**NACIONES UNIDAS**

**A**

**Asamblea General**

Distr.
GENERAL

A/AC.96/830
7 de septiembre de 1994

ESPAÑOL
Original: INGLES

COMITE EJECUTIVO DEL PROGRAMA
DEL ALTO COMISIONADO
45º período de sesiones

# NOTA SOBRE PROTECCION INTERNACIONAL

(presentada por el Alto Comisionado)

## SUMARIO

En el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados presentado a la Asamblea General por conducto del Consejo Económico y Social (E/1994/41) se describen los acontecimientos ocurridos en 1993 en la esfera de la protección internacional de los refugiados.

En la presente nota se examina el concepto fundamental de protección internacional y se estudian maneras de responder a las necesidades de las personas que son de la incumbencia de la Oficina, comprendidas las que no están incluidas en el ámbito de aplicación de la Convención de 1951.

GE.94-03666 (S)

INDICE


| | | Párrafos | Página |
|---|---|---|---|
| I. | ANTECEDENTES E INTRODUCCION . . . . . | 1 - 7 | 4 |
| II. | EL CONCEPTO DE PROTECCION INTERNACIONAL . . . . . | 8 - 18 | 7 |
| | A. La necesidad de protección que tiene el refugiado . . . . . | 8 - 11 | 7 |
| | B. El contenido de la protección internacional . . | 12 - 13 | 9 |
| | C. Instrumentos de protección internacional . . . | 14 - 18 | 10 |
| III. | LA NECESIDAD DE PROTECCION INTERNACIONAL: IDONEIDAD DE LOS INSTRUMENTOS JURIDICOS DISPONIBLES . . . . . | 19 - 43 | 12 |
| | A. Pertinencia y limitaciones de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 . . . . . | 20 - 29 | 13 |
| | 1. Interpretaciones diversas de la definición de refugiado . . . . . | 22 - 25 | 13 |
| | 2. Aplicabilidad de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 en situaciones de afluencia masiva . . . . . | 26 - 29 | 16 |
| | B. Aspectos jurídicos de la protección internacional de los refugiados que no están cubiertos por la Convención de 1951 ni el Protocolo de 1967 . . . . . | 30 - 43 | 17 |
| | 1. Ampliación de la competencia del Alto Comisionado . . . . . | 31 - 32 | 18 |
| | 2. Instrumentos regionales sobre refugiados . | 33 - 37 | 19 |
| | 3. Protección internacional en los casos en que no son de aplicación los instrumentos internacionales sobre refugiados . . . . . | 38 | 21 |
| | 4. Preservación de la protección internacional para todos los que la necesiten en otras regiones . . . . . | 39 - 41 | 21 |
| | 5. Deficiencias del actual sistema de protección internacional para los refugiados . . . . . | 42 - 43 | 23 |

INDICE (continuación)


| | | Párrafos | Página |
|---|---|---|---|
| IV. | FORMA DE SUBSANAR LAS DEFICIENCIAS DE LA PROTECCION INTERNACIONAL: ¿COMO SE PUEDE CONSEGUIR QUE LA PROTECCION INTERNACIONAL LLEGUE A TODOS LOS QUE LA NECESITAN? . . . . . | 44 - 57 | 24 |
| | A. Enfoques posibles . . . . . | 44 | 24 |
| | B. La protección temporal como instrumento prágmatico para atender las necesidades de protección internacional de los refugiados, incluidos los que no están amparados por la Convención de 1951 . . . . . | 45 - 51 | 25 |
| | C. Consideración de posibles enfoques . . . . . | 52 - 57 | 29 |
| V. | LA NECESIDAD DE PROTECCION EN LOS PAISES DE ORIGEN . . . . . | 58 - 67 | 31 |
| VI. | CONCLUSION . . . . . | 68 - 69 | 35 |

# I. ANTECEDENTES E INTRODUCCION

1. La huida y el exilio de los 20 millones de refugiados que hay en el mundo y que abandonaron sus hogares y países de origen es la trágica consecuencia de la incapacidad o la negativa de los gobiernos respectivos a asumir su responsabilidad de garantizar el respeto de los derechos humanos, comprendido el derecho a la seguridad personal, de todos los individuos y los grupos que residen en su territorio. La falta de protección dentro de las fronteras nacionales, de la que las corrientes de refugiados son un síntoma, afecta asimismo a las personas internamente desplazadas y a otras personas que todavía no han buscado la seguridad en otro país o bien no han conseguido llegar a éste. En el actual período de transición y convulsiones en los asuntos mundiales, cuando nuevos Estados acceden a la independencia o la recuperan mientras otros se ven desgarrados por la violencia fraticida, hay una proliferación alarmante de los conflictos étnicos y sectarios, que en muchos casos persiguen el fin declarado de expulsar a un grupo de personas de territorio que comparten con otras, violando así no sólo el derecho de esas personas a permanecer en sus hogares en condiciones de seguridad sino también su derecho a regresar alguna vez a esos hogares e incluso su derecho a la propia vida. Como consecuencia de ello es prácticamente seguro que se producirán nuevas corrientes masivas de refugiados, que irán acompañadas de desplazamientos internos y de la persistencia de las actuales situaciones de refugiados. En un contexto internacional que incluye los movimientos migratorios provocados por la pobreza y los trastornos económicos, las presiones demográficas, la degradación ecológica y los conflictos políticos latentes que amenazan estallar en cualquier momento en conflictos violentos nacionales e internacionales, la protección de los refugiados y la solución y la prevención de su problemas plantean complicados retos al ACNUR, a los Estados directamente interesados y a la comunidad internacional en su conjunto.

2. A la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados se le han encomendado las funciones de proporcionar protección internacional a los refugiados, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, y de buscar soluciones para sus problemas. Estas funciones incluyen asegurar, junto con los gobiernos y por su intermedio, la protección jurídica y práctica de los refugiados, movilizar y coordinar el despliegue de los recursos necesarios para asegurar la supervivencia y el bienestar de los refugiados, y fomentar en sus países de origen condiciones que conduzcan a la solución ideal de la repatriación voluntaria y ayuden a prevenir futuros problemas de refugiados. Las situaciones a que la Oficina hizo frente durante el año transcurrido en el cumplimiento de estas funciones conllevaron con demasiada frecuencia padecimientos irreparables y la pérdida de vidas humanas. Las dificultades a que hubo que hacer frente fueron de tal magnitud que obscurecieron prácticamente los progresos realizados en numerosas esferas. En el centro de Africa, nuevas corrientes de refugiados repentinas y masivas desencadenadas por aniquiladores conflictos étnicos y políticos han desbordado la capacidad de recepción de los países vecinos y, a pesar de las medidas de preparación adoptadas para hacer frente a situaciones de emergencia, han superado con mucho la capacidad del ACNUR y de la comunidad internacional para dar una respuesta eficaz y oportuna. El genocidio, la

guerra civil, las enfermedades epidémicas y la falta de alimentos, agua potable, vivienda, instalaciones sanitarias y seguridad personal se han sumado en la tragedia de Rwanda para provocar un desastre humano y una crisis de refugiados de dimensiones catastróficas. Como en los casos de Bosnia y Somalia, la situación planteada en Rwanda pone de manifiesto los límites de la acción humanitaria cuando ésta se desarrolla en medio de un conflicto, así como el alto precio en sufrimientos humanos que puede derivarse del hecho de que la alarma dada con antelación no vaya seguida de medidas oportunas destinadas a evitar el estallido de la violencia o a limitar su alcance. Este tipo de situación plantea asimismo problemas abrumadores en lo tocante a la protección, la búsqueda de soluciones y la prevención de nuevos desastres no sólo para el ACNUR, sino también para otras organizaciones de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales y para toda la comunidad internacional.

3. En otras partes del mundo, además de Africa, persisten situaciones de refugiados ya antiguos, a pesar de los esfuerzos internacionales encaminados a resolver los conflictos que provocaron esas situaciones y que continúan impidiendo su solución. En varias regiones, nuevos refugiados se han visto obligados a huir de los conflictos armados, la violencia generalizada y las graves infracciones de los derechos humanos que tienen lugar en sus países de origen. En algunos casos, los refugiados, los repatriados y otras personas cuya atención incumbe al Alto Comisionado han sido objeto de asesinatos, violaciones, torturas, encarcelamientos injustificados y ataques armados, bien deliberados o producto del fuego cruzado de la guerra civil, en sus campamentos, asentamientos y hogares. En algunos casos, quienes buscaban asilo se han visto rechazados en las fronteras, detenidos o confinados en campos de internamiento en condiciones de gran dureza, interceptados en ruta hacia un país de asilo, y obligados a regresar a los países en los que los refugiados tenían razones fundadas para temer ser objeto de persecuciones.

4. En todos los continentes, los solicitantes de asilo han seguido llegando procedentes de zonas lejanas o próximas, poniendo a dura prueba la capacidad de recepción, las estructuras jurídicas y administrativas y en muchos casos la paciencia y la buena voluntad de los países afectados. La migración no conforme a la ley, el desempleo generalizado y las dificultades económicas que padecen numerosos países de asilo y también la reaparición de sentimientos xenófobos en varios países han seguido ejerciendo gran presión sobre la institución del asilo, que tiene una importancia decisiva para la protección de los refugiados.

5. A pesar de estas dificultades, se ha conseguido avanzar en numerosas esferas, empezando por Africa, donde la transición pacífica de Sudáfrica a un gobierno democrático es un acontecimiento alentador para todo el continente. En vista de que los éxitos de la actuación preventiva pasan por lo general desapercibidos, merece la pena destacar que el establecimiento de la paz en Africa del Sur significa que se ha desactivado lo que amenazaba con convertirse en una crisis de refugiados de grandes proporciones. La repatriación desde países vecinos a Mozambique, realizada ya en más de un 50%, constituye un importante paso para resolver lo que había sido el mayor problema de refugiados de Africa. En otros continentes, los avances

realizados incluyen la prevista conclusión del Plan General de Acción sobre Refugiados Indochinos, los preparativos para la repatriación voluntaria en gran escala a Myanmar, el establecimiento en Georgia de las bases para el regreso de las personas internamente desplazadas a Abjasia, la continuación del regreso y de la reintegración, fomentada y vigilada por el ACNUR, tanto de refugiados como de personas desplazadas en Tayikistán y, en Guatemala, el mejoramiento de las perspectivas de repatriación gracias a los progresos realizados en las negociaciones de paz apoyadas internacionalmente. En todas las regiones, casi todos los gobiernos han seguido respetando, con muy pocas excepciones, los principios del derecho de los refugiados, comprendidos el principio fundamental de la no devolución, el aseguramiento del acceso de los solicitantes de asilo que lo requieran a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado y el ofrecimiento de asilo a millones de personas necesitadas de protección internacional. El renovado respeto del pricipio de la no devolución ha quedado demostrado en las recomendaciones de los órganos regionales relativas al trato que ha de darse a los solicitantes de asilo, en la nueva legislación aprobada en varios países y, concretamente, por el cambio de actitud de un gobierno concreto, que ha pasado de una política de interdicción y regreso involuntario de los solicitantes de asilo a una política de refugio provisional en la región.

6. Habida cuenta de la magnitud de los problemas planteados y de las nuevas tareas encomendadas al ACNUR, particularmente en lo que concierne a actividades relacionadas con la solución y la prevención de problemas de refugiados en los países de origen y en las zonas afectadas por conflictos armados, es esencial adoptar nuevos criterios y estrategias y adaptar los mecanismos y procedimientos del pasado a las necesidades del presente. En tales circunstancias, resulta útil volver a examinar el concepto fundamental de la protección internacional -lo que el concepto significa, a quién tratamos de proteger y por qué- y estudiar la forma en que los instrumentos y mecanismos que se utilizaron en el pasado pueden adaptarse para que respondan mejor a las necesidades presentes y futuras. En la nota sobre protección internacional (A/AC.96/815) publicada el año pasado se hacía hincapié en varias cuestiones fundamentales comprendidas en los temas que analizó en 1992 el Grupo de Trabajo interno sobre Protección Internacional del ACNUR, los cuales habían constituido el tema de la nota del año precedente. En el primero de los documentos citados se analizó el asilo en tanto que instrumento de protección internacional, las consecuencias de las tendencias actuales para el respeto de los principios de la protección, y los esfuerzos realizados por el ACNUR para fomentar la prevención y la solución de los problemas de refugiados mediante el fomento del respeto de los derechos humanos, las actividades destinadas a las personas internamente desplazadas y a otras personas afectadas por las situaciones de conflicto armado, y la repatriación voluntaria. En la presente nota se sigue avanzando en ese análisis, centrándose en un tema fundamental como es la noción misma de protección internacional. En este documento se examina la necesidad de protección internacional como concepto definitorio para determinar que una clase específica de personas, los refugiados, deben ser objeto de especial atención por parte de la comunidad internacional y quedar claramente incluidos en el mandato y las competencias del ACNUR, así como para atender a la necesidad de protección en tanto que principio rector de las acciones que

el Alto Comisionado y la comunidad internacional llevan a cabo en favor de los refugiados. Desde esta perspectiva, la nota examinará la adecuación de los instrumentos jurídicos de que se dispone para asegurar que se concede protección a quienes la necesitan, así como las mejoras que cabe plantearse. En la nota se examinan también brevemente algunos aspectos de la protección internacional relacionados con la prevención de los problemas de refugiados y su solución en los países de origen y en las zonas de conflicto que ya se trataron ampliamente en la nota del año pasado y en la nota sobre los aspectos de las actividades del ACNUR relacionadas con la protección de las personas internamente desplazadas (EC/SCP/87).

7. En la parte II se analiza el significado de la protección internacional, su evolución, su contenido y los distintos instrumentos que se aplican para proporcionarla. En la parte III se analiza la adecuación, y las limitaciones, de los instrumentos jurídicos existentes para atender a las necesidades de los refugiados en materia de protección internacional, mientras que en la parte IV se expone cómo pueden colmarse, o al menos orillarse, las lagunas detectadas, especialmente recurriendo a la protección provisional y a diversas formas de armonización regional e internacional. En la parte V se examina la relación entre el concepto de protección internacional y la función cada vez mayor que la Oficina desempeña en dar soluciones y prevenir situaciones mediante actividades destinadas a los repatriados, las personas desplazadas y otras personas dentro de sus propios países.

## II. EL CONCEPTO DE PROTECCION INTERNACIONAL

### A. La necesidad de protección que tiene el refugiado

8. Al contrario que casi todas las demás personas que abandonan su país, los refugiados tratan de conseguir ser admitidos en otro país no por elección sino por necesidad imperiosa, a fin de escapar a las amenazas que pesan sobre sus derechos humanos más fundamentales y de las que las autoridades de su país de origen no pueden o no quieren protegerlos. Privados de la protección de su propio gobierno, los refugiados tienen que tratar de conseguir la protección necesaria a todo ser humano de las autoridades de un país de refugio y de la comunidad internacional. Esta necesidad vital de protección internacional es lo que distingue más claramente a los refugiados de otros extranjeros.

9. La situación de los refugiados en tanto que extranjeros desarraigados, por lo general con escasos recursos materiales, a menudo carentes de documentación y desprovistos no sólo de la protección de un gobierno sino también de las estructuras protectoras tradicionales que son la familia, el clan y la comunidad, hace que tales personas sean vulnerables por muchos conceptos. La situación de las mujeres refugiadas y de los niños separados de su familia es especialmente precaria. Amenazados ya por la violencia o por los abusos en materia de derechos humanos en su propio país, los refugiados pueden verse enfrentados a peligros adicionales en su marcha hacia un país de refugio, a lo que se añade el riesgo de verse rechazados en las

fronteras de dicho país (o antes incluso de alcanzarlas). Incluso una vez que ha conseguido ser admitido a otro país, el refugiado puede verse enfrentado a los problemas de la violencia, la criminalidad, los abusos de poder y la intolerancia que están presentes en distinto grado en todos los países, pero a los que el extranjero desvalido e indocumentado se ve mucho más expuesto. Por eso, el refugiado o la refugiada necesita seguridad personal, incluida la protección frente a la posibilidad de ser enviado a un lugar en que su vida o su libertad corran peligro. Para sobrevivir en el país de asilo, el refugiado necesita además tener algún medio de subsistencia, así como vivienda, atención médica y otros cuidados básicos. Esto entraña algún tipo de reconocimiento de su situación jurídica que le autorice a trabajar o al menos le permita acceder a la asistencia humanitaria, las prestaciones sociales y la documentación. Además de lo necesario para la supervivencia inmediata, los refugiados necesitan que se respeten los otros derechos humanos fundamentales de que todas las personas deben disfrutar sin discriminación. Por último, todo refugiado necesita una solución a largo plazo que le permita integrarse en la sociedad y llevar una vida normal como auténtico miembro de la comunidad nacional.

10. Cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la definición general de refugiado que se utilizaría en el Estatuto del ACNUR y, con ciertas modificaciones, en la Convención de 1951, decidió ir más allá de anteriores definiciones puntuales, basadas en situaciones específicas, y orientarse a una definición más universalmente aplicable. En las formulaciones casi idénticas que se emplean en el Estatuto del ACNUR y en la Convención de 1951, la falta de protección nacional constituye el núcleo del concepto de refugiado. En dichos instrumentos, se define al refugiado como una persona que está fuera de su país "debido a fundados temores de ser perseguida" por razones específicas y que "no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección del país de su nacionalidad, o que, si carece de nacionalidad, no quiera regresar al país donde antes tenía su residencia habitual" 1/. Mientras que el riesgo de persecución entraña claramente la falta de protección eficaz, la segunda parte de la oración hace de la incapacidad efectiva de obtener la protección del propio país de origen un elemento explícito de la definición del refugiado. (En el caso del apátrida, la imposibilidad de regresar unida al temor fundamentado de ser objeto de persecución establece la necesidad de extender a esa persona la protección internacional prevista para el refugiado.)

11. Habida cuenta de que la necesidad de protección caracteriza la triste suerte de los refugiados y es un elemento decisivo en su identificación como personas de la incumbencia del ACNUR y de la comunidad internacional, proporcionar esa protección constituye el núcleo mismo del mandato del ACNUR. Cuando las Naciones Unidas decidieron en 1949 establecer el ACNUR, la Asamblea General reconoció explícitamente "que la protección internacional a los refugiados incumbe a las Naciones Unidas" (resolución 319 (IV) de la Asamblea General, 3 de diciembre de 1949). (El término "protección internacional a los refugiados" se introdujo por primera vez en las resoluciones del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General relativas al establecimiento de la Oficina 2/.) El objetivo general de la protección internacional se resume en el Preámbulo a la Convención de 1951 en

los siguientes términos: "asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales" de que todos "los seres humanos deben gozar... sin distinción alguna". Así pues, la protección internacional tiene como premisa los principios de los derechos humanos. Desde esta perspectiva de los derechos humanos, la razón de que las Naciones Unidas (término que en este contexto no designa únicamente a la institución sino también a la comunidad de naciones congregadas en su seno) se hagan cargo de la protección internacional de los refugiados parece clara: los derechos y las libertades fundamentales le son garantizados normalmente a la persona por su gobierno. Dado que los refugiados no disfrutan de la protección efectiva de su propio gobierno, este recurso normal no está a su alcance, e incumbe a la comunidad internacional en su conjunto proporcionar la protección "internacional" necesaria para asegurar que los refugiados disfrutan de tales derechos.

## B. El contenido de la protección internacional

12. Habida cuenta de la amplitud del objetivo general de la protección internacional, resulta apropiado que en el Estatuto del ACNUR se describa la función de protección del Alto Comisionado como incluidora de prácticamente todas las actividades que la Oficina lleva a cabo en favor de los refugiados 3/. Como se expone en términos generales en el Estatuto de la Oficina y demuestra la práctica del ACNUR, la protección internacional comporta intentar atender, en colaboración con los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales, las muy variadas necesidades que se plantean como consecuencia de la falta de protección nacional descrita en el párrafo 10. Así pues, la protección internacional comienza por conseguir la admisión, el asilo y el respeto de los derechos humanos básicos, incluido el principio de la no devolución, sin el cual la seguridad e incluso la supervivencia del refugiado corren peligro; esa protección sólo termina con el logro de una solución duradera, idealmente consistente en volver a conseguir que el propio país del refugiado lo proteja. La protección internacional incluye fomentar la concertación de convenciones internacionales destinadas a proteger a los refugiados a escala regional y mundial 4/ y supervisar su aplicación, promover la adopción de medidas legislativas y de otra índole a nivel nacional, y cada vez más a nivel regional, con objeto de asegurar que los refugiados son identificados como tales y que se les conceden el estatuto y el trato apropiados en sus países de asilo, y velar, junto con las autoridades nacionales y a través de ellas, por la seguridad y el bienestar de grupos de refugiados y de refugiados aislados concretos en los países de asilo. La protección incluye asegurar que se toman en cuenta las necesidades especiales de las mujeres refugiadas, en particular las víctimas de la violencia, y también las de los niños, especialmente los separados de su familia. Dado que el objetivo último de la protección internacional debe ser hallar una solución satisfactoria para el refugiado, la función de protección incluye asimismo fomentar en colaboración con los gobiernos y con otros órganos de las Naciones Unidas y órganos internacionales la adopción de medidas destinadas a eliminar o mitigar las causas que provocan la huida de los refugiados, a fin de establecer condiciones que permitan a éstos regresar a sus hogares en condiciones de seguridad y, cuando ello resulte factible, facilitar y cooperar a la

repatriación voluntaria y vigilar que se efectúe en condiciones de seguridad. Si el regreso en condiciones de seguridad no es posible, la protección internacional comporta fomentar y aplicar las soluciones duraderas alternativas que son el reasentamiento o la integración local.

13. Dado que los Estados soberanos son los principales encargados de respetar y garantizar los derechos fundamentales de todas las personas que se encuentren en su territorio y estén sujetas a su jurisdicción 5/, la protección efectiva de los refugiados exige que el gobierno del país de asilo adopte medidas destinadas a ellos. En consecuencia, la función del ACNUR en la prestación de protección internacional comporta, sobre todo, velar por que los gobiernos tomen las medidas necesarias para proteger a todos los refugiados que se encuentren en su territorio, así como a las personas que traten de ser admitidas en las fronteras y que puedan ser refugiados. El cumplimiento de la función de protección internacional encomendada a la Oficina del Alto Comisionado exige la cooperación activa y el apoyo del gobierno interesado, así como el apoyo de los demás países de la comunidad internacional.

### C. Instrumentos de protección internacional

14. Los instrumentos de protección internacional van desde los jurídicos y diplomáticos hasta los materiales y prácticos, desde las convenciones internacionales hasta la legislación nacional, las gestiones diplomáticas para dar asilo a refugiados individuales amenazados con ser devueltos a su país, medidas concretas como proporcionar raciones alimentarias básicas o agua potable, e incluso la plantación de setos defensivos de espino en torno a los asentamientos de refugiados. La presencia en el campo y el libre acceso a los refugiados (incluidos los solicitantes de asilo cuya condición de refugiado no ha sido establecida) de personal del ACNUR y otros organismos responsables de su protección han resultado ser "instrumentos" de importancia crucial que son complemento indispensable de las actividades de protección en los ámbitos jurídico y político. La protección práctica sobre el terreno requiere unas estrechas relaciones de trabajo con los funcionarios nacionales en todos los niveles, en particular con aquéllos que están en contacto directo con los refugiados. Como la asistencia material es a menudo esencial para la supervivencia de los refugiados, puede ser también una condición sine qua non de la protección internacional. Otros instrumentos de la protección internacional son el reasentamiento de emergencia en terceros países -o la asistencia para regresar al país de origen- cuando los refugiados están en peligro o les es imposible de algún modo permanecer en el país de acogida; la información pública para promover la comprensión de los problemas de los refugiados y suscitar así apoyo para unas generosas políticas de acogida; los sistemas y redes de información para informar con exactitud y a su debido tiempo sobre los países de origen, con objeto de identificar correctamente a las personas necesitadas de protección y evitar el mal empleo de los procedimientos de asilo; la enseñanza y otras actividades de promoción, para estimular la comprensión de los problemas y las necesidades de los refugiados y de los principios del derecho en esta materia; la capacitación de funcionarios encargados de determinar la condición de refugiado, administradores de campamentos, guardias fronterizos, personal de las

organizaciones no gubernamentales y personal del ACNUR; el asesoramiento a refugiados y solicitantes de asilo individuales; y la formulación y difusión de directrices para atender a las necesidades prácticas de protección de categorías específicas de refugiados, tales como niños y mujeres; registro, documentación, búsqueda de familiares y atenciones adecuadas para los niños separados de sus familias; y programas especiales para mujeres y otros refugiados víctimas de actos de violencia. Los instrumentos de protección pueden ser utilizados tanto por el ACNUR como por las autoridades nacionales responsables de los refugiados, así como por las organizaciones no gubernamentales, que en muchos países desempeñan un papel reconocido y valioso en la protección de los refugiados.

15. Aunque está claro que la expresión "protección jurídica y política" no basta ya para abarcar todo el ámbito y la protección internacional, los instrumentos jurídicos internacionales, así como los principios internacionalmente aceptados y las normas contenidas, por ejemplo, en las resoluciones de la Asamblea General, las conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR, las decisiones judiciales y la opinión de los entendidos, son instrumentos esenciales para la protección de los refugiados. El sistema internacional para la protección de los refugiados tiene como elementos jurídicos centrales la Convención de las Naciones Unidas de 1951 y el Protocolo de 1967 relativo al estatuto de los refugiados. (La adhesión de Tajikistán y Dominica y la sucesión de la antigua República Yugoslavia de Macedonia eleva a 127 el número de Estados que son Partes en uno de esos instrumentos o en ambos.) Estos son los únicos instrumentos universales, y la expresión más clara de solidaridad internacional, para la protección de los refugiados. Las disposiciones de la Convención siguen siendo el criterio para juzgar cualesquiera medidas de protección y trato de los refugiados. Su disposición más importante, el principio de no devolución contenido en el artículo 33, es la piedra angular de la protección internacional. El ACNUR desempeña un papel central en este marco internacional, incumbiéndole según su estatuto la función de promover y supervisar la aplicación de las convenciones internacionales para la protección de los refugiados, mientras que los Estados Partes tienen la responsabilidad correspondiente, en virtud del artículo 35 de la Convención y del párrafo 1 del artículo II del Protocolo, de cooperar con la Oficina en el ejercicio de sus funciones.

16. La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 tienen como complemento algunos instrumentos regionales sobre los refugiados, en particular la Convención de la OUA de 1969 que rige los aspectos inherentes a los problemas de los refugiados en Africa y, en cuanto a América Latina, la Declaración de Cartagena de 1984. El sistema se ha reforzado además mediante un creciente número de leyes nacionales relativas a la admisión, el reconocimiento y la protección de los refugiados. Los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario son valiosos elementos adicionales de la protección internacional.

17. A medida que la Oficina del Alto Comisionado se siente llamada cada vez más a brindar protección y asistencia humanitaria en zonas de conflicto armado o cerca de ellas y en los países de origen, surgen nuevos problemas que requieren el desarrollo de nuevos instrumentos de protección. Se trata

de la diplomacia humanitaria en los planos nacional y local, una coordinación más estrecha con los órganos políticos de las Naciones Unidas y con las organizaciones regionales, mejores relaciones de trabajo con los militares tanto en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz o pacificación y apoyo logístico a la asistencia humanitaria como para la protección física de los refugiados y las personas desplazadas, y una más intensa cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja y con los equipos de vigilancia de derechos humanos. En las situaciones de conflicto el Convenio de Ginebra de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra y los Protocolos adicionales de 1977 adquieren particular importancia entre los instrumentos jurídicos disponibles. Cuando la Oficina desarrolla actividades de protección y asistencia en favor de personas que se encuentran en sus propios países, la legislación sobre refugiados en cuanto tal no es aplicable. Los instrumentos jurídicos básicos de protección son la ley nacional y las normas internacionales de derechos humanos y derecho humanitario.

18. Tanto en los países de origen como en los de asilo, las leyes pueden servir como principios orientadores e instrumentos de protección, pero para que consigan su objetivo es preciso que sean respetadas y aplicadas. Para ello se requiere que los gobiernos tengan voluntad política y medios de aplicarlas. Cuando los gobiernos carecen de medios para proteger a los refugiados o a sus propios ciudadanos, necesitan recibir asistencia de la comunidad internacional para hacerlo. En muchas de las más difíciles situaciones con que se enfrenta actualmente el ACNUR, el problema de poner en práctica los principios jurídicos y humanitarios reconocidos es crítico. La retirada de elementos armados de los campamentos de refugiados, la prevención de ataques, intimidación y hostigamiento de refugiados y repatriados por elementos extraños y también por miembros de su propio grupo nacional o étnico, la clara separación entre refugiados y personas que no tienen tal categoría o no merecen protección internacional, y la aplicación del derecho humanitario son algunas de las tareas urgentes que es preciso realizar para asegurar la protección y el bienestar de los refugiados, así como de las poblaciones locales, y para facilitar la solución de la repatriación voluntaria. El cumplimiento del mandato internacional de protección del Alto Comisionado en estas situaciones requiere la cooperación con los gobiernos y otros organismos y órganos del sistema de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional en general, actuando cada uno con arreglo a sus propios mandatos complementarios en las esferas política y jurídica, así como en la humanitaria.

## III. LA NECESIDAD DE PROTECCION INTERNACIONAL: IDONEIDAD DE LOS INSTRUMENTOS JURIDICOS DISPONIBLES

19. Uno de los principales problemas con que se enfrenta el ACNUR al ofrecer protección internacional es la cuestión de la idoneidad de los instrumentos, en particular los instrumentos jurídicos, disponibles para realizar la tarea. ¿En qué medida hay desajustes entre el ámbito que cubren los instrumentos internacionales y las categorías de personas que realmente necesitan protección internacional? En caso de que tales desajustes existan, ¿qué se debe y se puede hacer para remediarlos?

## A. Pertinencia y limitaciones de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967

20. En los 40 años transcurridos desde que entró en vigor, la Convención de 1951, con su complemento el Protocolo de 1967, ha resultado ser suficientemente flexible para facilitar la protección internacional a refugiados que huyen de una amplia variedad de amenazas para sus vidas y sus derechos fundamentales en sus países de origen. Estos instrumentos continúan constituyendo una base jurídica firme para asentar la protección de refugiados individuales que escapan de regímenes opresivos de todo color, así como para los grupos que huyen del tumulto que a menudo acompaña a los cambios o a los intentos de cambio en los sistemas no democráticos de gobierno. De hecho, en la era que ha seguido a la guerra fría, cuando parecen cada vez más frecuentes los conflictos internos que producen opresión por motivos étnicos y religiosos tanto como políticos, dando lugar a importantes corrientes de refugiados, es evidente que siguen siendo pertinentes los motivos para la concesión del estatuto de refugiado contenidos en la definición de la Convención de 1951.

21. Pese a la directa pertinencia de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 en muchas o quizá la mayoría de las situaciones contemporáneas de refugiados, las categorías de las personas a las que los Estados aceptan como "refugiados" en virtud de estos instrumentos y la legislación y la jurisprudencia nacionales correspondientes no incluyen a todos los reconocidos por la comunidad internacional, y a menudo por esos mismos gobiernos, como necesitados de protección internacional por el peligro que corren en su propio país. Las discrepancias entre los refugiados reconocidos en virtud de la Convención de 1951 y el grupo más amplio de personas necesitadas de protección internacional provienen en parte de la forma en que la definición de "refugiado" en la Convención de 1951 ha sido interpretada por algunos Estados, en parte de la forma en que se ha aplicado la Convención juntamente con el Protocolo de 1967, y en parte de las limitaciones inherentes a los propios instrumentos. Otra limitación de la efectividad de la Convención y del Protocolo sobre refugiados resulta del hecho de que algunos Estados, entre ellos algunos de los más importantes países de asilo, no se han adherido todavía a esos instrumentos, o continúan manteniendo la limitación geográfica a los refugiados procedentes de Europa. En los párrafos siguientes se examinará la índole de estos "desajustes" dentro del alcance efectivo de estos instrumentos jurídicos clave, y lo que se ha hecho o se podría hacer para remediarlos.

### 1. Interpretaciones diversas de la definición de refugiado

22. La mayoría de los Estados convienen con el ACNUR en que la Convención y el Protocolo se aplican a los refugiados de guerras civiles que tienen buenas razones para temer persecuciones por causa de su religión, origen étnico, clan o supuesta opinión política. Muchos Estados convienen también en que persecución en el sentido de la Convención de 1951 puede ser la procedente no sólo del gobierno sino también de las autoridades de facto o de otros grupos en situaciones en que el gobierno nacional no quiere o no puede en la práctica brindar a las personas afectadas la protección que les permitiría

permanecer con seguridad en el país o regresar a él. En algunos países, sin embargo, las autoridades competentes, incluidas las administrativas y las judiciales, han interpretado los términos de la definición de refugiado -en particular las palabras "fundados temores de ser perseguida"- en el sentido de que se precisa una amenaza de persecución por el gobierno legítimo o la denegación deliberada de protección por ese gobierno al individuo de que se trata. Algunas autoridades sostienen, además, que las personas que huyen de un conflicto armado no pueden ser consideradas como refugiados en virtud de la Convención de 1951 a menos que se les "singularice" con un trato diferente al que espera a otros miembros de su comunidad. En consecuencia, los refugiados que huyen de la persecución religiosa o étnica por las autoridades de facto que controlan una parte de su país de origen, en medio de una guerra civil en la que es efectivamente imposible para ellos encontrar seguridad en otro lugar de su país, han sido rechazados como refugiados en el sentido de la Convención y el Protocolo en ciertos países. (Sin embargo, una vez admitidos, casi siempre reciben la autorización para permanecer temporalmente en el país por razones humanitarias.) En países vecinos, otros "refugiados de guerra" en idénticas circunstancias han sido aceptados como refugiados con arreglo a la Convención de 1951.

23. Puesto que este problema particular de las disparidades en el ámbito de protección comienza, en cierto sentido, con la definición de "refugiado" en la propia Convención de 1951, así como con la definición muy similar, adoptada algunos meses después, en el Estatuto del ACNUR, es útil en este punto considerar brevemente ciertos aspectos de la historia de la redacción de estos documentos. De los trabajos preparatorios resulta claro que la definición básica de refugiado adoptada pretendía, y así lo entendieron los redactores, abarcar a todos los que estaban entonces necesitados de protección internacional. Respecto a la Convención, que define las responsabilidades de los Estados, los representantes de los Estados que participaron en la redacción tuvieron cuidado no obstante de limitar las futuras obligaciones jurídicas de sus países, incluyendo una fecha límite (los refugiados tenían que serlo "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951") y una limitación geográfica facultativa (a los refugiados como resultado de los acontecimientos ocurridos "en Europa"). A ninguna de estas limitaciones se sometieron el mandato y la competencia del Alto Comisionado, ni la responsabilidad de las Naciones Unidas en su conjunto, que se extendió también a los refugiados que pudieren verse obligados a huir como resultado de acontecimientos ocurridos después del 1º de enero de 1951. Desde el principio, pues, hubo una disparidad entre las categorías de personas a las que el Alto Comisionado tenía la obligación de ofrecer protección internacional en nombre de las Naciones Unidas y las obligaciones jurídicas aceptadas por cada uno de los Estados miembros. Esta situación se mantuvo formalmente hasta la adopción del Protocolo de 1967 que suprimía la fecha límite y hasta la retirada de la limitación geográfica por la gran mayoría de los Estados Partes en los dos instrumentos.

24. Conviene notar que los esfuerzos por limitar las obligaciones futuras de los Estados Partes en la Convención sobre Refugiados respecto a las personas necesitadas de protección, a) se redujeron a la inclusión de la fecha límite y la limitación geográfica; b) se basaron en la renuencia a firmar un

"cheque en blanco" para un número imprevisible de refugiados futuros, y c) esta renuencia se superó a la luz de la experiencia, con la adopción del Protocolo de 1967 y el levantamiento por casi todos los Estados de la limitación geográfica. En lo tocante a la definición básica de refugiado, los redactores de la Convención y del Estatuto del ACNUR, incluidos los que urgían a que se abarcara de manera generosa y universal tanto a los refugiados actuales como a los futuros (o "personas no protegidas", como propuso una delegación), y prácticamente sin que se registrara debate, dieron por supuesto que el concepto de estatuto de refugiado basado en el temor bien fundado de persecución era suficiente para abarcar a todos los necesitados de protección internacional a causa de una ruptura con su país de origen. La definición pretendía distinguir entre las personas que no podían regresar a su país de origen u obtener en éste protección a causa de la situación política imperante en él -refugiados- y aquellas otras (incluidas las personas apátridas que tampoco eran refugiados) que no requerían protección internacional. No se revela aquí intención alguna de singularizar a una clase especial de refugiados como más merecedora de protección que otros. Se entendió que la "definición amplia" adoptada abarcaba a "todos los auténticos refugiados" 6/.

25. Como ya se ha indicado, la Convención de 1951 se basa explícitamente en "el principio de que los seres humanos, sin distinción alguna, deben gozar de los derechos y libertades fundamentales" y en el interés de la comunidad internacional, reunida en las Naciones Unidas, "por asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales". (Preámbulo, párrafos primero y segundo.). La Convención se concibió como un medio de "ampliar mediante un nuevo acuerdo" la aplicación de los acuerdos internacionales anteriores referentes a los refugiados y la protección concedida a éstos (idem., párr. 3). La Conferencia de Plenipotenciarios convocada por la Asamblea General para terminar la redacción de la convención y firmarla, expresó, además, "la esperanza de que la Convención... tenga, además de su alcance contractual, un valor de ejemplo, e incite a todos los Estados a otorgar, en la medida de lo posible, a las personas que se encuentren en su territorio como refugiados y que no estén protegidas por las disposiciones de la convención," [a causa de la fecha límite y de la limitación geográfica] "el trato previsto por esta Convención." (Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados y de los apátridas, recomendación E.) Parece claro, según las actas de las sesiones de redacción y según el contexto histórico, que se pretendía que las disposiciones de la Convención recibiesen una interpretación congruente con el espíritu generoso en que se concebían. Para el ACNUR, que participó en la redacción de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967, siempre se ha entendido que la definición básica de refugiado debía tener un significado amplio, y no restrictivo, de conformidad con el objetivo fundamental de brindar protección internacional a todos los que la necesiten.

## 2. Aplicabilidad de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 en situaciones de afluencia masiva

26. Una de las cuestiones relativas a la idoneidad de los actuales instrumentos jurídicos para atender a las necesidades de protección se refiere a la aptitud de la Convención y del Protocolo para tratar de situaciones de afluencia en gran escala de refugiados, en particular cuando se considera que la solución adecuada a largo plazo es la repatriación voluntaria. Hay por lo menos tres aspectos de esta cuestión: si las personas de que se trata son o no "refugiados" tal como los define la Convención; la posible carga sobre los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado; y la idoneidad del trato previsto en la Convención de 1951 cuando la solución duradera que se espera no es la integración sino la repatriación. La primera cuestión se trató parcialmente en los párrafos anteriores y se examina de nuevo en la siguiente sección B relativa a la protección de las personas que quedan fuera del alcance efectivo de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967. Las respuestas a las otras dos cuestiones siguen siendo debatibles, pero parece que las insuficiencias del régimen de la Convención de 1951 en tales situaciones proceden más de la forma en que se ha aplicado la Convención que de sus propias disposiciones.

27. En cuanto a la determinación de la condición de refugiado, no hay nada en las disposiciones de la Convención que impida una determinación colectiva positiva o una determinación provisional, a reserva de una revisión ulterior. Varios países han recurrido a la determinación colectiva cuando la condición de refugiados de las personas afectadas parecía evidente por razones objetivas. Cuando las circunstancias del país de origen son tales que cualquier persona razonable de un grupo particular temería una persecución, puede presumirse el "elemento subjetivo" de la definición de refugiado (es decir el "temor"). Si la determinación colectiva no se considerase adecuada, la reciente experiencia de varios países demuestra que una determinación individual de la condición de refugiado puede ser factible, aunque con algún costo, incluso en situaciones de afluencia en gran escala. Los números de solicitantes individuales de asilo de que se han ocupado en los últimos años las autoridades competentes en algunos de los principales países de asilo, que son equivalentes a una afluencia en gran escala casi según cualquier criterio, demuestra también esta capacidad.

28. La idoneidad de los criterios de la Convención de 1951 para el trato de las situaciones de afluencia en masa cuando se prevé que el regreso al propio país en seguridad será factible en un futuro próximo es una cuestión más compleja. Aparte de la duda sobre si las personas interesadas responden a la definición de refugiado, se plantea la cuestión de si el trato previsto por la Convención tendrá el efecto de desalentar su ulterior repatriación. Aunque la condición de refugiado según la Convención de 1951 es siempre provisional, en el sentido de que la Convención deja de aplicarse si las circunstancias que dieron origen a la condición de refugiado desapareciesen (art. 1, párrs. 5 y 6 de la sec. C), muchas de las disposiciones contenidas en los capítulos II, IV y V de la Convención, relativos a empleo, bienestar y medidas administrativas, ayudan claramente a facilitar la integración de los

refugiados en el país de asilo. El generoso trato otorgado por muchos Estados, con el aliento del ACNUR, a los refugiados reconocidos en virtud de la Convención es tal que algunos de esos Estados han expresado su preocupación respecto a la extensión de estos beneficios a los refugiados en situaciones de afluencia en gran escala por temor a que se les disuada de la repatriación cuando ésta llega a ser factible.

29. Estrictamente analizada, sin embargo, la Convención misma no parece excluir la posibilidad de programas de reorientación para los refugiados admitidos a título temporal con miras a su ulterior regreso cuando lo permitan las condiciones, más bien que a su plena integración en el país de asilo. Los beneficios concedidos en virtud de varios artículos de la Convención tienen distintos niveles de aplicabilidad según la naturaleza de la permanencia o residencia del refugiado en el país: los derechos más fundamentales (arts. 3 y 33) y algunos otros (véanse, por ejemplo, los artículos 7 (párr. 1), 8 y 13) se extienden a todos los refugiados; otros derechos fundamentales son aplicables a cualquier refugiado presente "en" el país (por ejemplo artículos 2, 4, 20, 22, 27), incluso ilegalmente (véase artículo 31); otras disposiciones se aplican a los refugiados que se encuentren "legalmente" en el país (arts. 18, 26 y 32); mientras que algunos de los beneficios más generosos se concederán "a los refugiados que residan legalmente [lawfully staying -résidant régulièrement] en el territorio" del país de que se trate (arts. 15, 17, 19, 21, 23, 24 y 28; véanse también los artículos 14, 16 (párr. 2) y 25). La historia de la redacción revela que la expresión "que residan legalmente" y su equivalente inglés se basan en el francés, y que se pretendía hacer una distinción entre los derechos fundamentales concedidos a todos los refugiados y otros derechos y beneficios concedidos a los aceptados como residentes legalmente 7/. Aunque en general no se han analizado estas graduaciones en el trato permitidas por la Convención, parece que son compatibles con la protección temporal, en la que se incluye la admisión, un trato humano y el respeto de los derechos fundamentales, incluido el de no devolución, pero que no darían a los refugiados cuya permanencia se prevé que será corta toda la gama de beneficios orientados hacia la integración concedidos a aquellos para los que el asilo se plantea también como la solución duradera. La protección temporal se examina en detalle en la parte IV B.

## B. Aspectos jurídicos de la protección internacional de los refugiados que no están cubiertos por la Convención de 1951 ni el Protocolo de 1967

30. La falta de una cabal correspondencia entre las categorías de personas a las que se refieren la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 y el grupo más amplio de personas necesitadas de protección internacional no es simplemente una cuestión de interpretación amplia o estricta de los elementos de la definición de refugiado, ni de la dificultad de aplicar la Convención de 1951 a situaciones de afluencia en gran escala. Por liberalmente que se apliquen sus estipulaciones, algunos refugiados que huyen de guerras civiles y otras formas de conflicto armado que son las causas inmediatas más frecuentes de la huida de refugiados quedan fuera de la letra de la Convención. Aunque muchos refugiados que escapan de un conflicto armado

tienen efectivamente razones para temer alguna forma de persecución por motivos étnicos, religiosos, sociales o políticos por obra de una o más de las partes en un conflicto, otros huyen normalmente de los efectos indiscriminados del conflicto armado y del correspondiente desorden, lo que incluye la destrucción de los hogares, las cosechas, las reservas de alimentos y los medios de subsistencia, sin elemento alguno específico de "persecución". Aunque está claro que estas víctimas del conflicto requieren protección internacional, incluido el asilo a título por lo menos temporal, es obvio que no encajan en los términos literales de la definición de refugiado en la Convención de 1951 tal como se ha solido aplicar en los últimos 40 años. Los Estados y el ACNUR, reconociendo que estos refugiados de conflictos armados son también personas necesitadas y merecen protección internacional y asistencia humanitaria, han adoptado diversas soluciones para que reciban una y otra. Los esfuerzos para salvar el desajuste entre la necesidad de protección internacional y los principales instrumentos internacionales disponibles para proporcionarla han dado lugar a un más amplio mandato del ACNUR en combinación con la remisión a instrumentos regionales, otros instrumentos internacionales, el derecho internacional consuetudinario y arreglos específicos basados en las políticas humanitarias de los gobiernos.

1. Ampliación de la competencia del Alto Comisionado

31. En cuanto al mandato del Alto Comisionado, resoluciones sucesivas de la Asamblea General han tenido por consecuencia la ampliación de la competencia del Alto Comisionado a los refugiados que huyen de conflictos armados. De diversas maneras, la Asamblea General ha instado periódicamente al Alto Comisionado a que "continúe sus actividades de asistencia y protección a los refugiados comprendidos en su mandato, así como a aquellos a quienes hace extensivos sus buenos oficios o se le pide que preste asistencia, de conformidad con las resoluciones pertinentes de la Asamblea General" 8/. De conformidad con esas resoluciones, y con el firme apoyo del Comité Ejecutivo y de la comunidad internacional en su conjunto, el ACNUR ha tenido por práctica y política regulares y constantes la prestación de protección internacional, la movilización de asistencia humanitaria y la búsqueda de soluciones para los refugiados que han huido de conflictos armados y también para los que han huido de la persecución.

32. Como se podrá comprobar, la terminología empleada respecto de los refugiados que quizá no estén amparados por la definición que figura en la Convención de 1951 (y la que figura en el Estatuto del ACNUR) no es constante ni clara. La expresión "personas desplazadas" se ha utilizado ambiguamente para personas desplazadas dentro y fuera de su país de origen; la expresión "refugiados de quienes se ocupa" no expresa en absoluto la triste suerte de los refugiados y podría referirse a personas no refugiadas de quienes se ocupe la Oficina, como por ejemplo los repatriados, los solicitantes de asilo en general porque pueden ser refugiados, y las personas que se hallen en su propio país y a quienes se haya pedido a la Oficina que les preste protección y asistencia. Con objeto de evitar esas ambigüedades y para que el lego pueda entender claramente lo que significa el tener que huir de su propio país, la Oficina ha adoptado en los últimos años la utilización de

instrumentos regionales como la Convención de la OUA que rige los aspectos inherentes a los problemas de los refugiados, y la Declaración de Cartagena, utilizando el término "refugiado" en una acepción amplia, para referirse a personas que se hallan fuera de sus países y que necesitan protección internacional como consecuencia de una grave amenaza para su vida, su libertad o la seguridad personal en su país de origen, como resultado de la persecución o de conflictos armados, o debido a graves desórdenes públicos.

2. Instrumentos regionales sobre refugiados

33. En Africa, la necesidad de contar con una definición más amplia de los refugiados se puso muy pronto en evidencia después de la aprobación de la Convención de 1951, en relación con las personas que se convirtieron en refugiados como resultado del proceso de descolonización, la lucha por la liberación nacional y la creación de nuevos Estados. La fecha límite del 1º de enero de 1951 aminoró la utilidad de la Convención de 1951 a ese respecto (hasta la aprobación del Protocolo de 1967), y la referencia a fundados temores de ser perseguidos, que se estimó que implicaba la determinación personal del estatuto del refugiado, era difícil de aplicar debido al costo de los procedimientos individuales así como a la falta de un mecanismo establecido para tal finalidad. La definición de la Convención de 1951, además, parecía inapropiada en relación con movimientos en gran escala de refugiados que huían de conflictos armados, casos en los que la motivación individual subjetiva se estimó que era menos pertinente que la necesidad objetiva inmediata de asistencia y protección. La buena disposición de los Estados vecinos a prestar asilo solía ser cosa corriente, y de esta manera se prestaron asistencia y protección, con intervención del ACNUR con arreglo al concepto de sus "buenos oficios", hasta que en 1969 se aprobó la Convención de la OUA que rige los aspectos inherentes a los problemas de los refugiados de Africa.

34. La Convención de la OUA sobre los Refugiados de 1969, utilizaba una definición en dos partes del refugiado, cuya primera parte era la definición del Estatuto del ACNUR y de la Convención de 1951 a la que se había añadido lo siguiente:

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

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha hecho suyas las recomendaciones aprobadas por la Conferencia sobre la Situación de los Refugiados en Africa, celebrada en Arusha, en la que se aceptaron las definiciones de la OUA como la base para determinar el estatuto del refugiado en Africa y se recomendó que la Convención de la OUA sobre los Refugiados, de 1969, que es el complemento regional para Africa de la Convención de 1951, fuera aplicada por las Naciones Unidas y todos sus órganos así como por las organizaciones no gubernamentales que se ocupen de los problemas de refugiados en Africa 9/.

35. La Convención de la OUA sobre los Refugiados, que fue aprobada hace 25 años y que lleva 20 años en vigor, constituye desde muchos puntos de vista un modelo de las disposiciones para la protección internacional de todos los refugiados, tanto si han huido de un conflicto armado como si han huido de una guerra civil, la persecución o, como ha sucedido a menudo, una combinación de esas causas. La utilización de criterios objetivos facilita el reconocimiento de un estatuto del refugiado sobre una base prima facie en el caso de grandes corrientes de refugiados, práctica que en teoría no es incompatible con la Convención de 1951 pero que difiere de la forma sumamente individualizada en que los Estados Partes han solido aplicar este último instrumento. Esos criterios evitan también las posibles fricciones entre Estados que se originan como consecuencia de la idea de que el reconocimiento del estatuto del refugiado en la Convención de 1951 implica una crítica de las autoridades del país de origen.

36. En América Latina, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Pacto de San José de Costa Rica", en que son partes 24 Estados de América Latina y el Caribe, contiene una disposición contra el refoulement (devolución) que, además de amparar a los refugiados que lo son en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, podría aplicarse en determinadas situaciones a otras personas que no están amparadas por esos instrumentos. Más próxima al alcance de la Convención de la OUA sobre los Refugiados está la Declaración de Cartagena, que fue aprobada por un grupo de expertos y representantes gubernamentales en el Coloquio sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, México y Panamá, celebrado en Cartagena (Colombia) del 19 al 22 de noviembre de 1984. Sobre la base del precedente de la Convención de la OUA y la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Declaración recomienda que en la región se utilice "la definición o concepto de refugiado... 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". Aunque la Declaración propiamente dicha no constituye un documento jurídicamente obligatorio, ha sido apoyada en diversas ocasiones por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que ha pedido a los Estados miembros de la OEA que pongan en vigor sus disposiciones por lo que se refiere a los refugiados que estén en sus territorios 10/. La Declaración de Cartagena, cuyo 10º aniversario se conmemora este año, ha sido aceptada por estimarse que ofrecía el marco conceptual para la política de protección de refugiados no solamente en América Central sino también en América Latina en general, y ha sido incorporada a la legislación nacional de varios Estados de América Latina.

37. A diferencia de la Convención de 1951, la Convención de la OEA sobre los Refugiados y la Declaración de Cartagena se refieren explícitamente a la repatriación voluntaria. La Convención de la OEA dispone que el "carácter esencialmente voluntario de la repatriación deberá ser respetado en todos los casos, y no podrá obligarse a ningún refugiado a ser repatriado contra su voluntad" (art. V). También enuncia con detalle las condiciones y los

mecanismos de repatriación. La Declaración de Cartagena reitera "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" (Conclusión decimosegunda).

3. Protección internacional en los casos en que no son de aplicación los instrumentos internacionales sobre refugiados

38. Otra importante categoría de refugiados que no se benefician de la protección oficial de la Convención y el Protocolo son los refugiados que buscan refugio en países que no son partes en esos instrumentos o que han mantenido la limitación geográfica. En algunas regiones, particularmente en Asia occidental, Asia meridional y Asia del sudeste, así como en algunos países de las Américas, hay Estados que han proporcionado asilo por lo menos con carácter temporal a gran número de refugiados, a menudo durante más de un decenio, sin haberse adherido a ninguno de los instrumentos internacionales pertinentes. La mayor parte de los países interesados han reafirmado y demostrado repetidamente su apoyo de los principios fundamentales de la protección, especialmente el principio de no devolución (non-refoulement), reconociendo por lo menos implícitamente su carácter normativo. La mayor parte de esos Estados reconocen y aprecian el papel de protección internacional del Alto Comisionado y han cooperado plenamente con el ACNUR. En vista de las políticas de asilo generosísimas de algunos de esos países sería difícil defender como norma general que las medidas compatibles con los principios de la protección internacional es más probable que se adopten en un país que sea parte en la Convención y el Protocolo sobre los Refugiados que en un país que no lo sea. Sin embargo, existe la tendencia, en los Estados que no son partes en ningún instrumento internacional sobre refugiados, a que los refugiados de determinados países sean aceptados sin problemas mientras que otros, en el mejor de los casos, son apenas tolerados a petición del ACNUR, sobre la base de que la Oficina reconozca que están bajo su mandato. Además, el hecho de no aplicarse los instrumentos internacionales obligatorios significa que la protección de los refugiados dependerá de las normas y la buena voluntad de los gobiernos de que se trate, con la consiguiente incertidumbre y el riesgo de que haya un cambio de política si un nuevo gobierno sintiera menos respeto por la función de protección internacional del Alto Comisionado y por las normas internacionales para la protección de refugiados. En consecuencia, el ACNUR sigue estimulando a los Estados interesados a que se adhieran a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 y a que estudien la utilidad de los instrumentos regionales sobre refugiados para promover enfoques regionales coordinados de los problemas de refugiados sobre la base de la cooperación internacional y la repartición de la carga.

4. Preservación de la protección internacional para todos los que la necesiten en otras regiones

39. En Europa y otros países occidentales no hay instrumentos regionales internacionales que traten concretamente de la protección de los refugiados que hayan huido de un conflicto y que no estén amparados por las

disposiciones de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967. Sin embargo, la práctica seguida por la gran mayoría de esos Estados consiste en ofrecer algún tipo de protección a las personas cuya vida o libertad estarían en peligro como resultado de un conflicto armado o de la violencia generalizada, si hubieran de ser devueltas involuntariamente a sus países de origen. Aunque esas personas no suelen ser elegibles como "refugiados" ni se les suele conceder asilo oficial en el marco de la legislación nacional, se les concede en realidad una especie de asilo provisional amparado por una extensa gama de medidas legislativas, judiciales y administrativas. Esas medidas incluyen arreglos como el de "plazo prolongado de salida voluntaria" y "estatuto protegido temporalmente" en un país; la "clase designada" en otro país, y en otros países el denominado "estatuto B" para las personas a las que no se reconoce como refugiados en virtud de la legislación basada en la Convención de 1951 pero respecto de las cuales hay motivos humanitarios importantes que abogan en contra de devolverlas al país de origen; "permiso temporal para quedarse"; permisos de residencia concedidos por motivos humanitarios o, en el peor de los casos, "tolerancia" o suspensión temporal de la deportación. Algunos Estados han promulgado -y otros están estudiando la posibilidad de hacerlo- legislación especial que se ocupe de los refugiados que huyen de conflictos armados, o están instituyendo la práctica de la "protección temporal".

40. La necesidad de prestar protección internacional a las personas que huyen de un conflicto armado o de luchas civiles, tanto si están amparadas por la definición de la Convención de 1951 como si no, está aceptada generalmente en la práctica por los Estados a título de responsabilidad humanitaria. La protección concedida en esos países a las personas que no quedarían definidas como refugiados en virtud de la Convención de 1951 se concede normalmente como acto humanitario soberano, o como obligación derivada de la legislación nacional (incluidas las disposiciones constitucionales), sin remitirse a las obligaciones jurídicas internacionales. Ahora bien, cabe destacar que muchos de esos países son partes en otros instrumentos internacionales que podrían invocarse en determinadas circunstancias contra la repatriación de refugiados que no lo son en virtud de la Convención, a un lugar en el que su vida, su libertad u otros derechos fundamentales podrían estar en peligro. La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de 1984, en la que son partes 82 Estados, dispone en su artículo 3: "Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución (refoulement) o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura". El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, según ha interpretado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, prohíbe implícitamente la devolución de una persona a un lugar en el que podría correr un riesgo real y sustanciado de sufrir malos tratos en infracción de la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes que se enuncia en el artículo 3. Aunque esos instrumentos no ofrecen una protección contra la devolución (refoulement) tan amplia como la que ofrece en Africa la Convención de la OUA sobre los Refugiados, lo cierto es que suscitan obligaciones internacionales respecto de algunas personas que necesitan protección internacional que no podrían recibir en el marco de la Convención de 1951.

41. Aunque la práctica consistente en conceder a los refugiados refugio temporal o asilo sobre una base temporal se ha seguido frecuentemente en situaciones en que hay grandes afluencias de refugiados en diversas regiones, el ACNUR recomendó oficialmente por primera vez que se concediese "protección temporal" a las personas que huían de conflictos y violaciones de los derechos humanos en la antigua Yugoslavia. En este contexto, la protección temporal ha facilitado un marco de acción concertada para la comunidad internacional, utilizando una diversidad de enfoques, según el sistema administrativo y la legislación de cada país, a fin de facilitar protección internacional a las personas que la necesitaban claramente, sin pararse a determinar primero si se les podía calificar de "refugiados" en virtud de instrumentos internacionales aplicables -la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967- o con arreglo a las legislaciones nacionales. Subsiguientemente varios países introdujeron o adaptaron algunos de los elementos de la protección temporal en relación con los refugiados de otras regiones. Como los elementos básicos de la protección temporal pueden brindar una posibilidad de facilitar protección internacional en situaciones en las que la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 no bastan para atender cabalmente a las necesidades, en la parte IV se examinan detalladamente dichos elementos.

## 5. Deficiencias del actual sistema de protección internacional para los refugiados

42. Los esfuerzos desplegados con miras a colmar la laguna existente entre las necesidades de protección internacional de los refugiados y los instrumentos jurídicos de que se dispone para prestar dicha protección, incluidos los instrumentos regionales, el derecho consuetudinario internacional y arreglos especiales basados en las políticas humanitarias de la mayor parte de los gobiernos, han tenido mucho éxito en la práctica. La Convención de la OUA sobre los Refugiados, en particular, ha proporcionado una firme base en Africa a la protección internacional de los refugiados, en su acepción más amplia. A pesar de que no tiene carácter obligatorio, la Declaración de Cartagena ha contribuido al desarrollo y la aceptación de normas consuetudinarias regionales para la protección de los refugiados que huyen de conflictos en América Latina. Ahora bien, cuando no hay un marco jurídico internacional para la protección de los refugiados, o cuando el marco existe pero no ampara a todos los que necesitan protección, el asilo y la protección dependen de la buena voluntad constante de los gobiernos. A pesar de la generosidad de que han dado pruebas la mayor parte de los países, dicha buena voluntad no es necesariamente permanente ni estable, y puede experimentar notables variaciones como consecuencia de los caprichos de la opinión pública. Además, la protección basada totalmente en la voluntad de los gobiernos suele resultar poco lógica: mientras que millones de refugiados que han huido de conflictos armados y de desórdenes civiles se benefician de un asilo temporal que se les concede ex gratia, a otros muchos se les niega la protección, a menudo por razones políticas o por consideraciones de política exterior relacionadas con su país de origen.

43. Una de las deficiencias de la protección disponible para los refugiados que están fuera del ámbito de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967, en regiones en las que ni la Convención de la OUA ni la Declaración de Cartagena son aplicables, se manifiesta en las decisiones de los Estados de sólo conceder refugio temporal a personas que ya se hallaban en el país de refugio antes de una fecha determinada, sin prever la admisión de otras personas que pudieran hallarse en una situación idéntica después de dicha fecha (aunque la deportación pueda dejarse en suspenso para los recién llegados que consigan entrar en el país). Además, las medidas adoptadas por los Estados, en particular en el marco de acuerdos multilaterales o regionales, para hacer frente a un gran volumen de solicitudes de asilo, incluyendo los procedimientos acelerados y las "solicitudes claramente infundadas" o el envío de los solicitantes a "terceros países seguros", a menudo no incluyen ninguna salvaguardia para los refugiados que huyan de un conflicto armado y no tengan también "fundados temores de ser perseguidos" según estipula la Convención de 1951. Por ejemplo, algunos países devolverán a un solicitante de asilo a un "primer país de asilo" si están convencidos de que esa persona tendrá acceso en dicho país a un procedimiento objetivo para la determinación del estatuto de refugiado con arreglo a la Convención de 1951. No se hace ninguna indagación para saber si un refugiado que ha huido de un conflicto armado, pero que no tiene <u>también</u> temor de ser perseguido, quedaría protegido en dicho país. A fin de poner la seguridad al alcance de todos los que necesitan protección internacional, es indispensable que las salvaguardias que acompañan a esas y otras medidas, como por ejemplo las reglamentaciones en materia de visados, las sanciones a los transportistas y las verificaciones con anterioridad a la salida, o la expedición de visados en los países de origen, tengan debidamente en cuenta a las personas que se ven obligadas a huir de sus países como consecuencia de amenazas a su vida, su libertad y su seguridad personal diferentes de la "persecución".

## IV. FORMA DE SUBSANAR LAS DEFICIENCIAS DE LA PROTECCION INTERNACIONAL: ¿COMO SE PUEDE CONSEGUIR QUE LA PROTECCION INTERNACIONAL LLEGUE A TODOS LOS QUE LA NECESITAN?

### A. <u>Enfoques posibles</u>

44. La comunidad internacional, por conducto de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Comité Ejecutivo, insta periódicamente al Alto Comisionado a que preste protección y asistencia a los refugiados que han huido de conflictos armados y otros "desastres causados por el hombre", así como a aquéllos de quienes se ocupa la Oficina en virtud de su Estatuto. Uno de los problemas críticos con que se enfrenta el ACNUR es la búsqueda de soluciones que garanticen una protección internacional eficaz para todos los que la necesitan, tanto si están amparados por las obligaciones suscritas por los gobiernos en virtud de tratados como si no lo están. Aunque el caso de los instrumentos jurídicos regionales parece indicar el camino a seguir, las esperanzas de ampliar el alcance de los instrumentos internacionales para abarcar a los refugiados que no están amparados por las disposiciones de la

Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 tropiezan con la resistencia de muchos Estados que no desean asumir más obligaciones jurídicas en el plano internacional respecto de los refugiados que las que ya han asumido. Aparte de la posibilidad de concertar convenciones mundiales o regionales para la protección de refugiados en el sentido más amplio de este término, otras opciones incluyen un enfoque análogo a la Declaración de Cartagena pero de ámbito mundial, es decir una declaración de principios rectores para la protección internacional; declaraciones regionales análogas; procesos de armonización regional que recomienden y preludien la adopción de legislaciones nacionales paralelas; respuestas internacionales coordinadas pero de carácter especial para hacer frente a situaciones específicas en materia de refugiados; o un enfoque más amplio, mundial, pero que no engendre obligaciones mutuas. El ACNUR estima que el concepto de la protección temporal debe ser una característica inherente a cualquiera de los enfoques que se adopten.

### B. La protección temporal como instrumento pragmático para atender las necesidades de protección internacional de los refugiados, incluidos los que no están amparados por la Convención de 1951

45. El ACNUR estima que el enfoque pragmático adoptado por la comunidad internacional, en cooperación con el ACNUR, para prestar protección temporal a las víctimas de conflictos y de violaciones sistemáticas de los derechos humanos en la antigua Yugoslavia, sean o no sean refugiados en el sentido de la Convención de 1951, mancomuna una serie de elementos que vale la pena examinar en relación con los esfuerzos encaminados a atender las necesidades mundiales de protección. Los aspectos de la protección temporal que pueden ser de interés para atender las necesidades de protección internacional en un contexto más amplio incluyen los siguientes:

i) su utilización como instrumento para atender a las necesidades de protección en caso de afluencia en masa;

ii) la definición de los beneficiarios sobre la base de las necesidades en materia de protección internacional;

iii) la descripción de los elementos básicos de la protección;

iv) la importancia principal de la repatriación como solución más apropiada; y

v) la prestación de protección internacional como parte de un programa amplio de acción internacional concertada que incluya la prevención y las soluciones.

Cada uno de estos aspectos se examina consecutivamente en los siguientes párrafos.

46. Forma de atender las necesidades de protección urgente en caso de afluencia masiva de refugiados: en situaciones caracterizadas por la afluencia masiva de refugiados, la protección temporal ha servido como medio

de proporcionar refugio a grupos o categorías de personas que se reconocía que estaban necesitadas de protección internacional, sin recurrir, al menos al principio, a la determinación del estatuto de refugiado de cada uno. La protección temporal respeta los derechos humanos fundamentales pero, como está concebida como medida de protección de emergencia cuya duración se espera sea breve, en la fase inicial se ofrece una gama más limitada de derechos y de beneficios que los que se suelen conceder a los refugiados a quienes se otorga el asilo en virtud de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967. Desde muchos puntos de vista se trata de una variación de la admisión y el refugio temporal basados en determinaciones individuales o colectivas de la necesidad de protección internacional a las que se ha recurrido frecuentemente para ocuparse de la afluencia masiva de refugiados en otras partes del mundo. Estas cuestiones han sido objeto de examen en el Subcomité Plenario sobre Protección Internacional, del Comité Ejecutivo del ACNUR, sobre la base, entre otras cosas, del informe de un Grupo de Expertos sobre refugio temporal en situaciones caracterizadas por las afluencias en gran escala, que condujo a la aprobación por el Comité Ejecutivo en 1981 de la Conclusión 22 (XXXII) sobre la protección de los solicitantes de asilo en situaciones como las mencionadas. En el caso de la antigua Yugoslavia, el valor de la protección temporal como medio de conceder protección a todos los que la necesitan sin sobrecargar los procedimientos de elegibilidad individual parece haber quedado demostrado, aunque algunos Estados efectuaran subsiguientemente determinaciones individuales.

47. Definición de beneficiarios sobre la base de la necesidad de protección internacional: por lo que se refiere a los refugiados que huyen de conflictos y violaciones de derechos humanos en la antigua Yugoslavia, se recomienda la concesión de protección temporal a:

- las personas que hayan huido de zonas afectadas por conflictos y por la violencia;

- las personas que hayan estado o estarían expuestas a violaciones de los derechos humanos, incluidas las que pertenezcan a grupos que se hayan visto obligados a abandonar sus hogares como consecuencia de campañas de persecución étnica o religiosa; y

- las personas que por otras razones inherentes a su situación personal se presuma que necesitan protección.

En la práctica, los beneficiaros de la protección temporal que acaban de describirse serían los mismos que en otras regiones están amparadas por la Convención de la OUA sobre los Refugiados o por la Declaración de Cartagena, o que los refugiados que han recibido asilo a título temporal en otras regiones sin el amparo de ningún instrumento jurídico internacional. Los Estados que proporcionan protección temporal han actuado sobre la base de un amplio consenso acerca de la necesidad de la protección internacional, sin resolver al principio la cuestión de si los interesados eran o no eran refugiados con arreglo a la definición de la Convención de 1951 o de cualquier otro instrumento jurídico. En realidad, los beneficiarios de la protección temporal han incluido a personas que se podían considerar claramente como refugiados con arreglo a la Convención y a otras que no lo eran.

48. Los elementos básicos de la protección temporal: los elementos básicos y las normas de trato convenidos para los refugiados que se benefician de la protección temporal no distan mucho de la protección mínima que se requiere para quien necesite protección internacional. Entre ellos figuran:

- la obtención de condiciones de seguridad en el país de refugio;

- el respeto de los derechos humanos básicos, con un trato que esté de conformidad con normas humanitarias de reconocimiento internacional como las que se enuncian en la Conclusión 22 (XXXII) del Comité Ejecutivo;

- la protección contra la devolución (refoulement);

- la repatriación, cuando lo permitan las condiciones del país de origen.

49. Las normas apropiadas de trato para los refugiados que se beneficien de la protección temporal han sido objeto de extensas deliberaciones en el contexto de las personas que han huido de conflictos y de violaciones de derechos humanos en la antigua Yugoslavia. Había acuerdo general en la necesidad de mejorar gradualmente las normas por encima del mínimo previsto en la Conclusión 22 (XXXII) cuando el período de protección temporal fuera prolongado. El nivel actual del trato depende de la capacidad de recepción, el régimen de prestaciones sociales y la situación económica del país de asilo. Algunas autoridades nacionales sostienen que el empleo, las oportunidades docentes y cierto grado de integración económica y social en el país de asilo son factores importantes para el bienestar de los refugiados, incluida su salud sicológica y física, aunque una eventual repatriación voluntaria sea considerada como la mejor solución a largo plazo. Como a menudo es imposible predecir con certidumbre si será posible la repatriación en condiciones de seguridad y, en caso afirmativo, cuándo lo será, la adopción de medidas de integración parcial puede ser también beneficiosa para el país de asilo si los refugiados pasan a convertirse en residentes permanentes. De conformidad con el principio de la no discriminación, cualquier diferencia sustancial en el trato dado a los diferentes grupos de refugiados ha de deberse a diferencias reales en su situación; por ejemplo, la expectativa razonable de que la estancia de un grupo particular en el país de refugio vaya a ser corta.

50. Importancia principal de la repatriación como solución más apropiada: una de las principales razones para aplicar el término "temporal" a la protección prestada a las personas que huyen de conflictos o de crisis graves en su país de origen es la expectativa -o, por lo menos, la esperanza- de que los esfuerzos internacionales desplegados para resolver la crisis puedan dar resultados, dentro de un período relativamente corto, que permitan que los refugiados ejerzan su derecho a regresar a su hogar en condiciones de seguridad. Esta forma de subrayar la repatriación como solución más probable y apropiada para una situación particular en materia de refugiados ofrece asimismo la base para las normas de trato que destacan el aspecto provisional de la estancia de los refugiados en el país de asilo, y que reducen al

mínimo, al menos en las fases iniciales, los esfuerzos encaminados a promover la integración, que tradicionalmente han sido uno de los rasgos principales de las políticas de acogida de refugiados en los países de que se trate. El asilo ofrece una medida de protección, más bien que una solución duradera. Como indica la situación que prevalece en Bosnia y Herzegovina, la esperanza de que los refugiados puedan regresar pronto a su hogar en condiciones de seguridad no se materializa siempre, y en cierto momento la necesidad de los refugiados de estabilidad y una mayor certidumbre puede requerir la aplicación de normas de trato más apropiadas para una estancia prolongada, e incluso la conversión a un estatuto más definitivo. (De hecho, se ha podido observar que el momento en que los países de asilo estiman necesario regularizar la situación de los refugiados admitidos a título temporal se alcanza a menudo antes que la solución de la crisis que permitiría la repatriación en condiciones de seguridad.) Hasta ese momento, e incluso después de él, los arreglos de protección temporal ofrecen un medio de brindar protección durante todo el tiempo que se necesite, aunque se siga prefiriendo la repatriación como solución más conveniente. El hincapié que se hace en la repatriación tiene que incluir también los preparativos y los arreglos prácticos para la repatriación, reintegración y rehabilitación en el país de origen, cuando lo permitan las condiciones. La protección temporal, como el estatuto del refugiado, debe subsistir mientras siga habiendo necesidad de protección internacional (o hasta que el refugiado adquiera una situación más permanente). Si las condiciones que prevalecen en el país de origen mejoran lo suficientemente para que los refugiados puedan repatriarse con seguridad y dignidad, podrán adoptarse disposiciones, en consulta con el ACNUR, para que la protección temporal se vaya suprimiendo gradualmente, de ser posible mediante la repatriación voluntaria.

51. Protección temporal como elemento de un enfoque amplio: la protección temporal debe ser uno de los componentes de un enfoque amplio, que incluya una acción concertada por parte de la comunidad internacional con miras a conseguir una solución del conflicto que permita que los que han huido de su hogar puedan regresar a él con seguridad y dignidad. También implica la repartición de la carga y la solidaridad internacional, incluida la asistencia, cuando sea preciso, a los países afectados más directamente. En el caso de la antigua Yugoslavia ha incluido también la acogida de refugiados, particularmente los más vulnerables, fuera de la región afectada más inmediatamente. La protección temporal tendría poco sentido como estrategia si no fuera acompañada de esfuerzos encaminados a determinar las causas y conseguir soluciones del problema de los refugiados. A este respecto, la protección temporal constituye uno de los enfoques variables del concepto del asilo, que el Alto Comisionado ha adoptado como parte de enfoques más amplios en otras regiones. Es posible que cada uno de dichos planes sea diferente, teniendo en cuenta el carácter único de cada situación, pero ha habido una característica común y es el concepto de que el asilo se puede conceder inicialmente a título temporal al mismo tiempo que se desarrollan esfuerzos por conseguir una solución radical. Para cualquiera de esos enfoques amplios es esencial la coordinación y el liderazgo del ACNUR en relación con los aspectos inherentes a los refugiados, así como la cooperación y el apoyo de los países de origen, de los países de asilo y de la comunidad internacional en su conjunto.

## C. Consideración de posibles enfoques

52. Una nueva convención: desde la perspectiva de asegurar una protección internacional a aquellos que la necesiten, la opción de un instrumento internacional de alcance mundial que sirva de complemento a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, versión ampliada de la Convención de la OUA sobre los Refugiados, es la más atractiva. El argumento en favor de asegurar una protección mediante un instrumento internacional vinculante fue convenientemente presentado por un delegado en el Comité Especial convocado en 1950 para redactar una convención sobre los refugiados:

> Si se pudiese confiar enteramente en la buena voluntad de los Estados, no habría necesidad alguna de convención. [No obstante], faltando la buena voluntad en cualquier instancia, los refugiados afectados no podrían invocar derecho alguno. Al Comité correspondía redactar una convención que les confiriese tales derechos; los Estados podrían entonces demostrar su buena voluntad aceptando la convención y acatando sus disposiciones 11/.

53. Por deseables que unos nuevos instrumentos internacionales puedan ser para la protección de tales refugiados, parece haber poca inclinación por parte de los Estados, pese a sus generosas prácticas de asilo, a contraer nuevas obligaciones legales en esta esfera. Los grandes números de refugiados a los que se concede asilo y de solicitantes del estatuto de refugiado, y la carga que las solicitudes no justificadas de asilo hacen recaer sobre los procedimientos de asilo y los servicios de recepción, así como la aprensión del público ante la migración no controlada, contribuyen indudablemente a esta resistencia.

54. Una declaración de principios orientadores: si una nueva convención parece en este momento fuera de lugar, una declaración internacional, o declaraciones regionales, con arreglo a las líneas de la Declaración de Cartagena, podrían ser una opción no sólo deseable sino tal vez incluso factible. En efecto, las muchas resoluciones de la Asamblea General y las conclusiones del Comité Ejecutivo que instan al Alto Comisionado a que siga facilitando protección y asistencia a las personas en el ámbito de su competencia han demostrado ya el amplio consenso de la comunidad internacional en cuanto a que los refugiados de los conflictos armados deben recibir protección internacional. Una declaración internacional en este sentido, instando a todos los Estados a cooperar en la extensión de esa protección, oficializaría este compromiso y daría al Alto Comisionado una base adicional para recabar tal cooperación. Igual que la Declaración de Cartagena, una declaración internacional que proclamase los principios orientadores de la protección internacional (entre ellos la necesidad de ofrecer protección por lo menos temporalmente hasta que se consiga una solución para el problema del refugiado) podría en los mejores casos servir de inspiración a la legislación nacional. Si bien el carácter mundial o transregional de muchos problemas contemporáneos de refugiados significa que una declaración de principios debería tener un alcance mundial, cabe igualmente considerar la posibilidad de declaraciones regionales complementarias.

55. Armonización regional: unos enfoques regionales armonizados, en lo cual la Unión Europea ofrece el mejor ejemplo, son tal vez la opción más prometedora para reforzar la protección. A medida que se progresa en la supresión de las barreras interiores de una región para el movimiento de las personas y se coordinan las políticas regionales sobre admisión -y no admisión- de extranjeros, incluidos los solicitantes de asilo, es inevitable que las políticas nacionales relativas a la admisión de personas necesitadas de protección internacional tengan también que armonizarse. En la medida en que las recomendaciones de los órganos regionales propugnan la adopción de una legislación nacional de conformidad con aquéllas, el efecto práctico puede ser virtualmente análogo al de una convención regional.

56. Enfoques concertados en situaciones específicas: la respuesta internacional a la crisis en la antigua Yugoslavia y la primera respuesta a los problemas de los refugiados de Indochina, que condujo en último término al Plan General de Acción sobre los Refugiados Indochinos (CPA), son dos ejemplos de acción concertada por la comunidad internacional, coordinada por el ACNUR, con medidas para asegurar la protección internacional a las personas necesitadas de ella. Estos importantes esfuerzos puntuales han sido muy eficaces para movilizar el apoyo internacional en favor de grupos específicos de refugiados. Su efectividad ha dependido en gran medida, no obstante, de la índole dramática de las crisis específicas y de la aguda sensibilización del público, lo que implica una atención sostenida de los medios informativos. Por sí solos, estos esfuerzos no constituyen un modelo fiable para asegurar la protección de los refugiados que huyen de conflictos menos accesibles. Ello no obstante, la experiencia en regiones particulares de tal cooperación internacional coordinada por el ACNUR para ofrecer protección a las personas que la necesitan, sobre la base de un consenso humanitario, puede constituir la base para el desarrollo de procedimientos y mecanismos encaminados a una concertación más sistemática de la acción con objeto de cubrir las necesidades urgentes de protección internacional identificadas por el ACNUR. Las reuniones periódicas de expertos gubernamentales sobre protección temporal de refugiados de la antigua Yugoslavia y del Comité Permanente del CPA son ejemplos de tales mecanismos. Conviene notar que los mecanismos de cooperación aceptados por los gobiernos se han desarrollado hasta ahora sin formalismos y con una base consensual. Aunque los gobiernos han aceptado de buen grado la orientación del ACNUR respecto de la necesidad de protección internacional para determinados grupos, empezando por el asilo, las sugerencias de algunos Estados que reciben grandes números de refugiados para que se comparta la carga de manera sistemática, lo que supondría el establecimiento de cupos para un reparto equitativo de los solicitantes de asilo o refugiados, han encontrado una acogida muy fría en otros países menos directamente afectados.

57. Dado el amplio consenso sobre la necesidad de brindar protección, incluido el asilo, al menos a título temporal, a los refugiados obligados a huir de la guerra o de graves desórdenes civiles, así como a los que huyen de la persecución, pero en vista de la resistencia de los gobiernos a concertar acuerdos mutuamente vinculantes, la adopción de unos principios orientadores contenidos en una declaración mundial o regional, juntamente con un recurso sistemático a acuerdos concertados coordinados por el ACNUR, podría ser la

opción más realista. El Alto Comisionado desearía conocer la opinión de los miembros del Comité Ejecutivo respecto de la manera de asegurar el logro del objetivo de ofrecer protección internacional a todos los que la necesitan.

## V. LA NECESIDAD DE PROTECCION EN LOS PAISES DE ORIGEN

58. No todas las víctimas de conflictos o de violaciones de los derechos humanos en sus países de origen buscan o consiguen seguridad en otro país convirtiéndose en refugiados. La misma falta de protección que desencadena oleadas de refugiados a menudo da lugar a desplazamientos dentro de las fronteras nacionales; y las guerras, los desórdenes civiles y la amenaza de persecución pueden afectar no sólo a los desplazados sino también a muchas personas que permanecen en sus hogares o cerca de ellos. Desde el punto de vista de la protección internacional de los refugiados, es esencial encontrar remedios para la falta de protección en los países de origen con objeto de alcanzar la solución preferida de la repatriación voluntaria, y también de prevenir futuras corrientes de refugiados.

59. Desde el momento en que los refugiados han cruzado una frontera internacional y no disfrutan de la protección de su propio gobierno, es natural que la comunidad internacional se interese por su bienestar y que los gobiernos de los países que los reciben reclamen y agradezcan ese interés. En lo tocante a las personas necesitadas de protección y asistencia que permanecen dentro de los límites de su propia nación, sin embargo, consideraciones de soberanía nacional pueden primar sobre las preocupaciones humanitarias. Incumbe por supuesto a cada Estado respetar y garantizar los derechos de toda persona situada en su territorio y sometida a su jurisdicción, y una intervención internacional no solicitada para ayudar y proteger a las personas en su propio país puede considerarse como una intromisión en las atribuciones del Estado. Esta posición, sin embargo, está condicionada por la creciente aceptación por los Estados del legítimo interés de la comunidad internacional por los derechos humanos, y por el hecho de que la soberanía del Estado debe ir acompañada de un ejercicio adecuado de la responsabilidad estatal. Se incluye aquí el deber, con arreglo al derecho internacional humanitario, de facilitar a quienes lo necesiten el acceso a la asistencia humanitaria esencial.

60. Entre los esfuerzos del ACNUR por promover soluciones y contribuir a la prevención de los problemas de los refugiados está el apoyo a medidas en los países de origen que contribuyan al respeto de los derechos humanos y a la solución pacífica de los conflictos que hayan dado o puedan dar lugar a corrientes de refugiados. No obstante, la intervención directa y la preocupación de la Oficina por la protección de los nacionales en sus propios países conciernen sobre todo a cuatro categorías: refugiados repatriados, desplazados internos, personas amenazadas de desplazamiento o expuestas a otros riesgos y personas apátridas.

61. Protección internacional en la repatriación voluntaria: la promoción y la facilitación de la repatriación voluntaria figuran entre las atribuciones del Alto Comisionado enumeradas en el estatuto de la Oficina, y han sido desde el principio actividades clave del ACNUR. El Comité Ejecutivo, en una conclusión aceptada por la Asamblea General, reconoció

> que el Alto Comisionado poseía un interés legítimo respecto de las consecuencias del regreso, sobre todo cuando dicho regreso se realizaba como resultado de una amnistía u otra forma de garantía. Se debía considerar que el Alto Comisionado tenía derecho a insistir en su interés legítimo en los resultados de cualquier operación de regreso que promoviera. Debería brindársele, en el marco de consultas a fondo con el Estado interesado, acceso directo y sin obstáculos a las personas que regresaban, a fin de que estuviera en condiciones de vigilar el cumplimiento de las amnistías, las garantías y los compromisos que habían servido de base para el regreso de los refugiados. Debía considerarse que ello era inherente a su mandato 12/.

62. Esta Conclusión refleja lo que ha llegado a ser la práctica normal de la Oficina de vigilar activamente, con el pleno acuerdo de los Estados interesados, la situación de los regresados a su país de origen, además de promover, facilitar y coordinar su repatriación voluntaria. En la mayoría de los casos esta vigilancia, así como el apoyo a los programas de rehabilitación y reintegración, se estipulan explícitamente en acuerdos tripartitos o bilaterales entre el ACNUR y los Estados interesados. Cuando todo va bien, la función de vigilancia de la presencia del ACNUR en el país de origen de los refugiados repatriados sirve simplemente para confirmar a otros repatriados potenciales y a la comunidad internacional la seguridad y el bienestar de aquellos que han optado por regresar. Sin embargo, cuando los refugiados regresan voluntariamente a sus hogares en condiciones inestables o inseguras, el papel de la Oficina consiste en interceder ante las autoridades y otras partes competentes en los planos local y nacional para garantizar la seguridad de los que regresan y el respeto de sus derechos fundamentales. En varios países de repatriación el ACNUR trabaja actualmente en estrecha cooperación con el gobierno y los dirigentes de los repatriados para ayudar a restablecer o reforzar una protección nacional efectiva y suscitar confianza para permitir nuevas repatriaciones.

63. La promoción, facilitación y vigilancia de la repatriación voluntaria requiere una serie de instrumentos de protección, tanto jurídicos como no jurídicos, distintos de los referentes a la protección en los países de asilo. Varias situaciones actuales suscitan enormes problemas que requerirán nuevos enfoques y estrategias muy distintos de los aplicados tradicionalmente, por ejemplo, cuando un país alcanza la independencia o regresa a la democracia. Cuando los países han sido desgarrados por luchas étnicas y guerras civiles -en particular cuando éstas han dado lugar a genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad- el proceso de reconciliación, caso que sea posible, será presumiblemente largo y difícil. Las amnistías o garantías formales tendrán poco valor para los refugiados que regresan si no van acompañadas de la voluntad política en todos los niveles para hacerlas efectivas y si no representan un compromiso auténtico de las propias poblaciones para convivir en paz. Para que se adopte y mantenga tal compromiso, cada uno de los diversos grupos y comunidades que componen una "comunidad nacional" debe estar y sentirse seguro en el disfrute de sus propios derechos y libertades. Este duro imperativo político y social va mucho más allá de la solución de un problema de refugiados y en algunos casos condiciona la viabilidad futura de la propia entidad nacional.

Este imperativo va acompañado de una urgente necesidad de reconstruir la infraestructura devastada y restablecer las instituciones políticas, administrativas y sociales. La función del ACNUR en la promoción y facilitación de la repatriación voluntaria en estas circunstancias es uno de los componente de un proceso complejo que requerirá la movilización de apoyo y recursos en gran escala de muchas partes de la comunidad internacional.

64. Protección de los desplazados internos y de las poblaciones locales en peligro: las actividades del tipo descrito en los párrafos anteriores están estrechamente vinculadas -y de hecho son a menudo iguales- a las actividades del ACNUR en favor de los desplazados internos y otras personas en situaciones vulnerables en su propio país. Las dimensiones protectoras de las actividades del ACNUR en favor de los desplazados internos se consideran en una nota presentada por la Oficina al actual período de sesiones del Comité Ejecutivo (EC/SCP/87), así como en la nota del pasado año sobre protección internacional (A/AC.96/815, págs. 16 a 21). Aunque la situación de los desplazados internos es muy análoga a la de los refugiados, salvo que aquéllos no han cruzado una frontera internacional, un examen de las actividades operacionales pasadas y presentes del ACNUR con los desplazados internos muestra que en la mayoría de los casos no es posible ni deseable, al facilitar asistencia o protección a personas en su propio país, hacer distinciones entre los desplazados y otras personas afectadas en la misma zona, como no sea sobre la base de las necesidades reales. En zonas de conflicto persistente o violaciones sistemáticas de los derechos humanos, por ejemplo, la población local asediada o amenazada puede estar tan necesitada o más de protección y asistencia que los desplazados, los que regresan a sus hogares o los refugiados. Cuando el desplazamiento se ha hecho hacia zonas en que las autoridades locales ofrecen una protección efectiva, los desplazados pueden encontrarse de hecho más seguros que los que se han quedado en sus hogares. En muchas otras situaciones, como ha señalado el informe analítico del Secretario General 13/, el propio desplazamiento implica una gran vulnerabilidad y conduce a otras violaciones de los derechos fundamentales. La conclusión que hay que deducir es que el desplazamiento compulsivo, dentro o a través de las fronteras nacionales, debe considerarse como la consecuencia y el síntoma de un problema más amplio consistente en la carencia o insuficiencia de protección nacional, problema que a ser posible habría que considerar en un plano mundial y no de manera fragmentaria. Cuando se pide al ACNUR que proporcione asistencia y protección a grupos en su propio país, sean refugiados repatriados, desplazados internos, personas que regresan tras un desplazamiento o personas en situación de peligro en la población local, la Oficina trata de responder paralelamente a las correspondientes necesidades de todos los miembros de la comunidad, estableciendo distinciones, cuando procede, sobre la base de las necesidades reales más bien que de la categoría de cada grupo.

65. Protección en los países de origen: el ACNUR realiza funciones de protección en favor de las personas en sus propios países en varios tipos distintos de situaciones. En las situaciones de tipo tradicional, todavía muy corrientes, tales como la repatriación de refugiados en condiciones relativamente pacíficas y estables, el papel de la Oficina y de otros organismos internacionales es sobre todo apoyar los esfuerzos del gobierno

para garantizar la protección de sus nacionales. Aunque ese apoyo es sin duda un aspecto de las funciones de protección internacional del Alto Comisionado, tal vez conviene llamarlo "apoyo internacional a la protección nacional". Situaciones de otro tipo son aquéllas en que el gobierno es incapaz de garantizar la protección por no controlar una parte de su propio territorio; situaciones en que ha desaparecido la autoridad del gobierno central; cuando el propio gobierno o la autoridad de facto no están dispuestos a proteger u oprimen positivamente a los individuos dentro de su territorio, pese a lo cual se dejan convencer para aceptar la presencia de observadores internacionales; y situaciones de transición entre regímenes, de inestabilidad acentuada o de conflicto abierto en las que la comunidad internacional actúa a requerimiento del gobierno reconocido o con la autorización del órgano competente de las Naciones Unidas para proporcionar asistencia humanitaria y alguna clase de protección. En el último tipo de situación, una variedad de funciones más directas de protección realizadas por organismos como el ACNUR, el CICR, los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y, cada vez más, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y de organismos regionales, pueden considerarse como una especie de protección "internacional", aunque el término se utiliza en un sentido algo diferente al que se le da en el estatuto del ACNUR. La "protección internacional" que puede otorgar una organización humanitaria como el ACNUR no puede evidentemente sustituir a la protección y la seguridad concretas que debería proporcionar un gobierno en el ejercicio de su responsabilidad de respetar y hacer respetar los derechos humanos fundamentales, empezando por el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal de todos los individuos que se encuentran en el territorio del país.

66. Los apátridas son otra categoría de personas que no gozan de plena protección nacional. Como sus derechos humanos fundamentales son respetados en principio en su país de residencia habitual, no se estima en general que se encuentran en acuciante necesidad de protección internacional, a menos que sean también refugiados. Pero la apatridia comporta un elemento adicional de vulnerabilidad, y en algunos países las personas apátridas tienen una necesidad crónica de protección. La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia son valiosos instrumentos jurídicos para su protección, pero la mayor parte de los países en que los problemas son más agudos no son partes en ninguna de ellas. Sólo 18 países se han adherido a la segunda. El ACNUR ha sido designado provisionalmente por la Asamblea General como organismo al que pueden acudir las personas que se crean con derecho a acogerse a esta Convención 14/. La prevención y la reducción de la apatridia y la protección de los apátridas son importantes para la prevención de situaciones potenciales de refugiados, y promover las adhesiones a las convenciones pertinentes y la promulgación de una legislación nacional adecuada es una parte de las actividades de promoción del ACNUR en relación con la prevención.

67. Si la falta de protección en los países de origen es la causa inmediata de las corrientes de refugiados y de los desplazamientos internos, lograr que esa protección la concedan los Estados, a quienes incumbe esta responsabilidad primordial, debe ser un objetivo básico de las estrategias de prevención del ACNUR; esto es también indispensable para alcanzar la solución de la repatriación voluntaria.

## VI. CONCLUSION

68. Las tareas de protección internacional que la comunidad internacional ha confiado al Alto Comisionado han desbordado en cierta medida a los instrumentos, en particular los instrumentos jurídicos, disponibles para realizarlas. Numerosas personas necesitadas de protección internacional quedan fuera del alcance efectivo de los principales instrumentos internacionales para la protección de los refugiados. Las lagunas en la cobertura jurídica formal se colman parcialmente mediante diversos instrumentos y declaraciones regionales, así como acuerdos prácticos específicos que se remiten a la considerable generosidad y buena voluntad de los Estados. No obstante, en gran medida, para que todos los necesitados de protección internacional la reciban se precisan las constantes iniciativas y la vigilancia del ACNUR, juntamente con los gobiernos interesados, con el indispensable apoyo de la comunidad internacional en su conjunto, incluidas las organizaciones no gubernamentales. Aunque parece remota la probabilidad de reforzar el sistema internacional de protección mediante una convención internacional más amplia sobre refugiados, unas declaraciones internacionales o regionales que contengan principios orientadores de la protección internacional y reafirmen el compromiso de los Estados de brindar protección, en cooperación con el Alto Comisionado, a las personas que se ven obligadas a huir o a permanecer fuera de los países por causa de conflicto armado, violencia generalizada o graves violaciones de los derechos humanos serían complementos útiles de los instrumentos actualmente disponibles. Al mismo tiempo, debe reconocerse que los instrumentos jurídicos son sólo uno de los elementos, aunque importante, de la protección internacional. Para que el Alto Comisionado cumpla con éxito su mandato de protección internacional es preciso plantear globalmente el problema del desplazamiento forzado y dar protección, incluido ante todo el asilo, a los que la necesitan y todo el tiempo que la necesiten, junto con la promoción en los países de origen de las condiciones que permitan soluciones para los refugiados y eviten futuros problemas de refugiados mediante la protección de los individuos en sus propios hogares y sus propios países. La amplitud de las estrategias requeridas excede, por supuesto, de la capacidad de los organismos humanitarios, pero el ACNUR continuará cumpliendo su cometido.

69. Si la falta de la protección de las poblaciones dentro de sus propios países es el resultado de males políticos, económicos y sociales graves y de difícil solución que reflejan una falta de solidaridad entre grupos diversos y, a menudo, la quiebra de la confianza que debe existir entre los ciudadanos y sus gobiernos, la respuesta a la situación angustiosa de los refugiados por parte de la comunidad internacional demuestra no obstante como contrapartida la fuerza de las poblaciones del mundo y de sus gobiernos: la voluntad de actuar a partir de la solidaridad humana y la cooperación internacional para dar refugio y asistencia a millones de personas que se han visto obligadas a huir de la violencia o de la persecución. Una y otra vez, movidos por un sentimiento común de humanidad, los pueblos y los gobiernos de todas las regiones han superado las barreras geográficas, étnicas, religiosas y lingüísticas y han postergado los estrechos criterios de su interés nacional o individual para promover este objetivo humanitario. En la construcción de un sistema internacional para la protección de los refugiados bajo los

auspicios de las Naciones Unidas, los gobiernos del mundo, en nombre de sus ciudadanos, han reconocido, aceptado y continúan asumiendo una responsabilidad común para la protección de las personas que no pueden esperar protección de sus propios gobiernos. En un período en que las víctimas de la miseria humana parecen aumentar inexorablemente, este compromiso casi universal para la protección de los refugiados constituye un legado de esperanza que es preciso mantener y reforzar.

---

1/ Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Estatuto del ACNUR), párrs. 6A ii) y 6B. Véase la Convención de 1951, art. 1A, párr. 2.

2/ Resolución 248 (IX) A del Consejo Económico y Social (6 de agosto de 1949); resolución 319 (IV) A de la Asamblea General (3 de diciembre de 1949). Véase Holbron, L., Refugees, a Problem of Our Time, The Scarecrow Press, Metuchen, Nueva Jersey, EE.UU., 1975, pág. 99 y nota 9.

3/ Estatuto del ACNUR, párr. 8.

4/ Véase el Estatuto del ACNUR, párr. 8 inciso a); véase asimismo la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, art. 35, párr. 1; y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, art. II, párr. 1).

5/ Véase el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2, párr. 1.

6/ Véanse, por ejemplo, actas de la 327ª sesión, Consejo Económico y Social, noveno período de sesiones, 8 de agosto de 1949 E/OR (IX), págs. 634 a 648; resolución del ECOSOC 248 B (IX) de 8 de agosto de 1949 y acta resumida de las sesiones segunda a sexta del Comité Especial sobre Refugiados y Apátridas, E/AC.32/SR.2 a 6; Memorando del Secretario General [al quinto período de sesiones de la Asamblea General], por el que transmite, entre otras cosas, la definición del término "refugiado" según el proyecto de Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 22 de septiembre de 1950, Documento de las Naciones Unidas A/1385, párr. 9. Véase también Holborn, op. cit. págs. 76 a 82.

7/ Véase Goodwin-Gill, G. S., The Refugee in International Law (Oxford, 1983), págs. 160 a 162. Véase también Grahl-Mahdsen, The Status of Refugee in International Law (Leyden, 1966), págs. 350 a 355.

8/ Resolución 3143 (XXVIII) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1973. Otras resoluciones hacen referencia, por ejemplo, a "refugiados a quienes presta [el Alto Comisionado] sus buenos oficios" (resolución 1673 (XVI) de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1961; "refugiados de quienes se ocupa [el Alto Comisionado]" (resolución 2294 (XXII) de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 1967; "los refugiados y las personas desplazadas, víctimas de desastres causados por el hombre" [resolución 2011

(LXI) del Consejo Económico y Social, de 2 de agosto de 1976, que la Asamblea General hizo suya en su resolución 31/55, de 30 de noviembre de 1976); "de los refugiados y de las personas desplazadas de que se ocupa la Oficina del Alto Comisionado" (resolución 36/125 de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1981); "los refugiados y las personas desplazadas al exterior de su país" (resolución 44/150 de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1988); y refugiados, repatriados y personas desplazadas respecto de quienes se pide a la Oficina del Alto Comisionado que preste asistencia y protección (resolución 48/118 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993).

9/ Resolución 3461 de la Asamblea General sobre la situación de los refugiados africanos (29 de noviembre de 1979), párr. 1. Recomendaciones de la Conferencia Panafricana sobre la situación de los refugiados en Africa, Arusha (Tanzanía), 7 a 17 de mayo de 1979, recomendaciones 2.1) y 7.5) (ACNUR, 1984).

10/ Véase Asamblea General de la OEA, XV período ordinario de sesiones (1985), resolución aprobada por la Comisión General en su quinto período de sesiones, el 7 de diciembre de 1985.

11/ Acta resumida de las observaciones formuladas por el Sr. Louis Henkin, delegado de los Estados Unidos de América, en la segunda sesión del Comité Especial sobre Refugiados y Apátridas celebrada el 17 de enero de 1950, E/AC.32/SR.2, pág. 9.

12/ Conclusión del Comité Ejecutivo Nº 40 (XXXVI) (1985), párr. l). Véase la resolución de la Asamblea General 40/118 (13 de diciembre de 1985), párr. 7.

13/ Informe analítico del Secretario General sobre los desplazados internos, E/CN.4/1992/23, párr. 6 y passim. Véase también la Nota del Secretario General, E/CN.4/1992/35, anexo, párr. 30.

14/ Resolución de la Asamblea General 3274 (XXIX), 10 de diciembre de 1974.

---