

SANDRA NAMIHAS
(COORDINADORA)

DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS



Pontificia Universidad Católica del Perú
Instituto de Estudios Internacionales
FONDO EDITORIAL 2001

EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS

Presentación

Introducción

- I. Derechos Humanos, Derecho de los Refugiados: evolución y convergencias *Jaime Ruiz de Santiago*
 1. Síntesis
 2. La protección jurídica internacional de la persona humana a nivel universal
 3. La protección jurídica internacional de la persona humana a nivel regional
 4. Evolución de la protección internacional de los refugiados a nivel internacional
 - 4.1. Del pasaporte Nansen a la Convención de Ginebra
 - 4.2. La Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967
 5. Evolución de la protección internacional de los refugiados a nivel regional

- II. Consideraciones sobre la determinación de la condición de refugiado *Francisco Galindo Vélez*
 1. Introducción
 2. Derecho de petición y requisitos de admisibilidad
 3. Definiciones del término «refugiado»
 - 3.1. Definición de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967
 - 3.1.1. Las nociones de raza, religión y opinión política
 - 3.1.2. La noción de nacionalidad
 - 3.1.3. La noción de pertenencia a determinado grupo social
 - 3.2. Definición del Estatuto del ACNUR
 - 3.3. Diferencias entre las definiciones de la Convención de 1951, el Protocolo de 1967 y el Estatuto del ACNUR
 - 3.4. Definiciones más amplias que las de la Convención de 1951, del Protocolo de 1967 y del Estatuto del ACNUR
 - 3.4.1. Definición de refugiado de la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA)
 - 3.4.2. Definición de refugiado de la Declaración de Cartagena
 - 3.4.3. Situación en ausencia de las definiciones ampliadas
 4. Procedimientos para la determinación de la condición de refugiado
 - 4.1. Establecimiento de los hechos y del nexo causal entre los hechos y el individuo
 - 4.2. La noción de prueba en la determinación de la condición de refugiado y el beneficio de la duda
 - 4.3. Agentes de persecución
 - 4.4. La determinación de la condición de refugiado y su relación, en el tiempo y en el espacio, con la ocurrencia de los hechos y el recurso de segunda instancia
 - 4.5. Solicitudes manifiestamente infundadas
 - 4.6. Determinación colectiva de la condición de refugiado
 - 4.7. Determinación de la condición de refugiado bajo las definiciones ampliadas

5. Personas excluidas de los beneficios de los instrumentos internacionales relativos a refugiados
 - 5.1. Personas excluidas según la Convención de 1951, el Protocolo de 1967 y la Convención de la OUA
 - 5.1.1. Personas que reciben protección o asistencia de otros órganos de las Naciones Unidas distintos al ACNUR
 - 5.1.2. Personas a quienes los países de residencia reconocen los mismos derechos y obligaciones que a sus nacionales
 - 5.1.3. Personas que no merecen protección internacional
 - a. Delitos de guerra, contra la paz, la humanidad y contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas
 - b. Graves delitos comunes
 - 5.2. Personas excluidas según el Estatuto del ACNUR
 6. Causas de terminación de la condición de refugiado
 - 6.1. Cláusulas de cesación según la Convención de 1951, el Protocolo de 1967 y la Convención de la OUA
 - 6.2. Cláusulas de cesación según el Estatuto del ACNUR
 - 6.3. Cláusulas de exclusión y de cesación bajo la Declaración de Cartagena
 - 6.4. Situación de las personas afectadas por la cláusulas de cesación
 7. Extraterritorialidad de la condición de refugiado
 8. Significado de la condición de refugiado
 9. Revocación de la condición de refugiado
 10. La determinación de la condición de refugiado ante el reto de las migraciones
 11. Conclusiones
- III. La Declaración de Cartagena de 1984 y sus semejanzas con la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969: una perspectiva comparativa
Eduardo Arboleda
1. Introducción
 2. El contexto del refugiado latinoamericano
 - 2.1. Antecedentes
 - 2.1.1. Definición latinoamericana tradicional de refugiado
 - 2.1.2. Aceptación gradual de la definición de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967: una definición «más amplia»
 - 2.2. Evolución del problema de los refugiados
 - 2.2.1. Situación en los años setenta y ochenta: la crisis de los refugiados
 - 2.2.2. Orígenes de una definición de refugiado «más amplia»
 - 2.3. Formulación de una definición de refugiado más global: la Declaración de Cartagena de 1984
 3. Un concepto de refugiado más amplio en África y América Latina
 - 3.1. Algunas observaciones comparativas
 - 3.2. Características de las definiciones regionales más amplias
 - 3.3. Significado de una terminología más amplia
 4. Validez permanente de la Declaración de Cartagena
 - 4.1. Circunstancias cambiantes en América Latina
 - 4.2. Movimientos de refugiados - otros movimientos
 - 4.3. El Derecho de los Refugiados y la práctica en la región
 - 4.4. La aplicabilidad de la Declaración de Cartagena bajo las circunstancias actuales
 5. Observaciones finales

IV. Derechos de los Refugiados en América Latina: reflexiones sobre su futuro
José H. Fischel de Andrade

1. Síntesis
2. Introducción
3. Tendencias actuales de regionalización y de armonización
 - 3.1. Enfoques regionales: un paso cauto pero fundamental
 - 3.2. Armonización: un factor importante en la regionalización
4. Definiciones del término «refugiado» en Latinoamérica
 - 4.1. La definición de «asilado» y la de «refugiado»: dos conceptos análogos pero distintos
 - 4.2. El enfoque pragmático de la Declaración de Cartagena sobre la definición de refugiado
 - 4.3. La aplicación e interpretación *de jure* y *de facto* de las definiciones de refugiado en América Latina
5. Procedimientos para determinar el estatuto de refugiado en América Latina
 - 5.1. Necesidad de regionalización y de armonización de los procedimientos de determinación del estatuto de refugiado
 - 5.2. América Latina: buenas iniciativas, pero mucho camino por andar
6. Conclusiones

V. Panorama del procedimiento interno de calificación del refugio a nivel latinoamericano
Patricio Rubio Correa

1. Introducción
2. Jerarquía de la norma nacional
 - 2.1. Estado Parte en los tratados sobre refugiados
 - 2.2. Estados que no son Parte de los tratados internacionales sobre refugiados
3. La definición de refugiado
 - 3.1. Definición tradicional de refugiado
 - 3.2. Los necesitados de protección: afluencia masiva de personas
4. Composición y adscripción de los órganos nacionales
5. Procedimiento para la calificación de la solicitud de refugio
 - 5.1. Presentación de la solicitud: Lugares y oportunidad de la presentación
 - 5.2. Autoridad ante la cual se presenta la solicitud
 - 5.3. Tratamiento brindado al solicitante de refugio
 - 5.4. Proceso de calificación de la solicitud
 - 5.4.1. Entrevista
 - 5.4.2. Participación del ACNUR
 - 5.4.3. Responsables de la decisión final
 - 5.5. Plazos de duración del procedimiento
 - 5.6. Decisión final
 - 5.6.1. Concesión del Estatuto
 - 5.6.1.1. Documentación
 - 5.6.1.2. Domicilio
 - 5.6.1.3. Alcance familiar
 - 5.6.2. Negación del Estatuto
6. Impugnación de la decisión
7. Conclusiones

VI. El ACNUR a los 50 años: del ofrecimiento de una respuesta al planteamiento de soluciones duraderas

1. Introducción
2. La respuesta
 - 2.1. Decenio de 1950: Europa
 - 2.2. El decenio de 1960: más allá de Europa
 - 2.3. El decenio de 1970: ampliación de las actividades
 - 2.4. El decenio de 1980: crisis en tres continentes
 - 2.5. El decenio de 1990: el período posterior a la guerra fría
 - 2.6. Una nueva generación de emergencias
 - 2.7. Los desafíos permanentes
3. Soluciones
 - 3.1. Afianzar la institución del asilo
 - 3.2. Formar asociaciones
 - 3.3. Aumentar la seguridad
 - 3.4. Unir la asistencia humanitaria y el desarrollo a más largo plazo
 - 3.5. Fomentar y construir la paz

ANEXOS

1. Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1950)
2. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)
3. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)
4. Declaración de Cartagena (1984)
5. Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1987)
6. Principios rectores de los desplazamientos internos (1998)
7. Conclusiones Escogidas sobre la protección Internacional de los Refugiados
 - 7.1. Conclusión n.º 7 sobre Expulsión (1977)
 - 7.2. Conclusión n.º 8 sobre la Determinación de la condición de refugiado (1977)
 - 7.3. Conclusión n.º 18 sobre la repatriación voluntaria (1980)
 - 7.4. Conclusión n.º 22 sobre la protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala (1981)
 - 7.5. Conclusión n.º 40 sobre la repatriación voluntaria (1985)

PRESENTACION

«No hay mayor pena en el mundo que la pérdida de su tierra natal». Esta frase, atribuida al filósofo griego Eurípides, refleja el drama que han sufrido en nuestra historia todos aquellos que tuvieron que dejar su tierra a raíz de persecución individual o de conflictos.

A principios del siglo XX, el problema de los refugiados aborda el interés de la comunidad internacional, que comienza a asumir la tarea de proteger y ayudar a los refugiados a través de acuerdos ad hoc adoptados con respecto a determinadas situaciones de refugiados. La magnitud del desplazamiento forzado causado por la Segunda Guerra Mundial dejó sentir la necesidad de un nuevo instrumento universal que definiera en términos generales la condición jurídica de los refugiados. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados fue adoptada por una Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas el 28 de julio de 1951 y entró en vigor el 21 de abril de 1954. En 1967 se adoptó el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, en el que los Estados se obligan a aplicar las disposiciones sustantivas de la Convención de 1951 a los refugiados comprendidos en la definición que figura en la Convención, pero sin la fecha límite de 1951. Actualmente, ciento cuarenta países forman parte de ambos instrumentos, lo que refleja la vocación universal del Derecho Internacional de Refugiados.

El Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) figura en el anexo a la Resolución 428 (V), aprobada por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1950. De conformidad con dicho Estatuto, el ACNUR asume la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados comprendidos en la esfera de competencia de su Oficina, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, en cooperación con los gobiernos y la sociedad civil.

El presente libro enfoca en su descripción el análisis de la normativa internacional aplicable a situaciones de desplazamiento forzado. En primer lugar, intenta dar una perspectiva universal, al explicar la normativa relativa a la definición de refugiados, las cláusulas de exclusión y cesación, soluciones duraderas, los derechos y obligaciones de los solicitantes de refugio y refugiados tales como aquellos estipulados por la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 sobre el estatuto de refugiados, así como los estándares internacionales en materia de protección de refugiados adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR en áreas como el procedimiento de elegibilidad del estatuto de refugiados. Además se destaca el importante papel complementario al Derecho Internacional de los Refugiados que tiene el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, constituido por instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por otro lado, el libro señala las importantes características y tendencias del Derecho Internacional en materia de refugiados en el ámbito regional latinoamericano. Ejemplos de ello son la definición de refugiados establecida por la Declaración de Cartagena de 1984 que toma en cuenta las particularidades del desplazamiento forzado en América Latina, que amplía la cláusula de inclusión de la Convención de 1951, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José (1969) que es pieza fundamental del sistema regional de Derechos Humanos y la regionalización y armonización del Derecho de los Refugiados desde un ángulo latinoamericano.

El marco de los cincuenta años del ACNUR y de la Convención de 1951, la comunidad internacional tiene una oportunidad para reflexionar sobre el drama de los refugiados durante este tiempo. Durante los años 50, ella enfrentó el problema de los refugiados causado por la Segunda Guerra Mundial y conflictos engendrados por la Guerra Fría. En los decenios siguientes, el ámbito de protección y asistencia a los refugiados se extendió mucho más allá de Europa, con una serie de crisis de refugiados en Asia, África y América Latina. Desde el decenio de 1990 -caracterizado como período posterior a la Guerra Fría- las relaciones internacionales han sido marcadas por una nueva generación de emergencias causadas por conflictos como aquellos entre distintas etnias y entre movimientos nacionalistas. En América Latina, después de los desplazamientos masivos en los años setenta y ochenta causados por los conflictos en el Cono Sur y Centroamérica, y el deterioro del conflicto en Colombia desde finales de los noventa, han llevado a la región andina a una situación de emergencia en términos de desplazamiento forzado de víctimas de persecución individual y violencia generalizada.

El Derecho Internacional de Refugiados ha constituido un marco importante para proteger y asistir a los refugiados, aplicándose a todas las situaciones de emergencias en todos los continentes. Estas situaciones pueden enfrentarse solo con el apoyo y la solidaridad de los gobiernos y los pueblos como una prueba más de su compromiso en el campo de los Derechos Humanos. Los medios de comunicación y la sociedad civil juegan un papel fundamental para transmitir el mensaje de los refugiados, que debe contener su positiva contribución a los países y comunidades que los acogen. No debemos escatimar esfuerzos para prevenir y resolver estas situaciones. Una acción de esta naturaleza descansa fundamentalmente en el convencimiento del valor de la persona y en el respeto a la dignidad humana, que sin duda deriva de nuestro interés en contribuir con los procesos de paz tan necesarios en este comienzo de siglo y como un legado de esperanza que necesitamos mantener y reforzar para las generaciones futuras.

Virginia Trimarco
Representante Regional
Oficina Regional para el Norte de
América del Sur y Panamá
ACNUR

INTRODUCCIÓN

La protección y difusión de los derechos fundamentales de la persona es uno de los principales objetivos institucionales del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. En cumplimiento de este objetivo se ofrece, a la comunidad académica y al público en general, la presente publicación sobre el Derecho Internacional de los Refugiados.

El propósito del presente libro es introducir al lector en la problemática del refugio. Para ello se analizarán los diferentes aspectos de esta institución. De esta manera, se busca no solo sensibilizar a los destinatarios de este libro sobre la complejidad del fenómeno y las dificultades que implica su solución, sino, también, llenar un vacío en la doctrina nacional, al ofrecer la primera obra general sobre el Derecho de los Refugiados.

Este objetivo no podría haber sido alcanzado sin la decidida colaboración del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), entidad con la que el IDEI viene trabajando desde hace algunos años en la difusión de los principales aspectos de la institución del refugio. El ACNUR acogió desde un principio la iniciativa del IDEI para la elaboración de esta publicación, y facilitó la participación de connotados expertos en la materia, quienes se encargaron de elaborar los ensayos contenidos en la presente obra. Nos referimos a Jaime Ruiz de Santiago, Eduardo Arboleda, José H. Fischel de Andrade, Francisco Galindo Vélez y Patricio Rubio Correa.

Se trata entonces de una obra colectiva que aborda todos los aspectos de la institución del refugio como son: su definición y naturaleza, su evolución histórica, sus diferencias con otras figuras afines como el asilo diplomático, el procedimiento de calificación, los instrumentos internacionales que regulan esta institución, las diferencias existentes a nivel del concepto de refugiado entre los instrumentos de las Naciones Unidas y otros de carácter regional —como la Declaración de Cartagena y la Convención de la Organización de la Unidad Africana—, las alternativas de solución al problema de los refugiados y, finalmente, nuestra normatividad interna, la misma que es objeto de comparación y análisis con otras legislaciones latinoamericanas existentes sobre la materia.

A los cinco ensayos pertenecientes a los expertos antes señalados se suma un informe recientemente elaborado por el ACNUR en relación a las posibles soluciones al problema de los refugiados. Dicho informe constituye el análisis más actualizado que sobre la materia se haya escrito. Finalmente, la obra contiene una sección de anexos que incluye los más importantes instrumentos internacionales a tener en cuenta sobre la materia.

Para concluir esta breve introducción queremos agradecer a todas las personas e instituciones que contribuyeron a la culminación de este proyecto editorial. De modo especial va nuestro agradecimiento a Virginia Trimarco, Mérida Morales, Martín Gottwald y al Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Su decidido apoyo ha permitido hacer realidad esta iniciativa.

Plaza Francia, setiembre de 2001