana del asilo. A su vez esta actitud humanitaria y solidaria debiera ser el motor del perfeccionamiento del derecho existente para adecuarla a las nuevas situaciones. No sería extraño, entonces, que tales circunstancias generen nuevas contribuciones pioneras en América Latina a la comunidad internacional en materia de asilo y protección a refugiados.

Notas de pie de página

- 1/ El Coloquio fue organizado por el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, en cooperación con el 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. Los trabajos del Coloquio fueron publicados por la UNAM. Asilo y protección internacional de refugiados en América Latina, UNAM, México, 1982, 228 páginas.
- 2/ Gros Espiell, Héctor, "Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Refugiados", trabajo presentado en la Mesa Redonda sobre los Problemas Actuales del Derecho Internacional Humanitario realizada por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario en San Remo, Septiembre 1982. Véase también los trabajos presentados por Patrnoćić, J. "Rationale of the Promotion, Dissemination and Teaching of Refugee Law" y por Puig, Juan Carlos "Elaboration and adoption of teaching materials" en pág. 110 y 116 respectivamente del Symposium on the Promotion, Dissemination and Teaching of Fundamental Human Rights of Refugees, realizado por el ACNUR en Tokio, Diciembre de 1981 - Publicado por el ACNUR.
- 3/ Naciones Unidas, serie Tratados, No. 2545, Vol. 189, pág. 137.
- 4/ Anexo a la Resolución 428 (V) de las Naciones Unidas, del 14 diciembre 1950 - Capítulo I Disposiciones Generales.
- 5/ Resolución 2312 (XXII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 14 de diciembre de 1967.
- 6/ Juan Carlos Puig desarrolla una distinción entre dos ramas del derecho de la Comunidad Mundial : el Derecho Internacional Público stricto sensu y el incipiente Derecho Estatal Mundial - Puig, Juan Carlos, Derecho de la Comunidad Internacional, Vol.I, Buenos Aires, 1974, pág.17. También en el simposio mencionado op.cit. supra nota no.2 Puig desarrolla la aplicación de esta evolución al Derecho de Refugiados : "In classical International Law the refugee as such was not entitled to specific protection under the law..."; "He was considered hence a foreigner to whom the law of aliens applied..."; "The new conception flourishes after the Second World War and implies the international recognition of the refugee as such and its international protection lato sensu through international organs. That is why the corresponding norms belong to the law of the international organization, not to public international law. As a result, in fact the status of the refugees is at present ruled by two different juridical orders : the primitive one, in which refugees are treated like aliens; the more developed one, in which refugees are considered subjects of international law and entitled to full international protection. This is in fact the conception which is at the basis of the refugee law: such a conception is up to now a desideratum and it is not fully reflected in existing rules. On the other hand, however, the primitive law is applied when the "new" law, for one reason or another, is not enforced in concrete cases. Therefore, refugees law is the law of the future, while alien is law of the past.", pág. 116 y 117.

7/ Tratado sobre derecho penal internacional (Montevideo, 1889); Tratado de extradición y protección contra el anarquismo (México D.F., 1902); Acuerdo sobre extradición (Caracas, 1911); Acuerdo interpretativo del acuerdo sobre extradición del 18 de julio de 1911 (Quito, 1935); Convención sobre asilo (La Habana, 1928); Convención sobre derecho internacional privado (Código Bustamante - La Habana, 1928); Convención sobre asilo político (Montevideo, 1933); Convención sobre extradición (Montevideo, 1933); Cláusula opcional anexa a la convención sobre extradición (Montevideo, 1933); Convención centroamericana de extradición (Ciudad de Guatemala, 1934); Tratado sobre asilo y refugio políticos (Montevideo, 1939); Tratado sobre derecho penal internacional (Montevideo, 1940); Convención sobre asilo diplomático (Caracas, 1954); Convención sobre asilo territorial (Caracas, 1954); Convención Interamericana sobre Extradición, 1981.

8/ Declaración Universal de los Derechos Humanos. Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948, art. 14. Declaración sobre Asilo Territorial - Resolución 2312 (XXII) del 14 de diciembre de 1967.

9/ Resolución 1167 (XII) del 26 de noviembre de 1957; Resolución 1284 (XIII) del 5 de diciembre de 1958; Resolución 1388 (XIV) del 20 de noviembre de 1959; Resolución 1499 (XV) del 5 de diciembre de 1960; Resolución 1673 (XVI) del 18 de diciembre de 1961; Resolución 1738 (XVII) del 7 de diciembre de 1962; Resolución 1959 (XVIII) del 12 de diciembre de 1963; Resolución 2039 (XX) del 7 de diciembre de 1965; Resolución 2197 (XXI) del 16 de diciembre de 1966; Resolución 2294 (XXII) del 11 de diciembre de 1967; Resolución 2399 (XXIII) del 6 de diciembre de 1968; Resolución 2594 (XXIV) del 16 de diciembre de 1969; Resolución 2650 (XXV) del 30 de noviembre de 1970; Resolución 2789 (XXVI) del 6 de diciembre de 1971; Resolución 2790 (XXVI) del 6 de diciembre de 1971; Resolución 2956 (XXVII) del 12 de diciembre de 1972; Resolución 3143 (XXVIII) del 14 de diciembre de 1973; Resolución 3271 (XXIX) del 10 de diciembre de 1974; Resolución 3274 (XXIX) del 10 de diciembre de 1974; Resolución 3455 (XXX) del 9 de diciembre de 1975; Resolución 31/35 del 30 de noviembre de 1976; Resolución 31/36 del 30 de noviembre de 1976; Resolución 32/67 del 8 de diciembre de 1977; Resolución 33/26 del 29 de noviembre de 1978; Resolución 34/40 del 21 de noviembre de 1979; Resolución 34/60 del 29 de noviembre de 1979; Resolución 34/61 del 29 de noviembre de 1979; Resolución 35/41 del 25 de noviembre de 1980; Resolución 36/125 del 14 de diciembre de 1981; Resolución 37/L.44 del 19 de noviembre de 1982.

10/ Véase Conclusiones sobre la Protección Internacional de los refugiados aprobadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR - Publicado por el ACNUR, Ginebra, 1981. El Comité Ejecutivo del ACNUR está compuesto actualmente por 41 miembros elegidos por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

11/ Véase el desarrollo sobre el tema de Krenz, F., "The refugees as a subject of International Law", The international and Comparative Law Quarterly, January 1966. También Puig, Juan Carlos, op.cit. supra nota no.6.

12/ Resolución 319 (IV) de la Asamblea General de Naciones Unidas del 3 de diciembre de 1949. La Oficina fue creada a partir del 1 de diciembre de 1951 y por la Resolución 428 (V) del 14 de diciembre de 1950 se adoptó el Estatuto.

- 13/ Hartling, P., Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. (Declaraciones en el Coloquio de México), op.cit. supra nota 1, pág. 21.
- 14/ Véase supra nota 7/.
- 15/ Sepúlveda, César, "México y las complejidades modernas del asilo territorial", Línea, No.2, Sept-Oct. 1981, México, pág.48
- 16/ Grahl-Madsen, Atle, Territorial Asylum, Almquist & Wiksell International-Sweden/Oceana Publications, Inc., New York, 1980, pág.12.
- 17/ cf. Doctrina de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Diez años de actividades, 1971-1981, Washington, 1982, pág. 314.
- 18/ Sepúlveda, César, Derecho Internacional, México, 1981, pág. 514.
- 19/ Ya el Tratado de Derecho Penal Interamericano de 1889 estableció en su artículo 15: "Ningún delincuente asilado en el territorio de un estado podría ser entregado a las autoridades de otro, sino de conformidad a las reglas que rigen la extradición".
- 20/ No obstante, no cabe duda que el extranjero cuya vida o libertad están en riesgo por tales circunstancias puede ser considerado un refugiado.
- 21/ Op. cit. supra nota 1, pág. 205.
- 22/ Conclusión No.22, "Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala", 1981, op. cit. supra nota 9, pág. 50.
- 23/ UN Doc. A/AS.96/614, Informe de la 33a. Sesión del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, 21/10/82, Conclusiones del Comité, I Generales, párrafo 70, pág. 18.
- 24/ Op. cit. supra nota 1, pág. 154.
- 25/ OEA/Ser.L/V/II.57 Doc. 6 Rev. 1, 20 Sep. 1982, pág. 141.
- 26/ La siguiente es la enumeración de los derechos previstos en la Convención; en general, para los derechos no expresamente previstos por la Convención, los refugiados deben por lo menos recibir el trato otorgado a los extranjeros en general (art. 7):
- a) Trato equivalente a los nacionales: Libertad religiosa (art. 4); Derechos de propiedad intelectual e industrial (art. 14) y Acceso a los tribunales (art. 16); Empleo remunerado (art. 17); Racionamiento (art. 20); Enseñanza elemental (art. 22-1); Asistencia pública (art. 23); Legislación del trabajo y seguros sociales (art. 24); y los Gravámenes fiscales (art. 29).
 - b) Trato más favorable concedido en circunstancias análogas a los nacionales de países extranjeros: Derecho de asociación (art. 15) v Empleo remunerado (art. 17).
 - c) Trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente a los extranjeros: Bienes muebles e inmuebles (art. 13); Trabajo por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía, el comercio y en el establecimiento de compañías comerciales e industriales (art. 18); Ejercicio de profesiones liberales (art. 19); Vivienda (art. 21) y Educación pública (a la excepción de la enseñanza primaria) (art. 22.2).

27/ Op. cit. supra nota 1, pág. 205.

28/ Op. cit. supra nota 1, pág. 206.

29/ Conclusión No.22, op. cit. supra nota 22, pág. 50.

30/ Schnyder, Félix, "Les aspects juridiques actuels du problème des réfugiés", Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, Vol. I, 1965, pág. 337-450.

31/ cf. Moussalli, Michel, "La protección Internacional de Refugiados", Noveno Curso de Derecho Internacional del Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos, Río de Janeiro, Agosto 1982, páginas 2 y ss.

32/ Anexo a la Resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas - 14/12/50 - Capítulo I - Párrafo 1.

33/ Nos referimos a los refugiados de la revolución rusa cuya protección se confió en 1921 al explorador noruego Fridtjof Nansen (primer Alto Comisionado de la Sociedad de las Naciones Unidas). Posteriormente se adoptarán medidas de protección internacional con respecto a los refugiados de origen Armenio, Asirio, Asirio-Caldeo, Sirio, Turco y Kurdo.

34/ Artículo 35 de la Convención de 1951 y artículo II del Protocolo de 1967.

35/ Véase Weiss, Paul, "The International Protection of Refugees", American Journal of International Law, Vol.48, No.2, April 1954, pág. 220.

36/ Véase nota No.9.

37/ Particular interés presenta la Conclusión No.22, op. cit. supra nota 22, pág. 50 y la conclusión sobre protección a refugiados en situaciones de conflictos armados, aprobada por el Comité Ejecutivo en su XXXIII sesión, 1982, Doc. EC/SCP/23.

38/ cf. Gros Espiell, Héctor, "El derecho internacional americano sobre asilo territorial y extradición en sus relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre estatutos de los refugiados" op.cit. supra nota 1, pág.39 y Lara, Jorge Salvador, "El concepto de asilado territorial según los convenios interamericanos y la noción de refugiados según los instrumentos internacionales de Naciones Unidas", ibid, pág. 91.

39/ Anteriormente, la comunidad internacional había prestado asistencia a categorías específicas de refugiados definidos histórica y geográficamente. En 1921 a refugiados de la Revolución Rusa, y posteriormente se prestó asistencia a refugiados de origen armenio, asirio, asirio-caldeo, sirio, kurdo y turco. El procedimiento adoptado por Naciones Unidas en ese momento fue el producto de arduas discusiones entre los sostenedores de una definición universal tal cual como se adoptó finalmente, y los que no querían alejarse de los criterios tradicionales de "categorías" de refugiados. De todas maneras, los grupos que habían sido considerados anteriormente forman parte del nuevo ordenamiento gracias a la disposición del artículo 1 (A) 1) de la Convención de 1951; éstos son los así llamados "refugiados estatutarios".

40/ No obstante, cuando exista cierto grado de incertidumbre en los hechos relatados por el solicitante y en su credibilidad, se deberá tener en cuenta que el principio del beneficio de la duda se aplicará en favor del solicitante.

41/ cf. Moreno Quintana, Lucio M., Derecho de asilo, Buenos Aires, 1952, página 3.

42/ En esta disposición se tienen en cuenta dos grupos de personas : a) beneficiarios del Organismo de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Corea, y b) los refugiados de origen palestino que reciben protección o asistencia del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS). Con respecto a estas personas, cabe señalar que el OOPS sólo actúa en algunas zonas determinadas de Medio Oriente. Una persona de origen palestino en otros países fuera de la competencia del OOPS, podría ser beneficiario de la protección internacional al igual que cualquier otro refugiado, siempre y cuando, por supuesto, que no recaigan sobre ella cláusulas de cesación o de exclusión.

43/ Fue formulada teniendo en cuenta a los refugiados de origen alemán, llegados a la República Federal de Alemania, y a quienes se les reconocieron los derechos y las obligaciones del nacional de este último país.

44/ "Este derecho (el asilo) no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes...", Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas No. 217A (III) del 10.12.48, art.14, párrafo 2. Véase también Estatuto del ACNUR (Resolución 428 (V)), artículo 7, párrafo d in fine.

45/ Naciones Unidas, Recooilación de Tratados, No. 14691, entró en vigor el 20 de junio de 1974.

46/ Op.cit. supra nota 1, pág. 65.

47/ Op.cit. supra nota 1,, pág.101.

48/ A menos que no reúnan todos los elementos de la cláusula de inclusión, o que recaiga sobre ellos alguna de las cláusulas de cesación o de exclusión.

49/ Esta denominación se refiere exclusivamente a la fuente de la decisión y no significa que los "refugiados de la Convención" no sean también beneficiarios de la protección del ACNUR.

50/ Véase Weiss, Paul, op. cit. supra nota 32, pág 220.

51/ Aunque por tales motivos no existan estadísticas precisas. Según diversas fuentes, es evidente que en América Latina el número de refugiados "no reconocidos" (o "de hecho", según algunos autores europeos) es considerablemente mayor que el de aquellos que han sido identificados.

52/ Conclusión No.12 (XXIX), "Consecuencias extraterritoriales de la determinación de la condición de refugiado", op.cit. supra nota 9.

53/ Conclusión No.8 (XXVIII), "Determinación de la condición de refugiado", op.cit. supra nota 9.

54/ Deben destacarse las innovaciones en la práctica relativa al asilo diplomático en América Latina que significó el reconocimiento oficial de los "centros de acogida y hospedaje", "lugares en que se daba alojamiento y asistencia a los refugiados, donde estarían en seguridad", El ACNUR en el decenio de 1970, Ginebra, 1980, pág.48.

55/ Numerosas otras personas, las cuales a pesar de no haber solicitado la protección o asistencia del ACNUR hubieran podido calificar para la condición de refugiado, se integraron durante esos años en varios países de América Latina, particularmente en México y Venezuela y también numerosos en España.

56/ A pesar de que no existan estadísticas la mencionada cifra no representa la totalidad de refugiados y personas desplazadas en el área cuyo número estimado sería superior a 300,000. La mayoría de ellos se integra espontáneamente en los países de refugio sin solicitar ayuda a gobiernos, fundamentalmente debido a la generosidad de la población.

57/ Un representante de un país de América Latina dijo: "En América Latina, el término "refugiado" fue solamente usado para referirse a refugiados provenientes de Europa; si había casos aislados de personas exiladas de países latinoamericanos por razones políticas u otras, esos casos constituían una excepción y el problema que presentaban no se podía comparar al problema causado por la existencia del gran número de refugiados europeos. Más aún, la legislación de los países latinoamericanos incluía provisiones que les permitían resolver el problema." (Fuente en versión inglesa. Traducción del autor.) - Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons - Summary Record of the Nineteenth Meeting - NU Doc. A/CONF.2/SR.19, 26 de noviembre de 1951, pág. 25.

58/ (Traducción del autor) Weiss, Paul, "Les concepts de réfugié en droit international", Journal de droit international, No.4, 1960, pág. 928 a 1001.

59/ Entre 1951 y 1967 los países que ratificaron la Convención de 1951 fueron por orden cronológico : Ecuador el 17 de agosto de 1955; Brasil el 16 de noviembre de 1960; Colombia el 10 de octubre de 1961; Argentina el 15 de noviembre de 1961 y Perú el 21 de diciembre de 1964. Sólo Colombia ratificó la Convención de 1951 sin reserva geográfica; Ecuador y Perú levantaron la reserva geográfica el 1 de febrero de 1972 y el 8 de diciembre de 1980 respectivamente.

60/ Se refiere al éxodo de personas de origen cubano, en el que el ACNUR cooperó con los gobiernos en un programa de reasentamiento, sobre la base de buenos oficios.

61/ Comité Jurídico Interamericano, Documentos Oficiales, Vol. IX, pág.338.

62/ Op.cit supra nota 1, pág. 169.

63/ Los países latinoamericanos que han ratificado la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 hasta el 31 de enero de 1983 son los siguientes:

<u>Países</u>	<u>Convención de 1951</u>	<u>Protocolo de 1967</u>
Argentina	15.11.61 *	6.12.67
Bolivia	9.2.82	9.2.82
Brasil	16.11.60 *	7.4.72
Chile	28.1.72	27.4.72
Colombia	10.10.61	4.3.80
Costa Rica	29.3.78	28.3.78
Ecuador	17.8.55	6.3.69
Nicaragua	28.3.80	28.3.80
Panamá	2.8.78	2.8.78
Paraguay	1.4.70	1.4.70
Perú	21.12.64	-
República Dominicana	4.1.78	4.1.78
Uruguay	22.9.70	22.9.70

* Estos Estados han formulado una declaración de conformidad con el párrafo de la sección B del artículo 1 de la Convención en el sentido de que por palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951", que figuran en la sección A de dicho artículo, deben entenderse "los acontecimientos ocurridos en Europa antes del 1 de enero de 1951". (Reserva geográfica).

64/ *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 de orden jurídico interno de los Estados para hacer frente a los complejos problemas legales, económicos, sociales, culturales y laborales, de 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;

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 a 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. Propiciar 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 Coloquio, 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." Op. cit. supra nota 1, pág. 205 a 208.

/ OEA/Ser.L/V/II.57; Doc. 6 Rev. 1, 20 septiembre 1982, pág. 94.

/ NU Doc. E/CN.4/1503, 31 de diciembre de 1981, Estudio sobre los Derechos Humanos y los Exodos Masivos, Relator Especial: Sadruddin Aga Khan,