

# El sistema interamericano de protección de los derechos humanos y su contribución a la protección de los refugiados en América Latina

ALBERTO D'ALOTTO

## I. Consideraciones generales

1. La centenaria tradición de América Latina en materia de asilo y protección de los refugiados se ha manifestado con frecuencia en los órganos que componen el sistema interamericano de protección de los derechos humanos y en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

2. Así, independientemente de los diferentes instrumentos jurídicos que regulan los aspectos normativos de tales instituciones, que han visto la luz a instancias de los Estados de la región, los distintos órganos del sistema regional americano hacen referencia en forma continua a su interés y preocupación tanto por la persistencia de situaciones que generan, en forma actual o potencial, el riesgo de desplazamientos forzados de poblaciones y/o de persecuciones políticas, religiosas o de otra índole de carácter individual, cuanto por la necesidad de que los Estados que aún no lo han hecho suscriban, se adhieran o ratifiquen, según el caso, los tratados vinculados a la protección de los refugiados.

3. De tal forma, no sólo abordan esta temática los organismos específicos que funcionan en el marco del sistema interamericano de protección de los derechos fundamentales, tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH), sino que también son tratadas por el órgano deliberativo por excelencia de la Organización de Estados Americanos (en adelante, OEA), esto es, la Asamblea General.

4. Ello manifiesta claramente la importancia política que la cuestión suscita para la comunidad americana en general. No se trata de una mera actitud declarativa de los Estados miembros de la OEA, o de la Organización en sí misma, sino la manifestación concreta del interés y del alto grado de voltaje político que el tópico genera.

5. En el curso de la historia, estas circunstancias toman dramática relevancia con el advenimiento de los trágicos sucesos que tuvieron como protagonista a las graves crisis cívico-políticas que acontecieron en Centroamérica durante los

años 70 y 80, y los exilios forzados consecuencia de las sangrientas dictaduras militares que sometieron bajo un férreo dominio a la mayoría de los países del Cono Sur.

6. De este modo, verificamos sin hesitación la importancia que estas instituciones jurídicas han tenido y tienen en el ámbito americano, cuyas manifestaciones son altamente palpables no sólo en el marco de la práctica y la legislación interior de los Estados, muchos de los cuales han incorporado en su propia normativa constitucional aspectos vinculados al asilo y la protección de los refugiados,<sup>1</sup> y también desde el punto de vista de la actividad de los organismos internacionales del sistema interamericano de protección.

7. Acerca de ello, relevaremos a continuación la posición que sobre el tema han adoptado la Asamblea General de la OEA, la CIDH y la Corte IDH.

## **II. La Asamblea General de la OEA y sus aportes en materia de asilo y protección de los refugiados**

8. La Asamblea General de la OEA ha manifestado su preocupación por el tema en forma sistemática desde 1982. En su sesión plenaria del 20 de noviembre de ese año, al aprobar el informe anual de la CIDH en su resolución 618/82, recogió el señalamiento de este organismo de que era “urgente dar solución apropiada a los problemas derivados del desplazamiento masivo de personas en el hemisferio, tomando especialmente en consideración la nueva realidad que ha surgido en materia de personas desplazadas y de refugiados en los últimos años, y la necesidad de que la OEA adopte rápidas medidas para aliviar la situación de las personas desplazadas de sus hogares y sin protección de gobierno alguno” y decidió tomar nota de las recomendaciones de la CIDH sobre la cuestión de los desplazamientos humanos en la región y de la resolución del Consejo Permanente 377 (510/82) sobre este mismo tema, y solicitó que este órgano “rinda un informe al decimotercer período ordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el estado de los trabajos relacionados con esta materia, incluidas las recomendaciones de la Comisión (...), y de las labores que se vienen llevando a cabo en el programa de cooperación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización de los Estados Americanos (OEA)”. Este programa de cooperación, establecido en 1982, fue el resultado de una de las conclusiones del Coloquio de México de 1981 sobre “Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”, en la que se

---

<sup>1</sup> El art. 69 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela “reconoce y garantiza el derecho de asilo y refugio”.

proponía la realización de un estudio comparado OEA/ACNUR respecto a las personas asiladas, refugiadas y desplazadas en el continente americano.

9. El 18 de noviembre de 1983, durante el decimotercer período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, se aprobó la resolución 665/83, titulada “Desplazamientos Humanos en la Región”, en la que la Asamblea tomó nota “con satisfacción del desarrollo de los trabajos del Programa de Cooperación entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Secretaría General de la OEA”, y solicitó al Consejo Permanente que “continúe informando a la Asamblea General sobre el estado de los trabajos de este programa”.

10. En su decimocuarto período ordinario de sesiones, la Asamblea General aprobó, el 17 de noviembre de 1984, la resolución 739/84, titulada también “Desplazamientos Humanos en la Región”, en la que nuevamente “toma nota con satisfacción de los trabajos del Programa ACNUR/OEA y agradece a la Secretaría General de la OEA su colaboración por estos trabajos”, así como solicita al Consejo Permanente que “continúe informando a la Asamblea General sobre la marcha de los trabajos del Programa de Cooperación”.

11. El interés de la Organización por esta temática se hace más intenso a partir de la adopción de la resolución 774, aprobada en la tercera sesión plenaria celebrada el 9 de diciembre de 1985, que aborda la situación jurídica de los asilados, refugiados y desplazados en el continente americano.

12. En esta reseñada resolución, la cooperación internacional en materia de refugiados, y la búsqueda de mecanismos y condiciones apropiados que hagan posible la repatriación voluntaria de aquellos que se hallaren en el continente, a modo de “solución definitiva a la penosa situación que les aflige”,<sup>2</sup> se perfila como uno de los objetivos centrales que la Asamblea expresa, exhortando a los Estados del hemisferio al cumplimiento de tales fines.

13. Se resalta, asimismo, la importancia que en el sistema de protección internacional tienen la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967, amén del reconocimiento a los tratados regionales en la materia.

14. La existencia de tensiones derivadas de situaciones generadoras de desplazamientos forzados de personas de sus lugares habituales de referencia, provocados por los conflictos armados y disturbios internos, se ponen también de manifiesto, resaltando la preocupación de la comunidad interamericana en la existencia de estos focos y abogando por promover la cooperación internacional a fin de prevenir y/o dar asistencia a los desplazados que han huido de sus países a causa de esta compleja problemática.

---

<sup>2</sup> OEA AG/Res. 774 (XV-0/85), *Situación jurídica de los asilados, refugiados y personas desplazadas en el continente americano*, Resolución aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 9 de diciembre de 1985

15. En ese marco de destacado apoyo a la causa relativa a la protección de los refugiados, se va a ir desarrollando la posición sistemática y coherente de la Asamblea General.

16. Esta postura va a ir evolucionando en cuanto a extensión y alcance de la protección debida en función del derecho internacional a las personas que, como consecuencia de persecuciones o en razón de conflictos internos o internacionales, se ven obligadas a abandonar su territorio natural, tomando nota en forma expresa de las diversas iniciativas, resoluciones y declaraciones adoptadas en el marco de las conferencias y coloquios especializados que tuvieron lugar en el hemisferio en los últimos años.

17. Asimismo, la Asamblea exhortará a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para dar efectiva vigencia a los principios jurídicos emanados de éstas, a fin de dar una adecuada respuesta jurídica y política al fenómeno, en pos de que las personas en situación de refugiados pudieran gozar de las condiciones mínimas que hacen a la dignidad inherente a la condición de ser humano, valor en el que en definitiva, descansan los fundamentos de la protección de los derechos fundamentales del hombre.

18. En esta línea, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984,<sup>3</sup> consecuencia del Coloquio sobre la Protección Internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá, generó recomendaciones consustanciales con las normas básicas sobre refugiados contenidas en los distintos instrumentos internacionales en la materia, que la Asamblea General en la resolución en comentario destaca como de singular importancia, recomendando a los Estados miembros aplicar dicha declaración “en el tratamiento de los refugiados que se encuentren en su territorio”.<sup>4</sup>

19. En las sucesivas resoluciones que sobre el tema de los refugiados adoptará la Asamblea General, verificaremos que ésta auspiciará con beneplácito las distintas iniciativas que en esta materia se van a ir generando en el hemisferio, y también en el marco de acción de las Naciones Unidas, en particular en función del programa de cooperación que la Secretaría General de la OEA suscribió con la oficina del ACNUR en el año 1982.

20. Asimismo, la Asamblea irá yendo mas allá del mero auspicio de declaraciones tomadas en el marco de conferencias o cumbres especializadas, para ir tomando posición en forma específica y clara sobre aspectos relevantes desde el punto de vista jurídico, que hacen a la determinación de principios relativos a la protección internacional de los refugiados, como elementos fundamentales que hacen a la esencia del instituto en sí y que son firmemente reivindicados por ésta.

---

<sup>3</sup> La Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 ha presentado conclusiones que se agregan en el anexo.

<sup>4</sup> Ver OEA AG/Res.774, *op.cit.*, art. 3

21. Así, la resolución 838 de la Asamblea General introduce la mención al principio de no devolución<sup>5</sup>, a la necesidad de que prevalezca el carácter humanitario y apolítico en el tratamiento de los refugiados, y a la voluntariedad de la repatriación. Asimismo, al año siguiente se resalta la necesidad del respeto por parte de los Estados del derecho de retorno, y la observancia de las condiciones de protección internacional y asistencia de que gozan en los países de asilo.<sup>6</sup>

22. En 1989, la masiva existencia de refugiados y desplazados en la zona de América Central, genera la necesidad de celebrar una conferencia internacional, la que finalmente tendrá lugar en la ciudad de Guatemala, del 29 al 31 de mayo de ese año.

23. La *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CI-REFCA)*, resultante de esta iniciativa, aprobó por aclamación una declaración y un plan de acción concertado a favor de los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos como una contribución a una paz firme y duradera en Centroamérica.

24. En el marco de la promoción y auspicio de medidas regionales e internacionales tendientes a la protección de los refugiados, la Asamblea General de la OEA acogió con beneplácito los resultados de esta conferencia, y exhortó a los Estados miembros, organismos especializados interamericanos y demás organizaciones regionales y subregionales, intergubernamentales y no gubernamentales, e inclusive a la comunidad internacional en su conjunto, a participar y apoyar el plan de acción previsto.

25. La Asamblea presta una especial atención a la relación que vincula el mantenimiento de la paz, en particular en Centroamérica, con la solución al problema que plantean los refugiados. En ese sentido, visualiza como una seria amenaza a la paz la falta de soluciones adecuadas a la cuestión de los refugiados, por lo que resalta y reivindica los principios cuya observancia resulta indispensable por los Estados, que ya hemos reseñado.

26. Asimismo, la necesidad de consolidación de la democracia en la región es señalada como otro de los pilares que contribuyen a resolver la problemática de los refugiados y a facilitar la adopción de medidas para fortalecer los regímenes jurídicos internos para la protección de refugiados.

27. Diez años después de la adopción de la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984, se celebró el Coloquio Internacional de San José, el cual fue organizado conjuntamente por el ACNUR y el Instituto Interamericano de

---

<sup>5</sup> OEA AG/Res. 838 (XVI-0/86), *Acción interamericana en favor de los refugiados*, Resolución aprobada en la novena sesión plenaria, celebrada el 15 de noviembre de 1986

<sup>6</sup> OEA AG/Res. 891 (XVIII-0/87), *La situación de los refugiados centroamericanos y los esfuerzos regionales para la solución de sus problemas*, Resolución aprobada en la décima sesión plenaria, celebrada el 14 de noviembre de 1987

Derechos Humanos, bajo los auspicios del gobierno de Costa Rica. Como consecuencia de este encuentro, se adoptó la declaración de San José, la cual contiene importantes principios<sup>7</sup> sobre el tratamiento que debe otorgarse a los refugiados, desplazados internos y otras categorías de personas desarraigadas.

28. Estos principios, complementarios de la reseñada Declaración de Cartagena de 1984, son tomados en cuenta por la Asamblea, la que instó a los Estados miembros a incorporar sus principios en sus legislaciones internas.

29. En ese sentido, la Asamblea se pronuncia por la necesidad de una armonización legal en materia de refugiados, tomando debidamente en cuenta los principios contenidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración de Cartagena de 1984 y la Declaración de San José de 1994.

30. La posición de la Asamblea General, como vemos, si bien mantiene una línea argumental coherente a lo largo de los años en cuanto a la reivindicación de los principios esenciales que hacen al derecho de los refugiados, va a ir incorporando elementos que surgen como consecuencia de la coyuntura política reinante al momento de las deliberaciones.

31. A medida que las situaciones de conmoción interna que sacudieron Centroamérica fueron siendo controladas, la preocupación de la Asamblea fue virando con mayor énfasis a aspectos de base, y a cuestiones mayormente vinculadas a la prevención y al fortalecimiento de mecanismos de asistencia a los refugiados, sea a nivel internacional, sea a nivel de los ordenamientos locales.

32. Así, se van introduciendo en las resoluciones anuales aspectos tales como “la importancia del fortalecimiento del Estado de Derecho para la consolidación de las instituciones democráticas y el pleno respeto a los derechos humanos con miras a prevenir los desplazamientos forzados y desarrollar soluciones duraderas para las poblaciones afectadas”<sup>8</sup>, la necesidad de armonización de las normas, criterios y procedimientos en materia de refugiados, la protección del derecho de trabajadores migrantes como fenómeno relacionado, y la importancia de reforzar los mecanismos de cooperación, en especial con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

33. En resumen, de lo expuesto surge que:

a) La Asamblea General de la OEA ha manifestado sistemáticamente su preocupación por la cuestión relativa a los refugiados.

b) En sus resoluciones ha tomado posición acerca de los principios esenciales y normas rectoras que hacen a la protección de los refugiados, tales como:

---

<sup>7</sup> Los principios de la Declaración de San José de 1994 se reseñan en el anexo.

<sup>8</sup> OEA AG/Res. 1504 (XXVII-0/97), *La situación de los refugiados, repatriados y desplazados internos en las Américas*, Resolución aprobada en la séptima sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 1997)

- *El principio de no devolución o non-refoulement.*
- *El carácter humanitario y apolítico de la protección de los refugiados.*
- *El carácter voluntario de la repatriación.*
- *El reconocimiento de la Declaración de Cartagena de 1984 y de San José de 1994 como conjunto de principios a ser tenidos en cuenta por los Estados del hemisferio en el tratamiento de los refugiados y para la elaboración de normas internas que aseguren el respeto de sus derechos.*
- *La consideración de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 como “Carta Magna del derecho de los refugiados”.*
- *La necesidad de armonización legal en materia de refugiados y de que los Estados hemisféricos que aún no lo han hecho, consideren la posibilidad de adherirse a los instrumentos internacionales sobre el estatuto de los refugiados.*

c) Asimismo, se ha pronunciado sobre los aspectos que hacen a la necesidad de prevención de las coyunturas que generan el riesgo de desplazamientos forzados y movimientos de refugiados, tales como:

- *El fortalecimiento del Estado de Derecho para la consolidación de las instituciones democráticas y el pleno respeto de los derechos humanos.*
- *La necesidad de la cooperación internacional, en especial con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.*
- *La importancia de adoptar medidas encaminadas a contrarrestar sentimientos xenófobos, sobre todo en contra de aquellas personas que se han visto forzadas a salir de su país de origen.*

34. Finalmente, debemos destacar el alto grado de importancia política que la actitud asumida por la Asamblea General de la OEA en la defensa y la promoción de los derechos de los refugiados ha tenido, en particular como estimulante de las conferencias regionales especializadas que han tenido lugar en el continente.

35. En ese sentido, la Asamblea ha desempeñado un papel fundamental en la difusión de las declaraciones emanadas de éstas, dotándolas a través de su apoyo del indispensable sustento político para la efectiva aplicación de los principios y recomendaciones que de éstas surgen.

### **III. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Su posición frente al Asilo y la protección de los refugiados**

36. La CIDH se ha referido a la cuestión del asilo y la protección de los refugiados en numerosas oportunidades. Ya en el año 1965, la Comisión preparó

un “Informe sobre refugiados políticos en América”, en el que señalaba varios factores que habían incidido en la aceptación y en la absorción de la mayoría de los refugiados latinoamericanos en la región<sup>9</sup>.

37. Tales factores comprendían aspectos como la larga tradición en relación al movimiento de exiliados políticos en el área, el común idioma y cultura que permitían con mayor facilidad la integración y la adaptación en el país receptor, y el hecho de que, mayoritariamente, se trataba de exiliados que pertenecían a la clase acomodada de su país, lo que significaba que no se convertirían en una carga económica para el Estado que los recibía.

38. En cuanto a la experiencia latinoamericana en materia de asilo, la Comisión señalaba la existencia de “una sólida tradición jurídica y normativa en cuanto a conceder asilo a los exiliados políticos”<sup>10</sup>.

39. En efecto, el ámbito regional americano cuenta con una serie de tratados relativos al asilo, tales como la Convención sobre Asilo de La Habana (1928), que trata sobre la concesión y respeto del asilo en legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares, la Convención de Asilo Político de Montevideo de 1933, la Convención de Asilo Diplomático y la Convención sobre Asilo Territorial, estas dos últimas adoptadas en el marco de la X Conferencia Interamericana de Estados Americanos, que tuvo lugar en Caracas en 1954.

40. La Comisión ya advertía en el reseñado informe de 1965 los profundos cambios que las graves crisis políticas y sociales en el hemisferio imprimirían a la problemática del asilo. Así, la Comisión Interamericana hacía referencia a los 700.000 cubanos que, huyendo de la isla, se radicaron en los Estados Unidos durante la década del 60, así como a la difícil situación por la que atravesaban miles de exiliados de Haití, Paraguay, Bolivia, República Dominicana, Nicaragua, Honduras y otros países.

41. Estos intensos movimientos de exiliados empiezan a perfilarse como un fenómeno en crecimiento para esos años. Y así lo reflejaba la Comisión, advirtiendo que *“el problema de los refugiados políticos americanos ha cambiado fundamentalmente en los últimos años. Ya no se trata de los refugiados de antaño, los que por lo general eran pocos en números y constituidos fundamentalmente por dirigentes que gozaban de medios de fortuna. En la actualidad el problema radica en que, como resultado de los movimientos políticos acaecidos en la mayoría de los países americanos y la falta de estabilidad democrática en algunos de ellos, gran cantidad de personas, la mayoría de ellas sin bienes*

---

<sup>9</sup> CIDH, “La situación de los refugiados políticos en América: Informe preparado por la Secretaría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, OEA/Ser.L/V/II.11, Doc. 7, en *La Organización de los Estados Americanos y los Derechos Humanos: Actividades de la Comisión Americana de Derechos Humanos 1960-1967*, Washington, OEA, 1972.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

*de ninguna especie, se trasladan al territorio de otras Repúblicas americanas a causa de las persecuciones de que son objeto*".<sup>11</sup>

42. Finalmente, la Comisión señala en su informe de 1965 cuáles eran a su criterio los mayores problemas que en ese momento incidían con relación a los derechos de los refugiados: en primer lugar, "la falta de legislación interna que reconozca y defina en forma adecuada la situación del refugiado político en cuanto a su condición"; en segundo lugar, "la inexistencia de una convención interamericana que contemple y regule la situación de los refugiados políticos"; en tercer lugar, "la falta de un organismo dentro del sistema interamericano al que se le reconozcan facultades apropiadas a efectos de llevar a cabo funciones de asistencia para los refugiados políticos"; en cuarto lugar, "las dificultades de viaje confrontadas por los refugiados"; por último, "los problemas económicos, agravados por las prohibiciones al trabajo o la escasez de oportunidades de empleo, lo que ha dado como resultado que los refugiados se conviertan en una carga económica y social para el país de asilo".

43. La Comisión, preocupada por la ola de violencia que se verificaba en el continente, señaló en su informe anual a la Asamblea General (1980-1981) que la crisis en este período había provocado un efecto secundario, de significativa magnitud, como el desplazamiento masivo de personas.

44. Tal como se venía advirtiendo desde el informe de 1965, estas migraciones masivas se manifestaban como un verdadero desafío para los Estados Americanos, que evidentemente no se encontraban preparados para tamaño movimiento de refugiados.

45. En el informe anual 1981-1982, la Comisión vuelve a considerar la temática de los refugiados y el sistema americano. En tal ocasión, se hace referencia al informe de 1965 y se detalla el curso que se le imprimieron a sus recomendaciones de entonces. En particular se resalta que pese a la opinión del Comité Jurídico Interamericano que preparó un proyecto de convención sobre refugiados, ningún órgano político de la OEA ha vuelto a considerar el tema, por lo que la propuesta del Comité Jurídico, originada a su vez en las recomendaciones del informe de 1965, no pudo ser llevada a cabo.

46. Los sucesos acontecidos en la década del 70 y principios de los 80 son marcados por la comisión como un punto de inflexión que pondrá en crisis la antigua tradición en materia de asilo político en América Latina.

47. Esto se ha debido, a juicio de la Comisión, a los siguientes factores:

- *Incremento sustancial del número de personas solicitantes de asilo, varias veces mayor que en cualquier otro momento de la historia de la región.*

---

<sup>11</sup> *Ibidem.*

- *Diferente composición de los grupos solicitantes, que mutó de dirigentes políticos en forma individual a grandes grupos de personas que tienen temores bien fundados en función de la situación de violencia reinante y de su militancia en sectores políticamente vulnerables de la sociedad, pese a que no hayan participado en actos políticos de naturaleza individual.*
- *Carencia generalizada de medios económicos, de educación y entrenamiento de trabajo en los solicitantes, a diferencia de los tradicionales exiliados, que normalmente poseían medios de fortuna.*
- *Cambio en la situación política de países tradicionalmente receptores de exiliados, que no sólo se niegan a admitir refugiados sino que se han constituido en fuentes principales de desplazados.*
- *Inadecuados instrumentos jurídicos regionales e internos para dar respuesta al fenómeno.*
- *Coyunturas económicas desfavorables en el hemisferio que hacen dificultoso el reasentamiento de los refugiados.*
- *Falta de voluntad política en algunos Estados, que ven en los refugiados amenazas a su seguridad nacional.*

48. Siguiendo las recomendaciones emanadas del Coloquio sobre Asilo y Protección Internacional de los Refugiados (México, 11-15 de mayo, 1981), la Comisión propuso a la OEA la toma de medidas encaminadas a dar una respuesta institucional internacional al fenómeno de los refugiados, que empezaba a manifestarse con inusual virulencia en el continente.

49. Estas medidas promovidas por la Comisión, consistían básicamente en:

- *La reafirmación por la OEA del principio de no devolución (non-refoulement), y la necesidad de que éste se respete tanto en las fronteras como en todo el territorio de los Estados.*
- *La reafirmación por la OEA del carácter apolítico y humanitario de la concesión del asilo, que no constituye en modo alguno un acto inamistoso para el otro Estado.*
- *El compromiso de la Organización para promover que los Estados miembros ratifiquen la Convención y el Protocolo de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, y para que adopten medidas en ese sentido en el ámbito interno.*
- *Consideración en la región de que el término “refugiado” comprende a las personas que huyen de sus países en función de las amenazas a sus vidas producidas por razones de violencia, agresión, ocupación extranjera, violación masiva de los derechos humanos, y otras circunstancias vinculadas con la destrucción del orden público de esos países.*
- *El compromiso de la OEA para promover la cooperación internacional en materia de refugiados, en especial con el ACNUR.*

- *Que los países que estén imposibilitados de reasentar en forma permanente grandes grupos de refugiados, adopten las medidas que sean necesarias para garantizar la seguridad de estas personas hasta tanto se obtenga su reasentamiento permanente.*
- *Propiciar la creación de una autoridad interamericana encargada de la asistencia y protección de los refugiados en el continente, la que debería trabajar en colaboración directa con el ACNUR.*

50. Como hemos visto a lo largo del capítulo anterior, muchas de las recomendaciones que la Comisión sugirió, fueron posteriormente cumplidas por la OEA, tales como la puesta en funcionamiento de un programa de cooperación entre la Secretaría General y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en 1982 y la adopción de un conjunto de resoluciones que incluyeron muchas de las propuestas de la Comisión desde 1985 hasta la actualidad.

51. En su carácter de órgano de la OEA con mandato para considerar las denuncias sobre los derechos humanos garantizados por la Declaración y por la Convención Americana, instrumentos ambos que reconocen, con distintos matices, el derecho a buscar y obtener asilo, la CIDH ha prestado y sigue prestando su atención a los derechos humanos de los refugiados, desplazados internos y repatriados del continente.

52. En consecuencia, la Comisión ha tenido oportunidad de conocer casos en que se denunció la violación por parte de Estados americanos, entre otros, del derecho a buscar y a recibir asilo<sup>12</sup>.

53. En 1993, la Comisión declaró admisible la petición presentada por el Comité Haitiano de Derechos Humanos contra el gobierno de Estados Unidos. En ella, los peticionarios denunciaban la práctica llevada a cabo por el gobierno denunciado a través de la cual se interceptaba en alta mar embarcaciones provenientes de Haití atestadas de refugiados, obligándolas a retornar a su país.

54. La dramática situación política que se vivía en Haití, tanto durante la dictadura de Duvalier como después de su caída, en 1986, generó un incesante flujo de personas que huían del país como consecuencia del cuadro sistemático y generalizado de violaciones graves a los derechos humanos.

55. Estas personas se hacían a la mar en precarias embarcaciones, con la esperanza de poder arribar a territorio seguro, en especial a los Estados Unidos de

---

<sup>12</sup> Este artículo analiza exclusivamente el *Caso del Comité Haitiano de Derechos Humanos contra el gobierno de Estados Unidos*, CIDH, Caso 10.675, Informe No. 51/96, Decisión en cuanto al mérito, 13 de marzo de 1997. Sin embargo, la Comisión también ha conocido otros casos sobre refugiados y solicitantes de asilo. Para mayor referencia, ver *Caso Joseph contra Canadá* (Caso 11.092. Informe No. 27/93 sobre Admisibilidad, 6 de octubre, 1993) y *Caso de 120 ciudadanos cubanos y 8 haitianos detenidos en Las Bahamas* (Caso 12.071, Informe No. 6/02 sobre Admisibilidad, 3 de abril 2002). En relación con el tema de la repatriación, ver *Caso de exiliados chilenos* (Casos 3.421 y otros, Informe No. 24/82, 8 marzo de 1982).

América. Así, los “*boat people*”, como se los denominaba, eran luego interceptados por la guardia costera norteamericana, en función de un acuerdo celebrado entre los Estados Unidos y Haití para controlar la migración ilegal.

56. Una vez interceptadas las naves, eran abordadas y obligadas a retornar por las autoridades norteamericanas, con las gravísimas consecuencias que esto podía ocasionar, dadas las características nefastas de la situación que en materia de derechos humanos se vivían en Haití.

57. La Comisión no sólo consideró admisible la petición, sino que, en el análisis del fondo del caso, consideró que Estados Unidos había violado el artículo XXVII reconocido por la Declaración Americana de Derechos Humanos, señalando que había interceptado a refugiados haitianos y los había enviado sumariamente a Haití “sin hacer un examen adecuado de su estado ni concederles una entrevista para determinar si reúnen los requisitos de refugiados”.<sup>13</sup>

58. Como consecuencia de ello, no sólo se concluyó que se produjo la violación del derecho a buscar y a recibir asilo, sino que la política de interceptación y abordaje en alta mar ha puesto a personas en riesgo de vida y ha producido efectivamente muertes, con lo que también se ha violado el derecho a la vida, constituyendo asimismo, y con matices de acuerdo a la persona afectada considerándola en forma individual:

- *Una trasgresión del derecho de los refugiados haitianos a la libertad, al interceptar y abordar la embarcación en alta mar.*
- *Una violación al derecho a la seguridad, al devolver a los refugiados a Haití y exponerlos a actos de brutalidad en manos de los militares y sus partidarios.*
- *Afectación al derecho a la igualdad ante la ley, en razón de la diferencia de tratamiento a los haitianos en comparación con la recibida por otros grupos, como los cubanos.*
- *Violación del derecho a recurrir a los tribunales, para garantizar el respeto a los derechos legales de los refugiados.*

59. En el informe anual de 1993, la Comisión pasa revista a la situación de los refugiados en el continente y expresa su continua preocupación por la permanencia del fenómeno del desplazamiento de refugiados. Así, se realizan informes especiales por la situación en Perú, Guatemala y Haití.

60. Se señalan también la situación en otras zonas conflictivas, tales como Colombia,<sup>14</sup> El Salvador<sup>15</sup> y Nicaragua.

---

<sup>13</sup> CIDH, *Caso Comité Haitiano de Derechos Humanos y otros contra Estados Unidos*, Caso 10.675, Informe No. 51/96, Decisión en cuanto al mérito, 13 de marzo de 1997.

<sup>14</sup> Se estimaba una cifra de entre 500.000 y 1.000.000 de desplazados internos hasta 1992.

<sup>15</sup> La guerra civil duró 12 años y causó la muerte de 75.000 personas, produciendo el desplazamiento de más de 1.000.000 de individuos.

61. La Comisión resalta que la problemática vinculada a los desplazados internos se ha constituido en un fenómeno en crecimiento en la región, circunstancia que se agrava en razón de la carencia de mecanismos internacionales para supervisar la situación de aquellos.

62. En función de ello, se elaboró una serie de recomendaciones que apuntan a atender la situación, tales como:

- *Que los Estados respeten el principio de no devolución.*
- *Inclusión en las legislaciones internas de la definición ampliada de refugiado que se adoptó en la Declaración de Cartagena, así como la de desplazado interno de los principios de CIREFCA.*
- *Aseguramiento de recursos legales internos para contrarrestar las posibles violaciones a los derechos humanos de los refugiados, asilados, desplazados internos y repatriados.*
- *Inclusión del tema de los refugiados y desplazados internos en las agendas de las instituciones de finanzas y desarrollo.*
- *Exhortación a los Estados que aún no lo hicieron a ratificar la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 relativos a los refugiados.*
- *Reconocimiento del problema de los desplazados internos como asunto de interés internacional que agrava la posibilidad de violaciones de derechos humanos.*
- *La necesidad de que la OEA establezca un mecanismo de alerta temprana, con el fin de alertar a los Estados miembros de condiciones que pudieran provocar desplazamientos y migraciones en masa.*
- *Nombramiento de un grupo de trabajo para analizar el modo de fortalecer los esfuerzos regionales en la materia y tomar medidas complementarias, en combinación con la Comisión y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.*

63. En ocasión del informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado, la Comisión ha tenido ocasión de volver a pronunciarse sobre algunos aspectos relevantes sobre la materia.

64. La Comisión efectúa un detallado análisis de los instrumentos internacionales aplicables en la materia, tanto universales como regionales, y en particular los que están en vigor para Canadá, donde toma posición sobre algunos aspectos esenciales del régimen.

65. Así, al referirse a la Convención de 1951, sostiene que “la obligación suprema de los Estados Partes es la de respetar la prohibición de devolución (*non-refoulement*) contemplada en el artículo 33 de la Convención”.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 40 rev., 28 de febrero de 2000.

66. En la interpretación de la Comisión, la prohibición de devolución “significa que cualquier persona reconocida como refugiado o que solicita reconocimiento como tal, puede acogerse a esta protección para evitar su expulsión. Esto necesariamente implica que esas personas no pueden ser rechazadas en la frontera o expulsadas sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones”<sup>17</sup>.

67. En ese sentido, considera que “los términos específicos de estos instrumentos son complementarios, y en ciertos aspectos, ampliados por un conjunto de instrumentos internacionales sobre derechos humanos, así como por ciertas disposiciones del derecho humanitario internacional. En virtud de esta red de protecciones, los Estados están obligados a abstenerse de tomar medidas contrarias al principio de asilo, tales como la devolución o expulsión de solicitantes de asilo o refugiados en contra de los derechos humanos internacionales, el derecho humanitario y las leyes sobre refugiados”<sup>18</sup>.

68. En el marco de la legislación específicamente aplicable a Canadá, la Comisión hace referencia a algunas consideraciones acerca del alcance del derecho de asilo consagrado por la Declaración Americana. Así, sostiene que si bien éste no implica garantía alguna de que será otorgado, sí exige necesariamente que el peticionario tenga derecho a ser oído al presentar la solicitud.

69. Tal circunstancia es tomada en cuenta por la Comisión en el análisis de la legislación interna canadiense, en particular respecto a la preselección de admisibilidad por motivos de criminalidad, seguridad nacional y orden público.

70. Precisamente es con respecto a las personas consideradas inadmisibles por motivos de criminalidad y similares, que la naturaleza del proceso de selección ha generado la inquietud de la Comisión, que manifestó su preocupación por que “las disposiciones de exclusión sean aplicadas en primera instancia por funcionarios de Inmigración del Departamento de Ciudadanía e Inmigración”,<sup>19</sup> observando que los peticionantes de asilo carecen del derecho a que se les ponga a disposición un asesor legal proporcionado por el Estado, en la etapa previa a la audiencia.

71. En este aspecto, se vincula al derecho de buscar asilo con la oportunidad de presentar su solicitud eficazmente ante una instancia plenamente competente para tomar decisiones, considerando tanto la Comisión como el ACNUR que quienes están mejor capacitados para formular las determinaciones de elegibilidad son “los encargados de interpretar y aplicar la legislación y la política sobre refugiados”<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> *Ibidem*

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*

<sup>20</sup> *Ibidem*.

72. Sin perjuicio del gran espectro que se promueve en cuanto a la aplicación de este derecho, la Comisión ha trazado recientemente su posición respecto del asilo y su relación con los crímenes internacionales.

73. En ese aspecto, el asilo, como institución destinada a la salvaguardia y protección de personas cuya vida y/o libertad se encontraren amenazadas o en peligro en razón de violencia o persecución derivadas de acciones u omisiones de un Estado, reconoce limitaciones.

74. Entre ellas se destaca la prohibición de conceder asilo a individuos respecto de los cuales hubiera “serios indicios para considerar que han cometido crímenes internacionales, tales como crímenes de lesa humanidad (concepto que incluye la desaparición forzada de personas, tortura y ejecuciones sumarias), crímenes de guerra y crímenes contra la paz”.<sup>21</sup>

75. La Comisión, haciendo referencia a la obligación de los Estados de prevenir, investigar y sancionar toda violación a los derechos reconocidos por la Convención Americana de Derechos Humanos, recuerda que ya se ha manifestado a favor de reconocer que en función de la evolución normativa del derecho internacional se ha consolidado la jurisdicción universal, en virtud de la cual cuando un Estado no quiera o no pueda ejercer su jurisdicción penal respecto de crímenes reputados internacionales, cualquier Estado tiene autoridad para “perseguir, procesar y sancionar a quienes aparezcan como responsables de dichos crímenes internacionales, aun aquellos cometidos fuera de su jurisdicción territorial o que no guarden relación con la nacionalidad del acusado o de las víctimas, puesto que tales crímenes afectan a la humanidad entera y quebrantan el orden público de la comunidad mundial”.<sup>22</sup>

76. En línea con estos argumentos, la Comisión considera una “total desnaturalización de la institución del asilo el otorgar tal protección a personas que abandonen su país para eludir la determinación de su responsabilidad como autores materiales o intelectuales de crímenes internacionales”,<sup>23</sup> señalando asimismo que “La institución del asilo supone que la persona que pide protección es perseguida en su Estado de origen, y no que es apoyada por éste en su solicitud”.<sup>24</sup>

77. En conclusión con lo expuesto, la Comisión recomienda a los Estados miembros la abstención de otorgar asilo a presuntos autores materiales o intelectuales de crímenes internacionales.

---

<sup>21</sup> CIDH, “El Asilo y su relación con los crímenes internacionales” (20 de octubre de 2000), OEA/Ser./L/V/II.111, Doc. 20 Rev., en *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000*, Washington, OEA, 16 abril 2001, Capítulo VI Estudios Especiales

<sup>22</sup> *Ibídem*

<sup>23</sup> *Ibídem*.

<sup>24</sup> *Ibídem*.

78. Estas manifestaciones de la Comisión reproducen la política que ha mantenido la OEA sobre el tema, y en particular a raíz de la cuestión suscitada con la solicitud de asilo en Panamá de Vladimiro Montesinos, ex asesor del entonces presidente del Perú, Alberto Fujimori.

79. Resulta evidente que ésta, en la convicción de que se estaba desnaturalizando la institución del asilo como sistema de protección a los perseguidos por un Estado, aprovechó la ocasión para señalar acertadamente cuáles son los límites de éste, identificando claramente a los destinatarios reales del sistema.

80. En tal sentido, el propio secretario general de la OEA, César Gaviria, tres días después de la declaración de la Comisión, emitió un comunicado sobre la situación en Perú, donde da por “agotada cualquier gestión en relación con la petición de asilo del Señor Vladimiro Montesinos ante el gobierno de Panamá o ante cualquier otro”.<sup>25</sup>

81. Asimismo, el secretario general manifiesta que en su opinión, “el Señor Montesinos tiene cuentas pendientes con la justicia peruana” y que “sus acciones fueron observadas con asombro e indignación en todo el mundo, e imponen al gobierno del Perú y a las Fuerzas Armadas una conducta de distancia y alejamiento de él en la toma de decisiones públicas”.<sup>26</sup>

82. En definitiva, podemos concluir con las siguientes consideraciones:

- *La Comisión ha manifestado su preocupación por el asilo y la protección de los refugiados por lo menos desde el reseñado informe de 1965.*
- *A través de su actividad en la defensa de los derechos humanos en el hemisferio, ha aportado sustanciales recomendaciones, muchas de las cuales fueron tomadas por la Asamblea General de la Organización, en particular sobre la necesidad del respeto de los principios esenciales que hacen a la institución del asilo y a la protección de los refugiados, tales como el principio de no devolución, su carácter humanitario y apolítico, la ampliación del concepto de refugiado incluyendo a los desplazados internos, la necesidad de adoptar medidas internas de protección, la importancia de la cooperación internacional en materia de refugiados, y la necesaria vinculación entre el derecho de las personas a buscar y recibir asilo con la posible violación de derechos humanos fundamentales, entre otros importantes aportes.*
- *A través de su actividad de control del respeto de los derechos humanos reconocidos por la Declaración y la Convención Americana, la Comisión ha contribuido en gran medida a estimular el respeto al derecho de los refugiados, y a promover la adopción de medidas en el marco regional tendientes no sólo a actuar frente a la emergencia, sino a combatir*

---

<sup>25</sup> Comunicado de prensa de la Secretaría General de la OEA, C-188-00, Washington, 23 de Octubre de 2000.

<sup>26</sup> *Ibidem.*

*las causas que generan desplazamientos masivos y exilios forzados de personas, destacando la importancia de consolidar los procesos democráticos en la región y de fortalecer la vigencia del Estado de Derecho como fundamento esencial para que el efectivo respeto de los derechos fundamentales sea material y jurídicamente viable.*

#### **IV. La Corte Interamericana de Derechos Humanos frente al Asilo y la protección de los refugiados**

83. La Corte IDH, órgano jurisdiccional del sistema regional de protección, a la fecha no ha tenido oportunidad de desempeñar un papel directo y relevante en materia de protección de los refugiados. Sin embargo, resulta importante destacar algunos pronunciamientos de este Tribunal que pueden resultar de utilidad en materia de asilo.

84. De esta manera, encontramos que en el caso *Villagrán Morales y otros* la Corte realizó una interpretación extensiva de la Convención Americana con el propósito de utilizar disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño para fijar el contenido y alcances de la disposición general establecida en el artículo 19 de la Convención Americana (Derechos del Niño), y de esta manera definir las obligaciones que el Estado tenía en relación con los denominados “niños de la calle”<sup>27</sup>.

85. Este método interpretativo ya había sido previsto en la Opinión Consultiva No. 1 relativa a “otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte”, la cual se pronunció en favor de la tendencia integrativa entre los sistemas regional y universal<sup>28</sup>. El mismo resulta de especial importancia en la protección de los refugiados y solicitantes de asilo ya que posibilita a la Corte el dar contenido al *derecho de buscar y recibir asilo*, contemplado en el artículo 22.7 de la Convención Americana, a la luz, *inter alia*, de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.

---

<sup>27</sup> Corte I.D.H., *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros)*, Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C No. 63, párr. 192-194. Asimismo, esta idea también fue expresada por el actual Presidente de la Corte, Juez Cançado Trindade, en su voto razonado en la sentencia sobre excepciones preliminares en el *caso Las Palmeras*.

<sup>28</sup> En esa línea, se suele citar la opinión de los entonces jueces de la Corte Interamericana, P. Escalante y Cisneros Sánchez, quienes consideraban que los principios y normas del sistema universal estaban integrados en el sistema americano, y por ello los principios y normas del derecho de los refugiados de las Naciones Unidas forman parte también del derecho del sistema americano. Ver Piza Escalante y Cisneros Sánchez, “Algunas ideas sobre la incorporación del derecho de asilo y de refugio al sistema interamericano de derechos humanos”, en *Asilo y Protección Internacional de refugiados en América Latina*, Universidad Autónoma de México (UNAM), México, 1982, Conclusión 7, pág. 110

86. Asimismo, en el caso *Baena Ricardo y otros* la Corte declaró que las garantías judiciales del artículo 8 de la Convención Americana deben ser observadas en todas las instancias procesales, ya sea de carácter judicial o administrativo, en las que se afecten los derechos de los individuos.<sup>29</sup> En consecuencia, aunque no fue mencionado expresamente, debe entenderse que estas garantías también deben respetarse en el *procedimiento para la determinación de la condición de refugiado*.

87. También se señala con frecuencia como relacionadas con esta temática las medidas provisionales dispuestas por la Corte en el caso “Haitianos y Dominicanos de Origen Haitiano en la República Dominicana”, en el que se denunciaron expulsiones masivas de estas personas por parte del gobierno de la República Dominicana.

88. Si bien estas medidas no se refieren directamente a la problemática de los refugiados, sino a la migración y a la existencia de prácticas discriminatorias en razón del origen, nacionalidad y color de la piel, cabe resaltar el aporte realizado por la Corte Interamericana, aplicable por analogía, para el tratamiento del problema de los refugiados a través de la resolución que comentamos, en particular por la decisión de evitar la práctica de las expulsiones colectivas, regularizar el procedimiento y las garantías de las expulsiones y deportaciones, permitir el retorno inmediato de otros de ellos a la República Dominicana y por la protección al derecho de la reunificación familiar. Asimismo, el voto concurrente del juez Cançado Trindade, resulta de gran interés en virtud del enfoque adoptado en el caso a partir del problema del desarraigo, al que hace referencia como un gran desafío actual al derecho internacional de los derechos humanos que debe ser tratado como un problema de dimensión global y teniendo presentes las obligaciones *erga omnes* de protección y no a la luz de la soberanía estatal, pues se trata de una perspectiva también aplicable a la búsqueda de soluciones jurídicas al problema de los refugiados.

89. De igual manera, en las medidas provisionales adoptadas en los casos *Comunidad de Paz de San José de Apartadó y de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó*, la Corte se refirió al derecho a permanecer en el propio lugar de residencia. En ambos casos, el Tribunal ordenó que el Estado pertinente adoptara las medidas necesarias para garantizar *el retorno y la permanencia* de grupos de personas que se habían visto desplazadas internamente como consecuencia de la violencia ejercida en su contra por diversos agentes.

---

<sup>29</sup> Corte I.D.H., *Caso Baena Ricardo y otros*, Sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C No. 72, párr. 124. Por otro lado, la Corte precisó en la misma sentencia que las garantías contenidas en el párrafo segundo del artículo 8 resultan también aplicables en procedimientos relativos a la determinación de derechos “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”, párrafo 125. Sobre el alcance del artículo 8.2 y en esta misma línea, ver también: Corte I.D.H., *Caso del Tribunal Constitucional*, Sentencia de 31 de enero de 2001, Serie C No. 71, párr. 70; y Corte I.D.H., *Excepciones al agotamiento de los recursos internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, Serie A No. 11, párr. 28.

90. Por otro lado, resulta de interés la posición adoptada en la Opinión Consultiva No. 16 titulada “el derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal”, mediante la cual se reconoce la pronta información sobre la asistencia consular como una garantía del debido proceso. Este pronunciamiento tiene particular relevancia para toda persona que ha sido privada de su libertad en el extranjero, entre ellos, claro está, los refugiados y solicitantes de asilo.

91. Finalmente, se debe mencionar que actualmente se encuentra pendiente la solicitud de Opinión Consultiva No. 18 relativa al principio de no-discriminación y los derechos de los trabajadores migrantes, temas muy cercanos y de gran importancia para la protección de los refugiados, debido a la posibilidad de aplicar los estándares por analogía.

## **Anexo Complementario**

### **1. Declaración de Cartagena, 1984**

#### Conclusiones del Coloquio:

El Coloquio ha adoptado asimismo las siguientes conclusiones:

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

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

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

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

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

*Sexta.* Reiterar a los países de asilo la conveniencia de que los campamentos y asentamientos de refugiados ubicados en zonas fronterizas sean instalados al interior de los países de asilo a una distancia razonable de las fronteras con miras a mejorar las condiciones de protección en favor de éstos, a preservar sus derechos humanos y a poner en práctica proyectos destinados a la autosuficiencia e integración en la sociedad que los acoge.

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

*Octava.* Propiciar que los países de la región establezcan un régimen sobre tratamiento mínimo para los refugiados, con base en los preceptos de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 y en la Convención Americana de los Derechos Humanos, tomándose además en consideración las conclusiones emanadas del Comité Ejecutivo del ACNUR, en particular la N° 22 sobre la Protección a los Solicitantes de Asilo en Situaciones de Afluencia en Gran Escala.

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

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

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

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

*Decimotercera.* Reconocer que la reunificación de las familias constituye un principio fundamental en materia de refugiados, el cual debe inspirar el régimen de tra-

tamiento humanitario en el país de asilo y de la misma manera las facilidades que se otorguen en los casos de repatriación voluntaria.

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

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

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

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

## 2. Declaración de San José, 1994

Conclusiones del Coloquio:

Los participantes en el Coloquio han llegado a las siguientes conclusiones:

*Primera.* Reconocer la trascendencia de la Declaración de Cartagena en el tratamiento de las situaciones de refugiados que tuvieron su origen en los conflictos ocurridos en la pasada década en Centroamérica y, en consecuencia, destacar la conveniencia de recurrir a la Declaración para encontrar respuesta a los problemas pendientes y a los nuevos retos surgidos en América Latina y el Caribe en materia de desarraigo.

*Segunda.* Reafirmar la vigencia de los principios contenidos en la Declaración de Cartagena y desarrollados en los documentos *sobre Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina* (1989) y la *Evaluación de la Puesta en Práctica de los referidos Principios y Criterios* (1994), reiterando en particular el valor de la definición de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena, que, por estar sustentada en criterios objetivos, ha probado ser un instrumento humanitario eficaz para apoyar la práctica de los Estados de extender la protección internacional a personas necesitadas de ella, más allá del ámbito de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967.

*Tercera.* Enfatizar el carácter complementario y las convergencias entre los sistemas de protección a la persona establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de

Refugiados y, con el propósito de proporcionar un marco jurídico común, reiterar la conveniencia de que los Estados que aún no lo han hecho se adhieran a los instrumentos internacionales pertinentes. En este contexto, el Coloquio formula un llamamiento a los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 para que adopten las medidas nacionales que garanticen la plena aplicación y promoción de sus normas, así como la supervisión por parte de los órganos competentes previstos en ella.

*Cuarta.* Alentar el compromiso de los gobiernos, de las organizaciones no gubernamentales y de los juristas de la región en favor de la promoción, el desarrollo y la aplicación armoniosa del derecho internacional en materia de derechos humanos, derecho humanitario y derecho de refugiados.

*Quinta.* Instar a los gobiernos a que impulsen, con la colaboración del ACNUR, un proceso de progresiva armonización de normas, criterios y procedimientos en materia de refugiados, basado en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 relativos al estatuto de los refugiados, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración de Cartagena.

*Sexta.* Alentar a los gobiernos a que encuentren, dentro de un marco de concertación, soluciones humanitarias a problemas pendientes de refugiados y de personas desplazadas a raíz de situaciones ya superadas, o en vía de superación, reforzando programas de repatriación voluntaria y reinserción en su lugar de origen; y considerando asimismo, en lo posible, programas que faciliten la integración local, ofrezcan documentación indispensable o regularicen la condición migratoria de dichas personas, con el propósito de evitar que tales problemas se conviertan en nuevas fuentes de tensión e inestabilidad.

*Séptima.* Hacer un llamamiento a los gobiernos para que incrementen la cooperación a nivel continental en la admisión de grupos de refugiados, incluyendo a aquellos que huyen de situaciones previstas en la Declaración de Cartagena, así como animar esfuerzos concertados para encontrar soluciones a los problemas que generan estos desplazamientos forzados.

*Octava.* Reiterar la responsabilidad de los Estados de erradicar, con el apoyo de la comunidad internacional, las causas que originan el éxodo forzoso de personas y, de esta manera, limitar la extensión de la condición de refugiado más allá de lo necesario.

*Novena.* Recalcar la importancia de fomentar la plena observancia de los derechos económicos, sociales y culturales, a fin de coadyuvar a su desarrollo así como a su tutela jurídica.

*Décima.* Reafirmar que tanto los refugiados como las personas que migran por otras razones, incluyendo causas económicas, son titulares de derechos humanos que deben ser respetados en todo momento, circunstancia y lugar. Estos derechos inalienables deben respetarse antes, durante y después de su éxodo o del retorno a sus hogares, debiéndose proveerles además lo necesario para garantizar su bienestar y dignidad humana.

*Decimoprimer.* Enfatizar la conveniencia de mejorar la situación de los niños refugiados y desplazados, tomando en cuenta lo dispuesto específicamente en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.

*Decimosegunda.* Subrayar la importancia de atender las necesidades de las mujeres y niñas refugiadas y desplazadas, particularmente aquellas en estado de vulnerabilidad, en las áreas de salud, seguridad, trabajo y educación; asimismo, alentar la inclusión de criterios basados en el género en el estudio de solicitudes de la condición de refugiado.

*Decimotercera.* Recomendar la participación plena de las poblaciones afectadas, en especial los grupos de mujeres y las comunidades indígenas, fomentando el desarrollo de mecanismos que posibiliten la acción solidaria en el diseño y ejecución de programas orientados a la solución de situaciones de refugiados, retornados y desplazados.

*Decimocuarta.* Propiciar que se aborden en forma integrada las soluciones a los problemas de desplazamiento forzoso, particularmente el retorno y la repatriación voluntaria, en el marco de esfuerzos concertados que garanticen, además de la seguridad y dignidad de los beneficiarios, la durabilidad de la solución. En este sentido, se deben vincular los esfuerzos de reintegración y rehabilitación con programas de desarrollo sostenible de mediano y largo plazo encaminados a aliviar y erradicar la pobreza extrema, a satisfacer las necesidades humanas y a fortalecer los derechos humanos, con igual atención a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

*Decimoquinta.* Destacar la contribución de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos al proceso de paz en Centroamérica y el Caribe por medio de operaciones de mantenimiento de la paz y de mecanismos de verificación del cumplimiento de acuerdos específicos en materia de derechos humanos. Instar, asimismo, a los organismos responsables de dichas operaciones a que consideren favorablemente la solicitud que les formule el Estado correspondiente para continuar sus actividades.

*Decimosexta.* Afirmar que la problemática de los desplazados internos, no obstante ser fundamentalmente responsabilidad de los Estados de los que son nacionales, constituye también objeto de preocupación de la comunidad internacional por tratarse de un tema de derechos humanos que puede estar relacionado con la prevención de las causas que originan los flujos de refugiados. En tal sentido se debe garantizar a las personas que se encuentren en esta situación:

(a) la aplicación de las normas de derechos humanos y, en su caso, del Derecho Internacional Humanitario así como, por analogía, algunos principios pertinentes del Derecho de Refugiados, como el de no devolución;

(b) el reconocimiento del carácter civil de las poblaciones desplazadas y la naturaleza humanitaria y apolítica del tratamiento que les corresponde;

(c) el acceso a protección efectiva por parte de las autoridades nacionales y a la asistencia indispensable, contando con el apoyo de la comunidad internacional;

(d) la atención a los derechos que son esenciales para su supervivencia, seguridad y dignidad, y otros derechos tales como: la documentación adecuada, la propiedad de sus tierras y otros bienes y la libertad de movimiento, incluyendo la naturaleza voluntaria del retorno; y

(e) la posibilidad de lograr una solución digna y segura a su situación de desplazamiento.

*Decimoséptima.* Apoyar las labores del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos; dentro de este marco, propiciar y contribuir a la elaboración de una declaración internacional sobre un conjunto de principios y normas básicas de protección y trato humanitario para todos los desplazados

internos en cualquier situación y circunstancia, sin perjuicio del derecho fundamental a buscar asilo en otros países.

*Decimoctava.* Tomar nota, con particular interés, de los esfuerzos que viene desarrollando la “Consulta Permanente sobre Desplazados Internos en las Américas” como foro regional interagencial dedicado al estudio y tratamiento de los apremiantes problemas que enfrentan las personas desplazadas dentro de sus propios países por motivos similares a los que causan flujos de refugiados.

*Decimonovena.* Destacar el aporte positivo brindado por las iglesias, las organizaciones no gubernamentales y otras instancias de la sociedad civil, en la asistencia y protección a los refugiados, repatriados y desplazados en Latinoamérica y el Caribe, coordinando sus actividades con las de los gobiernos y de las organizaciones internacionales.

*Vigésima.* Hacer un llamamiento a los Estados para que recurran a los foros regionales existentes en materias tales como asuntos económicos, de seguridad y de protección del medio ambiente, con el propósito de que incluyan en su agenda la consideración de temas relacionados con refugiados, otros desplazamientos forzados y migraciones.

*Vigésimoprimera.* Instar a los gobiernos y a los organismos internacionales pertinentes a tomar debida consideración de las necesidades propias de las poblaciones indígenas afectadas por situaciones de desarraigo, con el debido respeto a su dignidad, sus derechos humanos, su individualidad cultural y los vínculos que mantienen con sus territorios ancestrales. En situaciones de desarraigo, se debe garantizar la consulta directa con ellos, la incorporación del enfoque especializado en la materia y la participación plena de las poblaciones indígenas mismas en los programas que las beneficien.

*Vigésimosegunda.* Apoyar los esfuerzos de los países de Latinoamérica y del Caribe para la ejecución de programas de desarrollo humano sostenible, cuyo impacto es crucial tanto desarraigo y migración forzosa; y llamar a los países cooperantes, a las instituciones financieras y la comunidad internacional a que colaboren en estos esfuerzos a través de proyectos de cooperación técnica y financiera.

*Vigésimotercera.* Exhortar al ACNUR a que impulse en los países de América Latina y del Caribe la difusión y promoción, a todos los niveles posibles, de las normas relativas a la protección de los refugiados, incluidas las derivadas de la Declaración de Cartagena, y su vinculación con las normas de Derecho Internacional Humanitario y, en general, de los derechos humanos; así como exhortar al Instituto Interamericano de Derechos Humanos a que continúe con sus esfuerzos de difusión y promoción de esta materia, en estrecha colaboración con otras organizaciones competentes.