

DECLARACION DEL DIRECTOR DE PROTECCION INTERNACIONAL DE REFUGIADOS EN EL COLOQUIO DE MEXICO

Distinguidos amigos, señoras y señores:

Estoy sumamente agradecido porque, después de muchos meses de preparación y de arduo trabajo, está celebrándose este Coloquio. Mi agradecimiento va dirigido ante todo a México, al Ministro de Relaciones Exteriores, señor Jorge Castañeda, al Instituto Matías Romero y a su distinguido director, el embajador César Sepúlveda, a la Universidad Nacional Autónoma de México y su ilustre Rector, el doctor Octavio Rivero, y al Instituto de Investigaciones Jurídicas y su distinguido director, el doctor Jorge Carpizo. Doy también las gracias a las eminentes personalidades en materia de derecho internacional y de derechos humanos que han accedido a asistir a este Coloquio, y a todos los que han contribuido a preparar esta reunión, en especial al profesor Héctor Gros Espiell.

A mi juicio, esta reunión constituye en cierto modo un “estreno”, ya que en ella participan distinguidos especialistas de este continente en lo que, en este mundo de confusión, se ha convertido en un importante campo del derecho internacional, con objeto de esbozar su futuro desarrollo en América Latina.

Como es sabido, América Latina lleva decenios acogiendo en sus orillas personas desarraigadas y la región ha ido concibiendo su propio marco jurídico para hacer frente a esas situaciones. Recientemente, sin embargo, los acontecimientos políticos y sociales se han ido sucediendo a un ritmo cada vez más rápido, y actualmente el derecho parece haber quedado atrasado para enfrentarse adecuadamente con los graves problemas suscitados por las corrientes de población que estamos presenciando.

Para enfocar adecuadamente la situación actual, quizá convenga esbozar brevemente los problemas de refugiados que se han planteado en América Latina durante el último medio siglo, aproximadamente.

El periodo anterior y posterior a la segunda guerra mundial, hasta 1972, se caracterizó por la afluencia de cientos de miles de refugiados y de personas desplazadas en Europa. Iban desde los emigrados arme-

nios y rusos, pasando por los refugiados de la guerra civil española, que encontraron asilo en México, en particular, hasta los refugiados posteriores de otras nacionalidades europeas que fueron generosamente recibidos en muchos países del continente americano. Sólo los países latinoamericanos recibieron varios cientos de miles de personas, la mayoría de las cuales se han asimilado plenamente a la población local. En el mismo periodo, muchos latinoamericanos perseguidos por motivos políticos hallaron una solución en el marco del tradicional sistema de asilo interamericano.

Lo que podríamos llamar el segundo periodo es el que siguió a los acontecimientos de Bolivia de 1972 y a los de Chile y el Uruguay de 1973. Entonces, por vez primera, la comunidad internacional, por conducto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, tuvo que proporcionar asistencia a grandes masas de refugiados, cuyo número se calcula en unos 25,000. Una de sus principales tareas fue velar por que los refugiados estuvieran debidamente protegidos. Como resultado de la situación que imperaba en varios países del Cono Sur, muchos refugiados huyeron a países vecinos, u obtuvieron asilo en otras partes de América Latina. Los delicados aspectos políticos de las situaciones de refugiados de ese periodo hicieron que algunos países no estuvieran dispuestos a concederles residencia permanente y como, invariablemente, esos refugiados eran objeto de vigilancia, de interrogatorios y de todo tipo de violaciones de los derechos humanos, la tarea de protección del ACNUR resultó especialmente difícil. Por eso, la mayoría de esos refugiados, unos 15,000, tuvieron que ser reasentados en otros continentes.

A partir de 1978, el problema de los refugiados de América Latina se desplazó a América Central, empezando por los refugiados de Nicaragua, que en su mayor parte huyeron a Costa Rica, Honduras, México y Panamá. Al final, este problema pudo resolverse mediante la repatriación voluntaria, pero ahora hay una nueva corriente de refugiados, procedente sobre todo de El Salvador, para no hablar de los problemas creados por el reciente éxodo de refugiados de Cuba y de Haití. También los acontecimientos que se han producido recientemente en Bolivia han provocado la salida de unos cuantos miles de personas.

¿Cuál es, pues, el *marco jurídico* en que pueden resolverse las situaciones de refugiados con que nos enfrentamos en esta región? Es éste uno de los temas que habrá de discutirse durante el Coloquio, pero quizá pueda ya ahora referirme brevemente a los puntos que yo considero más importantes:

A nivel universal, tenemos, ante todo, el principio ahora generalmente reconocido de la *no devolución*, en virtud del cual una persona no es obligada a volver a un país en el que su vida y su libertad corren peligro. Este principio, que figura, además, en todas las convenciones interamericanas relativas al asilo territorial, ha sido aceptado en general por los países de América Latina y actualmente puede ser considerado como parte del derecho consuetudinario de esta región. Es inquietante, sin embargo, observar que a veces todavía se viola este principio fundamental.

También a nivel universal, están la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, instrumentos de las Naciones Unidas a los que se han adherido 15 Estados miembros de la OEA, el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial y otros pactos y acuerdos que tratan de cuestiones que afectan a los refugiados. En cuanto a la Convención sobre los Refugiados propiamente dicha, aunque redactada en las circunstancias propias de la posguerra, puede decirse que sus autores nos proporcionaron con ella un instrumento de aplicación universal. Nuestra experiencia es, de hecho, que la Convención, si se aplica liberalmente y de buena fe, sigue constituyendo la carta fundamental de derechos de los refugiados. Aunque más de la mitad de los Estados Miembros de las Naciones Unidas -84 para ser exactos- se han adherido a la Convención y al Protocolo, es muy importante que aumente ese número y que los Estados que ya se han adherido supriman la limitación geográfica a que sometieron su adhesión. Por otra parte, un aspecto importante de las actividades de protección de la Oficina del ACNUR es la tarea de vigilancia que se le encomienda en el artículo 35 de la Convención de las Naciones Unidas de 1951.

Tampoco debemos, por supuesto, olvidar el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que contiene un mandato bien definido que ulteriores resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas han ampliado considerablemente. Conviene señalar aquí que el carácter universal del mandato del Alto Comisionado no ha sido nunca puesto en duda y, puede, por lo tanto, ser considerado como una importante norma jurídica en esta esfera.

A nivel regional, tenemos las distintas convenciones adoptadas en la región latinoamericana, la última de las cuales es la Convención de Caracas de 1954, y el importante párrafo 7 del artículo 22 del Pacto de San José, cuya originalidad reside en que prácticamente establece, entre

los Estados contratantes, un derecho individual de asilo.

Pese a que durante siglos los juristas han descrito el asilo diplomático como una institución puramente latinoamericana, la práctica seguida en los últimos años en otras regiones del mundo, incluso por Estados con un ordenamiento jurídico anglosajón, parece indicar que quizá estamos asistiendo a un cambio a este respecto, y esto en un momento en que el concepto de la extraterritorialidad de las embajadas extranjeras ha llegado a descartarse por completo.

Pasamos ahora al *nivel nacional*, es decir, a las disposiciones del derecho interno de los Estados. En nuestras deliberaciones, no deberíamos nunca olvidar que éste es el nivel en que en última instancia se materializan la protección y el trato de los refugiados. Cualesquiera que sean las obligaciones universales o regionales que puedan haber asumido los Estados, cualesquiera los principios de derechos humanos que puedan reconocer, lo que verdaderamente cuenta, en última instancia, es la forma en que todo eso se traduce en la ley y en la práctica en el ámbito nacional. Los problemas de refugiados no pueden enfocarse adecuadamente a menos que los escalones más bajos de la administración, hasta el funcionario de inmigración en la frontera, o el encargado de cuestiones laborales en una administración municipal, tengan instrucciones precisas sobre la forma de tratar a una persona en busca de asilo o a un refugiado.

Aunque muchos Estados latinoamericanos llevan mucho tiempo aplicando en sus respectivas legislaciones el concepto del “asilado político”, sólo unos cuantos han traducido esa idea en un estatuto bien definido o en un procedimiento claro. Sólo en los últimos años, al tener que enfrentarse con las situaciones de emergencia provocadas por la mayor afluencia de refugiados, ha habido algunos países que han tratado de reglamentar algunos o la mayoría de los aspectos de estos fenómenos, creando comisiones nacionales de refugiados o modificando su legislación relativa al trato de los extranjeros.

En lo que respecta al *marco orgánico* para la protección de los refugiados en América Latina a nivel regional, quizá deba mencionar en primer lugar las actividades de la Oficina del Alto Comisionado. La precariedad que aún caracteriza el marco jurídico a nivel nacional hace que hasta la fecha las oficinas regionales del ACNUR y la aplicación del mandato de éste en muchas o en la mayoría de las situaciones de refugiados que últimamente se han planteado hayan tenido un papel preponderante.

Aparte de la asistencia material y técnica encauzada por conducto de

las tres oficinas regionales del ACNUR, sus actividades de protección no sólo incluyen aquellas cuya finalidad es lograr que se respete el principio de la no devolución, sino también las encaminadas a garantizar un estatuto jurídico adecuado a los refugiados y asilados una vez que hayan sido admitidos como residentes.

Ha sido, por eso, alentador observar cómo, en diversos países latinoamericanos, ha sido cada vez más frecuente la creación de *comités nacionales de refugiados* que, de hecho, llevan a cabo una buena parte de las actividades de protección en favor de los refugiados. Esos comités están muchas veces constituidos por organismos voluntarios muy dinámicos, e integrados por un personal profesional valeroso, abnegado y bien preparado. Ejemplo perfecto de una iniciativa de ese tipo ha sido la reciente creación de la Comisión Mexicana de Refugiados, cuyos directivos están esta semana entre nosotros.

También me gustaría mencionar aquí la función que, en lo concerniente a la protección de los refugiados en este continente, ha asumido ya la *Organización de los Estados Americanos*. Mientras que, en varias ocasiones, su Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha tenido que adoptar una valiente actitud ante situaciones de violación flagrante de esos derechos y de franca persecución, al mismo tiempo, el Comité Jurídico Interamericano se ha preocupado muy seriamente por los aspectos jurídicos de las situaciones de refugiados, logrando que la OEA respalde plenamente los esfuerzos de la comunidad internacional por hacer frente a esos problemas con el espíritu que caracteriza la tradicional hospitalidad de los Estados americanos. Por eso ha considerado tan importante el Alto Comisionado tratar de que haya una más estrecha colaboración con los órganos de la OEA, y por eso consideró necesario que en las labores de este Coloquio participaran altos funcionarios de la Organización.

Para disponer de un marco jurídico adecuado que permita hacer frente a las actuales situaciones de refugiados en América Latina y a los problemas que puedan plantearse en el futuro, hay que resolver, a ser posible a nivel de toda la región latinoamericana, varios problemas conceptuales. El primero de estos problemas es el de la *definición de las categorías de personas a las que hay que proteger*. Aquí nos encontramos ante dos conceptos diferentes: el concepto tradicional del “asilado” o del “asilado político”, consagrado en varias convenciones interamericanas y en muchas de las legislaciones nacionales de la región, y el concepto más reciente, pero más universal, de “refugiado”, expuesto en el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para

los Refugiados y en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951. Y hoy que hay poblaciones enteras que huyen de violentos disturbios civiles, cabría muy bien preguntarse si la comunidad internacional no debería asimilar esos grupos a los refugiados, para protegerlos y ayudarlos en forma parecida, como ya se ha hecho en otras partes del mundo. Permítaseme, sin embargo, subrayar que en las definiciones a que me he referido no entran ni los migrantes económicos ni los terroristas.

En cuanto al *principio de la no devolución*, sería muy conveniente examinar, en el contexto latinoamericano, qué es lo que entraña en realidad, y asociarlo de una forma u otra con el concepto de expulsión o de rechazo en la frontera. Quizá se pueda llegar a alguna formulación general de principios en este campo. De esta cuestión se desprende directamente otra, que es la de la *admisión* en el país, la concesión de asilo propiamente dicha, ya sea por un periodo de corta duración, ya para una estancia más definitiva. A continuación tenemos el problema del *estatuto* de esas personas una vez que se les ha concedido asilo. Quizás sea este aspecto de la fusión del estatuto del “asilado” con el de “refugiado” uno de los que más atención reciba durante este Coloquio, en un esfuerzo, confío, por aplicar las normas más favorables de ambos sistemas a las personas que se ponen bajo nuestra protección.

Una vez examinados los principios mismos, creo que sería conveniente que esta reunión se ocupara de la cuestión de promover la adhesión de los Estados a la Convención de las Naciones Unidas de 1951 y al Protocolo de 1967, y de las medidas legislativas nacionales adoptadas para aplicarlos. Me refiero en particular a la necesidad de establecer procedimientos para la determinación formal de la condición de refugiado de una persona, u otros mecanismos adecuados, ya que esos mecanismos por sí solos pueden facilitar grandemente la protección del refugiado, y resolver el problema de la afluencia de refugiados en gran escala.

No quisiera terminar estas observaciones iniciales sin referirme a un aspecto importantísimo de nuestro trabajo, que deberíamos tener presente en todo momento. Ni las más nobles intenciones, ni el más perfecto mecanismo creado para hacer frente a este problema humanitario podrán tener éxito si los Estados no hacen un esfuerzo consciente y público para *despolitizar las situaciones de refugiados*. El principio enunciado en el preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial, según el cual “el otorgamiento por un Estado de asilo. . . es un acto pacífico y humanitario y. . . , como tal, no puede ser considerado inamistoso por ningún otro Estado” debería propagarse

y aplicarse por doquier en América Latina. Libres de las trabas que con frecuencia imponen consideraciones políticas paralizantes, los gobiernos tendrían más libertad para hacer frente a las situaciones de refugiados y, en consecuencia, las abordarían en forma más eficaz. Tal es la razón por la que la comunidad internacional ha querido conferir a la Oficina del Alto Comisionado un carácter puramente humanitario y apolítico.

A este respecto, me gustaría insistir en que la mejor solución del problema de los refugiados sigue siendo la *repatriación voluntaria*. Eso presupone la existencia de condiciones propicias para su retorno. Es importante, naturalmente, que ni el Estado receptor ni los propios refugiados pongan en peligro el carácter estrictamente humanitario de la institución del asilo. Eso exige, ante todo, que tanto a nivel regional como a nivel nacional, se comprenda lo importante que es observar a este respecto ciertas normas básicas de comportamiento.

Si no es posible la repatriación voluntaria, hay que encontrar una solución en el país de asilo o en otro lugar de la región. En realidad -y el Grupo de Expertos en Asilo Temporal en situaciones de afluencia en gran escala, que convocó el mes pasado el Alto Comisionado en Ginebra y al que asistió el profesor Dunshee de Abranches, lo puso claramente de relieve-, la solución del problema de la afluencia en masa de refugiados no debe tratarse primordialmente de resolver recurriendo al reasentamiento de refugiados en otros continentes. En vez de ello, la primera meta debería ser encontrar soluciones duraderas dentro de la propia región y en un entorno cultural en el que las personas interesadas no se sientan totalmente desarraigadas.

Un aspecto importantísimo de nuestras actividades de protección es promover la comprensión de los principios y la difusión de las normas jurídicas relativas a los refugiados en los círculos gubernamentales y académicos y entre el público en general. Espero sinceramente que este Coloquio pueda formular propuestas concretas en cuanto a la mejor forma de difundir esa información en América Latina. En este sentido, la presencia en este Coloquio de la Universidad Nacional Autónoma de México es un primer paso prometedor.

Para terminar, permítaseme señalar que parece que hemos llegado a un importante hito en la evolución del derecho relativo a los refugiados en América Latina. Deberíamos esforzarnos por establecer conceptos claros y bien definidos y por conseguir que sean comprendidos y adoptados a todos los niveles de gobierno. No podremos resolver inmediatamente todos los problemas, pero al menos deberíamos poder influir en

el sentido de la evolución. Las soluciones deben buscarse dentro del marco existente en esa región, y en este contexto deberíamos movilizar aún más las estructuras institucionales ya existentes, que están equipadas para contribuir a ese cambio. En cuanto a la Oficina del Alto Comisionado, haremos todo lo posible por contribuir en forma positiva a esa búsqueda, teniendo presente una sola consideración: mejorar la protección de los refugiados en este hemisferio.

MICHEL MOUSSALLI