

**COLECCIÓN DE INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES
RELATIVOS A REFUGIADOS, DERECHOS HUMANOS Y TEMAS CONEXOS**

PROTECCIÓN y asistencia a refugiados en América Latina.

**Documentos regionales
1981-1999**



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M É X I C O



**UNHCR
ACNUR**

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES
ALTO COMISARIO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS



LA VERDAD EN LIBERTAD
**UNIVERSIDAD
IBEROAMERICANA**

COLECCIÓN DE INSTRUMENTOS JURÍDICOS
INTERNACIONALES RELATIVOS A REFUGIADOS,
DERECHOS HUMANOS Y TEMAS CONEXOS

PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A REFUGIADOS
EN AMÉRICA LATINA.
DOCUMENTOS REGIONALES 1981-1999

TOMO III

COLECCIÓN DE INSTRUMENTOS JURÍDICOS
INTERNACIONALES RELATIVOS A REFUGIADOS,
DERECHOS HUMANOS Y TEMAS CONEXOS

PROTECCIÓN Y ASISTENCIA
A REFUGIADOS EN
AMÉRICA LATINA.
DOCUMENTOS REGIONALES
1981-1999

TOMO III



MÉXICO, 2002

Protección y Asistencia a Refugiados en América Latina.
Documentos Regionales 1981-1999 (tomo III)

Primera edición, febrero de 2000.

Segunda edición, México, D.F., noviembre de 2002.

© Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR),
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)
y Universidad Iberoamericana.

Se autoriza la reproducción de esta obra, siempre que se mencione
como fuente el presente volumen.

Director y compilador de la edición: Francisco Galindo Vélez
Coordinación de la publicación: Darío Ramírez Salazar
Responsable de la edición: Diana Goldberg Mayo

Lectura de originales: Eduardo Yrezabal García de la Torre,
Darío Ramírez Salazar, Diana Goldberg Mayo

COMITÉ EDITORIAL

Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Presidente: Doctor José Luis Soberanes Fernández
Secretaría Técnica del Consejo Consultivo: Doctora Susana Thalía Pedroza de la Llave

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Representante Regional: Mérida Morales O'Donnell
Representante Regional Adjunto: Roberto Quintero
Representante de ACNUR en Colombia: Francisco Galindo Vélez
Oficial Asociado de Protección: Darío Ramírez Salazar

Universidad Iberoamericana
Rector: Maestro Enrique González Torres
Vicerrector Académico: Maestro José Ramón Ulloa Herrero
Director Divisional de Estudios Profesionales: Maestro José Carreño Carlón
Directora Departamento de Derecho: Maestra Loretta Ortiz Ahlf

© Francisco Galindo Vélez: Introducción a la segunda edición,
"Protección de refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos, 1981-1999".

ISBN: 970-644-269-3 (Obra completa)
ISBN: 970-644-273-1 (Tomo III)

Diseño de cubierta: Flavio López Alcocer

Impreso en México / *Printed in Mexico*

CONTENIDO

PRÓLOGO A ESTA EDICIÓN	11
PREFACIO A LA SEGUNDA EDICIÓN	15
PREFACIO	17
INTRODUCCIÓN. PROTECCIÓN DE REFUGIADOS, REPATRIADOS Y DESPLAZADOS CENTROAMERICANOS, 1981-1999	21
I. Introducción.....	21
II. Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina (Coloquio de Tlatelolco), 1981	23
III. Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios (Coloquio de Cartagena), 1984	25
IV. Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), 1989	30
V. Primer Foro Regional sobre Enfoque de Género en el Trabajo con Mujeres Refugiadas, Repatriadas y Desplazadas (FOREFEM), 1992	37
VI. Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (Coloquio de San José), 1994	39
VII. Seminario de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe (Seminario de Tlatelolco), 1999	43
VIII. Puntos a destacar de la Experiencia con refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos	46
IX. Vigencia de la experiencia centroamericana en el resto de América Latina	49

CAPÍTULO I
DECLARACIÓN DE TLATELOLCO SOBRE ACCIONES
PRÁCTICAS EN EL DERECHO DE LOS REFUGIADOS
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PRÓLOGO PRIMERO. Ministro Luis Alfonso de Alba	53
PRÓLOGO SEGUNDO. Pedro Vásquez Colmenares	55
PRÓLOGO TERCERO. Manuel Ángel Castillo	59
REFLEXIONES SOBRE EL DERECHO DE LOS REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Francisco Galindo Vélez	61
EL PAPEL DE AMÉRICA LATINA EN LA ACCIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL Carlos Maldonado Castillo	87
DECLARACIÓN DE TLATELOLCO SOBRE ACCIONES PRÁCTICAS EN EL DERECHO DE LOS REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1999.	93

CAPÍTULO II
DECLARACIÓN DE SAN JOSÉ SOBRE REFUGIADOS
Y PERSONAS DESPLAZADAS

DECLARACIÓN DE CARTAGENA, DIEZ AÑOS DESPUÉS	103
DECLARACIÓN DE SAN JOSÉ SOBRE REFUGIADOS Y PERSONAS DESPLAZADAS	125

CAPÍTULO III
PRIMER FORO REGIONAL “ENFOQUE DE GÉNERO
EN EL TRABAJO CON LAS MUJERES REFUGIADAS,
REPATRIADAS Y DESPLAZADAS” (FOREFEM)

DECLARACIÓN Y COMPROMISO DE FOREFEM	137
---	-----

CAPÍTULO IV CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE REFUGIADOS CENTROAMERICANOS (CIREFCA)

DECLARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN CONCERTADO EN FAVOR DE LOS REFUGIADOS, REPATRIADOS Y DESPLAZADOS CENTROAMERICANOS	149
PRINCIPIOS Y CRITERIOS PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LOS REFUGIADOS, REPATRIADOS Y DESPLAZADOS CENTROAMERICANOS EN AMÉRICA LATINA	165
EVALUACIÓN DE LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LAS DISPOSICIONES DEL DOCUMENTO	195

CAPÍTULO V DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE LOS REFUGIADOS

LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL A LOS REFUGIADOS EN MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ	231
DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE LOS REFUGIADOS	275

CAPÍTULO VI COLOQUIO SOBRE EL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	283
--------------------------------------	-----

PRÓLOGO A ESTA EDICIÓN

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH), la Universidad Iberoamericana (UIA) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) han emprendido la tarea de editar y publicar una colección que ponga a la mano de especialistas, gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, académicos y el público en general, los principales textos jurídicos, universales y regionales, sobre refugiados y derechos humanos. De esta manera, se facilita el acceso a los principales textos de referencia, fundamentales para la comprensión, la investigación y el estudio y, sobre todo, para la aplicación del derecho de los refugiados.

Las compilaciones giran en torno al tema de los refugiados, y los demás textos, por ejemplo los relativos al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, han sido seleccionados cuidadosamente por tratarse de los textos más usados en la labor con refugiados. Así, se incluyen instrumentos que tratan sobre apátridas, personas obligadas a desplazarse al interior de sus propios países y asilados bajo el Sistema Interamericano de Asilo y Extradición. No pretende incluir todos los instrumentos sobre derechos humanos y refugiados.

La primera entrega de esta colección consta de cinco volúmenes:

- 1) Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos, Tomo I;
- 2) Compilación de instrumentos jurídicos regionales relativos a derechos humanos, refugio y asilo, Tomo II;
- 3) Protección y asistencia a refugiados en América Latina. Documentos regionales 1981-1999, Tomo III;
- 4) Conclusiones del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, 1975-2000, Tomo IV;
- 5) Resoluciones de la Asamblea General de la ONU, del Consejo Económico y Social de la ONU y de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos relativas a la Protección de Refugiados, Tomo V.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Universidad Iberoamericana y el ACNUR tienen el propósito de enriquecer esta colección en el futuro.

La publicación de estos documentos ha sido uno de los objetivos del ACNUR durante muchos años. Ya en 1992, a través de su oficina en Costa Rica se publicaron dos volúmenes, a saber, la *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*, Tomo I, y la *Compilación de instrumentos jurídicos interamericanos relativos al asilo diplomático, asilo territorial, extradición y temas conexos*, Tomo II. Se hizo un tiraje de 10,000 volúmenes de cada tomo, y se distribuyeron a universidades, investigadores, defensores de derechos humanos, gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y público interesado en toda América Latina. Hoy día estos volúmenes se han agotado, no así su demanda por parte del público interesado.

Así mismo, en el año 2000 la oficina del ACNUR en México vio la necesidad imperante de publicar una recopilación de los instrumentos elaborados en América Latina para la protección de refugiados en esta parte del mundo. Fue así como, en 2000, se publicó el libro *Protección y asistencia de refugiados en América Latina: Documentos regionales 1981-1999*, Tomo III.

La convergencia de objetivos entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Universidad Iberoamericana y el ACNUR hace que finalmente sea posible realizar una segunda edición de los tres primeros volúmenes y publicar, por primera vez, los otros volúmenes.

Cada volumen incluye una introducción al tema que cubre:

- El Tomo I contiene una introducción al derecho de los refugiados;
- El Tomo II tiene un análisis comparativo del sistema edificado por las Naciones Unidas para la protección de refugiados y el Sistema Interamericano de Asilo;
- El Tomo III cuenta con un estudio que pretende poner en perspectiva la importante labor realizada en América Latina de 1981 a 1999 para responder a una situación de refugiados con características propias y adaptar a ellas el Sistema Universal de Protección;
- El Tomo IV incluye una introducción que analiza y trata de sistematizar las conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR; y
- El Tomo V contiene una introducción que trata el desarrollo del trabajo de las Naciones Unidas con refugiados a través de resoluciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, así como resoluciones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

Sin duda, el desarraigo forzado es uno de los grandes temas que caracterizaron al siglo XX y que se ha heredado en este nuevo siglo. La labor de docentes, investigadores, funcionarios gubernamentales, de la sociedad civil y el público en general debe ser el desarrollo de una cultura de los derechos humanos, en la que se persiga el objetivo de hacer que el desarraigo forzoso ya no se presente en el futuro, y mientras llega ese momento, evitar y combatir la xenofobia y, desde luego, hacer válidos y prácticos los derechos de quienes aún tienen que huir: los refugiados y otras personas obligadas al desarraigo.

La publicación de esta colección es sumamente relevante para las tres instituciones que vieron la necesidad de contar con estos instrumentos en idioma español. Muchas veces el quehacer cotidiano de funcionarios de Gobierno, de organizaciones de la sociedad civil, de académicos y estudiantes, se confronta a la falta de instrumentos en español. Por lo tanto, con esta publicación se pretende, modestamente, contribuir a la superación de este problema fundamental. Además, ha de hacer una importante contribución a la promoción y divulgación de los derechos humanos y del derecho de los refugiados.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Universidad Iberoamericana y el ACNUR están convencidos de que estos volúmenes harán su modesto aporte para la realización de una cultura solidaria entre seres humanos independientemente de su lugar de origen, sexo, idioma, religión o color de su piel.

José Luis Soberanes Fernández
Presidente de la Comisión
Nacional de los Derechos Humanos

Loretta Ortiz Ahlf
Directora del Departamento de Derecho
Universidad Iberoamericana

Hope Hanlan
Directora de la Oficina para las Américas
Alto Comisionado de las Naciones
Unidas para los Refugiados

Mérida Morales O'Donnell
Representante Regional de la Oficina
del ACNUR para México, Cuba
y América Central

México, D. F., octubre de 2002

PREFACIO A LA SEGUNDA EDICIÓN

La segunda edición de este libro no ha conocido cambios sustanciales. Sin embargo, el hecho de reeditarse en el contexto de la publicación de esta Colección sobre Derecho de Refugiados y temas conexos permite al lector ubicar el desarrollo del Derecho en América Latina como parte de un contexto global, en relación con los instrumentos jurídicos sobre el tema de los refugiados.

La primera edición de este tomo estuvo a cargo de Ediciones de Buena Tinta, quien nos facilitó los negativos y la copia de los documentos en versión electrónica y, por lo tanto, se hace necesario extenderle un importante agradecimiento.

Por razones de espacio, una serie de notas que aparecen en la página legal del libro original, se incluyen en esta nota y no en la página legal de esta segunda edición. Estas notas se refieren a los documentos originales donde se publicaron estos artículos, que son las siguientes:

- El documento de trabajo: “Declaración de Cartagena, diez años después, fue originalmente publicado en *Memoria. Coloquio Internacional: 10 años de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, San José, 1994. Editado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Gobierno de Costa Rica.
- El documento de trabajo: “La Protección Internacional a los Refugiados en México, Centroamérica y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, de Jorge Santistevan, fue originalmente publicado en *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios. Memorias del Coloquio de Cartagena de Indias*, 1984. Editado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo y la Universidad Nacional de Colombia.
- Las Conclusiones y Recomendaciones del Coloquio sobre Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina, Tlatelolco, Ciudad de México, 1981, fueron originalmente publicados en: *Asilo y protec-*

ción internacional de los refugiados en América Latina, México, 1982.
Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.

México, D.F., septiembre de 2001.

PREFACIO

El Derecho pretende regir, conforme a principios de ética, equidad, justicia y solidaridad, lo que la convivencia entre hombres y mujeres y entre los pueblos reclama que sea regulado. En este sentido, las normas jurídicas son un remedio que se propone a problemas que surgen en las relaciones, obligaciones y derechos de los sujetos a los que se dirigen, para lograr así la vida armónica en sociedad. Asimismo, el Derecho tiene un carácter preventivo de nuevos conflictos, pues intenta evitar que abusos y violaciones se sucedan en el tiempo e incluso, en el caso del Derecho Internacional, en otros escenarios geográficos, mediante el establecimiento de reglas de conducta para los sujetos del mencionado derecho.

Una aspiración universal del ser humano en todas sus expresiones, ya sean científicas, artísticas, políticas, sociales, económicas o culturales, es alcanzar mayores niveles de desarrollo que las generaciones precedentes, aspiración que no es ajena a la comunidad internacional de naciones, en su función creadora del Derecho Internacional Público.

Cuando, a mediados de 1950, la Conferencia de Plenipotenciarios se reunió en Ginebra para redactar lo que vendría a ser la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, los representantes gubernamentales portaban en sus conciencias, como pesadas herencias, los dramáticos eventos que se sucedieron en Europa y en el Cercano y Lejano Oriente en la primera mitad del siglo XX. Efectivamente, como consecuencia del desmoronamiento de los imperios otomano, austro-húngaro y ruso, así como de las dos guerras mundiales, por nombrar sólo algunos hechos históricos notables, pueblos enteros fueron perseguidos, expulsados y violentados en sus más fundamentales derechos humanos, por el simple hecho de expresar sus opiniones, por profesar sus creencias religiosas o por pertenecer a determinados grupos étnicos.

El texto que surgió de los debates, y que finalmente quedó consagrado en la Convención, fue el mejor posible. Se trataba del mínimo común denominador. Un cuerpo jurídico de normas básicas para el tratamiento de los refugiados, que creaba obligaciones de éstos para con el Estado receptor, y de éste frente a los refugiados y ante la comunidad internacional. En definitiva, una ley-marco

que, entre otros notables elementos, contenía una definición universal de la persona refugiada.

Desde la adopción de la Convención, han pasado tres o cuatro generaciones de estadistas, políticos, juristas y también de refugiados y, ese texto, al margen de desarrollos notables en los ámbitos regionales y nacionales, se ha transformado en la actualidad en el máximo común denominador. ¡Ironías del progreso de la civilización!

Las últimas generaciones, por lo menos en lo que a la Convención de 1951 se refiere, no han logrado un consenso para dejar de usarla como texto que cumplió sus fines, porque la solidaridad, la equidad y la justicia internacional exigen más. En efecto, recientes acontecimientos en varias regiones del mundo, vergonzosamente demuestran que las atrocidades del pasado pertenecen al presente; y seríamos fácilmente tachados de ilusos si no contempláramos como muy plausible su repetición en el futuro. Pero, además, la respuesta que encuentran los refugiados a finales del milenio, tanto en países receptores ricos como en los pobres, frecuentemente se queda muy corta frente a las obligaciones mínimas recogidas en la Convención.

En virtud de este estado de cosas, el Departamento de Protección Internacional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), tomó la iniciativa de realizar una serie de seminarios en 1999 bajo el título genérico de *Reconciliando intereses estatales con la responsabilidad internacional*. Asia, Europa, Estados Unidos, Canadá y África llevaron a cabo sus propios seminarios. América Latina y el Caribe quisieron también hacerse eco de esta iniciativa mediante la realización de un seminario en México, en Tlatelolco, cuyas conclusiones y recomendaciones quedan documentadas en la *Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe*.

Muchos de los participantes en el seminario coincidimos en apreciar que, al menos en esta región, el binomio refugiado-Estado no se había manifestado necesariamente como antagónico. Además, pese a las grandes dificultades, las acciones realizadas en favor de los refugiados, y los resultados obtenidos, se podían calificar como positivos. Incluso un participante llegó a decir que esta región estaba llamada a defender la ortodoxia en la aplicación del Derecho Internacional de los Refugiados. Otros participantes, tal vez más realistas, hicieron un llamado a la no complacencia, indicando la necesidad de realizar una crítica constructiva de las prácticas regionales en la atención a los refugiados.

Sea como fuere, no cabe duda de que América Latina y el Caribe ha sido una región creativa e innovadora en el tratamiento de las necesidades humanitarias de las personas forzadas a desplazarse dentro o fuera de las fronteras de sus países. Algunas prácticas que surgieron en la región ahora son modelos que han

influido el trabajo humanitario en otros continentes. Esta publicación quiere cumplir con el objetivo de dar a conocer, lo más ampliamente posible, el contenido de la *Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe*. En el momento de decidir sobre la estructura de la publicación, pareció oportuno que los coorganizadores y el anfitrión del Seminario de Tlatelolco presentaran, cada uno, bajo forma de breves prólogos, su apreciación del Seminario y de lo que ha sido este proceso desde los años ochenta. De esta forma, el capítulo relativo a la Declaración de Tlatelolco contiene palabras del Ministro Luis Alfonso de Alba y Góngora, Director General para el Sistema de las Naciones Unidas de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE), del licenciado Pedro Vásquez Colmenares, Coordinador General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), y del doctor Manuel Ángel Castillo de El Colegio de México.

También pareció oportuno aprovechar la publicación de la Declaración de Tlatelolco para incluir, en un solo volumen, otros instrumentos particularmente relevantes que han marcado la contribución regional a la protección de los refugiados.

Hacemos votos para que en el futuro los países de América Latina y el Caribe cumplan un papel significativo como defensores y promotores del Derecho Internacional de los Refugiados, y contribuyan a la realización de la aspiración ancestral de superación del ser humano en las siguientes generaciones. Mientras tanto, y a la espera de verlo, comprometámonos, al menos, a preservar lo logrado.

Carlos Maldonado Castillo
Asesor Jurídico Regional
Oficina Regional para las Américas, ACNUR
Ginebra, noviembre de 1999

INTRODUCCIÓN

PROTECCIÓN DE REFUGIADOS, REPATRIADOS Y DESPLAZADOS CENTROAMERICANOS, 1981-1999

Francisco Galindo Vélez¹

*Siempre deja la ventura una puerta abierta
en las desdichas, para dar remedio a ellas.*

Don Quijote

I. INTRODUCCIÓN

1. Al recordar lo que fue la situación de los refugiados en Centroamérica y, de una manera más amplia, el desarraigo obligado por los conflictos civiles internos que vivió aquella región en los años setenta, ochenta, y parte de los noventa, muchas veces se hace la pregunta: en resumen, ¿qué quedó de los esfuerzos desplegados para brindarles protección y asistencia? Los avances son tanto jurídicos para abordar la crisis y encontrar soluciones, como de asistencia durante la urgencia. También para lograr soluciones que fueran en verdad duraderas, especialmente aquellas destinadas a servir de arranque para que las comunidades pudieran valerse por sí mismas, es decir, que ya no necesitaran la ayuda material de las sociedades nacionales y de la comunidad internacional.

2. Como en la mayoría de los conflictos civiles internos, los conflictos en Centroamérica causaron el desarraigo de miles de personas que se vieron obligadas a dejar los lugares donde habían vivido durante generaciones, para buscar protección en otras zonas de sus propios países o al otro lado de fronteras internacionales. Huían de la violencia y los agentes de persecución eran, dependiendo de los casos, tanto gubernamentales como grupos de oposición armada. Si bien muchas de las personas desarraigadas tenían sus vínculos o simpatías por alguna de las partes en conflicto, también hubo muchas que no participaban de los conflictos, pero se vieron afectadas por ellos.

¹ Funcionario del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Este documento es responsabilidad del autor y no refleja, necesariamente, la opinión del ACNUR o de las Naciones Unidas.

3. Al cruzar las fronteras se consideró a las personas bajo la protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Muchos refugiados debieron permanecer en campamentos, otros se dirigieron a centros urbanos, en países vecinos de Centroamérica, así como a México, Belice, Cuba, los Estados Unidos y Canadá. Lo expuesto en este breve documento se basa en la experiencia en Centroamérica, México, Belice y Panamá.

4. El Sistema Interamericano de Asilo, que ha hecho de América Latina tierra reconocida de asilo, ha brindado y brinda protección a muchas personas que la necesitan por razones de persecución originadas en opiniones políticas. Sin embargo, en la segunda parte del siglo XX en América Latina, en particular con la crisis de los refugiados sudamericanos de los años setenta, se había visto la necesidad de recurrir al sistema de protección edificado por las Naciones Unidas. Bajo el Sistema Interamericano algunos países brindaron protección a muchos refugiados sudamericanos durante la crisis, pero la gran mayoría se benefició del Sistema de Protección de las Naciones Unidas. Algo parecido sucedió en Centroamérica durante los años ochenta.

5. Esto se debió a que “los tratados interamericanos sobre asilo político fueron concebidos para la protección del asilado tradicional, generalmente individuos perseguidos por delitos o motivos políticos. Casi siempre se trataba de personas de significación social y política que buscaban escapar a la persecución pasando voluntaria o forzosamente a país extranjero, y que siendo los perdedores del momento devenían más tarde gobernantes o miembros del partido gobernante”.²

6. Ahora que se cuenta con el beneficio de la retrospección, la experiencia con los refugiados centroamericanos en América Latina, con justa razón, se considera exitosa y ejemplar. Pero no fue así en el inicio. En los primeros momentos hubo problemas de violación del principio fundamental de no devolución, mal trato de refugiados, incursiones de un ejército regular en campamentos de refugiados en el territorio de otro Estado, y gran tensión entre Estados. También hubo tensión entre algunos Estados y el ACNUR. La necesidad de contar con un marco mínimo que resultara de la discusión y en el que todos estuvieran de acuerdo, es lo que propició la serie de coloquios y seminarios conocidos ahora como el *proceso centroamericano*.

² Galindo Pohl, Reynaldo, “Refugio y asilo en la teoría y la práctica jurídica”, en *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios. Memorias del Coloquio de Cartagena de Indias*, 1984, ACNUR, Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo, Universidad Nacional de Colombia, 1985, p. 155.

II. COLOQUIO SOBRE EL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA (COLOQUIO DE TLATELOLCO), 1981

7. A principios de los años ochenta ya era evidente que para hacer frente a la situación de refugiados provenientes de Sudamérica y, en particular, de Centroamérica, se necesitaba abordar el problema de otra manera. “La masificación de los desplazamientos y el incremento numérico de personas en busca de asilo”, exigía “superar determinadas carencias, tanto del Sistema Universal cuanto del Sistema Interamericano, así como del orden jurídico de los Estados”. También era necesario armonizar los principios, normas y mecanismos de protección de los asilados y refugiados en América Latina”. Por estos motivos se celebró en Ciudad de México, en junio de 1981, el *Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina*.³

8. Las conclusiones y recomendaciones del Coloquio contienen recomendaciones para afrontar los problemas de refugiados en América Latina. Entre las principales conclusiones hay que destacar que se reafirma “que tanto el Sistema Universal como el regional de protección de asilados y refugiados reconocen como principio básico del derecho internacional el de la no devolución, incluyendo dentro de este principio la prohibición del rechazo en las fronteras” (*Conclusión Núm. 1*), se enfatiza “el carácter humanitario y apolítico del otorgamiento del asilo...” (*Conclusión Núm. 2*), y la necesidad de realizar un esfuerzo... “que permita conjugar los aspectos más favorables de la tradición del Sistema Interamericano, con los elementos que aporta el Sistema Universal de protección a refugiados y asilados” (*Conclusión Núm. 3*).

9. Las conclusiones y recomendaciones también destacan la importancia de “promover la sistematización de los principios y criterios contenidos en cada uno de los sistemas, con miras al perfeccionamiento de su aplicación y a la formulación de normas que sean posteriormente adoptadas por el ordenamiento interno de los Estados” (*Conclusión Núm. 5*), y “propiciar la coordinación y la cooperación institucional de los órganos competentes de la Organización de Estados Americanos con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en materia de protección internacional” (*Conclusión Núm. 9*).

10. En 1981 ya se hacía sentir la necesidad de contar con una definición que tomara en cuenta a las personas que huían por la violencia generalizada y la

³ Considerandos de las conclusiones y recomendaciones del Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina. La memoria y las conclusiones y recomendaciones se encuentran en: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *Asilo y protección internacional de refugiados en América Latina*, UNAM, México, 1982.

violación a los derechos humanos, y no sólo a aquellas que huían por motivos o delitos políticos (Sistema Interamericano), o por temor fundado de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política (Sistema Universal). Así, el Coloquio consideró que “es necesario extender en América Latina la protección que los instrumentos universales e interamericanos otorgan a refugiados y asilados, a todas aquellas personas que huyen de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjeras, violación masiva de los derechos humanos, o acontecimientos que alteren seriamente el orden público, en todo o parte del territorio del país de origen” (*Conclusión Núm. 4*).⁴ Con modificaciones menores, esta conclusión se convertiría en 1984, en la ahora célebre definición ampliada del término refugiado de la *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*.

11. Las recomendaciones del Coloquio se refieren a la necesidad de que los Estados ratifiquen instrumentos fundamentales como la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 relativos al Estatuto de los Refugiados, la Convención de Caracas de 1954 sobre Asilo Territorial, la Convención Americana de los Derechos Humanos de 1969, y la Convención de Caracas sobre Extradición de 1981 (*Recomendación Núm. 1*). También se recomienda que se intensifique la colaboración entre la Organización de Estados Americanos y el ACNUR (*Recomendación Núm. 2*), y que realicen un estudio comparado de normas internas de los Estados de América Latina sobre asilados y refugiados (*Recomendación Núm. 3*). Además, se insta a las Organizaciones No Gubernamentales a que prosigan su acción en favor de asilados y refugiados (*Recomendación Núm. 6*).

12. Otra recomendación del Coloquio, que hay que destacar, es la que hace un llamado para “utilizar con mayor intensidad los órganos competentes del Sistema Interamericano y sus mecanismos, en especial la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, en su caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ámbito de su función consultiva, con el propósito de complementar la protección internacional de refugiados y asilados” (*Recomendación Núm. 5*). Esta recomendación es importante porque se repite en las conclusiones y recomendaciones de otros coloquios y seminarios que han carac-

⁴ Sin duda, la inspiración para esta consideración se encuentra en el antecedente de la *Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se Regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África* (Addis Abeba, 1969). Esta Convención contiene una definición ampliada del término refugiado que dice así: “El término ‘refugiado’ se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de 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” (artículo 1, párrafo 2). Puede consultarse en ACNUR, *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*, volumen I, San José, Costa Rica, 1992, p. 355.

terizado este proceso. Se han hecho esfuerzos para realizarla, pero todavía son imperfectos e incompletos.

III. COLOQUIO SOBRE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS EN AMÉRICA CENTRAL, MÉXICO Y PANAMÁ: PROBLEMAS JURÍDICOS Y HUMANITARIOS (COLOQUIO DE CARTAGENA), 1984

13. Prosiguió el proceso de buscar la forma de afrontar mejor la crisis que, ya para aquellos años, se concentraba en Centroamérica, y dar respuesta de manera conjunta y coordinada a los problemas que se planteaban. En noviembre de 1984, se celebró en Cartagena de Indias, Colombia, el *Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados de América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*.⁵ Uno de los resultados de este Coloquio fue la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.

14. La Declaración de Cartagena reconoce la importancia de lograr la paz en los países en conflicto para llegar a una solución permanente al problema de los refugiados. Los refugiados y desplazados internos eran consecuencia de los conflictos civiles internos, y era lógico considerar que la solución a su problema humanitario vendría con la paz en esos países. Por este motivo, la Declaración de Cartagena apoya, de manera inequívoca, los esfuerzos del Grupo de Contadora⁶ e incluso retoma y reproduce la parte relativa a refugiados del *Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica* (parte II).⁷ Esto es interesante, pues cinco años después, los esfuerzos de Esquipulas para lograr la paz en Centroamérica (*Procedimiento para el Establecimiento de una Paz Firme y Duradera en Centroamérica*), también facilitaron la celebración de la *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos* (CIREFCA).

⁵ La memoria y las conclusiones y recomendaciones se encuentran en ACNUR, Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo, Universidad Nacional de Colombia, *La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Políticos*, Bogotá, 1985.

⁶ El Grupo de Contadora lo integraban México, Colombia, Panamá y Venezuela. La primera reunión se celebró en la Isla de Contadora, Panamá, y adoptó el nombre de dicha isla. Posteriormente se estableció el Grupo de Apoyo a Contadora integrado por Brasil, Perú, Uruguay y Argentina.

⁷ Esta parte del *Acta de Contadora* pide a los Estados que aún no lo hayan hecho, adherirse a la *Convención de 1951* y al *Protocolo de 1967 relativos al Estatuto de los Refugiados* para que se adopte la terminología de la Convención y del Protocolo a fin de diferenciar a los refugiados de otros migrantes; que se adopten los mecanismos internos necesarios para aplicar las disposiciones de la Convención y del Protocolo; que se establezcan mecanismos de consulta entre los países centroamericanos con los representantes gubernamentales responsables de atender el problema de los refugiados en cada Estado; que se apoye

15. Ahora bien, los responsables del ACNUR,⁸ si bien comprendían que los esfuerzos regionales para lograr la paz abrían caminos para edificar marcos informales para el tratamiento y soluciones a los problemas de los refugiados, sabían que esos problemas no podían esperar aquella paz para resolverlos. Por eso, hicieron esfuerzos para lograr solución a los problemas de los refugiados independientemente del logro de la paz. Se desarrolló el concepto del espacio humanitario con el objetivo de despolitizar el problema de los refugiados, y con la doble función de facilitar el tratamiento humanitario que había que brindarles y fomentar una solución lo antes posible. La historia ha demostrado que no se equivocaron, pues los diálogos en torno de problemas humanitarios fueron anteriores a los diálogos entre las partes en conflicto en cada país, y las soluciones a los problemas humanitarios empezaron a darse antes del logro de la paz.

16. La Declaración de Cartagena contiene una definición del término refugiado mejor adaptada a la situación que vivía Centroamérica. De acuerdo con la Declaración de Cartagena, "...la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público" (*Conclusión Núm. 3*).

17. Conviene recalcar que la Declaración de Cartagena no se limita a la definición ampliada. También incluye normas de protección fundamental de refugiados, como el principio de no devolución (*non refoulement*), incluyen-

la labor del ACNUR y que se establezcan mecanismos directores de coordinación para facilitar el cumplimiento de su mandato. También recuerdo que toda repatriación de refugiados debe ser de carácter voluntario; recomienda que se establezcan comisiones tripartitas integradas por el país de origen, el Estado receptor y el ACNUR para facilitar la repatriación voluntaria; que se fortalezcan los programas de asistencia y protección de refugiados; que se establezcan programas para lograr la autosuficiencia de los refugiados; que los gobiernos del área realicen esfuerzos para erradicar las causas que dan origen al problema de los refugiados; que una vez acordadas las bases para la repatriación voluntaria, los países receptores permitan que delegaciones oficiales del país de origen, acompañados por representantes del ACNUR y de representantes del país receptor, visiten los campamentos de refugiados; que los países receptores tomen las medidas necesarias para evitar la participación de refugiados en actividades que atenten contra el país de origen, etcétera.

⁸ Tres personas clave en la concepción y la puesta en marcha del proceso centroamericano para el tratamiento y solución a los problemas de refugiados, repatriados y desplazados fueron los doctores Leonardo Franco, ahora Director del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús en Argentina, Jorge Santistevan de Noriega, ahora Defensor del Pueblo del Perú y Guilherme Lustosa da Cunha, Representante Regional del ACNUR para el Sur de América Latina. El primer borrador de la Declaración de Cartagena lo redactó el doctor Santistevan durante una pausa del Coloquio, inspirado por el idílico sitio y los cadenciosos ritmos de la música caribeña.

do la prohibición del rechazo en las fronteras, y constata su carácter de principio *jus cogens* o derecho imperativo *Conclusión Núm. 5*). También ratifica la naturaleza pacífica, apolítica y exclusivamente humanitaria de la concesión del asilo (*Conclusión Núm. 4*), y reitera la importancia de instalar los campamentos de refugiados a una distancia razonable de las fronteras para mejorar la protección de los refugiados (*Conclusión Núm. 6*). Además expresa su preocupación por los ataques militares a los campamentos y asentamientos de refugiados (*Conclusión Núm. 7*), hace un llamado a los países a que se adhieran a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 (*Conclusión Núm. 2*), y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (*Conclusión Núm. 10*). Del mismo modo, reconoce que la reunificación familiar es un principio fundamental en materia de refugiados (*Conclusión Núm. 13*), y solicita a las Organizaciones No Gubernamentales, internacionales y nacionales, a que prosigan su labor con refugiados, coordinándose con el ACNUR y el país de asilo (*Conclusión Núm. 14*).

18. Uno de los objetivos del Coloquio era establecer un marco mínimo para el tratamiento de los refugiados. Esto lo señala la Declaración cuando estipula que es importante “propiciar que los países de la región establezcan un régimen mínimo para los refugiados, con base en los preceptos de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 y en la Convención Americana de los Derechos Humanos, tomándose además en consideración las conclusiones emanadas del Comité Ejecutivo del ACNUR, en particular la núm. 22 sobre la Protección de los Solicitantes de Asilo en Situaciones de Afluencia en Gran Escala”⁹ (*Conclusión Núm. 8*). La Declaración, en su conjunto, constituye ese régimen mínimo para la protección de los refugiados y es importante anotar que reconoce que para la debida protección de los refugiados hay que recurrir a las normas de los Derechos Humanos. Pese a que no lo menciona de manera expresa, en el pensar de muchos participantes, al tratarse de situaciones de conflicto en los

⁹ Puede consultarse en *Conclusiones sobre la protección internacional de los refugiados aprobadas por el Comité Ejecutivo del ACNUR*, ACNUR, Ginebra, 1991, pp. 50-55. La Conclusión Núm. 22 se refiere a las medidas mínimas para la protección y trato de refugiados en situaciones de ingresos masivos a los países receptores. Por ejemplo, establece que “en situaciones de afluencia en gran escala, debe admitirse a las personas en busca de asilo en el Estado donde buscaron refugio en primer lugar, y si ese Estado no puede admitirlos durante tiempo prolongado, al menos debe admitirlos temporalmente...”; que no se les debe castigar o exponer a trato desfavorable por el mero hecho de considerar ilegal su presencia en el país; que deben disfrutar los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente; que no se les debe someter a trato cruel, inhumano o degradante; y que se les debe considerar personas ante la ley con libertad de acceso a los tribunales y a otras autoridades administrativas competentes. También establece que la ubicación de los refugiados debe determinarse en razón de su seguridad y bienestar y de las necesidades de seguridad del Estado receptor; que no debe haber discriminación alguna por motivos de raza, religión, opinión política, nacionalidad, país de origen o incapacidad física. Además estipula que es preciso respetar la unidad familiar; que deben adoptarse medidas para proteger a los menores y niños no acompañados; y que se debe permitir a los refugiados enviar y recibir correspondencia.

países de origen, también hay que tener debida cuenta del Derecho Internacional Humanitario. La convergencia de estas tres vertientes del Derecho Internacional se manifestaría de manera más expresa unos años más tarde.

19. En la Declaración también se enfatiza la importancia de iniciar sin demora la búsqueda de soluciones a los problemas de los refugiados, reiterando el carácter voluntario de la repatriación y la necesidad de que se realice en condiciones de completa seguridad (*Conclusión Núm. 12*). Además, expresa su preocupación por los desplazados internos, y hace un llamado a las autoridades nacionales y a los organismos internacionales para que les ofrezcan protección y asistencia a estas personas y les ayuden a aliviar su angustiosa situación (*Conclusión Núm. 9*).

20. Los desplazados internos son personas que se vieron obligadas al desarraigo por las mismas razones que los refugiados, pero que no cruzaron una frontera internacional. Muchos de los participantes en el Coloquio de Cartagena entendían que para que la solución a los problemas de los refugiados fuera duradera, había que solucionar también el problema de los desplazados internos. Era necesario abordar estos problemas de una manera más amplia, es decir, como solución al problema del desarraigo forzado por los conflictos civiles internos.

21. Si bien lo pensaban, no lo podían decir muy abiertamente en aquel momento para evitar una reacción negativa de algunos países de origen. Con razón hubieran argumentado que el problema de desplazados internos es responsabilidad de cada Estado. El momento propicio llegaría tiempo después, cuando los países de origen permitieron que la solución al desarraigo se abordara y realizara de manera integral. Así los desplazados internos e incluso poblaciones aledañas que nunca fueron desplazadas o refugiadas también se beneficiaron de los programas diseñados para los repatriados.

22. La Declaración de Cartagena no es un tratado internacional. Es una guía práctica que los países utilizaron para manejar la crisis de los refugiados, y tratar a éstos de acuerdo con normas fundamentales del Derecho de los Refugiados, de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, e iniciar la búsqueda de soluciones. De esta manera se adaptó el sistema edificado por las Naciones Unidas para brindar protección y asistencia a los refugiados. El Sistema Interamericano de Asilo, que ha servido y sigue sirviendo para salvar innumerables vidas, quedó sobrepasado por la naturaleza de los refugiados, pues se trataba en gran medida de víctimas de la violencia, y por los números, ya que se trataba de importantes grupos que salían juntos para buscar seguridad en otros países. Pese a que no es un tratado internacional, esta Declaración la aplicaron los países, y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, como un instrumento práctico que, es importante recal-

car, se ha convertido en una realidad jurídica. Además, ahora es un instrumento válido no sólo para Centroamérica, sino para toda América Latina.¹⁰

23. La búsqueda de soluciones al problema de los refugiados centroamericanos, como se ha dicho, se inició sin demora. Ciertos grupos de refugiados empezaron a regresar a sus países al poco tiempo del éxodo, algunos por sus propios medios, otros en movimientos de retorno organizados por el ACNUR. Para esta agencia del Sistema de las Naciones Unidas, había principios internacionalmente reconocidos que debían aplicarse, por ejemplo, que la voluntad del retorno debe ser expresada de manera individual por cada refugiado y cada refugiada, y que el retorno debía hacerse en condiciones de seguridad y dignidad.

24. Por lo tanto, en virtud de su mandato, el ACNUR “poseía un interés legítimo con respecto a 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. Debía 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”.¹¹

25. Para llevar a cabo la repatriación voluntaria se realizaron reuniones con representantes del país de asilo, el país de origen y el ACNUR, en el marco de las llamadas *comisiones tripartitas*. Las reuniones de estas comisiones permitieron abordar de manera directa los detalles o pormenores de la repatriación voluntaria de los refugiados, incluyendo temas logísticos, de garantías para los repatriados, el acceso del ACNUR a los repatriados, programas de asistencia, documentación en condiciones de igualdad para hombres y mujeres, etcétera.

¹⁰ Ya en 1994 se había dicho que “la experiencia con la Declaración de Cartagena es prueba tangible de lo que se puede lograr si se cuenta con procedimientos uniformes que garanticen estrecha coordinación de todas las partes, y no cabe duda de que, cualquiera que sea su futuro, ha marcado un hito histórico en la región. Con los años ha adquirido fuerza moral y su utilidad ha sido ampliamente reconocida a través de pronunciamientos de apoyo por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Parlamento Andino, el Parlamento Europeo y el Comité Ejecutivo del ACNUR. Además, algunos Estados han incorporado su definición [de refugiado] en leyes o en la práctica relativa a los refugiados”. Esta apreciación sigue vigente. “Documento de Trabajo presentado por el ACNUR al Coloquio Internacional para Conmemorar Diez Años de la Declaración de Cartagena”, en ACNUR, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Gobierno de Costa Rica, *Memoria del Coloquio Internacional: Diez años de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, San José, Costa Rica, 1995, pp. 73-74, párrafo 63.

¹¹ Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, Conclusión Núm. 40 (XXXVI), de 1985, titulada *Repatriación voluntaria*, op. cit., párrafo 1, pp. 93 y 94.

Además, se tomó en cuenta el parecer de los refugiados que, con el paso del tiempo, en algunos casos, llegaron a participar en dichas comisiones. Los acuerdos alcanzados fueron la guía para la ejecución de los movimientos de repatriación voluntaria. Aunque estos procedimientos ya se habían usado en otras partes del mundo, también se dio el caso inédito, ya en el marco de CIREFCA, de la negociación directa de refugiados con el gobierno de su país de origen. Esta negociación directa culminó en la firma de un acuerdo entre ambas partes.

IV. CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE REFUGIADOS CENTROAMERICANOS (CIREFCA), 1989

26. Pese a que se iban encontrando soluciones, particularmente la repatriación voluntaria, y a que el trabajo con los refugiados en los países de asilo contaba con un marco para su protección y asistencia, se planteó la necesidad de abordar estas cuestiones de una manera más integral, desde el punto de vista jurídico y desde el punto de vista de la asistencia. Desde el punto de vista jurídico se trató de favorecer e impulsar la convergencia entre el Derecho de los Refugiados, los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, sosteniendo “siempre un enfoque integrado de las tres grandes vertientes de protección de la persona humana”.¹² Desde el punto de vista de la asistencia se buscó lograr la autosuficiencia de los beneficiarios.

27. De esta manera se decidió celebrar en la ciudad de Guatemala, en mayo de 1989, la *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA)*. Esta conferencia produjo dos documentos sumamente importantes: *Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina*, generalmente conocido como *Documento Jurídico de CIREFCA*,¹³ y la *Declaración y Plan de Acción Concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos*, generalmente conocido como *Plan de Acción*.¹⁴ El ACNUR y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tuvieron un papel sumamente importante en la realización de la Conferencia y su seguimiento.

¹² ACNUR y Unidad Conjunta ACNUR/PNUD de Apoyo a CIREFCA, *Evaluación de la puesta en práctica del documento Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina*, CIREFCA, REF/94/1 de 28 de junio de 1994, párrafo 91.

¹³ Puede consultarse en ACNUR, *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados*, op. cit., pp. 373-399.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 400-414.

28. El documento jurídico recoge los principios y recomendaciones contenidos en la Declaración de Cartagena y resume la experiencia adquirida en materia de protección de refugiados, repatriados y desplazados en el periodo entre la adopción de dicha Declaración y la celebración de CIREFCA. Es un documento valiosísimo para la protección de refugiados, repatriados y desplazados, ya que incluye normas del Derecho de los Refugiados de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Así, por ejemplo, reitera la importancia de la definición universal del término “refugiado”¹⁵ y la definición regional¹⁶ (párrafos 24 y 25), reitera que el reconocimiento de la condición de refugiado tiene un carácter pacífico, apolítico y exclusivamente humanitario (párrafo 42), y el carácter civil del concepto de refugiado (párrafo 35). También recapitula las reglas mínimas para el tratamiento de los refugiados (párrafos 48 a 52), la importancia del principio fundamental de la no devolución (párrafos 45 a 47), de las soluciones duraderas como la repatriación voluntaria (párrafos 56 a 63), la integración local (párrafos 64 y 65), y el reasentamiento (párrafo 66).

29. En relación con los desplazados internos, el documento jurídico proporciona una definición, diciendo lo siguiente: “aunque no existe una definición generalmente aceptada, se ha considerado desplazados a las personas que han sido obligadas a abandonar sus hogares o actividades económicas habituales debido a que su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada o el conflicto prevaleciente, pero que han permanecido dentro de sus países. Las necesidades de protección y asistencia de estas personas son algunas veces tan grandes o más que las de los refugiados que han abandonado el país” (párrafo 67).

30. El documento jurídico reitera también que las personas desplazadas tienen derecho a ser protegidas por sus autoridades nacionales, y que deben gozar de los derechos humanos fundamentales como el derecho a la vida, seguridad y libertad, protección contra la tortura, y otros derechos (párrafo 68). Finalmente, recuerda que la responsabilidad primaria de atender a los desplazados compete al Estado, puesto que se trata de nacionales en el interior de su país, pero que debido a la escasez de recursos de los Estados y a que la ayuda internacional no va dirigida a esas personas, los países centroamericanos incluyeron a las personas desplazadas en sus planes como una categoría que requiere atención especial de la comunidad internacional (párrafo 69).

31. Por lo tanto, al avanzar el proceso de soluciones con una óptica integral que facilitó el retorno y la reintegración de las personas afectadas, se incluyó

¹⁵ Definición de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967.

¹⁶ Definición de la Declaración de Cartagena.

también a los desplazados internos. Así se beneficiaron tanto del marco jurídico para lograr la reintegración de los repatriados, como de los programas de asistencia que se diseñaron para ellos. La reintegración jurídica consistió en tomar las medidas necesarias con los gobiernos para que los beneficiarios, repatriados y desplazados, pudieran ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, por ejemplo, a través de la documentación, y que no fueran víctimas de discriminación por haber sido refugiados o desplazados internos en algún momento de sus vidas. Es decir, que ejercieran sus derechos y obligaciones como el resto de los ciudadanos, aquellos que nunca fueron refugiados o personas desplazadas.

32. En cuanto a la convergencia del Derecho de los Refugiados, los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, el Documento Jurídico considera que “los principios y normas de derechos humanos básicos benefician también a los refugiados y repatriados, así como a las personas desplazadas, dado que estas normas se aplican a todas las personas que se encuentran en el territorio de los Estados. De ahí la gran importancia del *Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos*¹⁷ y del *Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.¹⁸ Asimismo, el Derecho Humanitario suministra una orientación importante en la protección de los refugiados, repatriados y personas desplazadas en caso de conflictos armados internacionales o no internacionales. Los instrumentos relevantes incluyen las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos Adicionales de 1977” (párrafo 18).

33. El Documento Jurídico también considera importantes para la protección de refugiados, repatriados y desplazados los instrumentos interamericanos relativos a los derechos humanos y al asilo.¹⁹ De igual manera, considera im-

¹⁷ Adoptado por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966, mediante su Resolución 2200 A (XXI). Las letras en cursiva aparecen en el documento jurídico.

¹⁸ *Ibid.* Las letras en cursiva aparecen en el Documento Jurídico. La Declaración Universal de Derechos Humanos (adoptada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948, por medio de su Resolución 217 A-XXX), junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sus dos protocolos facultativos (se trata del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y del Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a Abolir la Pena de Muerte), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, forman la *Carta Internacional de Derechos Humanos*.

¹⁹ De acuerdo con el Documento Jurídico, “existen a nivel regional, un gran número de tratados de importancia directa para los refugiados, repatriados y las personas desplazadas. Entre ellos están en primer lugar, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, llamado *Pacto de San José*, el *Tratado de Derecho Penal Internacional* firmado en Montevideo el 23 de enero de 1889, la *Convención sobre Asilo de la Habana* del 20 de febrero de 1928, la *Convención sobre Asilo Político* firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933, el *Tratado sobre Asilo y Refugio Político* firmado en Montevideo en marzo de 1940, la *Convención sobre Asilo Territorial* y la *Convención sobre Asilo Diplomático*, ambas firmadas en

portantes algunos instrumentos y resoluciones que, si bien no son tratados internacionales en el sentido estricto de la palabra, “orientan a los Estados y a las organizaciones internacionales en la determinación y en la interpretación de los principios y criterios jurídicos” pertinentes (párrafo 20).²⁰

34. En el caso de Centroamérica, la convergencia de estas tres vertientes del Derecho Internacional fue particularmente importante, pues el origen del desarraigo se debió a conflictos internos de carácter no internacional a los que era aplicable el artículo común a las Convenciones de Ginebra y el Protocolo II relativo a conflictos armados no internacionales,²¹ es decir, el Derecho Internacional Humanitario. Además, las normas de derechos humanos son aplicables en toda circunstancia, tanto en tiempos de paz como en tiempos de conflicto.²² Cuando comenzaron las repatriaciones voluntarias, también entraron en juego, en los países de origen, las normas aplicables del derecho de los refugiados. Conviene recordar que muchos retornos se dieron cuando todavía no habían terminado los conflictos civiles internos y que, en realidad, reinaba aún la situación que había originado el desarraigo de refugiados y personas desplazadas.

35. En otras palabras, en los países de origen se aplicaron las normas del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, mientras que en los países de asilo se aplicaron las normas de los derechos humanos y del Derecho de los Refugiados. Al iniciarse la repatriación voluntaria, también se aplicaron en los países de origen las normas del Derecho de los Refugiados. Éste es un ejemplo claro de la convergencia de estas tres ramas del derecho internacional.

Caracas el 28 de marzo de 1954 y la *Convención Interamericana sobre Extradición* firmada en Caracas el 25 de febrero de 1981” (párrafo 19). Las letras en cursiva aparecen en el Documento Jurídico.

²⁰ Menciona la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, el *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados* (ACNUR), la *Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial*, la *Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Asistencia a Refugiados, Repatriados y Personas Desplazadas en América Central*, y “otras resoluciones relevantes de la *Asamblea General de las Naciones Unidas*, del Consejo Económico y Social (ECOSOC), y las decisiones y conclusiones del *Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado* (EXCOM)”. Las letras en cursiva aparecen en el Documento Jurídico.

²¹ Se trata de “conflictos armados que no son cubiertos por el Artículo I del Protocolo Adicional I y ‘que tiene lugar en el territorio de un Estado Parte entre sus fuerzas armadas y las fuerzas armadas disidentes u otros grupos armados organizados que bajo la dirección de un mando responsable, ejercen sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas, y aplicar el Protocolo’” (citado en el Documento Jurídico, párrafo 30. Las letras en cursiva aparecen en dicho documento).

²² Los instrumentos de derechos humanos establecen que hay normas que no pueden suspenderse bajo ninguna circunstancia, incluso en casos de emergencia. Del análisis del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Roma, 4 de noviembre de 1950), puede considerarse que el núcleo duro de los derechos humanos está compuesto por los siguien-

36. Por su parte, la Declaración y Plan de Acción busca, por medio de una clara estrategia, la consolidación de las soluciones duraderas a través de la asistencia, de manera concertada y organizada. Tiene una parte relativa a la importancia de la asistencia para solucionar los problemas de refugiados, repatriados y desplazados, considerándola necesaria para la consolidación de la paz en la región. Además, contiene un análisis de la situación del desarraigo en Centroamérica en 1992 (1a. parte, párrafos 3 a 8), establece los objetivos básicos (1a. parte, párrafos 9 a 12), y fundamentos del Plan de Acción (1a. parte, párrafos 13 a 16). También establece un programa de tres años (1a. parte, párrafos 16 y 17) en favor de repatriados (1a. parte, párrafos 19 a 23), refugiados (1a. parte, párrafos 24 a 27), y personas desplazadas (1a. parte, párrafos 28 a 32).

37. Además, la Declaración y Plan de Acción establece mecanismos de seguimiento, tanto a nivel nacional (2a. parte, párrafos 35 a 38), como a nivel internacional (2a. parte, párrafos 40 a 43), y manifiesta su apoyo a las instancias tripartitas para promover la repatriación voluntaria (2a. parte, párrafo 39, y parte declarativa, párrafo 15).

38. Este documento también reitera principios de protección como la naturaleza voluntaria de la repatriación (parte declarativa, párrafo 3), su compromiso de “promover el respeto a los principios fundamentales de protección de refugiados y los demás principios que atañen a los derechos inherentes de la persona humana” (parte declarativa, párrafo 6). Además, recuerda la contribución hecha por la Declaración de Cartagena que “amplía los principios y criterios pertinentes para la protección y asistencia a los refugiados...” (parte declarativa, párrafo 9), reitera el carácter humanitario y estrictamente apolítico

tes derechos: el *derecho a la vida* (Pacto, artículo 6; Convención Americana, artículo 4; Convenio Europeo, artículo 2, exceptuadas las muertes que resultan de actos lícitos de guerra), el *derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión* (Pacto, artículo 18; Convención Americana, artículo 12), el *derecho a no ser objeto de tortura ni de trato o castigo cruel e inhumano* (Pacto, artículo 7; Convención Americana, artículo 5; Convenio Europeo, artículo 3), el *derecho a que se reconozca la personalidad jurídica de cada individuo* (Pacto, artículo 16; Convención Americana, artículo 3), el *derecho a no ser sometido a esclavitud o servidumbre* (Pacto, artículo 8, párrafos 1 y 2, respectivamente; Convención Americana, artículo 6; Convenio Europeo, artículo 4, párrafo 1), el *derecho a la protección de la familia* (Convención Americana, artículo 17), el *derecho a la nacionalidad* (Convención Americana, artículo 20), el *derecho al nombre* (Convención Americana, artículo 18), los *derechos del niño* (Convención Americana, artículo 19), el *derecho a no ser encarcelado por el mero hecho de no poder cumplir una obligación contractual* (Pacto, artículo 11), el *derecho a no ser condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el derecho nacional o internacional* (Pacto, artículo 15; Convención Americana, artículo 9; Convenio Europeo, artículo 7). Además, las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 establecen que está prohibido en todo momento la *toma de rehenes, la ejecución sin juicio regular, la tortura, los tratos crueles o degradantes*. Retomado de Galindo Vélez, Francisco, “Sumario del Derecho de los Refugiados”, en ACNUR, *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*, op. cit., pp. XXI y XXII.

de la asistencia internacional (parte declarativa, párrafo 4), y reconoce la contribución positiva de la labor de las Organizaciones No Gubernamentales (parte declarativa, párrafo 17).

39. La Declaración y Plan de Acción también hace hincapié en la convergencia de las tres vertientes del Derecho Internacional para la protección de las personas desde el punto de vista de la asistencia, en la cooperación entre las agencias del sistema internacional que velan por la aplicación de estos derechos, y de éstas con las Organizaciones No Gubernamentales. También resalta la importancia de los programas de ayuda bilateral (parte declarativa, párrafo 18).²³

40. En el marco de CIREFCA se elaboraron maneras novedosas de brindar asistencia a refugiados, repatriados y desplazados. Se trató de planificar de manera que se incluyeran proyectos económicos para permitir a los repatriados valerse por sí mismos, contribuir a la economía de sus países y evitar nuevos desarraigos por razones de falta de perspectivas económicas presentes y futuras. Este tipo de asistencia también había de brindarse en los países de asilo ya que, en aquellos años, también empezaba a vislumbrarse, en algunos países, la posibilidad de la integración local de refugiados.

41. Podría decirse que CIREFCA buscaba la convergencia entre los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales, “pues se ha advertido que los unos sin los otros operan con grandes deficiencias”.²⁴ En este marco hay que destacar el *Programa de Desarrollo para los Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centro América* (PRODERE), establecido con una considerable donación de Italia. Bajo este programa se financiaron proyectos de asistencia, así como proyectos para facilitar la documentación de repatriados y desplazados. Además, se financió la publicación de dos volúmenes de instrumentos jurídicos, universales y regionales, que publicó el ACNUR en Costa Rica en 1992.²⁵

²³ El texto dice: “Subrayan la importancia de varios proyectos actuales acerca de refugiados, repatriados y desplazados que se realizan en los países afectados, incluyendo, entre otros, los esfuerzos actuales del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, [el] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, [el] Comité Internacional de la Cruz Roja, así como de las Organizaciones no Gubernamentales; [y] los Programas de Asistencia Bilateral de los Países Cooperantes...”

²⁴ Galindo Pohl, Reynaldo, comentario al estudio del doctor Antonio Augusto Cançado Trindade, “Derecho Internacional de los derechos humanos, Derecho Internacional de los refugiados y Derecho Internacional Humanitario: aproximaciones y convergencias”, en ACNUR, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Gobierno de Costa Rica, *Memoria del Coloquio Internacional: Diez años de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, op. cit., p. 176.

²⁵ Se trata, respectivamente, de la *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos* y de la *Compilación de instrumentos jurídicos interamericanos relativos al asilo diplomático, asilo territorial, extradición y temas conexos*.

42. El documento titulado “Evaluación de la puesta en práctica de las disposiciones del Documento Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”, es un análisis de los logros prácticos y asuntos pendientes en la aplicación de los principios contenidos en dicho documento entre 1989 y 1994. En él se reitera la importancia de los derechos humanos, “su carácter indivisible y universal”, se reiteran los principios de protección y su práctica en la región (párrafos 23 a 30), se evalúa la situación de los refugiados, reconocidos (párrafos 32 y 33), así como no reconocidos (párrafos 34 a 38), y constata que en todos los casos los países de la región han reconocido el papel del ACNUR (párrafo 31).

43. Este documento también evalúa la repatriación voluntaria como solución exitosa en la región (párrafos 39 a 62), la integración local de refugiados, señalando que “la protección ofrecida a los refugiados centroamericanos fue generalmente acompañada de posibilidades reales de autosuficiencia”, y que la plena integración “exige el desarrollo de marcos de integración social, económica y legal. En la práctica, hay diferencias significativas entre los países de la región en cuanto al otorgamiento de la residencia permanente y/o la naturalización”. La integración local era una medida que ya se vislumbraba en aquel entonces, pero los verdaderos avances vendrían unos años después cuando varios países adoptaron medidas que verdaderamente facilitaron esta solución duradera (párrafos 63 y 64). En cuanto al reasentamiento como solución duradera, se reconoce su uso limitado de carácter excepcional (párrafo 67).

44. Asimismo, el documento considera la situación de las personas desplazadas, recalcando que en el marco regional desarrollado, se consideró “conveniente abordar la problemática de los grupos de desplazados internos, de forma integral y no por categorías de desarraigo. De hecho, el enfoque integral constituye la filosofía integral de CIREFCA que, por primera vez, abordó en la región el fenómeno del desplazamiento en su totalidad” (párrafo 72). También considera, con bastante detalle, el papel positivo y fundamental que han desempeñado las Organizaciones No Gubernamentales a lo largo del proceso, reconociendo que “las limitaciones del mandato del ACNUR ponen en evidencia la necesidad de favorecer y potenciar la complementariedad entre las tareas que desarrolla este organismo y las que desarrollan las ONG...” (párrafos 74 a 79).

45. Además, en la evaluación se concluye que se favoreció e impulsó la convergencia entre el Derecho Internacional Humanitario, el de los Derechos Humanos y el Derecho de los Refugiados, “sosteniendo siempre un enfoque integrado de las tres grandes vertientes de protección de los derechos de la persona humana” (párrafo 91). En cuestión de convergencia de derechos, también se enfatizó la convergencia entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales (párrafo 13). Finalmente, hay que señalar que

se presenta el principio de *responsabilidad compartida* (párrafo 44), en el que el ACNUR insistió mucho durante todo el proceso. De acuerdo con este principio todos los que participan en la discusión y toma de decisiones comparten igualmente los resultados, trátase de éxitos o de fracasos.

46. En resumen, CIREFCA es un esfuerzo mancomunado entre países de origen, países receptores, países donantes, organismos intergubernamentales y no gubernamentales, y las propias poblaciones desarraigadas para dar solución duradera a sus problemas. También es un ejemplo de cooperación entre agencias del Sistema de las Naciones Unidas, de éstas con otras agencias de la comunidad internacional y con Organismos No Gubernamentales. El ACNUR y el PNUD establecieron una Unidad Conjunta de seguimiento en la que trabajaron funcionarios y funcionarias de ambas agencias. CIREFCA demuestra cómo las agencias del sistema internacional pueden lograr objetivos encomiables cuando trabajan juntas y dejan de lado los celos y el afán de protagonismo.

V. PRIMER FORO REGIONAL SOBRE ENFOQUE DE GÉNERO EN EL TRABAJO CON MUJERES REFUGIADAS, REPATRIADAS Y DESPLAZADAS (FOREFEM), 1992

47. Durante la crisis de los refugiados, así como durante el periodo de soluciones, las agencias de las Naciones Unidas y las Organizaciones No Gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, insistieron en realizar su trabajo con perspectiva de igualdad de género. Se trataba de cerciorarse de que las mujeres y las niñas no fueran discriminadas, o se encontraran en desventaja en relación con los hombres y los niños, por el hecho de su sexo, en cuestiones como la distribución de asistencia, el derecho a decidir su repatriación voluntaria, el acceso a la tierra, los proyectos productivos, los créditos, la educación, la salud, la documentación, etcétera.

48. El ACNUR y el PNUD, en el marco de CIREFCA, tomaron la iniciativa de organizar el *Primer Foro Regional sobre Enfoque de Género en el Trabajo con Mujeres Refugiadas, Repatriadas y Desplazadas* (FOREFEM). La Declaración y Plan de Acción de CIREFCA ya habían subrayado “la atención prioritaria que debe darse a las necesidades específicas de las mujeres desarraigadas en la Región” (párrafo 14). También se había identificado la necesidad de propiciar la discusión sobre los problemas que enfrentaban las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas, y la importancia de sistematizar la experiencia adquirida a lo largo de los años del trabajo en Centroamérica. Este Foro se celebró en la ciudad de Guatemala en febrero de 1992.

49. El Foro consideró que la situación “que enfrenta la mujer refugiada, repatriada y desplazada requiere de una atención diferenciada”.²⁶ Hay que aclarar que se requiere una atención diferenciada para poder lograr la equidad para las mujeres, ya que el punto de partida para ellas es sumamente negativo. Por lo tanto el Foro consideró también que “el enfoque de género permite entender el carácter y la naturaleza de esta diversidad entre los géneros y propone medidas específicas para responder adecuadamente a la desigualdad genérica”.²⁷ Además constató que las propuestas de desarrollo y protección requieren que las medidas tengan un impacto sobre las causas de la pobreza y la desigualdad de las mujeres desarraigadas, “ya que la naturaleza de esa desigualdad constituye un obstáculo para su equitativa incorporación y participación en los procesos de paz y desarrollo”.²⁸

50. El Foro concluyó con la *Declaración y Compromiso de FOREFEM* en que se recuerda que la situación de discriminación que enfrentan las mujeres se ve agravada por la situación del exilio, retorno y desplazamiento, ya que aumentan los niveles de pobreza y violencia. Esto dificulta su participación y el ejercicio de sus derechos más fundamentales (preámbulo, párrafo 7). También tiene en cuenta “que, generalmente, las instancias políticas no reconocen las diferencias y desigualdades entre los géneros y, por ello, las necesidades y los intereses específicos de las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas quedan subsumidos a los intereses generales” (preámbulo, párrafo 8).

51. La *Declaración y Compromiso* de FOREFEM también hacen un llamado para impulsar políticas y medidas legales que proporcionen soluciones duraderas a las mujeres desarraigadas (sección 2.2.1, párrafo 24), y solicita que, cuando fuera necesario, se reformen los códigos de trabajo, de la familia, civil, penal, etc., desde una perspectiva de género, para así superar las restricciones que enfrentan las mujeres (sección 2.2.2, párrafo 62). Además, propone que se impulsen programas dirigidos a prevenir la violencia doméstica (sección 2.2.2, párrafo 61), y reconoce que la situación especial de la mujeres desarraigadas pertenecientes a pueblos indígenas requiere medidas especiales para evitar la discriminación por razones de su cultura (sección 2.2.1, párrafo 35).

52. Otras conclusiones de FOREFEM instan a reformar, cuando fuera necesario, las leyes, normas y procedimientos jurídicos para evitar la discriminación de las mujeres desarraigadas en cuestiones de acceso al empleo remunerado, a la tierra, a créditos y a los proyectos de desarrollo (sección 2.2.1, párrafo 40). De igual forma, en vista de la importancia de la repatriación voluntaria

²⁶ ACNUR-PNUD, “Evaluación de FOREFEM”, parte III, párrafo 1 (mimeografiado).

²⁷ *Ibid.*, párrafo 2.

²⁸ *Ibid.*, párrafo 3.

como solución duradera, llama al ACNUR a que se asegure de que la decisión sea libremente consentida y se les permita a las mujeres participar en la toma de decisiones (sección 2.2.1, párrafo 26). Finalmente, constata que la educación formal y no formal es fundamental como instrumento de transformación de la desigualdad que enfrentan las mujeres desarraigadas (sección 2.2.3, párrafo 65).

53. En los últimos tiempos ha habido una tendencia a olvidar las conclusiones y recomendaciones de FOREFEM, tendencia que hay que revertir porque éstas son francamente valiosas. La situación de las mujeres y las niñas es de por sí, en tiempos normales, de desventaja en relación con los hombres. En tiempos de crisis como un desarraigo forzoso, esa desventaja toma proporciones aún mayores. Después de FOREFEM, las agencias del Sistema de las Naciones Unidas han seguido insistiendo en la importancia de la perspectiva de género, como política institucional de su trabajo y en la formación y desempeño de sus funcionarios.

54. El objetivo que se han propuesto las agencias de las Naciones Unidas es lograr la *transversalidad del género*, es decir, llegar a un punto en que la perspectiva de género ya esté totalmente integrada en la mente de los funcionarios y en las actividades que realizan, así como en la mente y el quehacer de contrapartes gubernamentales y no gubernamentales. Para lograr ese objetivo se necesita una estrategia en que constantemente se enfatice la perspectiva de género. Llegará el momento en que ya no habrá que enfatizarla, porque será innato en todos; mientras, habrá que hacerlo, porque de otra manera es muy fácil olvidarla. Se ha progresado, pero es asombroso lo fácil que resulta una regresión por condicionamientos sociales, incluso respecto de funcionarios de las Naciones Unidas. El camino todavía es largo, para nada recto y con muchos obstáculos de todo tipo, pero principalmente mentales.

VI. COLOQUIO INTERNACIONAL: 10 AÑOS DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE LOS REFUGIADOS (COLOQUIO DE SAN JOSÉ), 1994

55. Para 1994, ya estaba encaminado el proceso de solución de la mayoría de los problemas de desarraigo de centroamericanos, y para lo que quedaba pendiente se auguraban soluciones. En ese año se celebró en San José, Costa Rica, el *Coloquio Internacional: Diez Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*.²⁹ La Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Des-

²⁹ La memoria del coloquio y sus conclusiones y recomendaciones se encuentran en ACNUR, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Gobierno de Costa Rica, *Memoria del Coloquio Internacional, Diez Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, op. cit.

plazadas recoge la experiencia de la aplicación de las conclusiones y recomendaciones del seminario de Tlatelolco, la Declaración de Cartagena, CIREFCA y FOREFEM. En otras palabras, integra en un sólo documento el marco jurídico elaborado en la teoría y en la práctica acumulada durante una década.

56. La Declaración de San José reconoce la “trascendencia de la Declaración de Cartagena en el tratamiento de situaciones de refugiados” por los conflictos en Centroamérica, y destaca “la conveniencia de recurrir a la Declaración para encontrar respuesta a los problemas pendientes y a los nuevos retos surgidos en América Latina y el Caribe en materia de desarraigo” (*Conclusión Núm. 1*). También reafirma la vigencia de los principios contenidos en la Declaración de Cartagena, desarrollados en los documentos sobre *Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina* (1989) y la *Evaluación de la puesta en práctica de los referidos principios y criterios* (1994), por tratarse de “un instrumento humanitario eficaz para apoyar la práctica de los Estados de extender la protección internacional a personas necesitadas de ella, más allá del ámbito de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967” (*Conclusión Núm. 2*).

57. La Declaración de San José también enfatiza “el carácter complementario y las convergencias entre los sistemas de protección a la persona establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados...” (*3a. Conclusión*). Esto es muy importante, ya que “la visión compartimentalizada de las tres grandes vertientes de la protección internacional de la persona humana se encuentra hoy definitivamente superada. La doctrina y la práctica contemporáneas admiten, por ejemplo, la aplicación simultánea o concomitante de normas de protección, sea del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sea del Derecho Internacional de los Refugiados, sea del Derecho Internacional Humanitario. Hemos pasado de la compartimentalización a la convergencia, alimentada por la identidad del propósito común de protección del ser humano y cualesquiera circunstancias”.³⁰

58. Además, la Declaración hace un llamado a los gobiernos “para que incrementen la cooperación a nivel continental en la admisión de grupos de refugiados, incluyendo aquellos que huyen de situaciones previstas en la Declaración de Cartagena, así como animar esfuerzos concertados para encon-

³⁰ Cançado Trindade, Antonio Augusto, “Derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: Aproximaciones y convergencias”, en ACNUR, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Gobierno de Costa Rica, *Memoria del Coloquio Internacional: Diez años de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, *ibid.*, p. 166.

trar soluciones a los problemas que generan estos desplazamientos forzosos” (*Conclusión Núm. 7*). Reitera también la “responsabilidad de los Estados de erradicar, con el apoyo de la comunidad internacional, las causas que originan el éxodo forzoso de personas y, de esta manera, limitar la extensión de la condición de refugiado más allá de lo necesario” (*Conclusión Núm. 8*).

59. El problema de las personas desplazadas se desarrolla en la Declaración de San José, recordando que es fundamentalmente responsabilidad de los Estados de los que son nacionales, pero son una “preocupación para la comunidad internacional por tratarse de un tema de derechos humanos que puede estar relacionado con la prevención de las causas que originan los flujos de refugiados”. Recomienda que para su protección se apliquen normas del Derecho Internacional Humanitario, de los Derechos Humanos y del Derecho de los Refugiados, estas últimas por analogía (*Conclusión Núm. 16*).³¹ También toma nota con interés, del trabajo realizado por la *Consulta Permanente sobre Desplazados Internos en las Américas* (CPDIA), como foro de varias agencias “dedicado al estudio y tratamiento de los apremiantes problemas que enfrentan las personas desplazadas dentro de sus propios países por motivos similares a los de los refugiados” (*Conclusión Núm. 18*).

60. La Consulta Permanente sobre Desplazados Internos en las Américas ha sido un esfuerzo de varias agencias, todas carentes de mandato en cuestiones de personas desplazadas, pero que por un motivo u otro a lo largo de su historia han tenido que trabajar con ellas y han adquirido experiencia. La idea de la Consulta Permanente ha sido abordar, de manera práctica e informal, las cuestiones relativas a las personas desplazadas, y sugerir maneras de encontrar solución a esos problemas. Los participantes, a título informal, han sido el ACNUR, el PNUD, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, que también ha hecho las veces de Secretaría de la Consulta, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), dos Organizaciones No Gubernamentales, a saber, el Consejo Mundial de Iglesias y el *Refugee Policy Group* y, a título de observador, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

61. La Consulta ha realizado visitas *in situ* a pedido de varios Estados. También ha considerado el marco jurídico de protección a los desplazados internos.

³¹ Esta conclusión también afirma el carácter civil de las poblaciones desplazadas y la naturaleza humanitaria y apolítica del tratamiento que les corresponde; el acceso a protección efectiva por parte de las autoridades nacionales y la asistencia que necesitan, con el apoyo de la comunidad internacional; la atención a sus derechos que son esenciales para su seguridad y dignidad, así como de otros derechos como la documentación, la propiedad de sus tierras, la libertad de movimiento y la naturaleza voluntaria del retorno.

Así, sugirió e inició un estudio de normas de las tres vertientes del Derecho Internacional para la protección de la persona que serían aplicables. Este estudio lo continuó el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para Desplazados Internos y lo presentó como principios rectores.³² La Consulta no ha desaparecido, pero en la práctica ha dejado de funcionar desde el año 1998. Ha sido una idea innovadora, de la que habría que preguntarse si no es conveniente que continúe.

62. Otro desarrollo importante de la Declaración de San José es que, por primera vez en este proceso, se considera a las personas que migran por otras razones. En efecto, la Declaración afirma que “tanto los refugiados como las personas que migran por otras razones, incluyendo causas económicas, son titulares de derechos humanos que deben ser respetados en todo momento, circunstancia y lugar. Estos derechos inalienables deben respetarse antes, durante y después de su éxodo o del retorno a sus hogares, debiéndose proveerles además lo necesario para garantizar su bienestar y dignidad humana” (*Conclusión Núm. 10*).

63. El interés que los participantes en el Coloquio manifestaron por los migrantes se debió a dos razones: en primer lugar, como se manifestó de manera explícita, porque se trata de titulares de derechos humanos, y en segundo lugar, aunque no se dijo abiertamente, por el impacto que las medidas adoptadas para controlar las migraciones puede tener en la protección de los refugiados y la institución del asilo. A la hora de controlar la migración hay que recordar que entre los migrantes puede haber refugiados, y las consecuencias del retorno al lugar de origen no son las mismas. Algunos participantes en el Coloquio entendían que uno de los retos futuros para la institución del asilo vendría de las migraciones económicas.

64. Para mediados de los años noventa, la posibilidad de la integración local ya era una realidad en varios países de asilo que tomaron las medidas necesarias para permitir a los refugiados quedarse en su territorio. En México, Costa Rica, y aunque en números bastante menores también en Guatemala, Belice, Nicaragua y El Salvador, se adoptaron medidas para permitir a los refugiados permanecer en sus territorios. En esos países las soluciones duraderas se abordaron con dos vertientes: facilitar la repatriación voluntaria y facilitar la inte-

³² Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1998/53/Add.2. Como se ha dicho, todavía no hay una agencia del Sistema de Naciones Unidas a la que se haya otorgado un mandato permanente con desplazados internos. En relación con el ACNUR, éste sólo puede trabajar con desplazados internos si se reúnen las condiciones siguientes: acuerdo del Estado interesado; aprobación del Secretario General u otro órgano competente de las Naciones Unidas; relevancia de la experiencia del ACNUR en cuestiones de protección y soluciones duraderas; disponibilidad de recursos adecuados; y acceso a la población afectada (memorando del Alto Comisionado Auxiliar, AHC/98/387 de 20 de noviembre de 1998).

gración local. Otras partes del mundo podrían inspirarse de este ejemplo, ya que es importante reconocer los vínculos que desarrollan los refugiados con los países de asilo; son vínculos profundos.

VII. SEMINARIO DE TLATELOLCO SOBRE ACCIONES PRÁCTICAS EN EL DERECHO DE LOS REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (SEMINARIO DE TLATELOLCO), 1999

65. En 1999, la situación de los refugiados y desplazados centroamericanos estaba prácticamente resuelta en Centroamérica y en los países vecinos. Aunque quedaban ciertos temas importantes pendientes por resolver, se planteó la necesidad de ver hacia adelante y buscar medidas prácticas para la aplicación del Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe. Con estas ideas en mente, se celebró en la Ciudad de México, en mayo de 1999, el *Seminario sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados*. En ese seminario se adoptó la *Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe*, que afirma la importancia de lo aprendido durante la crisis del desarraigo centroamericano, reitera los grandes principios de protección de refugiados y recomienda medidas prácticas para la aplicación del Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe.

66. En la Declaración de Tlatelolco se constata el avance del marco jurídico de protección a los refugiados en la región, partiendo de los principios universales contenidos en la Convención de 1951, el Protocolo de 1967 y el Estatuto del ACNUR, y complementado de acuerdo con la Declaración de Cartagena de 1984, los documentos de CIREFCA de 1989, y la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas de 1994 (parte I, punto 1).

67. Por lo tanto, constata “que a este avance en el marco jurídico contribuyeron declaraciones no vinculantes, planes operativos cuyos resultados positivos se debieron a la cooperación y voluntad de los Estados y a la activa participación de expertos” (parte I, punto 2). El papel de coordinación, asesoría y supervisión del ACNUR en la aplicación de los instrumentos internacionales y de su mandato de protección internacional (parte I, punto 3), y el papel cada vez más amplio de las Organizaciones No Gubernamentales en el apoyo a la atención de los refugiados (parte I, punto 6), también fueron destacados.

68. La Declaración también enfatiza la importancia del principio fundamental de no devolución contemplado en la Convención de 1951³³ y en la Conven-

³³ Artículo 33.

ción Americana sobre Derechos Humanos,³⁴ recalcando que forma parte del *jus cogens* (parte II, punto 1). Asimismo, constata que la normativa nacional para la aplicación de los instrumentos internacionales relativos a refugiados sigue sin lograrse en varios países de América Latina y el Caribe (parte II, punto 2), y hace un llamado a los países que todavía no lo han hecho a que se adhieran a dichos instrumentos (parte III, segundo). Además, reitera la importancia de elaborar mecanismos de prevención en la región para evitar la repetición de crisis de refugiados (parte II, punto 5), constata el aporte de América Latina al sistema internacional de protección (parte I, punto 11), y el papel importante que ha tenido el Sistema Interamericano en materia de normativa aplicable a refugiados (parte I, punto 10).

69. En relación con personas desplazadas, la Declaración de Tlatelolco destaca “que los desplazados internos están amparados conjunta y complementariamente por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario, así como por los principios del Derecho Internacional de los Refugiados que se aplican por analogía” (parte II, punto 7). Además, señala “que para el tratamiento del desplazamiento interno debe definirse una política que contemple el principio de la responsabilidad primaria del Estado, con debida consideración a las recomendaciones contenidas en la Declaración de San José de 1994, y de ser solicitado expresamente por el Estado, poder contar con la cooperación complementaria de organismos intergubernamentales” (parte II, punto 7, párrafos 1 y 2, respectivamente).

70. En la Declaración se reitera, pues, la importancia de la convergencia de las tres vertientes del Derecho Internacional para la protección de la persona en el caso de los desplazados internos, a la vez que se reitera la responsabilidad principal de los Estados y la importancia que puede tener la participación de organismos del sistema internacional. En el estado actual del Derecho Internacional, la participación de organismos internacionales sólo puede realizarse por pedido expreso de los Estados. Ahora bien, la comunidad internacional no es ajena a los problemas de las personas desplazadas.

71. En cuanto a los migrantes, la Declaración de Tlatelolco desarrolla lo expuesto en la Declaración de San José, al considerar que “la migración, por diversas causas, constituye uno de los principales fenómenos de fin de siglo y tiene incidencia en el problema de los refugiados. Los participantes [en el Seminario] expresan su preocupación por las manifestaciones de racismo y xenofobia de que son o pueden ser objeto los migrantes y, en particular, su estigmatización como delincuentes...” (parte II, punto 4). Para mejorar su si-

³⁴ Artículo 22, párrafo 7.

tuación se recomienda que los Estados “continúen tomando y ampliando las medidas para garantizar el trato de los migrantes conforme a los Derechos Humanos”, y que se adopten “medidas para identificar a los refugiados que puedan encontrarse entre los migrantes para preservar la institución del asilo” (parte III, sexto).

72. Para lograr la aplicación del Derecho de los Refugiados de manera adecuada y complementaria con otros intereses de los Estados, la Declaración recomienda que los gobiernos apliquen el principio de no devolución sin excepciones (parte III, primero), que los países que todavía no lo han hecho se adhieran a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 (parte III, segundo), y que promuevan normatividad interna para la aplicación de dichos instrumentos (parte III, tercero). Recomienda también que se continúen los esfuerzos para lograr la atención a hombres y mujeres basándose en la equidad de género (parte III, quinto), que se profundice el estudio y la utilización efectiva de los mecanismos interamericanos de protección de los derechos humanos a favor de poblaciones refugiadas (parte III, séptimo), y que se incrementen los esfuerzos en la promoción de los Derechos Humanos y el Derecho de los Refugiados, para sensibilizar a la opinión pública y crear una cultura solidaria hacia refugiados y contrarrestar posibles tendencias xenófobas (parte III, décimo), entre otras.

73. Pensando en la protección de los refugiados en el futuro cercano, la Declaración recomienda que “se fomente a la vez el entendimiento práctico y el diálogo para que se encuentre la forma apropiada, a fin de que en los países de América Latina y el Caribe se diseñen estructuras y redes de protección con la participación, complementaria en sus competencias y responsabilidades, del gobierno, las instituciones del Estado, las iglesias y las Organizaciones No Gubernamentales que garanticen el ejercicio efectivo del derecho de petición del asilo. Estos mecanismos son necesarios para que los refugiados puedan ser identificados entre las personas que migran por otras razones no recogidas en los instrumentos internacionales y regionales sobre refugiados” (parte III, cuarto). Esta recomendación es importante para garantizar la protección de los refugiados de una manera mancomunada, ya que los Estados y el ACNUR pueden beneficiarse del trabajo y la experiencia de instituciones de la sociedad civil.

74. Finalmente, hay que destacar que la Declaración de Tlatelolco aborda la cuestión de las nociones de asilo y refugio tal como se han venido desarrollando en América Latina. En esta parte del mundo se ha desarrollado la noción de que asilo se refiere al Sistema Interamericano y refugio al Sistema de las Naciones Unidas. Es la única parte del mundo donde esto ocurre, debido a la coexistencia de dos sistemas de protección. Así, “el seminario abordó los tér-

minos ‘asilo’ y ‘refugio’ en América Latina y, en este sentido, señaló que ambos son sinónimos porque extienden la protección a extranjeros que la ameriten. El asilo es la institución genérica que permite la protección del Estado a víctimas de persecución, cualquiera que sea el procedimiento por medio del cual en la práctica se formalice dicha protección, sea el régimen de refugiados según la Convención de 1951 relativa al Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, o el de asilados según los Convenios Interamericanos en la materia” (parte II, punto 6).

75. Fuera de América Latina se habla de asilo y de solicitantes de asilo en referencia al Sistema de las Naciones Unidas. La institución del asilo es una sola. El mecanismo para otorgarlo varía en América Latina, ya que puede otorgarse a través del Sistema Interamericano o del Sistema de las Naciones Unidas.³⁵

VIII. PUNTOS A DESTACAR DE LA EXPERIENCIA CON REFUGIADOS, REPATRIADOS Y DESPLAZADOS CENTROAMERICANOS

76. Hay que recalcar que las disposiciones de los documentos elaborados en coloquios y seminarios, propiciados para buscar la forma de abordar la crisis de los refugiados centroamericanos, son en realidad la codificación de la aplicación previa de las prácticas que estas declaraciones contienen. Ahora bien, en el caso de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena, fue necesario formalizarla antes de empezar su aplicación.

77. El desarraigo en Centroamérica fue el resultado de las convulsiones políticas. No hay que concluir, por la manera somera en que se presenta en este documento el marco desarrollado para su solución, que fue algo fácil. Al contrario, no fue nada fácil. Hubo muchos problemas ocasionados por la desconfianza. Se ha dicho que en los conflictos la primera víctima es la verdad. Podría agregarse que la segunda es la confianza. Lo importante es que el diálogo en torno a temas humanitarios no se interrumpió, y que discutir los problemas que surgían fortaleció el proceso.

78. La búsqueda de soluciones a los problemas de los refugiados obligó a las partes a dialogar, aunque fuera de manera indirecta a través de la comunidad internacional, tiempo antes que los diálogos políticos propiamente dichos.

³⁵ La terminología del propio Sistema Interamericano no apoya la distinción que se ha querido hacer. Por ejemplo, muchos instrumentos interamericanos hablan de *asilo diplomático o político*, o de *asilo territorial o refugio*. Además conviene recordar que para su propio sistema de protección, las Naciones Unidas han querido elaborar procedimientos a través de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial (adoptada por la Asamblea General mediante su Resolución 2312 (XXI), de 14 de diciembre de 1967), y a través de la fallida conferencia sobre asilo que se celebró en 1977.

Se podría decir que los diálogos en torno a temas humanitarios sirvieron para abrir el camino a los posteriores diálogos políticos. Se entendió que resolver el problema del desarraigo era indispensable para construir la paz, también se entendió que mientras no llegara la paz, las soluciones a los problemas del desarraigo no estarían completamente consolidadas.³⁶

79. La experiencia con refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos puede resumirse en términos de la aplicación mancomunada, guiada por el principio de la solidaridad internacional, de normas y procedimientos ya reconocidos internacionalmente, y en términos de desarrollos propios. En este sentido habría que destacar que:

- i) Se elaboró y se aplicó una definición ampliada del término refugiado, y se estableció un marco de acción y de principios vanguardista que adapta a la región el sistema internacional elaborado por las Naciones Unidas para brindar protección y asistencia a los refugiados. Este marco sigue vigente para Centroamérica y para el resto de América Latina.
- ii) Se reiteraron las normas fundamentales de protección de refugiados internacionalmente reconocidas.
- iii) Se permitió al ACNUR tener acceso a los refugiados, acompañar a los repatriados y dar seguimiento a su situación de acuerdo con su mandato.
- iv) Se tomaron medidas para facilitar la reintegración jurídica de los repatriados. Por ejemplo, se adoptaron leyes o decretos para facilitar su documentación y asegurarse de que pudieran ejercer sus derechos y obligaciones como verdaderos sujetos de derecho. Estas medidas se extendieron a desplazados internos y al resto de la población.
- v) Se tomaron medidas legales para facilitar la integración local de refugiados en varios países de asilo.
- vi) Se tomaron medidas para asegurarse de que los aspectos jurídicos fueran acompañados de ayuda material, para permitir a los repatriados y a los refugiados valerse por sí mismos, y evitar un nuevo desarraigo provocado por la falta de perspectivas económicas.
- vii) Se ejecutaron proyectos de impacto rápido, es decir, proyectos que en muy corto plazo producen resultados, que beneficiaron a poblaciones ale-

³⁶ El doctor Leo Valladares Lanza, al analizar el impacto que las comisiones tripartitas para la repatriación voluntaria de refugiados tuvieron en Centroamérica, considera que “la búsqueda de la solución a la problemática de los refugiados también impulsó de alguna manera el proceso para lograr la paz en Centroamérica... Si bien las comisiones tripartitas no jugaron un papel protagónico en el logro de la paz, sí señalaron, en cambio, caminos para lograrla...” Véase, Valladares Lanza, Leo, “La repatriación en situaciones de conflicto: el papel humanitario del ACNUR y su aporte a la paz en Centroamérica”, en ACNUR, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Gobierno de Costa Rica, *Memoria del Coloquio Internacional: Diez años de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, op. cit., p. 264.

dañas, tanto de personas desplazadas como de personas que nunca fueron refugiadas o desplazadas.

- viii) Se consideró que los proyectos de impacto rápido debían quedar incluidos en los planes nacionales de desarrollo para lograr su permanencia a largo plazo. Para conseguir este objetivo, era menester incluirlos en los planes económicos de los países, evitando así que quedaran aislados y que sólo funcionaran mientras recibían financiamiento internacional.
- ix) Se comprobó que la asistencia de la comunidad internacional, de países y de organismos intergubernamentales y no gubernamentales es fundamental, que las maneras novedosas de brindar asistencia, como PRODERE, dan muy buenos resultados, y que la convergencia entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales es imprescindible para lograr soluciones al problema del desarraigo.
- x) Se tomó en cuenta el parecer de los refugiados para su repatriación y para su integración local.
- xi) Se tomó en cuenta el parecer de los repatriados para su reintegración y para el diseño de proyectos de asistencia.
- xii) Se comprobó que la participación de agencias del Sistema de las Naciones Unidas ayuda a despolitizar situaciones humanitarias rodeadas de consideraciones e implicaciones políticas, y se superó, en gran medida, el parecer de aquellos que creían que estas agencias eran favorables a los grupos armados de oposición, y de otros que creían que ellas eran favorables a los gobiernos.
- xiii) Se comprobó la importancia de la participación de Organizaciones No Gubernamentales en la ayuda a refugiados, repatriados y desplazados, dado su nivel de especialización en diversas áreas.
- xiv) Se manifestó de manera inequívoca que si los problemas humanitarios se abordan con buena fe y de manera coordinada entre gobiernos, agencias del Sistema de las Naciones Unidas y Organizaciones No Gubernamentales, y se tiene debida cuenta del parecer de las personas afectadas, se pueden encontrar soluciones satisfactorias para todos.
- xv) Se comprobó que el diálogo para encontrar solución a los problemas humanitarios tiene que ser constante y que, en ciertas circunstancias, puede ayudar a diálogos políticos posteriores.
- xvi) Se realizó una obra que hizo época en el terreno de la transversalidad de una perspectiva de igualdad de género, que aspiraba a ofrecer las mismas condiciones, sin discriminación por motivos de sexo, a mujeres, niñas, hombres y niños refugiados, repatriados y desplazados.
- xvii) Se dio mucha importancia a la convergencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario y del

Derecho de los Refugiados para brindar debida protección a refugiados, repatriados y personas desplazadas.

- xviii) Se enfatizó y se avanzó en la vinculación entre el Sistema de las Naciones Unidas para la protección de refugiados, y de los derechos humanos y el Sistema Interamericano, tarea que todavía requiere mayor esfuerzo.
- xix) Se identificó la incidencia que pueden tener, en la protección a los refugiados y en la institución del asilo las medidas que tomen los países para controlar los movimientos migratorios.
- xx) Se identificó la necesidad de elaborar estructuras y redes de protección de refugiados con la participación de gobiernos, entidades de Estado, iglesias y Organizaciones No Gubernamentales.
- xxi) Se constató que el marco elaborado funcionó porque hubo voluntad de que funcionara; voluntad de todos. Nada funciona si no se quiere.

80. “En resumen, lo que ha experimentado esta región es un proceso que ha sabido adaptarse y hacer prueba de ingenio en cada una de sus etapas. Se vivió la etapa de la crisis cuando importantes grupos de refugiados comenzaron a cruzar fronteras; la etapa de la estabilización, así como la del estancamiento en la que parecía que algunos problemas devendrían crónicos; la etapa de las soluciones duraderas; y la etapa de la consolidación de dichas soluciones a través del apoyo a la reintegración efectiva. Es vital recalcar que desde la primera etapa se pensó en las dos últimas, iniciándose un proceso para tratar de alcanzarlas lo antes posible. Para todos aquellos que consideran que los refugiados constituyen un problema irresoluble, esta experiencia es una prueba tangible de cómo, con paciencia, buena fe y buena voluntad, la cooperación entre agencias de la comunidad internacional, de éstas con los Estados y de los Estados entre sí, trabajando de manera coordinada y armónica, pueden lograrse soluciones a los problemas humanitarios de personas desarraigadas”.³⁷

IX. VIGENCIA DE LA EXPERIENCIA CENTROAMERICANA EN EL RESTO DE AMÉRICA LATINA

81. Para tratar el problema del desarraigo por la violencia en Centroamérica, se desarrolló un marco de protección común que incluye una definición del

³⁷ Documento de trabajo presentado por el ACNUR en el “Coloquio Internacional para Conmemorar los Diez años de la Declaración de Cartagena”, en ACNUR, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Gobierno de Costa Rica, *Memoria del Coloquio Internacional: Diez años de la Declaración de Cartagena, op. cit.*, p. 49, párrafo 9.

término “refugiado” que amplía el ámbito de la protección internacional, se buscaron soluciones concertadas al problema del desarraigo, y se elaboraron medios novedosos para brindar la asistencia para asegurar la durabilidad de las soluciones. Al inicio del proceso se mostró preocupación por las personas desplazadas y con el tiempo se les hizo extensivo el beneficio de programas para repatriados.

82. De este modo se pudo resolver el problema de desarraigo de otros grupos de población, ocasionado por las mismas causas que dieron origen a los refugiados. También se mostró interés por los migrantes económicos, recordando que, independientemente de su situación migratoria, son personas con derechos. Además, se subrayó la importancia de la convergencia de las tres vertientes del Derecho Internacional para proteger adecuadamente a las personas, es decir, el Derecho Internacional Humanitario, los Derechos Humanos y el Derecho de los Refugiados, así como la convergencia de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales.

83. Si bien este proceso se desarrolló para encontrar solución al problema de los desarraigados centroamericanos por razón de los conflictos civiles internos, muchos países y expertos de fuera de Centroamérica participaron en su formulación. Además, durante el propio proceso muchos países de fuera de Centroamérica empezaron a adoptar, por ejemplo, la definición del término “refugiado” de la Declaración de Cartagena en sus legislaciones internas, o la aplicaron en la práctica. En general, se inspiraron en este marco jurídico para el tratamiento de los refugiados en sus territorios. Asimismo, se manifestó que la intención cubría a toda América Latina y no sólo Centroamérica. Esto fue muy evidente durante el coloquio que adoptó la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas en 1994, y durante el seminario que adoptó la Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en 1999.

84. Ahora bien, la importancia de este marco de protección para todos los países de América Latina no reside en los argumentos que se puedan aportar, sino en las conclusiones a las que llegarán esos Estados si lo estudian de manera imparcial, sincera y honesta. Los beneficios de este marco de protección son para los Estados, las sociedades civiles y, por su puesto, los propios refugiados.

México, D.F., octubre de 1999

CAPÍTULO I

DECLARACIÓN DE TLATELOLCO SOBRE ACCIONES PRÁCTICAS EN EL DERECHO DE LOS REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Tlatelolco, Ciudad de México, 1999

PRÓLOGO PRIMERO

América Latina tiene una larga tradición de asilo. Prueba de ello es el Tratado de Montevideo sobre Derecho Penal Internacional firmado en 1889 que fue el primer instrumento regional relativo al asilo. Desde entonces, México se ha apegado a la noble tradición de otorgar asilo y refugio a quienes se han visto en la necesidad de abandonar sus países de origen por motivos ideológicos, políticos, religiosos o de otra índole.

Asimismo, ha velado por el respeto irrestricto de los Derechos Humanos de esas personas, respetando siempre los principios de no devolución y de mantenimiento de la unidad familiar, contemplados en importantes instrumentos internacionales en la materia, tanto de carácter universal como regional.

En la década de los treinta, México recibió un contingente significativo de inmigración española; durante los años setenta, recibió otro de numerosos refugiados latinoamericanos, provenientes de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Perú y Uruguay; y en los años ochenta miles de centroamericanos se acogieron al asilo mexicano, incluido un numeroso grupo de guatemaltecos que cruzó la frontera mexicana para encontrar refugio en los estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo por un periodo de más de 17 años.

Es importante señalar que estos refugiados se han integrado a la sociedad mexicana enriqueciendo a nuestra nación tanto cultural como socialmente y han contribuido a su progreso económico y prosperidad. Con esto se demuestra que el nacionalismo mexicano es abierto y que nunca ha sido excluyente ni lo será jamás. Adicionalmente, hay que mencionar que la solidaridad mexicana con los grupos de personas que han buscado refugio en nuestro país ha permitido fortalecer el carácter humanitario de nuestra política migratoria.

En este orden de ideas, debe recordarse que cuando América Latina fue testigo de muchas y muy difíciles situaciones que involucraron a miles de refugiados, con cierta frecuencia se centró la atención en las causas de los flujos, en la naturaleza de la violencia empleada y en los sofisticados métodos de represión; mientras que la situación de los refugiados en el país de destino fue relativamente ignorada, y aún más grave, no se pensaba en procesos de solu-

ción para su reintegración a sus países de origen o para su asimilación en los países receptores.

Por ello, se considera que el gran valor de una publicación como *Protección y asistencia de refugiados en América Latina, 1981-1999*, radica en que en ella se destacan de manera clara y precisa los esfuerzos que se realizaron a nivel regional para atender las necesidades de los refugiados, desarrollar instrumentos que recogieron la práctica gubernamental en esa materia y la formulación de acciones concretas que permitieron alcanzar soluciones justas e integrales a la cuestión de los refugiados.

Consideramos que una solución eficiente, constructiva, integral y duradera a los desplazamientos forzados de personas, como la que se otorgó al refugio guatemalteco en México, ante las nuevas manifestaciones de xenofobia, racismo y discriminación racial de que son objeto numerosos grupos de personas, así como por el cierre de fronteras por parte de muchos países, es ejemplo de tolerancia, humanismo y corresponsabilidad para un tratamiento adecuado de los flujos masivos de refugiados en otras partes del mundo.

Ministro Luis Alfonso de Alba
Director General para el Sistema de Naciones Unidas
Secretaría de Relaciones Exteriores
México, D.F., noviembre de 1999

PRÓLOGO SEGUNDO

REFUGIO Y ASILO EN MÉXICO

El fenómeno del asilo y el refugio en América Latina, al igual que en otras regiones, ha estado intrínsecamente ligado a su proceso histórico de independencia, de defensa de su soberanía, de sus luchas sociales y de sus transformaciones democráticas.

Nuestra región ha mantenido una rica cooperación multilateral en el establecimiento de doctrina y práctica jurídica en torno al asilo diplomático, territorial y el refugio.

Las Convenciones que desde 1928 en La Habana, posteriormente en Montevideo, Caracas, San José y finalmente la Declaración de Cartagena de Indias, atestiguan dicha vocación humanitaria de gran trascendencia histórica regional.

México ha mantenido en este ámbito una trayectoria inalterable de protección a asilados y refugiados que se ha convertido en una tradición. Múltiples personajes de nuestra historia regional y de otras latitudes han arribado a territorio mexicano en busca de asilo.

En los años treinta, decenas de miles de republicanos españoles encontraron refugio en México y también sumaron sus talentos a la patria que los acogió.

Como consecuencia de los episodios amargos que vivieron países del Cono Sur, cuarenta años después, ocasionados por dictaduras militares, una nueva oleada de asilados y refugiados argentinos, bolivianos, brasileños, chilenos, peruanos, uruguayos, entre otros, permanecieron en México, en tanto se fueron restableciendo las condiciones para el retorno a sus países.

Durante su estancia, muchos de ellos aportaron conocimientos a universidades y centros de investigación. Algunos también optaron por radicarse de manera definitiva en México.

No había concluido la llegada de los asilados sudamericanos, cuando la región centroamericana se vio afectada por un conflicto regional cuya violencia generalizada ocasionó un éxodo masivo de salvadoreños, guatemaltecos, nicaragüenses y, en menor grado, de hondureños.

En esa coyuntura, el Gobierno de México consideró fortalecer su marco institucional con la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Se trataba de tener una institución con carácter permanente, especializada en brindar protección y asistencia a los refugiados, y que coordinara los esfuerzos del gobierno para ese propósito; así como establecer las bases de la cooperación internacional.

Se generaba en ese contexto una experiencia inédita en esta materia, con la llegada masiva a nuestra frontera sur de decenas de miles de refugiados, principalmente guatemaltecos, quienes por su condición no podían ser catalogados como asilados políticos y hacía evidente la adopción de la figura del refugiado.

Con la realización en 1984 en Cartagena de Indias, Colombia, del Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados, México recogió una contribución latinoamericana al concepto de refugiado, que amplía el establecido en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiado de 1951 y su Protocolo de 1967.

Los retos que representó la llegada masiva de refugiados a la frontera permitió al Gobierno de México fortalecer también sus bases jurídicas para la adecuada atención del fenómeno. En 1990 se inició el proceso para modificar la Ley General de Población e instituir la categoría de refugiado, adoptando el concepto de la Declaración de Cartagena, y dando vigencia jurídica a una definición ideada por latinoamericanos. Ello sin excluir los principios y bases del Derecho Internacional de Refugiados.

Con la acertada participación del ACNUR, COMAR impulsó acciones para la autosuficiencia de los refugiados guatemaltecos que les permitieran acceder a una vida digna y productiva en los asentamientos de Campeche y Quintana Roo, con la disposición de 20,000 hectáreas de terrenos, que gradualmente dieron frutos para el desarrollo de las microrregiones donde se encuentran.

En Chiapas, a pesar de las enormes limitaciones materiales que ha representado la permanencia en campamentos provisionales, se ha ido consolidando una integración socioeconómica que ha dado lugar a la asimilación de las familias refugiadas en las comunidades mexicanas.

Con el esfuerzo conjunto de la cooperación internacional y el Gobierno de México, la población refugiada guatemalteca, en su mayoría campesina e indígena, ha accedido a niveles de educación, salud y trabajo equivalentes a los que disponen las poblaciones mexicanas vecinas.

El Gobierno de Guatemala ha participado de manera permanente en los esfuerzos para atender las solicitudes de repatriación voluntaria de sus nacionales asentados en México.

A la fecha, más de 42,000 personas se han trasladado a sus regiones de origen en Guatemala, en su mayoría a través de retornos colectivos y organizados,

que les han permitido recuperar sus patrimonios o recibir una compensación por sus tierras que se vieron obligados a abandonar a principio de los ochenta.

Una estancia en el refugio que se prolongó por más de tres lustros también dio lugar a que muchas familias de los campamentos optaran por una solución distinta al retorno.

En agosto de 1996, el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, puso en marcha el Programa de Estabilización Migratoria para los refugiados guatemaltecos. Ello permitió que las familias refugiadas decidieran libremente por radicarse en México en calidad de inmigrantes, o bien, como naturalizados.

Nuevamente la Ley General de Población fue modificada para crear la categoría de asimilado, con la cual fueron documentados todos los refugiados que así lo solicitaron.

Actualmente, en Campeche y Quintana Roo se llevan a cabo las gestiones para que las familias puedan adquirir los lotes que ocupan, así como las parcelas donde laboran. Ello, después de que han sido reconocidos los antiguos campamentos como nuevas localidades pertenecientes a los municipios correspondientes.

En Chiapas, a pesar de las condiciones sociopolíticas particulares y complejas que prevalecen en esa entidad, en julio de 1998 se inició el Programa de Integración Local de cerca de 13,000 refugiados que ahí radican. Actualmente, todos los pobladores de los antiguos campamentos son jurídicamente inmigrantes y están en curso programas para promover su inserción en la vida social y económica de las comunidades fronterizas donde se asientan.

Con la culminación del programa de apoyo a la repatriación voluntaria, que de manera tripartita llevaron a cabo Guatemala, México y el ACNUR desde 1986, también se culmina la etapa del refugio de los guatemaltecos en el sureste de México y se consolida el proceso de integración definitiva de dicha población en Campeche, Chiapas y Quintana Roo, en apego a la tradicional política de asilo del pueblo y Gobierno de México.

Como una expresión más de la vocación humanitaria de México de ofrecer protección a quienes son perseguidos o huyen de situaciones de violencia en sus países, y después de haberse promovido durante las dos últimas décadas cambios en la legislación interna para ampliar la seguridad jurídica de los refugiados, el Gobierno de México ha anunciado su propósito de adherirse a la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados y a su Protocolo de 1967.

Pedro Vásquez Colmenares
Coordinador General de la
Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
México, D.F., diciembre de 1999

PRÓLOGO TERCERO

La tarea de documentar nuestra memoria es no sólo una necesidad histórica, sino también parte de la herencia que podemos legar a las futuras generaciones. Las lecciones aprendidas en el proceso del refugio centroamericano constituyen una referencia ineludible para enfrentar las consecuencias dolorosas de la violencia. A su vez, pusieron en evidencia las capacidades de la solidaridad entre los pueblos y las contribuciones de la cooperación. Los documentos dan testimonio de los logros materiales conseguidos en ese proceso, pero tal vez son más valiosos los cambios experimentados en las actitudes y mentalidades. En todo caso, todos ellos pueden ser un aliento a la esperanza y a la confianza en la condición humana.

Muchos fueron los actores involucrados en esta situación y todos debimos aprender de una experiencia inédita en varios aspectos. Desafortunadamente, situaciones semejantes emergen y suceden en los momentos menos esperados. Hoy observamos el sufrimiento de poblaciones que en otras condiciones se ven obligadas a desplazarse ante la falta de oportunidades y satisfactores elementales.

El episodio ahora reseñado debe contribuir al fortalecimiento de instituciones y personas que tienen una misión que cumplir en este campo. La vigencia y el respeto a los derechos esenciales de todas las personas, incluyendo a todo tipo de migrantes, deben ser motivo de atención constante de los gobiernos. No obstante, también son objeto de protección y asistencia por parte de las organizaciones civiles y de las sociedades enteras, cuyo acompañamiento ha aportado indudables beneficios.

Manuel Ángel Castillo
Profesor-investigador del Centro
de Estudios Demográficos y Urbanos,
El Colegio de México
México, D.F., diciembre de 1999

REFLEXIONES SOBRE EL DERECHO DE LOS REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Francisco Galindo Vélez¹

*Paréceme, Sancho, que no hay refrán que no sea
verdadero, porque todos son sentencias sacadas de la
misma experiencia, madre de las ciencias todas,
especialmente aquel que dice: Donde una puerta
se cierra, otra se abre.*
Don Quijote

I. INTRODUCCIÓN

1. El objetivo del *Seminario Regional sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe* (México, 10 y 11 de mayo de 1999), copatrocinado por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), El Colegio de México y el ACNUR, bajo los auspicios del Gobierno de la República Mexicana, es discutir el estado actual de la aplicación de las disposiciones de los instrumentos internacionales relativos a refugiados en América Latina, y buscar formas prácticas de mejorar dicha aplicación en particular ante retos importantes que se avecinan. Este documento tiene por objeto recapitular, de manera muy breve, las principales normas del Derecho de los Refugiados y de lo que debería ser su aplicación de acuerdo con los consejos del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR² y la práctica adquirida con los años. Además, busca aportar algunas ideas que ayuden a la reflexión sobre los grandes temas que el Seminario ha de considerar:

¹ Funcionario del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Este documento es responsabilidad del autor y no refleja, necesariamente, la opinión del ACNUR o de las Naciones Unidas.

Este artículo se presentó como documento de trabajo en el *Seminario sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe*, México, D.F., mayo de 1999.

² El Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, generalmente conocido como EXCOM, fue establecido de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 4 del Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (anexo a la Resolución 428 (V) de 14 de diciembre de 1950, por cuyo medio la Asamblea General creó el ACNUR). De acuerdo con esta disposición, “el Consejo Económico y Social podrá decidir, después de oír el parecer del Alto Comisionado en la materia, la creación de un Comité Consultivo en asuntos de refugiados, que

- a) la breve recapitulación de la experiencia en la región;
- b) el acceso de los refugiados a la protección, sus derechos y obligaciones, el papel del Estado como garante de protección y el mandato internacional del ACNUR;
- c) las tendencias actuales en las políticas migratorias y sus efectos sobre los refugiados; y
- d) el papel de la sociedad civil, y de los organismos internacionales intergubernamentales y no gubernamentales, para desarrollar y fortalecer una cultura favorable a los refugiados y eliminar opiniones contrarias o xenófobas.

2. En la parte IV de este documento, se consideran los dos primeros temas del Seminario, y en las partes V y VI se consideran, respectivamente, el tercer y cuarto temas. Como se ha dicho en el párrafo anterior, se busca aportar ideas a cada tema y no hacer un análisis exhaustivo de cada uno de ellos.

II. FUENTES DEL DERECHO DE LOS REFUGIADOS

3. Las fuentes del Derecho de los Refugiados son: i) la *Carta de las Naciones Unidas* que establece que uno de los objetivos de la Organización Mundial es, además del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y la cooperación para el desarrollo económico y social de todos los pueblos del mundo, la promoción y el respeto de los derechos humanos;³ ii) la *Convención de 1951*

estará compuesto de representantes de Estados Miembros y de Estados no-Miembros de las Naciones Unidas, escogidos por el Consejo atendiendo al interés que demuestren por la solución del problema de los refugiados y por su devoción por esta causa”.

Durante su 13º periodo de sesiones en 1951, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) decidió establecer un Comité Consultivo en Asuntos de Refugiados (Resolución 393 (XIII) B, de 10.09.51), para aconsejar al Alto Comisionado en temas relativos a la aplicación de su Estatuto. Posteriormente, el Comité fue reconstituido en un *Fondo de las Naciones Unidas para los Refugiados* que más tarde fue remplazado por el *Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR* (ECOSOC, Resolución 672 (XXV) de 30.04.58). El Comité Ejecutivo asesora al Alto Comisionado en temas relativos a la aplicación de su Estatuto, adopta el programa para el año que sigue a su reunión, establece los programas financieros y revisa el uso de fondos de emergencia. Otra función importante es la de adoptar resoluciones bajo forma de conclusiones, destinadas a la interpretación de normas del derecho de los refugiados y a sugerir procedimientos y medidas para su buena aplicación. Dichas conclusiones constituyen un importante desarrollo progresivo del Derecho de los Refugiados.

Las atribuciones del Comité Ejecutivo se pueden consultar en la Resolución 1166 (XII) que el ECOSOC adoptó el 26 de noviembre de 1957. A la fecha, 54 Estados son miembros del Comité Ejecutivo.

³ Artículo 1. Firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945, entró en vigor el 24 de octubre de 1945. De acuerdo con la Carta, uno de los propósitos y objetivos fundamentales de las Naciones Unidas es “reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana,

sobre el Estatuto de los Refugiados;⁴ iii) el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados;⁵ iv) el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados;⁶ y v) para muchos países de Amé-

en la igualdad de derechos de hombres y mujeres de las Naciones grandes y pequeñas” (preámbulo, 2º párrafo). También establece que la ONU debe “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el estímulo y respeto de los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión” (artículo 1, párrafo 3). Cabe recordar que el artículo 55 retoma esta disposición estipulando que la ONU “promoverá el respeto universal de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de todos los derechos y libertades” (inciso ‘c’). Finalmente, debe recordarse que según el artículo 56, “todos los Miembros [de las Naciones Unidas] se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consagrados en el Artículo 55”.

⁴ Aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951, entró en vigor el 22 de abril de 1954. Esta Convención proporciona, *inter alia*, una definición del término “refugiado”, que señala quién puede, quién no puede, quién queda incluido y quién excluido de la condición de refugiado y de los beneficios de dicha Convención, y cuándo cesa la condición de refugiado. Establece medidas de protección para los refugiados, sus derechos y obligaciones en el territorio de los Estados, estipula cuál es la relación que ha de existir entre Estados Contratantes y el ACNUR, y establece un procedimiento para la solución de controversias entre Estados Contratantes.

⁵ El Protocolo de 1967 fue necesario para levantar las limitaciones en el tiempo y en el espacio de aplicación que establece la Convención de 1951. En efecto, dicha Convención establece que sus disposiciones han de aplicarse a refugiados por sucesos ocurridos antes del 1º de enero de 1951, lo que significa que no se pueden aplicar a refugiados por sucesos ocurridos después de esa fecha (artículo 1, párrafo B, inciso ‘a’). La Convención también establece una limitación opcional en el espacio de aplicación, ya que los Estados pueden limitar su aplicación a sucesos ocurridos en Europa solamente (artículo 1, párrafo B, inciso ‘a’). Como los problemas de refugiados continuaron después del 1º de enero de 1951, y en todas partes del mundo, se consideró fundamental adoptar un instrumento que permitiera la aplicación de las disposiciones de la Convención más allá de esa fecha límite.

Así, el Protocolo vio la luz gracias a la iniciativa y esfuerzos de la *Dotación Carnegie para la Paz Internacional* (*Carnegie Endowment for International Peace*), y fue aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967. Entró en vigor el 4 de octubre de ese mismo año.

El Protocolo levanta la limitación en el tiempo de aplicación que establece la Convención y permite la limitación en el espacio de aplicación sólo a aquellos países que ya la tienen bajo la Convención (artículo 1, párrafo 3). Por lo tanto, incorpora la definición de refugiado de la Convención omitiendo la referencia a ambas limitaciones (artículo 1, párrafo 2). El Protocolo también incorpora los artículos 2 a 34 inclusive de la Convención (artículo 1, párrafo 1).

Hay dos diferencias entre la Convención y el Protocolo que procede mencionar. La primera se refiere a la solución de controversias. Los dos instrumentos establecen que cualquier controversia entre Estados Partes que no haya podido ser resuelta por otros medios, “será sometida a la Corte Internacional de Justicia a petición de cualquiera de las partes en la controversia” (Convención, artículo 38; Protocolo, artículo IV). Sin embargo, la Convención no permite reservas a esta disposición (artículo 42), y el Protocolo sí las permite (artículo VII). Por esta razón hay países que sólo son partes del Protocolo. La segunda diferencia se relaciona con la autenticidad de los textos en diferentes idiomas. Para la Convención, sólo sus textos en inglés y en francés son igualmente auténticos (artículo 46). De acuerdo con el Protocolo, sus textos en inglés, francés, ruso, chino y español son igualmente auténticos (artículo XI).

⁶ Como se señaló anteriormente, el Estatuto es un anexo a la Resolución 428 (V) por cuyo medio la Asamblea General estableció el ACNUR. El Estatuto es el documento fundamental del ACNUR y constituye su mandato original. Según el Estatuto, el ACNUR actúa bajo la autoridad de la Asamblea Gene-

rica Latina, la *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*.⁷ El desarrollo progresivo del Derecho de los Refugiados se obtiene principalmente a través de resoluciones de la Asamblea General, del Consejo Económico y Social (ECOSOC), del Comité Ejecutivo del ACNUR, y la práctica reiterada y las iniciativas del propio ACNUR que reciben la aquiescencia de los Estados.

ral (párrafo 1), debe proporcionar protección internacional a los refugiados bajo los auspicios de las Naciones Unidas (párrafos 1 y 8), buscar soluciones permanentes a los problemas de los refugiados (párrafo 1), supervisar la aplicación de los instrumentos relativos a refugiados (párrafo 8, inciso 'a'), y emprender cualquier tarea adicional que le prescriba la Asamblea General (párrafo 9).

El Estatuto también define la naturaleza del trabajo del ACNUR estableciendo que tiene carácter enteramente apolítico, humanitario y social (párrafo 2), proporciona una definición del término "refugiado" sin limitaciones en el tiempo y en el espacio de aplicación, lo que permite al ACNUR llevar a cabo su propia determinación de la condición de refugiado de personas que lo soliciten (párrafo 6, B), contiene cláusulas de cesación (párrafo 6, A, inciso 4) y cláusulas de exclusión (párrafo 7). Con el paso el tiempo las responsabilidades del ACNUR se han incrementado, por ejemplo, para dar seguimiento a casos de refugiados que regresan voluntariamente a su país de origen bajo los auspicios del ACNUR (véanse los párrafos 33, 34 y la nota al pie de página núm. 25).

⁷ Adoptada en 1984 en Cartagena de Indias, Colombia, por el *Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*. La Declaración de Cartagena no es un tratado internacional en el sentido estricto de la palabra, pero ha servido de guía para abordar problemas de refugiados con sentido práctico. Esta Declaración refleja el esfuerzo por abordar problemas regionales con óptica regional y no aisladamente país por país. Sus disposiciones buscan estabilizar situaciones de refugiados, brindarles protección e iniciar sin demora la búsqueda de soluciones duraderas. El Comité Ejecutivo, en su Conclusión Núm. 37 (XXXVI) de 1985, titulada *Los refugiados Centroamericanos y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, "acogió con beneplácito el empleo de criterios regionales para resolver los problemas de los refugiados de alcance regional..." (inciso 'd'). Esta Declaración también proporciona una definición del término refugiado (parte III, tercera conclusión), que es más amplia que la definición proporcionada por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, y que se inspira de la definición de refugiado contenida en la *Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) por la que se Regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África* (artículo 1, párrafo 2. Esta Convención fue aprobada en Addis Abeba en 1969. En la actualidad, 48 países africanos son partes de ella). Las tres definiciones se comparan a continuación:

Definición de la Convención y Protocolo

Toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera de su país de nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Definición de la Convención de la OUA

El término "refugiado" se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión extranjera, o de 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.

Definición de la Declaración de Cartagena

La definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también

III. OBJETIVOS GENERALES DE LOS ESTADOS AL ADHERIRSE A LA CONVENCIÓN DE 1951 Y AL PROTOCOLO DE 1967 Y MECANISMOS PARA SU APLICACIÓN EN EL TERRITORIO DE LOS ESTADOS

4. Para los Estados contratantes, entre los objetivos generales de adherirse a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 se encuentran los siguientes:

- a) la relación con otros Estados sobre la base de disposiciones claras (derechos y obligaciones) que son las mismas para todos los Estados que se adhieren a dichos instrumentos;
- b) la aplicación de las disposiciones de esos tratados en el territorio nacional;
- c) la necesidad de reconocer la relación de los Estados con las Naciones Unidas:
 - i) la función de las Naciones Unidas como depositaria de los tratados ratificados por los Estados (Convención, artículo 46; Protocolo, artículo XI);
 - ii) el requisito de comunicar al Secretario General las leyes y reglamentos que promulguen para aplicar estos instrumentos (Convención, artículo 36; Protocolo, artículo III);
 - iii) el papel de supervisión de la aplicación de las disposiciones de la Convención y Protocolo que estos instrumentos confieren al ACNUR (Convención, artículo 35; Protocolo, artículo II);⁸ y
 - iv) el procedimiento para la solución de controversias, específicamente ante la Corte Internacional de Justicia (Convención, artículo 38; Protocolo, artículo IV).

5. Se entiende que los Estados se adhieren a los tratados internacionales porque tienen la intención de aplicarlos; es un acto voluntario y no hay obli-

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.

En la actualidad, algunos países han incorporado la definición del término “refugiado” de la Declaración de Cartagena en sus legislaciones nacionales, y otros la están considerando. Hay que señalar que un país de la región latinoamericana ha adoptado la definición de refugiado de la Convención de la OUA.

⁸ El Estatuto del ACNUR contiene la misma disposición cuando se establece que asegurará la protección internacional, *inter alia*, “promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y promoviendo modificaciones a los mismos” (párrafo 8, inciso ‘a’).

gación alguna de adherirse a los instrumentos internacionales relativos a los refugiados. De acuerdo con la práctica en el estado actual del *Derecho Internacional Público*, la aplicación de las disposiciones de los tratados en el territorio de los Estados requiere una ley o un decreto que detalle cómo ha de hacerse dicha aplicación. Adoptar medidas legales o administrativas es sumamente importante para hacer efectivos estos instrumentos internacionales en el territorio de los Estados. Es oportuno recordar que, en este mismo sentido, la *Corte Permanente de Justicia Internacional* enfatizó que la falta de promulgación de la legislación necesaria para el cumplimiento de las obligaciones internacionales no exime al Estado de responsabilidad.⁹

6. Se puede decir que una ley o decreto para la aplicación nacional de las disposiciones de la Convención y el Protocolo tiene un *objetivo general* y *objetivos prácticos*. El *objetivo general* puede resumirse como la *puesta en marcha en el territorio nacional de las disposiciones de los instrumentos a los que el Estado se ha adherido*.¹⁰ Los *objetivos prácticos* son la *necesidad de establecer un procedimiento claro, eficaz y no discriminatorio para mujeres y hombres refugiados, y que se trate de un procedimiento que defina responsabilidades de funcionarios de la administración pública en cada etapa*.

IV. BREVE RECAPITULACIÓN DE LA EXPERIENCIA EN LA REGIÓN DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO DE LOS REFUGIADOS Y EL ACCESO DE LOS REFUGIADOS A LA PROTECCIÓN

7. Durante el Seminario se analizará la experiencia en América Latina y el Caribe de la siguiente manera: i) México; ii) Centroamérica; iii) Caribe; y iv) Sudamérica. En este documento de trabajo se tratarán de aportar algunas ideas de manera bastante más general, sin considerar países o subregiones particulares.

⁹ Corte Permanente de Justicia Internacional, *Intercambio de Poblaciones Griegas y Turcas* (*Exchange of Greek and Turkish Populations*), serie B, Núm. 10, p. 20. Traducción oficiosa a partir del texto en inglés.

¹⁰ El Comité Ejecutivo del ACNUR, a través de su Conclusión Núm. 42 (XXXVII) de 1986, titulada *Adhesión a los Instrumentos Internacionales y sobre su Aplicación*, “recomienda a los Estados que todavía no lo han hecho que consideren la posibilidad de adoptar medidas legislativas y/o administrativas pertinentes para la eficaz aplicación de los instrumentos internacionales sobre refugiados, haciendo la necesaria distinción entre refugiados y otros extranjeros” (párrafo ‘j’). Además, por medio de su Conclusión Núm. 57 (XL) de 1989, titulada *Aplicación de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, el Comité Ejecutivo “reiteró su llamamiento a los Estados para que consideren la posibilidad de adoptar medidas legislativas y/o administrativas apropiadas para la aplicación efectiva de estos instrumentos internacionales sobre refugiados”; “*invitó* también a los Estados a considerar la posibilidad de adoptar las medidas que sean necesarias para identificar y suprimir los posibles obstáculos jurídicos o administrativos a la plena aplicación de los instrumentos” (párrafos ‘b’ y ‘c’, respectivamente).

8. La práctica en esta parte del mundo, como es de suponer y esperar, varía considerablemente de un país a otro. Es importante recalcar que la mayoría de los países de la región han ratificado los instrumentos internacionales relativos a los refugiados, y que los que todavía no lo han hecho aplican sus disposiciones, reconocen el papel del ACNUR y trabajan y colaboran estrechamente con esta agencia de las Naciones Unidas.

9. De manera sumamente resumida, se puede declarar que todos los países de la región reconocen los principios del Derecho de los Refugiados a un nivel formal, y los aplican con diversos grados de compromiso. Salvo en algunos casos, el problema no se plantea a nivel de reconocimiento de las normas, sino más bien a nivel de la aplicación. Esto se debe a cierto abandono del tema, negligencia o falta de voluntad de funcionarios que plantean problemas por razones o motivos personales. Por ejemplo, hay países que han ratificado la Convención y el Protocolo, pero no han promulgado legislación para la aplicación nacional de sus disposiciones. Otros han promulgado legislación pero no la aplican. Algunos países han establecido, por ley o decreto, comités para determinar la condición de refugiado de personas que reclaman dicha condición, pero esos comités no se reúnen regularmente y, a veces, el personal no está debidamente capacitado.

10. También parece importante tratar de ver la experiencia de la región a partir de las principales normas y procedimientos del Derecho de los Refugiados.

Medidas para la protección de refugiados

11. La *prohibición de devolución (non refoulement)* de refugiados “a las fronteras de territorios donde su vida o libertad peligren por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas,” es la piedra angular del Derecho de los Refugiados (artículo 33, párrafo 1. Esta disposición no permite reservas, pero establece excepciones).¹¹ Es importante incluir su corolario natural de *no rechazo en las fronteras*.¹²

¹¹ De acuerdo con el párrafo 2 del mismo artículo, “no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país”.

¹² El no rechazo en las fronteras no aparece de manera explícita en la Convención y el Protocolo. El Comité Ejecutivo del ACNUR, en su Conclusión Núm. 6 (XXVIII) de 1977, titulada *No Devolución*, “reafirmó la importancia fundamental de la observancia del principio de no devolución —tanto en la frontera como dentro del territorio de un Estado— de las personas que, reconocidas o no [reconocidas] oficialmente como refugiadas, podían ser objeto de persecución si se les devolvía a su país de origen” (párrafo ‘c’).

12. La mayoría de los países de la región aplican el principio fundamental de *no devolución*, aunque desafortunadamente, hay que señalar que ha habido casos de violación flagrante de este principio. La importancia de este principio es fundamental y se explica por su propia lógica: si no se aplica, las consecuencias para las personas pueden ser lamentables, y se quebranta todo el sistema que se ha edificado para proporcionar protección a los refugiados.

13. La *no expulsión* de refugiados que se hallen legalmente en el territorio de los Estados está prohibida, “a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público” (artículo 32, párrafo 1). Esta disposición también establece procedimientos que deben seguirse en caso que se decida la expulsión de un refugiado.¹³ Por ejemplo, se establece que la expulsión debe hacerse de acuerdo con la ley, por las solas razones de seguridad nacional o de orden público y que, en todo caso, debe brindarse un tiempo prudencial para que el refugiado pueda viajar a otro país.

14. La expulsión de refugiados, de acuerdo con lo establecido en la Convención y el Protocolo, se refiere a refugiados que ya residen legalmente en el territorio del Estado, es decir, que se les ha permitido permanecer en ese territorio. En algunos países de la región se ha interpretado que cuando se decide

La Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial (proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14.12.67 mediante su Resolución 2312-XXII), también establece que “ninguna de las personas a las que se refiere el párrafo 1 del artículo 1 será objeto de medidas tales como la negativa de admisión en la frontera o, si hubiera entrado en el territorio en que busca asilo, la expulsión o devolución obligatoria a cualquier Estado donde pueda ser objeto de persecución” (artículo 3, párrafo 1).

El artículo 1, párrafo 1 de esta Declaración estipula que “el asilo concedido por un Estado, en ejercicio de su soberanía, a las personas que tengan justificación para invocar el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, incluidas las personas que luchan contra el colonialismo, deberá ser respetado por todos los demás Estados”.

De acuerdo con su Estatuto, el ACNUR debe asegurar la protección internacional, *inter alia*, “promoviendo la admisión de refugiados, sin excluir a los de las categorías más desamparadas, en los territorios de los Estados” (párrafo 8, inciso ‘d’).

La Declaración de Cartagena decidió “reiterar la importancia y significación del principio de no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio imperativo en cuanto a los refugiados, debe reconocerse y respetarse en el estado actual del Derecho Internacional, como principio de *jus cogens*” (parte III, quinta conclusión).

¹³ De acuerdo con el párrafo 2 del artículo 32, “la expulsión del refugiado se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente”.

El párrafo 3 del mismo artículo agrega: “los Estados Contratantes concederán, en tal caso, al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país. Los Estados Contratantes se reservan el derecho a aplicar durante ese plazo las medidas de orden interior que estimen necesarias”. Véase también la Conclusión Núm. 7 (XXVIII), titulada *Expulsión*, que el Comité Ejecutivo del ACNUR adoptó en 1977.

expulsar a un refugiado éste pierde dicha condición. En todos los casos en que el ACNUR ha sido consultado, éste ha señalado que un Estado puede decidir la expulsión de un refugiado de acuerdo con lo establecido en la Convención (artículo 32, párrafo 2), pero que la persona no pierde su condición de refugiado. El hecho de que un refugiado ya no sea deseable en el país que le ha otorgado el asilo por las razones establecidas en la Convención, no significa que termine su condición de refugiado. La condición de refugiado siempre se relaciona con la situación que obligó a la persona a dejar su país y a la vigencia del fundado temor de persecución. Sólo cesa por las razones establecidas en la Convención y en el Estatuto del ACNUR,¹⁴ y no por una decisión de expulsión o de condena firme por haber violado una ley del país en que se encuentra. Cuando un Estado decide expulsar a un refugiado, el efecto jurídico de la decisión se relaciona con el hecho de que ese refugiado ya no puede residir en ese Estado, y no con su condición de refugiado como tal. El éxito de esta explicación ha variado considerablemente de un país a otro.

15. La *no imposición de sanciones penales por causa de entrada o presencia ilegales* se considera en la Convención (artículo 31). Esta disposición también estipula que “los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados” que lleguen “directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada... a condición de que se presenten sin demora a las autoridades...” Establece también que las autoridades “no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país”.

16. Esta medida es importante y se basa en la experiencia de cómo los refugiados salen de los países donde tienen temor de persecución: generalmente salen con lo que llevan puesto, sin documentos de identidad o de viaje, sin visado de entrada para otro país y sin medios materiales. Por eso la Conven-

¹⁴ Las cláusulas de cesación que aparecen en la Convención y en el Estatuto son parecidas pero no idénticas. Como el objetivo de este documento no es hacer un análisis detallado de las diferencias de las cláusulas de cesación en estos instrumentos, sólo se mencionan las de la Convención. De acuerdo con la Convención, la condición de refugiado cesa cuando la persona se acoge de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad; si después de haber perdido su nacionalidad la ha recuperado; si ha adquirido una nueva nacionalidad y tiene la protección del país de su nueva nacionalidad; si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había dejado por temor a ser perseguida; si han desaparecido las circunstancias que dieron lugar a su reconocimiento como refugiado y puede volver a su país; si siendo apátrida han desaparecido las razones que dieron lugar a su reconocimiento como refugiado y puede volver al país donde antes tenía su residencia habitual (artículo 1, párrafo C).

ción y el Protocolo establecen que no deben imponerse sanciones a los refugiados que llegan directamente del territorio donde su vida o su libertad están amenazadas. Esto significa también que los Estados pueden imponer sanciones a aquellos refugiados que no lleguen directamente del territorio del Estado donde su vida o su libertad pueden estar amenazadas. En todo caso, el trato debe ser humanitario, ya que los refugiados no son delincuentes. También la demora de presentarse a las autoridades responde a la situación característica de los refugiados: salen con temor, de prisa, no tienen tiempo de pensar en todo fríamente, no siempre saben a dónde dirigirse para solicitar reconocimiento como refugiado, no siempre saben que existe el ACNUR, etcétera.

17. La práctica en la región es muy diversa. En algunos países se detiene a los refugiados mientras se determina su condición. Aquí cabe recordar la práctica encomiable de algunos países de detener a los solicitantes de la condición de refugiado en centros migratorios y no en cárceles (véanse los párrafos 20 y 21).

18. La *extradición de refugiados* no se trata de manera específica en los instrumentos internacionales sobre refugiados. Sin embargo, el Comité Ejecutivo del ACNUR consideró importante tomar cartas en el asunto, y concluyó que la extradición no se aplica a personas que responden a los criterios de la definición del término “refugiado” contenida en la Convención y el Protocolo.¹⁵

19. La extradición de refugiados no constituye un grave problema en la región.

20. La *detención de refugiados* tampoco se considera de forma directa en la Convención y el Protocolo, pero el Comité Ejecutivo del ACNUR lo aborda en varias de sus conclusiones. En ellas considera que debe evitarse y que, en caso de necesidad, sólo debe hacerse de acuerdo con la ley para verificar la identidad, y para preservar la seguridad nacional o el orden público, entre otros.¹⁶

¹⁵ El Comité Ejecutivo “reconoció que se debía proteger a los refugiados con respecto a la extradición a un país en el que tuviesen fundados temores de ser perseguidos por los motivos enumerados en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951”, y “*subrayó* que la protección contra la extradición se aplicaba a las personas que respondiesen a los criterios contenidos en la definición de refugiado y que no quedaran excluidas de la condición de refugiado en virtud del apartado b) de la sección F del artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” (Conclusión Núm. 17 (XXXI) de 1980, titulada *Problemas de Extradición que Afectan a los Refugiados*, párrafos ‘c’ y ‘g’, respectivamente).

¹⁶ En su Conclusión Núm. 44 (XXXVII) de 1986, titulada *Detención de los Refugiados y de las Personas que Buscan Asilo*, el Comité Ejecutivo “*expresa la opinión* de que en vista de los sufrimientos que entraña, la detención debe normalmente evitarse. En caso necesario, se puede recurrir a la detención, pero solamente por las razones prescritas por la ley para proceder a la verificación de identidad; para determinar los elementos que sirven de base a la solicitud de la condición de refugiado o del asilo; para tratar los casos en que los refugiados o los solicitantes de asilo han destruido sus documentos de viaje y/o identidad o han hecho uso de documentos falsos a fin de inducir a error a las autoridades del Estado donde tienen la intención de solicitar asilo; o para preservar la seguridad nacional o el orden público” (párrafo ‘b’).

También considera que en caso de detención, es muy importante que los hombres y mujeres estén separados, que los menores estén con las mujeres, y que en casos de familias detenidas, ha de mantenerse juntas.

21. Como se ha dicho, los refugiados no son delincuentes por el hecho de ser refugiados. Por lo tanto, la detención debe ser por tiempo limitado y por las razones que indican las conclusiones del Comité Ejecutivo. Además, puesto que se trata de personas que no son delincuentes, no deberían ser detenidos en cárceles con presos de delito común (véase el párrafo 17). La práctica en la región va desde un trato muy correcto de detenerlos en centros migratorios y no en cárceles, hasta la detención en cárceles e incluso presidios de alta seguridad. También se han presentado casos de detención por largos períodos, y casos en los que el ACNUR se enteró por accidente que había refugiados detenidos.

22. La *protección de niños refugiados* ha sido tema de gran preocupación para el ACNUR y para muchos países, partes o no partes de los instrumentos internacionales relativos a refugiados. Para mejorar la protección de niños y menores no acompañados, el Comité Ejecutivo ha adoptado conclusiones que proporcionan pautas para su protección, señalando que los niños deben ser los primeros en recibir protección y asistencia, que hay que respetar la unidad familiar y que se les debe proteger contra todo tipo de abuso.¹⁷ Los niños y las niñas, y en particular, pero no exclusivamente, los no acompañados, son muy vulnerables y desafortunadamente hay personas que aprovechan esa vulnerabilidad para abusar de ellos. Las consecuencias de esos abusos son dramáticas; las secuelas profundas.

En esa misma Conclusión, el Comité Ejecutivo “*subraya* la importancia, en lo tocante a la legislación y/o a las prácticas administrativas nacionales, de establecer la distinción necesaria entre la situación de los refugiados y los solicitantes de asilo y la de otros extranjeros” (párrafo ‘d’), y establece “que las condiciones de detención de los refugiados y los solicitantes de asilo tienen que ser humanas... y no deben estar internados, en la medida de lo posible, con las personas recluidas como delincuentes de derecho común y no ser alojados en lugares donde esté amenazada su seguridad física” (párrafo ‘f’). También cabe recalcar que en esa Conclusión el Comité Ejecutivo “*recomienda* que los refugiados y solicitantes de asilo que estén detenidos tengan la posibilidad de ponerse en contacto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados...” (párrafo ‘g’).

¹⁷ En su Conclusión Núm. 47 (XXXVIII) de 1987, titulada *Niños Refugiados*, el Comité Ejecutivo “*reiteró*”, *inter alia*, “el principio ampliamente reconocido de que los niños deben ser los primeros en recibir protección y asistencia” (párrafo ‘c’), “*subrayó* que toda medida que se adoptase en favor de los niños refugiados debía guiarse por el principio del interés superior del niño y el principio de la unidad de la familia” (párrafo ‘d’), “*condenó* la exposición de niños refugiados a violencias físicas y a otras violaciones de sus derechos fundamentales, perpetrada, entre otras acciones, mediante abusos sexuales, el tráfico de niños, actos de piratería, ataques militares o armados, el reclutamiento forzoso, la explotación política o la detención arbitraria...” (párrafo ‘e’).

La protección de los niños refugiados y las medidas que recomienda el Comité Ejecutivo para su protección y asistencia, se desarrollan también, por ejemplo, en la Conclusión Núm. 59 (XL) de 1989, titulada *Niños Refugiados*.

23. En la región, el problema de niños y niñas no acompañados se presenta poco y los gobiernos y organismos no gubernamentales están tomando conciencia del problema y mejorando la protección que ha de brindárseles. Se presentan más casos de menores en el seno de sus familias, pero no hay que olvidar que pese a que la familia presenta cierto grado de protección, estos niños no están exentos de abusos. En estos casos también se nota un esfuerzo de los países para mejorar la protección de niños y niñas refugiados. Ahora bien, es importante que estos esfuerzos continúen, ya que todavía se necesitan mejoras considerables para que la situación sea aceptable en toda la región.

24. La protección de *mujeres refugiadas* es sumamente importante, ya que cerca de la mitad de la población refugiada en el mundo son mujeres y niñas. Muchas enfrentan problemas particulares de protección por verse expuestas con frecuencia a la violencia física, abusos sexuales y discriminación. Por estas razones, el Comité Ejecutivo del ACNUR decidió tomar cartas en el asunto y desarrollar pautas para la protección de mujeres y niñas refugiadas.¹⁸

25. En términos de la práctica, la situación dista de ser aceptable en la región, aunque hay países que están muy avanzados en las medidas y procedimientos que han adoptado para brindar protección adecuada a las mujeres refugiadas. Es importante señalar que con el paso del tiempo el proceso de toma de conciencia va mejorando. Esto, es de esperar, ha de traducirse en medidas prácticas para asegurar la protección de las mujeres refugiadas. Mientras tan-

¹⁸ Por ejemplo, mediante su Conclusión Núm. 39 (XXXVI) de 1985, titulada *las Mujeres Refugiadas y la Protección Internacional*, el Comité Ejecutivo “destacó la necesidad de que los gobiernos y el ACNUR se ocuparan urgentemente de esos problemas y que adoptaran todas las medidas adecuadas para garantizar que las mujeres y las jóvenes refugiadas quedaran protegidas contra la violencia o las amenazas contra su integridad física o frente a los abusos o el hostigamiento de carácter sexual” (párrafo ‘e’).

También “recomendó que los Estados, individual o conjuntamente y en cooperación con el ACNUR, redefinieran y reorientaran los programas existentes y, cuando fuera necesario, establecieran programas nuevos para resolver los problemas concretos de las mujeres refugiadas, en particular para asegurar la salvaguardia de su integridad física y la igualdad de trato. Las refugiadas debían participar en la formulación y ejecución de esos programas” (párrafo ‘h’).

Se debe enfatizar que en esa misma Conclusión, el Comité Ejecutivo “reconoció que los Estados, en el ejercicio de su soberanía, eran libres de adoptar la interpretación de que las mujeres refugiadas en busca de asilo que se enfrentaban a tratos crueles o inhumanos debido a haber transgredido las costumbres sociales de la sociedad en que vivían, podían ser consideradas como un ‘determinado grupo social’...” (párrafo ‘k’). En este sentido, los Estados pueden considerar la posibilidad de incorporar en sus leyes la persecución por motivo de género como causal para la determinación de la condición de refugiado.

Además, el Comité Ejecutivo ha adoptado otras conclusiones relativas a mujeres y jóvenes refugiadas. Por ejemplo, las Conclusiones Núm. 54 (XXXIX) de 1988, titulada *Mujeres Refugiadas*, Núm. 60 (XL) de 1989, también titulada *Mujeres Refugiadas*, y 64 (XLI) de 1990, titulada *las Mujeres Refugiadas y la Protección Internacional*.

También es importante recordar y aplicar la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (1979), así como la *Guía del ACNUR para la protección de las mujeres refugiadas* (1991).

to, la situación sigue siendo preocupante en algunos países de la región donde todavía no se considera que exista un problema y que, por lo tanto, haya algo que hacer, más allá de escuchar, respetuosa y educadamente, los planteamientos del ACNUR, de otros organismos internacionales y de las Organizaciones No Gubernamentales.

Procedimiento para determinar quién es refugiado

26. Es importante que los países que han ratificado los instrumentos internacionales relativos a los refugiados tomen las medidas necesarias para llevar a cabo la determinación de la condición de refugiado de las personas que la solicitan. Para esto es importante contar, por ejemplo, con una autoridad claramente designada para ocuparse de cuestiones relativas a refugiados. Aunque participen otras instancias de gobierno, es importante contar con una autoridad que centralice el trabajo, se coordine con las demás instancias de gobierno, tenga conocimiento técnico del problema de los refugiados y sensibilidad de género, y sirva de interlocutor con los propios refugiados, con la comunidad internacional en general y con el ACNUR en particular.

27. Para realizar la determinación de la condición de refugiado, la Convención y el Protocolo proporcionan una definición del término “refugiado” para así determinar qué personas califican. En general, la definición del término “refugiado” contiene tres tipos de cláusulas, a saber: cláusulas de inclusión (artículo 1, A, 2), *cláusulas de exclusión* (artículo 1, D, E y F)¹⁹ y *cláusulas de cesación* (artículo 1, C). Como se ha visto, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados también proporciona una definición del término refugiado.

28. Generalmente, para realizar la determinación de la condición de refugiado, los países establecen comités que se ocupan de estudiar los casos de las personas que se reclaman refugiados. Comités, con equilibrio en cuanto a hombres y mujeres, en que participan representantes de diferentes ministerios y del ACNUR. Este último generalmente con voz pero sin voto, pese a que hay paí-

¹⁹ De acuerdo con estas disposiciones de la Convención, sus beneficios no se aplican a personas que reciban protección o asistencia de otro órgano de las Naciones Unidas distinto al ACNUR, aunque al terminar dicha asistencia tienen, *ipso facto*, derecho a los beneficios de la Convención (artículo 1, párrafo D). Tampoco se aplican a las personas a quienes las autoridades del país donde han fijado su residencia les reconocen los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país (artículo 1, párrafo E); o a una persona respecto de la cual existan motivos fundados para considerar que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra, un delito contra la humanidad, un grave delito común o ha cometido actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas (artículo 1, párrafo F). El Estatuto del ACNUR también contiene cláusulas de exclusión, parecidas pero no idénticas a las de la Convención.

ses en que al ACNUR se le reconoce voz y voto. En todo caso, el voto no figura como objetivo de este organismo de las Naciones Unidas.

29. Los procedimientos de determinación de la condición de refugiado siempre prevén una segunda instancia de recurso o apelación, para que las personas rechazadas en primera instancia tengan la posibilidad de que se reconsidere su caso. Todo procedimiento jurídico serio brinda la posibilidad de una segunda instancia y, como en otros ámbitos del derecho y la justicia, es preferible que el recurso se presente ante un funcionario o un cuerpo colegiado distinto al que tomó la decisión en primera instancia.²⁰

30. Los instrumentos no consideran de forma expresa la *revocación de la condición de refugiado*. “Sin embargo, pueden salir a la luz circunstancias que indiquen que una persona ni siquiera hubiera debido ser reconocida como refugiado; por ejemplo, si posteriormente se descubre que obtuvo la condición de refugiado en virtud de una presentación inexacta de los hechos... o que, de haberse conocido todos los hechos pertinentes, se le hubiera aplicado una de las cláusulas de exclusión. En tales casos, normalmente se revoca la decisión en virtud de la cual se concedió a esa persona la condición de refugiado”.²¹

31. En la región, el procedimiento para determinar la condición de refugiado también varía considerablemente de un país a otro. Muchos países han establecido comités para estudiar los casos de refugiados y determinar su condición: en unos funcionan muy bien, en otros las reuniones son esporádicas y sus miem-

²⁰ En su Conclusión Núm. 8 (XXVIII) de 1977, titulada *Determinación de la Condición de Refugiado*, el Comité Ejecutivo detalla las medidas fundamentales para la determinación de la condición de refugiado. A este procedimiento también se le llama *elegibilidad*. Entre los *requisitos básicos* se encuentran los siguientes: i) que haya un funcionario competente al que se dirija el refugiado en la frontera o en territorio del Estado, que cuente con instrucciones claras para tratar los casos de personas que solicitan la condición de refugiado y de remitir los casos a la autoridad superior; ii) que el solicitante ha de recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse; iii) que debe haber una autoridad claramente definida, de ser posible una sola autoridad central, encargada de examinar las solicitudes de concesión de condición de refugiado y de adoptar una decisión en primera instancia; iv) que debe proporcionarse al solicitante los medios necesarios, incluidos los servicios de un intérprete competente, en caso de necesidad, e informarle que puede ponerse en contacto con el ACNUR; v) que si se le reconoce la condición de refugiado hay que informarle y proporcionarle el documento que certifique dicha condición; vi) que si no se le reconoce la condición de refugiado debe concedérsele un plazo razonable para apelar la decisión y vii) que debe permitirse al solicitante que permanezca en el país hasta que la autoridad competente adopte la decisión del caso, a menos que esa autoridad haya demostrado que la solicitud era claramente abusiva. Debe también permitírsele que permanezca en el país mientras esté pendiente una apelación ante una autoridad administrativa o judicial superior (párrafo ‘e’, incisos ‘i’ a vii).

En relación con las mujeres refugiadas, es importante tomar medidas para asegurar entrevistas individuales por una persona del mismo sexo, intérpretes del mismo sexo, apoyo psicológico cuando es necesario, documentación individual que permita acceso al mercado laboral, y no documentación sólo como dependiente, etcétera.

²¹ ACNUR, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, Ginebra, enero de 1988, párrafo 117.

bros no poseen buen conocimiento del tema que les toca tratar. El ACNUR ha manifestado su disponibilidad para organizar e incluso capacitar a funcionarios que participan en tales comités y, en algunos casos, se han llevado a cabo seminarios y talleres que han mejorado considerablemente su desempeño.

32. Hay que enfatizar que todos los países de la región reconocen el papel del ACNUR, y que en aquellos países en que no hay procedimientos para la determinación de la condición de refugiado o que por algún motivo no están funcionando, el ACNUR realiza la determinación de la condición de refugiado bajo mandato y presenta su recomendación a los gobiernos. Generalmente, los gobiernos aceptan la recomendación del ACNUR. También es importante subrayar que en países que tienen procedimientos para la determinación de la condición de refugiado y en que surge una discrepancia de criterios entre el gobierno y el ACNUR en relación con un refugiado, generalmente hay un diálogo positivo, que resulta en que los países brindan al ACNUR el tiempo necesario para que encuentre solución al caso de ese refugiado.

Soluciones duraderas

33. Las soluciones duraderas son importantes para permitir a los refugiados que sigan con sus vidas. Además, como señaló el Comité Ejecutivo, “la búsqueda de soluciones duraderas a los problemas de los refugiados son funciones obligatorias para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”.²² Básicamente hay tres soluciones duraderas: la *repatriación voluntaria*, que consiste, como lo indica su nombre, en el regreso voluntario del refugiado a su país de origen; la *integración local*, es decir, permitir a los refugiados que se instalen en el país al que llegaron después de haber abandonado el suyo; y el *reasentamiento*, que consiste en trasladar a los refugiados a otro país desde el país al que llegaron después de haber abandonado el suyo.

34. Generalmente, se considera que la repatriación voluntaria es la mejor solución para los refugiados, ya que significa que los refugiados vuelven a casa, a su entorno familiar, cultural y lingüístico. Ahora bien, es fundamental que el retorno sea voluntario y en condiciones de seguridad y dignidad. La Asamblea General ha adoptado resoluciones²³ y el Comité Ejecutivo conclusiones²⁴ que

²² Conclusión Núm. 56 (XL) de 1989, titulada *Soluciones Duraderas y Protección de los Refugiados*, (preámbulo, párrafo 1º).

²³ Por ejemplo, las resoluciones 1672 (XVI) de 18/12/61; 2789 (XXVI) de 06/12/71; 2958 (XXVII) de 12/12/72; 3143 (XXVIII) de 14/12/73; 33/26 de 29/11/78; 34/122 de 14/12/79 y 34/41 de 25/11/80, entre otras.

²⁴ Conclusiones Núm. 18 (XXXI) de 1980, titulada *Repatriación Voluntaria*, y Núm. 40 (XXXVI) de 1985, también titulada *Repatriación Voluntaria*.

desarrollan los principios que rigen, con gran detalle, la repatriación voluntaria y el principio del interés legítimo²⁵ del ACNUR.

35. En la región, la repatriación voluntaria ha sido una de las principales soluciones duraderas para refugiados. Los países han permitido a refugiados regresar voluntariamente a casa, incluso, en algunos casos, cuando los conflictos que dieron lugar a su salida como refugiados aún no habían terminado. La mayoría de las repatriaciones en la región se han dado en un marco de estrecha colaboración entre el país de origen, el país de asilo y el ACNUR. Se han usado *comisiones tripartitas* que juntaban a las partes ya mencionadas y en las que se han considerado todos los temas relativos a la repatriación voluntaria, por ejemplo, verificar la voluntariedad de la decisión, obtener garantías para los repatriados, adoptar medidas para facilitar la repatriación, establecer el plan logístico del viaje, diseñar y ejecutar proyectos productivos para facilitar la reinserción de los repatriados, etc. En ciertos casos, la participación de los propios refugiados en estas comisiones constituyó un desarrollo notable. Ha habido repatriaciones organizadas de números importantes de refugiados, así como repatriaciones individuales. También los países permitieron que el ACNUR diera seguimiento a los casos de repatriados y, a través del diálogo honesto y constructivo entre gobiernos y el ACNUR, se fueron superando los problemas que retrasaban la plena reintegración de los repatriados.

36. La integración local también es una solución duradera importante. En Latinoamérica y el Caribe, los países que reconocen la condición de refugiado a las personas que la solicitan, por lo general, les permiten permanecer en sus territorios. Esto sucede también en países en que el ACNUR determina la condición de refugiado. Hay incluso países que han permitido a importantes grupos de refugiados, un par de decenas de miles en un caso, permanecer en su territorio de forma definitiva, brindándoles residencia e incluso facilitando la naturalización. También han reconocido derechos a los refugiados como la nacionalidad a los hijos nacidos en el territorio de esos países. Ésta es una práctica muy generosa que refleja la gran tradición de asilo de la región y que la coloca por delante de muchas otras regiones del mundo.

37. El reasentamiento en terceros países no es una solución muy usada en la región cuando se compara con las otras soluciones duraderas. Esto se debe

²⁵ En la Conclusión Núm. 40, el Comité Ejecutivo consideró que “se debía reconocer 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” (párrafo ‘1’).

al éxito de la repatriación voluntaria y de la integración local. El reasentamiento es una solución que implica costos considerables y que puede llevar a refugiados a lugares lejanos que les son ajenos. Sin embargo, cuando ha tenido que usarse, los países donde se encuentran los refugiados han sido muy cooperativos y han brindado tiempo al ACNUR para encontrar países de reasentamiento.

Obligaciones y derechos de los refugiados

38. De acuerdo con la Convención y el Protocolo, los refugiados tienen la obligación de respetar las leyes del país donde se encuentran: “todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público” (Convención, artículo 2).

39. En relación con los derechos de los refugiados, la Convención y el Protocolo establecen tres tipos de trato para los refugiados:

- a) *El trato más favorable que se brinda a extranjeros*, por ejemplo, derecho de propiedad sobre bienes muebles e inmuebles (artículo 13), derecho de asociación (artículo 15), empleo remunerado (artículo 17), empleo por cuenta propia (artículo 18), ejercicio de profesiones liberales (artículo 19, párrafo 1), derecho a vivienda (artículo 21) y a enseñanza no elemental (artículo 22, párrafo 1).
- b) *El trato que se brinda a los extranjeros en general*, por ejemplo, exención de reciprocidad (artículo 7, párrafo 1), libertad de circulación (artículo 26), gravámenes fiscales (artículo 29).
- c) *El mismo trato que a sus propios nacionales*, por ejemplo, libertad de religión (artículo 4), derechos de propiedad intelectual e industrial (artículo 14), acceso a los tribunales (artículo 16, párrafo 2), racionamiento (artículo 20), enseñanza elemental (artículo 22, párrafo 1), asistencia pública (artículo 23), legislación del trabajo y seguros sociales (artículo 24).

40. Conviene recordar que la Convención también establece que ninguna de sus disposiciones “podrá interpretarse en menoscabo de cualesquiera otros derechos y beneficios independientemente de esta Convención, otorgados por los Estados Contratantes a los refugiados” (artículo 5). Esto significa que si los países desean brindarles mejor trato de lo que establece la Convención, nada se opone a ello. En realidad, lo que establecen la Convención y el Protocolo son normas de trato mínimo y cualquier trato más favorable es altamente positivo.

41. En general, la práctica de la mayoría de los países de la región con refugiados a quienes permiten permanecer en sus territorios es bastante generosa, permitiéndoles acceso al mercado laboral, a la educación, la salud, etc. Ésta es una actitud positiva, ya que es importante permitir a los refugiados que se valgan por sí mismos y no sean una carga ni para el país ni para la comunidad internacional. Valerse por sí mismos dignifica a las personas; recibir asistencia sin mayor esfuerzo los lleva a desarrollar el síndrome de asistidos.

42. Desafortunadamente, hay que señalar que algunos países de la región no permiten el acceso al mercado laboral. Aunque esto se puede comprender por las razones que generalmente se brindan, por ejemplo, alto nivel de desempleo de los propios nacionales, a la larga saldría mejor permitir trabajar a los refugiados y darles la oportunidad de contribuir a la economía nacional. Además, en términos prácticos, ¿cuánto más pueden agravar el desempleo nacional un grupo limitado de refugiados? Aquí conviene recalcar que, generalmente, los países más restrictivos son aquellos que tienen menos refugiados en sus territorios.

Documentos de identidad y de viaje

43. De acuerdo con la Convención y el Protocolo, los Estados han de expedir documentos de identidad (artículo 27) y de viaje (artículo 28) a los refugiados. Los refugiados necesitan documentos de identidad para tener acceso a servicios, inscribir a sus hijos en las escuelas, cobrar cheques en los bancos, circular por el territorio nacional, etc. Tienen las mismas necesidades que las personas que no son refugiados. Igualmente, los refugiados pueden querer o tener que viajar a otros países. Por ser refugiados no hay que condenarlos a no poder visitar otros lugares de este planeta.²⁶

44. En cuanto a la práctica en la región hay que señalar que varía notablemente de un país a otro. Afortunadamente hay países que brindan tanto docu-

²⁶ El Comité Ejecutivo desarrolla las disposiciones de la Convención por medio de sus Conclusiones Núm. 13 (XXIX) de 1978, titulada *Documentos de Viaje para los Refugiados*, Núm. 35 (XXXV) de 1984, titulada *Documentos de Identidad para los Refugiados*, y Núm. 49 (XXXVIII) de 1987, titulada *Documentos de Viaje para los Refugiados*, entre otras.

En la Conclusión Núm. 13, por ejemplo, el Comité Ejecutivo “*reafirmó* la importancia de la expedición de documentos de viaje a los refugiados...; *instó* a los Estados Partes en la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 a que... se expidieran documentos de viaje a todos los refugiados que se encontraran legalmente en su territorio y que desearan viajar (párrafo ‘b’); *recomendó* que esos documentos... tuvieran amplia validez, tanto geográfica como cronológicamente, e incluyeran... una cláusula de retorno con el mismo periodo de validez... (párrafo ‘c’); y *recomendó* que se le permitiera [a los refugiados] obtener... prórroga de la validez o renovación del documento de viaje... también... por conducto de los representantes diplomáticos o consulares del Estado que expidiera el documento” (párrafo ‘d’).

mentos de identidad como de viaje a los refugiados. Sin embargo, hay otros que hasta el momento no se han planteado la posibilidad de expedir este tipo de documentos.

Reunificación familiar

45. La reunificación familiar no aparece en el texto de la Convención, pero sí en el *Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios* que la preparó (Recomendación B). En dicha recomendación, la Conferencia considera “que la familia, elemento fundamental de la sociedad, es un derecho fundamental del refugiado; y que esta unidad se halla constantemente amenazada”, y “recomienda a los Gobiernos que adopten las medidas necesarias para la protección a la familia del refugiado y especialmente para:

1. Asegurar que se mantenga la unidad de la familia del refugiado, sobre todo en aquellos casos en que el jefe de familia reúna las condiciones necesarias para ser admitido en un país;
2. Asegurar la protección a los refugiados menores de edad y sobre todo a los niños asilados y a los jóvenes, especialmente en cuanto a tutela y adopción”.

46. Por su parte, el Comité Ejecutivo del ACNUR ha desarrollado el principio de la reunificación familiar haciendo un llamado a los países para que adopten criterios amplios que permitan reunificar familias. Las familias refugiadas, al igual que las que no son refugiadas, quieren estar unidas. Se trata de deseos y aspiraciones humanas, y por eso es muy importante permitirles y facilitar su reunificación.²⁷

47. El derecho de reunificación familiar no es un derecho subjetivo, es decir, los países no tienen obligaciones cuando un refugiado lo solicita. Sin embargo, es una aspiración humana comprensible desde todo punto de vista, de

²⁷ Por ejemplo, en su Conclusión Núm. 24 (XXXII) de 1981, titulada *Reunificación de Familias*, el Comité Ejecutivo declaró, *inter alia*, que “en aplicación del principio de la unidad de la familia, y por razones humanitarias obvias, es preciso hacer todo lo posible para reunificar a las familias separadas de refugiados” (párrafo 1), que “es de esperar que los países de asilo adopten criterios amplios al determinar qué miembros de la familia pueden admitir con miras a promover la reunificación global de la familia” (párrafo 5), que “al decidir sobre la reunificación de las familias, la ausencia de prueba documental de la validez del matrimonio o de la filiación de los hijos no debe considerarse impedimento *per se*” (párrafo 6). También declaró que “con el fin de fomentar la integración rápida de las familias de refugiados en el país de asentamiento, debe concederse en principio a los familiares próximos el mismo estatuto jurídico y las mismas facilidades que al jefe de familia a quien se ha reconocido oficialmente como refugiado” (párrafo 8).

la misma manera que lo es para las personas que no son refugiados. En cuanto a la práctica en la región, hay que destacar que, en términos generales, ha sido generosa.

Situaciones de afluencia de refugiados en gran escala

48. Pese a que, afortunadamente, las situaciones de afluencia de refugiados en gran escala ahora no son comunes en esta parte del mundo, conviene que los países consideren la posibilidad de contar con procedimientos y mecanismos para hacerles frente. Hay dos documentos sumamente importantes en la materia: la Conclusión Núm. 22 (XXXII) del Comité Ejecutivo, titulada *Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala*, y la *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*. Estos documentos contienen principios universalmente reconocidos y dan pautas para el quehacer en tales situaciones, llegando en algunos casos a presentarlos con gran detalle.

49. En cuanto a la práctica, hay que destacar que la mayoría de los países de la región no han adoptado medidas específicas para hacer frente a grandes flujos de refugiados. Sin embargo, después de la experiencia vivida en tiempos pasados en algunos países, ha quedado el deseo de preservar algunos principios y mecanismos que pueden servir en situaciones de ingresos en gran escala. Por ejemplo, la definición del término refugiado de la Declaración de Cartagena. Es importante destacar que desde sus inicios esta definición se ha aplicado en la región tanto de manera colectiva (reconocimiento *prima facie* de grupos de refugiados),²⁸ como individual, es decir, caso por caso.

50. En cuanto a procedimientos, algunos países están considerando la posibilidad de establecer procedimientos acelerados para la determinación de la condición de refugiado cuando se presentan números importantes, aunque no masivos, de personas que solicitan dicha condición. Lo importante con los procedimientos acelerados es que contengan todas las garantías procesales necesarias, incluido el recurso de apelación. El Comité Ejecutivo ha recomen-

²⁸ “Aunque la condición de refugiado debe normalmente determinarse según cada caso particular, se han dado asimismo situaciones en las que grupos enteros han sido desplazados en circunstancias que indicaban que los miembros de ese grupo podían ser considerados individualmente como refugiados. En situaciones de ese género suele ser extremadamente urgente prestar asistencia y, por razones meramente de orden práctico, puede resultar imposible proceder individualmente a la determinación de la condición de refugiado de cada miembro del grupo. Por eso se ha recurrido a la llamada ‘determinación colectiva’ de la condición de refugiado, en virtud de la cual se admite, salvo prueba en contrario, que cada miembro del grupo es *prima facie* un refugiado”. ACNUR, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, Ginebra, enero de 1988, párrafo 44.

dado la posibilidad de dicho procedimiento en casos de solicitudes manifiestamente infundadas.²⁹

Derecho de Petición

51. En los párrafos anteriores se han pretendido presentar, de manera muy resumida, los principios, normas y procedimientos que deberían aplicarse para otorgar protección a los refugiados de acuerdo con las disposiciones de la Convención y del Protocolo. También se ha pretendido, aunque de forma aún más escueta, considerar la práctica en la región. Ahora bien, el sistema desarrollado por las Naciones Unidas para otorgar protección y asistencia a los refugiados tiene sentido si se permite a las personas que se reclaman refugiados presentar su caso y considerarlo de acuerdo con el principio universal de la *buena fe*. En este sentido, respetar el *Derecho de Petición* es sumamente importante. Este derecho se fundamenta en los puntos siguientes:

- a) El reconocimiento del derecho de las personas a buscar asilo y a disfrutar de él, establecido, por ejemplo, en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 14, párrafo 1), y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José” (artículo 22, párrafo 7).
- b) La aplicación del principio de *no devolución*, ya que de no aplicarse este principio las consecuencias pueden ser lamentables y todo el sistema de protección de refugiados carece de sentido.

²⁹ Por ejemplo, las Conclusiones 28 (XXXIII) de 1982, titulada *Aplicación de las Conclusiones Anteriores del Subcomité sobre Protección Internacional en relación con la Determinación de la Condición de Refugiado, entre otras cosas, con referencia a la Función que le cabe al ACNUR en los Procedimientos Nacionales de Determinación de la Condición de Refugiado*, y 30 (XXXIV) de 1983, titulada *El problema de las solicitudes de asilo o de la condición de refugiado manifiestamente infundadas o abusivas*. En ésta última, el Comité Ejecutivo “consideró [por ejemplo] que sería útil que los procedimientos nacionales para determinar la condición de refugiado incluyesen una disposición especial para tramitar de manera expedita aquellas solicitudes que a todas luces carecen de fundamentos como para justificar un examen completo en todas las etapas del procedimiento. Esas solicitudes han sido calificadas como ‘claramente abusivas’ o ‘manifiestamente infundadas’, y cabe definir las como aquellas que son claramente fraudulentas o que no guardan relación con los criterios para la concesión de la condición de refugiado establecidos en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 relativa al estatuto de los refugiados ni con otro criterio que justifique la concesión del asilo” (párrafo ‘d’). En cuanto al procedimiento, en esa misma Conclusión se recomienda que en todo caso debe darse al solicitante la oportunidad de tener una entrevista personal completa con un funcionario competente, el carácter infundado o abusivo debe ser establecido por la autoridad normalmente competente para determinar la condición de refugiado, el solicitante no aceptado debe tener la oportunidad de que la decisión negativa sea examinada antes de ser rechazado en la frontera o expulsado del territorio (párrafo ‘e’, incisos i, ii y iii). En relación con la apelación se recomienda “la institución de medidas que reduzcan el tiempo necesario para completar el proceso de apelación” (párrafo ‘f’, inciso ii).

- c) La práctica reiterada de los Estados de permitir a las personas que presenten su caso, es decir, que ejerzan su *Derecho de Petición*.

52. La práctica en la región se ha caracterizado, salvo algunas excepciones graves, por la aplicación del principio fundamental de *no devolución* y por permitir a los solicitantes que ejerzan su *Derecho de Petición*. Es importante preservar esta práctica ante los retos que plantean las migraciones de personas indocumentadas, para no llegar a una situación en que por querer controlar esas migraciones, se dé el tiro de gracia al sistema edificado para brindar protección y asistencia a los refugiados.

V. TENDENCIAS ACTUALES EN LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS Y SUS EFECTOS SOBRE LOS REFUGIADOS

53. El siglo XX cierra a fines del año 2000 con grandes movimientos de migrantes que buscan llegar a lugares más prósperos del planeta. Los grandes flujos migratorios no son nuevos en la historia de la humanidad. Lo que es nuevo es que los países receptores desean controlar esos flujos migratorios. Esto es comprensible porque hay un límite al número de migrantes que los Estados pueden recibir en sus territorios. Las migraciones de personas debidamente documentadas continúan y no presentan problemas.

54. Desde la perspectiva de la protección de los refugiados, el hecho de que los Estados deseen controlar las migraciones ilegales no presenta problema en sí. Ahora bien, lo que es importante es que en ese afán de controlar las migraciones no se rechacen y se cierren las puertas a los refugiados y que la institución del asilo quede en el archivo de los recuerdos. Al ser devueltos a su país, los migrantes que buscan mejor situación económica encontrarán problemas de índole económico. La situación de los refugiados es muy diferente: de ser devueltos a su país, su vida o libertad pueden correr peligro. Por lo tanto, las consecuencias de la devolución no son las mismas. Además, la devolución de refugiados sin que se les haya permitido presentar su caso, viola el principio fundamental de *no devolución*, no permite que se ejerza el *Derecho de Petición*, y lleva al colapso de todo el sistema que se ha edificado para brindarles protección. Ese sistema ha sido edificado en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, es decir, por los propios países, ya que se trata de una organización intergubernamental.

55. Se pueden conciliar las dos situaciones permitiendo a los refugiados, que se encuentran con otros migrantes, que ejerzan su *Derecho de Petición*, escuchar su caso, reconocerles la condición de refugiado, si es que procede, y de

no calificar como refugiados, aplicarles las leyes vigentes de migración y extranjería. Hay migrantes económicos que al verse confrontados con el retorno a su país se declaran refugiados. No cabe duda de que este sistema, como cualquier otro, puede prestarse a abusos. El reto está en qué hacer para eliminar o disminuir esos abusos. La solución no se encuentra en eliminar el sistema de protección de los refugiados. La solución se encuentra en adoptar medidas que preserven los derechos de los refugiados y sacar del sistema a aquellos que quieren abusar de él.

56. Ciertamente, lo que se plantea en el párrafo anterior requiere mucho trabajo y esfuerzo, pero es la única manera de controlar las migraciones y asegurarse de que el sistema de protección de refugiados de las Naciones Unidas continúe vigente. En materia de recursos, no es necesariamente más caro si para grupos importantes se adopta, por ejemplo, un procedimiento acelerado de determinación de la condición de refugiado.

57. Ésta es la línea que el ACNUR ha planteado y defendido en diversos foros internacionales, por ejemplo, en el llamado “proceso de Puebla”. El ACNUR participa como observador en este proceso que busca, a través de la cooperación y de esfuerzos regionales concertados, controlar las migraciones y tratar a las personas de manera humanitaria, es decir, reconociéndoles y aplicándoles los derechos que les son propios a todo ser humano, independientemente de su condición migratoria. Este tipo de proceso sólo puede estar completo si también toma en cuenta la dimensión de los refugiados, preservando el sistema edificado para su protección y asistencia y la institución del asilo.

VI. EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL, Y DE LOS ORGANISMOS INTERGUBERNAMENTALES Y NO GUBERNAMENTALES

58. Muchas veces, cuando se habla de refugiados se tienen visiones de catástrofes de dimensiones bíblicas, y de la llegada de miles de personas que van a sumergir a los países receptores en el caos y a poner en peligro su propia existencia en tanto que Estados nacionales. No cabe duda de que esto ha sucedido y sucede, pero se trata de un número limitado de casos. En su gran mayoría los refugiados y refugiadas llegan solos o con sus familias, y en relación con poblaciones de varios millones de personas, la llegada o presencia de unos cientos de refugiados no representa mayor peso. Aunque ésta es la realidad cotidiana, la visión de catástrofe tiende a predominar.

59. Los refugiados y refugiadas son personas que se han visto obligadas a dejar sus países. No lo han hecho por voluntad propia. En la gran mayoría de los casos, como lo demuestran estudios y estadísticas, son personas de bien que

quieren rehacer sus vidas, fijarse objetivos de vida, educarse y educar a sus hijos, trabajar, tener sueños, aunque muchas veces no sean realizables, como ocurre también a los que no son refugiados, y vivir de acuerdo con las leyes del país que les da cobijo. Por lo tanto, la visión de los refugiados como maleantes y violadores de las leyes no encuentra fundamento en los estudios y en las estadísticas. No cabe duda de que hay refugiados que cometen crímenes y que no viven de acuerdo con la ley del país que los recibe, pero ésta es más bien la excepción y no la regla.

60. Los estereotipos son difíciles de superar y la única manera de lograrlo es creando una cultura comprensiva de la realidad y de los problemas de los refugiados; una cultura de solidaridad. Esto requiere el esfuerzo conjunto de entidades de gobierno y de Estado, de la sociedad civil y de la comunidad internacional, en particular de organismos de las Naciones Unidas y de los sistemas regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

61. No es inverosímil pensar en términos de un esfuerzo conjunto de entidades de gobierno, de Estado, de la sociedad civil y de organismos internacionales como el ACNUR, la OEA, la CIDH y el IIDH, para promover una cultura comprensiva y solidaria con los refugiados. Un esfuerzo semejante permitiría también que la protección de refugiados esté más y más en manos de las sociedades nacionales con menor intervención del ACNUR. Menor intervención no debe interpretarse como un deseo de desaparecer, sino como la aspiración de tener un papel de asesoría y apoyo con menos intervención directa en la protección de los refugiados. Esto se ha logrado en otras regiones del mundo, por ejemplo, en Europa Occidental, América del Norte y algunos países de Oceanía.

VII. OBSERVACIONES FINALES

62. El interés por los refugiados y su protección es parte de los múltiples intereses de los Estados. En cuanto a la aplicación de las normas del derecho de los refugiados en la región, resulta que lo que puede parecer una contradicción o incompatibilidad por fallas en su aplicación, se debe más a problemas concretos que a una falta de reconocimiento de los principios y normas de tan importante rama del derecho internacional. En todo caso, los países pueden solicitar apoyo al ACNUR.

63. Como se ha visto de manera muy resumida a lo largo de este documento, hay muchos aspectos positivos, y con un poco de esfuerzo se pueden superar

los escollos y lograr una aplicación ejemplar de las disposiciones de la Convención y del Protocolo. Para lograr este objetivo se necesita:

- a) Ratificar los instrumentos internacionales relativos a refugiados.
- b) Promulgar leyes o decretos para la aplicación de las disposiciones de los instrumentos internacionales relativos a refugiados, y en aquellos países que ya lo han hecho, buscar la forma de ponerlos en marcha, en caso de que por diversos motivos no se estén aplicando: es la única manera de dar vida propia a estos instrumentos.
- c) Seguir aplicando el principio fundamental de *no devolución*, ya que se trata de la piedra angular de todo este sistema.
- d) Solicitar el apoyo del ACNUR para capacitar a funcionarios, proporcionar información sobre los países de origen de los refugiados, etcétera.
- e) Tomar medidas para asegurarse de que los refugiados recibirán protección y de que el sistema edificado para ellos siga vigente ahora que se están adoptando para controlar las migraciones ilegales.
- f) Desarrollar la cooperación entre entidades de gobierno, del Estado, de la sociedad civil, de organismos de las Naciones Unidas como el ACNUR y del Sistema Interamericano (la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos), para desarrollar una cultura comprensiva de los problemas de los refugiados y de solidaridad con ellos. Esta cooperación también lleva a preparar el camino que conduce a las sociedades nacionales a tener un papel cada vez mayor en la protección de refugiados.
- g) Explorar la manera de desarrollar mecanismos regionales, subregionales o nacionales para asesorar al ACNUR con el objeto de que éste tenga buen conocimiento de cada realidad nacional y pueda tomar decisiones informadas, contribuyendo así a intensificar y mejorar las relaciones que deben existir entre agencias del Sistema de las Naciones Unidas y los países miembros de la Organización Mundial.

México, D.F., mayo de 1999

EL PAPEL DE AMÉRICA LATINA EN LA ACCIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL

*Carlos Maldonado Castillo**

I. EL ENTORNO

El ACNUR, por iniciativa del Departamento de la Protección Internacional, inició el año pasado una serie de tertulias donde personas interesadas en el tema de los movimientos forzados de poblaciones se reúnen, desde la tranquilidad de la discusión abierta, para intercambiar ideas, desentrañar los orígenes de aparentes incompatibilidades entre la acción humanitaria y la gestión de la cosa pública interna, y propiciar procesos de armonización entre estos supuestos desencuentros.

Conviene citar el contexto en que nace esta iniciativa. Los años 1996 y 1997 fueron difíciles para la acción humanitaria. Los desarrollos en la región de los Grandes Lagos, entre estos el controvertido manejo de la emergencia humanitaria, condicionada por la acción u omisión de la “comunidad internacional política”, desencadenaron críticas y pusieron en entredicho los pilares mismos del Derecho Internacional de los Refugiados. La situación en la antigua Yugoslavia, Asia Central, y otras regiones del mundo, incluso en los propios países que promovieron el régimen convencional en que se asientan los principios del Derecho de los Refugiados, pusieron en evidencia su fragilidad ante la sistemática y flagrante conculcación de estos principios, provocando la crisis de un sistema creado en otro contexto histórico.

Hoy sin embargo, en el escaso plazo de unos meses, el siempre imprevisible péndulo de la historia hace que el panorama cambie súbitamente, convirtiendo —según interpretación de unos— esos mismos principios en la justificación de una intervención armada; intervención que según otros, violenta los cimientos del Derecho Internacional y atenta contra el principio de la soberanía nacional.

* Funcionario del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Este documento es responsabilidad del autor y no refleja, necesariamente, la opinión del ACNUR o de las Naciones Unidas. Este artículo se presentó como documento de trabajo al Seminario sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe, México, D.F., mayo de 1999.

Sea como fuere, la duda y la incertidumbre están servidas. Los más optimistas opinan que el derecho internacional saldrá reforzado desde bases más universales. Los más pesimistas aseguran que el Derecho Internacional puede quedar reducido a cenizas. Otros entienden que asistimos al nacimiento de un nuevo orden. Los más escépticos piensan que la presente situación es el reflejo de una sociedad acostumbrada a los *drive-in*, con menús de corta duración que se popularizan y caen en desgracia según los buenos usos y costumbres que imponen los privilegiados que dirigen la comunidad internacional.

En conclusión, el orden de cosas al que nuestras generaciones estaban acostumbradas se ha alterado y, como siempre en estos casos, asistimos a reacciones de toda naturaleza, a menudo desde la improvisación y el nerviosismo y, no pocas veces, desde un prisma apocalíptico, muy en boga ahora que nos abocamos al cambio de milenio.

La ventaja que nos asiste a los que nos reunimos en la Ciudad de México es la que siempre ha beneficiado, y por ende limitado, a los que dirimen desde el sosiego y la distancia reveladora de la periferia que hoy, por avatares históricos, se encuentra relativamente desprendida de los grandes cataclismos humanitarios. Periferia que, por otro lado, aspira legítimamente a transformarse en centro y que se ha caracterizado, en el ámbito que nos ocupa, por ser un laboratorio propicio de ideas e iniciativas creativas e innovadoras, y no por ello carentes del siempre necesario pragmatismo que hace que lo posible se transforme en cierto.

II. UN PANORAMA PLAUSIBLE

Asistimos en América Latina a un cuadro con crisis financieras difíciles, ajustes macroeconómicos, deficiente distribución de la riqueza, poca competitividad dentro de los mercados internacionales, desasosiego social que a menudo deriva en tensión, pobreza excesiva, no sólo porque toda pobreza es excesiva; pero además, en general, a procesos de democratización progresiva de los sistemas políticos, preeminencia del poder civil sobre el militar, cierto empeño en elevar el respeto y vigencia de los Derechos Humanos, y pacificación paulatina de un conflicto interno, el colombiano, todavía incierta.

En lo que se refiere a los movimientos de poblaciones, la emigración Sur-Norte, en algunos casos excepcionales Sur-Sur, presenta tendencias a la progresión o al menos al no abatimiento, inmigraciones campo-ciudad, auge en el tráfico de personas con una doble dimensión de latinoamericanos hacia el Norte desarrollado, y de extra-continetales hacia América Latina y el Caribe como lugares de tránsito hacia el Norte, y una paulatina traslación hacia el

Sur de la frontera migratoria mediante el incremento de controles e incentivos del Norte al Sur para una más efectiva lucha contra la emigración.

En lo que respecta al asilo o los movimientos de personas por la violencia o la persecución, las cifras de refugiados han disminuido considerablemente gracias a la resolución de la crisis que abatió a Centroamérica en los años ochenta y la puesta en marcha de mecanismos de prevención de nuevos grandes flujos de poblaciones en el Caribe basados en la insularidad que define a esta región. Continúa, no obstante, la petición por goteo del derecho de asilo tanto por parte de latinoamericanos en América Latina como fuera del continente, y asimismo de extracontinentales en América Latina, a menudo, a merced del éxito relativo de la aplicación de los sistemas de control migratorio diseñados en el Norte. Además, el desplazamiento interno forzado que se manifiesta con gran estridencia en Colombia.

En este contexto y salvo bruscos desarrollos en el panorama regional, se plantea como factible para el primer lustro del nuevo milenio en América Latina, una situación en la que la ausencia de grandes emergencias de refugiados puede ser uno de los elementos a retener. Lo anterior no implica que el asilo vaya a quedar en desuso, pero cabe el riesgo de que los solicitantes queden sumergidos en el anonimato dentro de la masa emigrante que se desplaza por razones fundamentalmente económicas.

III. PASADO PRESTIGIOSO, PRESENTE EN TRÁNSITO

Es ya tema de estudio y forma parte de la reciente “bibliografía de lo humanitario” la manera relativamente efectiva en que se resolvieron las crisis humanitarias de los años setenta, ochenta e incluso noventa en la región. La definición ampliada de refugiado recogida en la Declaración de Cartagena de 1984, el efectivo ejercicio de la función de vigilancia de las garantías ofrecidas a los retornados, las comisiones tripartitas, los Proyectos de Impacto Rápido (PIR, también conocidos por sus siglas en inglés QIP —*Quick Impact Projects*—) y su incidencia en el diseño de los programas de reintegración, la Conferencia Internacional sobre Refugiados, Retornados y Desplazados (CIREFCA), entre otras, son iniciativas que nacen o se desarrollan en el contexto latinoamericano, y dotan a la región de una capacidad de exportación de ideas, reconocida internacionalmente.

Tales iniciativas surgen gracias a la determinación de sus pueblos y gobernantes, que asumen con empeño procesos de pacificación, reconciliación y democratización que permiten soluciones a los efectos inmediatos de las crisis que provocaron el desplazamiento de ingentes cantidades de ciudadanos dentro

y fuera de las fronteras de los países afectados. Cartagena no hubiera sido posible sin Contadora, o CIREFCA sin Esquipulas II, por mencionar dos ejemplos.

En este contexto, el ACNUR y otras agencias humanitarias desempeñan un papel reconocido como efectivo. Y lo que es más relevante, las poblaciones de refugiados o retornados desempeñan un papel sin duda positivo e importante en estos procesos, pasando de ser sujetos —a menudo sospechosos— a agentes de desarrollo y reconciliación. El saldo en todo caso es positivo, y el ACNUR sale reforzado y con mayor prestigio.

A mediados de los años noventa entramos en una etapa de transición, reflejo del momento que vive la región. De productora de refugiados y receptora de retornados, pasa América Latina a transformarse en un todavía modesto pero creciente lugar de refugio de gente de otras latitudes. Papel que de ninguna manera le es ajeno, puesto que en otras décadas ya fue centro de acogida de millares de refugiados europeos.

Transición también porque, no obstante el buen desempeño de la región en el manejo de sus pasadas crisis humanitarias, en el plano nacional —salvo honrosas excepciones— el cuadro general de desarrollo del entramado institucional y el marco normativo dista mucho de un grado de madurez que le permita al ACNUR concentrarse en labores de asesoría y supervisión que son las que el Estatuto de la Oficina le encomienda, sobre todo, en situaciones como la actual en la región carentes de emergencias humanitarias.

Esto crea la contradicción a la que la Oficina del ACNUR para las Américas se enfrenta en la actualidad. Frente a la certeza de los números y la magnitud de las crisis humanitarias en otras regiones del mundo, América Latina se presenta provista de una cierta tranquilidad y, por lo tanto, es objeto de poca atención. Esto se traduce en recortes presupuestarios que conllevan irremisiblemente una menor presencia y menos recursos operacionales. Sin embargo, las tareas que debemos asumir, que en la terminología de moda se denominan de manera reduccionista como “fortalecimiento institucional”, requieren igual dedicación y un equipo mínimo de expertos independientemente del número de beneficiarios directos registrados en un país determinado.

IV. LOS RETOS FUTUROS

Quizás el primer reto es establecer si el Derecho de los Refugiados y el sistema de la protección internacional rigen sólo donde haya refugiados, quedando —en ausencia de números— embalsamado para ser resucitado cuando haya que echar mano de él. En otras palabras, ¿merece la pena invertir esfuerzos y recursos en crear mecanismos institucionales y legales para la protección de

los refugiados en un país que recibe 100 solicitudes de asilo al año, de las cuales 25 ameritan la condición de refugiado? O quizá las preguntas correctas sean: ¿Cuáles son las estrategias para asegurar la vigencia del derecho internacional de los refugiados y la efectiva protección de los refugiados, pocos o muchos, desde una perspectiva de costo-beneficio? ¿Cuáles son los resortes a los que hay que acudir para despertar el interés del gobernante que se enfrenta a otros requerimientos seguramente más rentables o prioritarios desde una perspectiva de política interna?

Este panorama y estas preguntas son válidas en la realidad actual de un número importante de países de la región que carecen de normatividad legal, de procedimientos e instituciones gubernamentales y de estructuras de la sociedad civil capaces de poner en ejecución los principios de la protección internacional. Además, encuentran pocos incentivos para dotarse de ellos dada, por un lado, la falta de recursos, y por otro la poca atención que el tema suscita en ausencia de episodios humanitarios que alimenten con crónicas alarmantes los noticieros.

El mercado tendría seguramente una respuesta relativamente fácil si de artículos de consumo se tratase. Pero, ¿podemos acercarnos a este tema bajo postulados mercantiles?, y si no, ¿tenemos no obstante algo qué aprender de las técnicas desarrolladas en el mundo de la industria y los servicios, mediante el uso de lo que podríamos llamar “*marketing* humanitario”?

Hay otro grupo de países que sí cuentan con una capacidad institucional suficiente en materia de refugiados, pero sobre los que habría la expectativa de que tuviesen un papel más prominente en el plano internacional y en base a su peso político y económico en la comunidad internacional o regional de naciones.

Así como este segmento de países exporta ya tecnología de punta y ofrece servicios de alta calidad, ¿se podría en el mediano plazo pensar en ONG latinoamericanas cuyos emblemas compitan con los de CARE o Médicos sin Fronteras, por poner un par de ejemplos? ¿Podemos entretener la idea de que las emergencias humanitarias en la región y, ojalá no las haya, de la primera década del siglo venidero serán fundamentalmente manejadas con expertos y fondos provenientes de América Latina? ¿Consideramos factible que estos países desempeñen un papel más significativo en lo que en la jerga humanitaria se llama “principio de distribución de la carga”, a través de programas de reasentamiento, de recaudación de fondos del sector privado, de contribuciones financieras estatales, de financiamiento de programas de jóvenes profesionales (cooperantes)? ¿Podemos establecer estrategias con plazos determinados con el objetivo de que los programas de refugiados estén bajo la responsabilidad de actores nacionales gubernamentales y no gubernamentales como sucede en Europa occidental, lo que conlleva, entre otros elementos, la existen-

cia de una capacidad instalada de calidad y que el país receptor asuma los costos operacionales de la asistencia y protección a los refugiados? ¿Estos indicadores son precondiciones para que estos países entren en el grupo reducido cuya voz se escucha en los foros internacionales y cuya opinión cuenta a la hora de establecer políticas y liderar procesos?

Podemos identificar otro grupo de países en los que, por su proximidad a focos de conflicto, por razón de litigios subyacentes entre Estados, o por intereses compartidos entre el Estado receptor y el de origen de los refugiados, se manifiestan tensiones entre la acción humanitaria en favor de los refugiados y otros intereses nacionales que tienden a etiquetarse dentro de la fórmula “razones de seguridad nacional”.

En estas situaciones, ¿se percibe al ACNUR como un socio con experiencia y que puede aportar soluciones o más bien se le considera como parte del problema? Si esta última es la percepción que prevalece en alguna situación determinada, ¿cuáles pueden ser las causas de este recelo hacia el ACNUR: desconocimiento, falta de información, acceso limitado del ACNUR a los centros de decisión? ¿Qué podemos hacer y con el apoyo de quién para transformar esta desconfianza en cooperación fructífera?

En cada uno de estos supuestos implícitamente nos preguntamos no sólo cuál es el papel de los gobiernos y del ACNUR, sino también cuál es el papel que les corresponde a los medios de comunicación, las iglesias, las ONG, los gremios, las asociaciones de base, las instituciones locales, centros académicos y universitarios, los empresarios, los grupos de presión, las fuerzas armadas. En definitiva todos aquellos estamentos y grupos organizados que componen la sociedad nacional de estos países. ¿Cómo podemos llegar a ellos y quiénes podrían ser nuestros socios estratégicos?

Finalmente, y partiendo de la premisa de que nos encontramos en una etapa de transición en la que el objetivo debería ser la gradual autonomía de los sistemas nacionales de protección, permitiendo que el ACNUR desempeñe un papel subsidiario de asesoría y, cuando sea necesario, de auditoría. ¿Cómo podemos apoyarnos en la experiencia de otros países del continente, y por tanto también bajo la responsabilidad de la Oficina del ACNUR para las Américas, como los Estados Unidos y Canadá, que son precursores de los sistemas de la protección internacional de los refugiados en vigencia? ¿Qué procesos de intercambio de experiencias podríamos generar, no sólo gobierno-gobierno, sino también entre los estamentos citados?

¡Buena tertulia!

DECLARACIÓN DE TLATELOLCO SOBRE ACCIONES PRÁCTICAS EN EL DERECHO DE LOS REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1999.¹

Las causas que dan origen a los refugiados: la persecución, la violación de los derechos humanos, los conflictos armados internos e internacionales y las violaciones al derecho internacional humanitario siguen presentes en algunos países de la región. Además, las causas profundas que originan el desarraigo forzoso de personas, como la pobreza extrema, la falta de oportunidades económicas y de participación política, los problemas demográficos y los recurrentes desastres naturales, subyacen en varios países de la región.

Los participantes en el Seminario analizaron los avances en la práctica adquirida en América Latina y el Caribe en la aplicación de los principios del Derecho de los Refugiados, así como los retos presentes y futuros, y concluyeron y recomendaron:

PARTE I

Evaluación de la práctica en la región en los últimos años

Respecto de la práctica en la región:

- *Constataron* un avance en el marco jurídico de la Protección a los refugiados, partiendo de los principios universales de las obligaciones adquiridas por los Estados de América Latina y el Caribe, que se derivan de los instrumentos internacionales de protección de la persona humana, complementados de acuerdo con la *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados* de 1984, los documentos de la *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos* (CIREFCA), de 1989, titulados, *Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina, Declaración y Plan de Acción concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y*

¹ Adoptada por los participantes en el Seminario Regional sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados, reunidos en la Ciudad de México los días 10 y 11 de mayo de 1999.

Desplazados Centroamericanos en América Latina, y la Declaración de San José sobre Refugiados y personas Desplazadas de 1994,

- *Constataron también* que a este avance en el marco jurídico contribuyeron declaraciones no vinculantes, planes operativos cuyos resultados positivos se debieron a la cooperación y voluntad de los Estados y a la activa participación de los expertos. Este avance se caracteriza por:
 - a) La definición del término “refugiado” de la Declaración de Cartagena, que constituye en la actualidad una realidad jurídica en la región y que ha permitido asegurar la protección a las personas necesitadas de la misma;
 - b) El establecimiento de un marco normativo de protección y tratamiento de refugiados;
 - c) La aplicación de medidas concertadas para enfrentar las crisis de refugiados;
 - d) La participación de la población refugiada y retornada en los procesos de negociación con las autoridades de sus países de origen de condiciones para su repatriación;
 - e) La voluntad de iniciar sin demora la búsqueda de soluciones duraderas con la participación de los países de origen, los países de asilo y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados a través de:
 - i) La repatriación voluntaria de refugiados en el marco de acuerdos tripartitos;
 - ii) Los movimientos de retorno que precedieron a las negociaciones formales de paz y que allanaron el camino para su logro;
 - iii) La reintegración de repatriados a través de programas integrales, que incluyeron una dimensión económica que favoreciera su autosuficiencia e integración;
 - iv) El efectivo ejercicio de los derechos y obligaciones de los repatriados, a través de, *inter alia*, programas de documentación y capacitación;
 - v) El seguimiento por parte del ACNUR de las garantías ofrecidas por los gobiernos a los repatriados, de modo que se asegure su no discriminación por haber sido refugiados; y
 - vi) La integración local de los refugiados en el país de asilo, adoptando las medidas legales, económicas y sociales necesarias para hacerla efectiva.
- *Constataron* el reconocimiento por los gobiernos del papel de coordinación, asesoría y supervisión del ACNUR en la aplicación de los instrumentos internacionales, y de su mandato de protección internacional.

- *Reconocieron* la labor positiva del ACNUR en la región.
- *Reconocieron* la importancia de la cooperación respetuosa entre gobiernos, la sociedad civil, los organismos internacionales y los propios refugiados y retornados, para encontrar soluciones a los problemas de refugiados en América Latina y el Caribe.
- *Subrayaron* el papel cada vez más amplio de las Organizaciones No Gubernamentales en el apoyo a la atención de los refugiados, destacando como prioridades promover la autosuficiencia, la capacitación y la organización de esas poblaciones a fin de reducir eventuales situaciones de dependencia o de tutela indefinidas.
- *Reconocieron también* que los refugiados hicieron aportes sumamente positivos a los países que les brindaron asilo, lo que demuestra que los refugiados no son necesariamente una carga para los países receptores.
- *Recordaron* que en muchos países de la región se presentó la doble condición de receptores y emisores de refugiados, permitiendo tanto el ejercicio del derecho al asilo como el de la repatriación voluntaria.
- *Constataron* avances en materia de género, la comprensión del hecho de que las mujeres refugiadas y desarraigadas enfrentan problemas particulares y requieren la adopción de medidas para su correcto tratamiento bajo una perspectiva de género.
- *Constataron* que el Sistema Interamericano ha tenido un papel importante en materia de normativa aplicable a los refugiados y que algunas de sus instituciones, como los órganos políticos de la Organización de Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el ACNUR tienen estrechas relaciones de colaboración.
- *Constataron también* el aporte considerable de América Latina al sistema internacional de protección, que se expresa mediante el desarrollo de doctrina y práctica jurídica en torno a instrumentos regionales y universales.

PARTE II

En relación con la situación actual y con posibles retos futuros, los participantes en el Seminario han considerado que:

- 1) El principio fundamental de *no devolución* es ampliamente reconocido en esta materia. Además de contemplarse en el artículo 33 de la *Convención de 1951 relativa al Estatuto de los Refugiados* y en el artículo 22

de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, entre otros textos, es considerado como norma de derecho internacional consuetudinario, *jus cogen*, siendo vinculante para todos los países. No obstante su respeto general en la región, se han producido violaciones a este principio que vulneran el sistema de protección a los refugiados y ponen en peligro su vida, libertad o integridad física.

- 2) La adopción de una normativa nacional para la aplicación de los instrumentos internacionales relativos a los refugiados sigue siendo una aspiración que no se ha logrado en algunos países.
- 3) Si bien reconocen que la protección de los refugiados recae principalmente en los Estados, cuya labor es asistida por el ACNUR y la sociedad civil en su conjunto, se considera que la comunidad internacional deberá complementar estos esfuerzos mediante la asistencia técnica y financiera.
- 4) La migración, por diversas causas, constituye uno de los principales fenómenos de fin de siglo y tiene incidencia en el problema de los refugiados. Los participantes manifiestan su preocupación por las manifestaciones de racismo y xenofobia de que son o pueden ser objeto los migrantes y, en particular, su estigmatización como delincuentes. En este contexto, acogen con beneplácito la reciente creación de un Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los migrantes, por parte de la Comisión de Derechos de las Naciones Unidas.
- 5) Es necesario contar con mecanismos de prevención en la región, con el fin de evitar en lo posible la repetición de crisis de refugiados.
- 6) El Seminario abordó la utilización de los términos “asilo” y “refugio” en América Latina y, en este sentido, señaló que ambos son sinónimos, porque extienden la protección a extranjeros que la ameriten. El asilo es la institución genérica que permite la protección del Estado a las víctimas de persecución, cualquiera que sea el procedimiento, por medio del cual en la práctica se formalice dicha protección, sea el régimen de refugiados según la *Convención de 1951 Relativa al Estatuto de los Refugiados* y su Protocolo de 1967 o el de asilados según los Convenios Interamericanos en la materia.
- 7) Los desplazados internos están amparados conjunta y complementariamente por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario, así como por los principios del Derecho Internacional de los Refugiados que se aplican por analogía.
- 8) El Seminario señaló que para el tratamiento del desplazamiento interno debe definirse una política que contemple el principio de la responsabilidad primaria del Estado, con debida consideración a las recomendaciones contenidas en la *Declaración de San José* de 1994, y que con solicitud

expresa de un Estado, se puede contar con la cooperación complementaria de organismos intergubernamentales.

- 9) El Seminario tomó nota de la elaboración de normas y principios para la protección de personas desplazadas en el interior de un Estado por parte del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas.

El ACNUR informó del reciente establecimiento de una oficina en Colombia, a petición del gobierno, para la ejecución de un programa de asesoría técnica en favor de los desplazados internos en ese país.

PARTE III

En vista de lo anterior, los participantes en el Seminario recomiendan que:

Primero: los gobiernos apliquen, sin excepciones, la norma fundamental de no devolución para proporcionar protección a los refugiados y preservar la integridad del sistema edificado con este fin.

Segundo: se invite a los países que todavía no lo han hecho a que se adhieran a la Convención de Ginebra de 1951 Relativa al Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967.

Tercero: los países que aún no han promulgado normativa interna de aplicación de los instrumentos sobre refugiados adopten a la brevedad disposiciones que regulen los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, asignando competencias en materia de políticas del tratamiento de los refugiados a instancias específicas de gobierno. Lo anterior en un marco de progresiva armonización de las normas y los estándares de protección aplicables en la región.

Cuarto: se fomente a la vez el entendimiento práctico y el diálogo para que se encuentre la forma apropiada, a fin de que en los países de América Latina y el Caribe se diseñen estructuras y redes de protección con la participación complementaria, en sus competencias y responsabilidades, de gobiernos, instituciones del Estado, iglesias y Organizaciones No Gubernamentales que garanticen el ejercicio efectivo del Derecho de Petición al Asilo. Estos mecanismos son necesarios para que los refugiados puedan ser identificados entre las personas que migran por otras razones no recogidas en los instrumentos internacionales y regionales sobre refugiados.

Quinto: es fundamental continuar con los esfuerzos para lograr una atención a hombres y mujeres desarraigadas, basada en la equidad y enfoque de género. A ese efecto hicieron un llamado a gobiernos, a la sociedad civil y al ACNUR para que continúen trabajando con este objetivo.

Sexto: se continúen tomando y ampliando las medidas para garantizar el trato de los migrantes conforme a Derechos Humanos. A este respecto, invitan a los Estados a considerar la ratificación de la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1990, y exhortan a los Estados a establecer mecanismos apropiados para la protección de sus ciudadanos en el exterior, congruente con instrumentos internacionales en la materia y lo dispuesto en el artículo 36 de la *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares* de 1963. Se deberán adoptar medidas para identificar a los refugiados que puedan encontrarse entre los migrantes para preservar la institución del asilo.

Séptimo: se profundice en el estudio y utilización efectiva de los mecanismos interamericanos de protección de los Derechos Humanos a favor de las poblaciones refugiadas. En este sentido, se hace un llamado al ACNUR para que promueva el establecimiento de marcos de cooperación con los varios órganos del Sistema Interamericano y, en particular, con la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Octavo: el ACNUR, en colaboración con instituciones académicas de la región, lleve a cabo un proyecto de sistematización de las normas aplicables en América Latina en materia de la protección a los refugiados y asilados, incluyendo los instrumentos internacionales y regionales sobre refugiados, de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Noveno: se solicite, en el marco del acuerdo de cooperación con el ACNUR, al Instituto Interamericano de Derechos Humanos la sistematización de la práctica desarrollada en la región, favoreciendo procesos de transferencia de experiencias para su posible aplicación, con las adaptaciones del caso, en otras regiones del mundo afectadas por crisis humanitarias.

Décimo: se incrementen los esfuerzos en la promoción de los Derechos Humanos en general y del Derecho de los Refugiados en particular, y la sensibilización de la opinión pública para crear una cultura solidaria hacia los refugiados y contrarrestar posibles tendencias xenófobas. Para ello, el ACNUR y los gobiernos deberían apoyarse en las capacidades de los medios de comunicación y las Organizaciones No Gubernamentales debido a su capacidad de difusión y de sensibilización de diversos sectores de la sociedad en materia de migración y asilo.

Decimoprimer: se continúen los esfuerzos de capacitación e intercambio de experiencias entre autoridades de los países de la región, funcionarios internacionales y miembros de organizaciones de la sociedad civil, con el objeto de asegurar mayores niveles de eficacia en el tratamiento a los refugiados.

Decimosegundo: se invite a la Federación Iberoamericana de Ombudsmen (FIO) a considerar la atención de la situación de los Derechos Humanos de los Refugiados, solicitantes de asilo, poblaciones desplazadas y migrantes en general dentro del mandato de las Defensorías, Procuradurías y Comisionados Nacionales de Derechos Humanos.

Decimotercero: como parte del seguimiento a este Seminario, se organicen grupos de asesoría al ACNUR para mantenerle informado de los desarrollos en países y subregiones, y así adecuar su respuesta humanitaria a la luz de los requerimientos específicos de cada subregión y de los países que las componen.

Decimocuato: se establezcan mecanismos de seguimiento para promover el cumplimiento de las recomendaciones que se adopten en foros regionales tanto formales como informales en materia de protección a los refugiados.

Decimoquinto: se solicita a los organizadores que publiquen y difundan los documentos, conclusiones y recomendaciones de este Seminario.

PARTE IV

Los participantes en el Seminario desean expresar su agradecimiento al Gobierno de México por su hospitalidad y por haber auspiciado este Seminario.

Finalmente, también desean expresar su felicitación y agradecimiento a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, a El Colegio de México y al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados por la organización de este Seminario

Tlatelolco, 11 de mayo de 1999.

CAPÍTULO II

DECLARACIÓN DE SAN JOSÉ SOBRE REFUGIADOS Y PERSONAS DESPLAZADAS

San José, 1994

DECLARACIÓN DE CARTAGENA, DIEZ AÑOS DESPUÉS*

I. INTRODUCCIÓN

1. En 1984 representantes gubernamentales de diez países latinoamericanos y expertos de doce países se reunieron en Cartagena de Indias, Colombia, para considerar la situación de los refugiados centroamericanos. El Coloquio en Cartagena fue organizado por el ACNUR y el Centro de Estudios Regionales del Tercer Mundo y se celebró bajo los auspicios del Gobierno de Colombia. La crisis política en distintos países del Istmo Centroamericano había provocado la salida de refugiados en números sin precedentes en esa parte del mundo hacia países vecinos de Centroamérica y también a países fuera del área centroamericana.

2. El Coloquio de Cartagena pretendía proponer medidas para la protección de los refugiados centroamericanos e iniciar sin demora un proceso de identificación de soluciones duraderas. Los expertos llevaban en su haber la experiencia de dos grandes sistemas de protección de personas que se han visto obligadas a dejar sus países: el Sistema Latinoamericano de asilo, con sus dos variantes, a saber, el asilo diplomático y el asilo territorial, y cuyo primer esfuerzo de codificación se remonta a 1889; y el sistema edificado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde la segunda posguerra mundial.

3. Los participantes en el Coloquio de Cartagena se fijaron como objetivo adaptar el Sistema Internacional de la ONU a la situación regional, así como buscar mayor coordinación con el Sistema Latinoamericano de Asilo existente, reconociendo así la complementariedad de los dos sistemas de protección.

4. Algunos ejemplos de adaptación del Sistema de la ONU a situaciones regionales pueden mencionarse: en 1969, la Organización de la Unidad Africana (OUA) adoptó la Convención de la OUA por la que se regulan aspectos específicos de problemas de los refugiados en África (en adelante Convención

* Documento presentado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

de la OUA).¹ Otro ejemplo de adaptación es el Plan de Acción Integral para los Refugiados del Sudeste Asiático (CPA-Comprehensive Plan of Action) que se adoptó en 1989 para hacer frente a la salida masiva de refugiados de aquella región del mundo y que a su vez había sido precedido por el Programa Organizado de Salidas (ODP-Orderly Departure Programme) adoptado en 1975.² Finalmente, pueden señalarse las recomendaciones adoptadas en el Continente Europeo para armonizar la práctica en materia de elegibilidad en el marco de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (en adelante Convención de 1951 y Protocolo de 1967, respectivamente),³ y sobre el derecho de asilo.⁴

5. En el caso específico del Coloquio de Cartagena, se adoptó una Declaración que constituye la adaptación a las características propias de los refugiados en esta región.⁵ Esta Declaración es un valioso aporte jurídico que recalca la importancia de principios de protección de refugiados, el trato mínimo que debe acordárseles en toda circunstancia e incluye, además de la definición del término “refugiado” de la Convención de 1951, una definición mejor adaptada a la realidad de la región; enfatiza la importancia de las soluciones duraderas (en particular la repatriación voluntaria y la integración local); y llama la atención de las autoridades nacionales y de la comunidad internacional sobre la apremiante situación de las personas desplazadas en el interior de sus propios países. Además, propugna por una mayor colaboración con el Sistema Interamericano y recuerda la importancia de la solidaridad internacional, haciendo un llamado para identificar otros posibles países receptores de refugiados centroamericanos.

6. Los esfuerzos para lograr la paz en la región centroamericana consideraron desde el primer momento la situación de los refugiados y la importancia

¹ *Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África*, aprobada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno en su Sexto Periodo Ordinario de Sesiones, Addis-Abeba, Etiopía, 10 de septiembre de 1969. Entró en vigor el 20 de junio de 1974.

² Adoptado en junio de 1989 en la Segunda Conferencia Internacional sobre Refugiados del Sudeste Asiático.

³ Recomendación 787 (1976) sobre la *Armonización de la Práctica en Materia de Elegibilidad de acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951 relativa al Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967*, adoptada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa el 16 de septiembre de 1976.

⁴ Recomendación 293 (1961) relativa al Derecho de Asilo, adoptada por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa el 26 de septiembre de 1961.

⁵ “La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios”. *Memorias del Coloquio de Cartagena de Indias*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo y Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1984.

de dar solución a sus problemas, como elemento constitutivo de la paz firme y duradera. Este fue el caso del borrador del Acta de Paz del Grupo de Contadora,⁶ así como del proceso de paz iniciado por los Acuerdos de Esquipulas II.⁷

7. El proceso de adaptación regional iniciado por la Declaración de Cartagena evolucionó con el paso del tiempo y con la experiencia que resultó de su aplicación. Cinco años después del Coloquio de Cartagena, se celebró en la Ciudad de Guatemala la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), cuyo objetivo principal fue encontrar e impulsar soluciones duraderas para los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos. Esta Conferencia adoptó un Plan de Acción Concertado⁸ y aprobó, como marco de referencia, el documento *Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina* (en adelante *Principios y Criterios*),⁹ el mismo que analiza en detalle las normas del Derecho de los Refugiados en general y las que se aplican a las soluciones duraderas en particular.

8. En 1994 se llevó a cabo una evaluación de la aplicación práctica de los principios y normas contenidas en el documento: *Principios y Criterios*.¹⁰ Esta evaluación constituye una importante recapitulación histórica y analítica de la experiencia con los refugiados y otras categorías de personas desarraigadas en la subregión centroamericana en más de una década de labor humanitaria en su favor.

9. En resumen, lo que ha experimentado esta región es un proceso que ha sabido adaptarse y hacer prueba de ingenio en cada una de sus etapas. Se vivió la etapa de la crisis cuando importantes grupos de refugiados comenzaron a cruzar fronteras; la etapa de la estabilización, así como la de estancamiento, en la que parecía que algunos problemas devendrían crónicos; la etapa de las soluciones duraderas; y la etapa de la consolidación de dichas soluciones a través de apoyo a la reintegración efectiva. Es vital recalcar que desde la primera etapa se pensó en las dos últimas, iniciándose un proceso para tratar de alcanzarlas lo antes posible. Para todos aquellos que consideran que los refu-

⁶ Extractos del *Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación* relativos a los refugiados, pueden consultarse en *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá*, op. cit., pp. 365-370.

⁷ *Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica*, firmado en la ciudad de Guatemala el 7 de agosto de 1987, documento A/42/52.S-19085.

⁸ *Declaración y Plan de Acción Concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos*, documento CIREFCA/89/14 del 31 de mayo de 1989.

⁹ Documento CIREFCA/89/9 de abril de 1989.

¹⁰ *Evaluación de la puesta en práctica de las disposiciones del Documento Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina*, documento CIREFCA/REF/94/1 de 28 de junio de 1994.

giados constituyen un problema irresoluble, esta experiencia es una prueba tangible de cómo, con paciencia, buena fe y buena voluntad, la cooperación entre agencias de la comunidad internacional, de éstas con los Estados y de los Estados entre sí, trabajando de manera coordinada y armónica, pueden lograrse soluciones a los problemas humanitarios de personas desarraigadas.

10. Es imprescindible enfatizar que si bien la atención del proceso iniciado con la *Declaración de Cartagena* se ha centrado en los refugiados centroamericanos, la influencia de los principios contenidos en esa Declaración, así como la puesta en práctica de algunos de ellos, han tenido un alcance regional. Luego de diez años de experiencia con Cartagena y CIREFCA, otras partes de la región pueden encontrar inspiración en sus enseñanzas prácticas.

II. VIGENCIA DE LOS GRANDES TEMAS DE CARTAGENA

11. El presente documento se ha redactado como parte de la conmemoración del primer decenio de la Declaración de Cartagena. Parecería conveniente evitar el recuento histórico analítico de la década y centrarse en la consideración de grandes temas abordados por Cartagena y CIREFCA que siguen vigentes y que pueden tener aplicación práctica a nivel regional. Se sugieren los temas siguientes:

- a) Reforzar las medidas de protección de los refugiados individuales y en situaciones de afluencia masiva. Estas medidas incluyen el no rechazo en las fronteras, el acceso a procedimientos reconocidos de determinación de la condición de refugiado, la no devolución (calificada por la Declaración de Cartagena como principio de derecho imperativo, es decir, *jus cogens*), y el acceso de los refugiados al ACNUR, y de éste a los refugiados, así como el asilo, incluyendo el de carácter temporal como medida de protección fundamental en situaciones que lo exigen, y la solidaridad internacional como principio que establece que todos los miembros de la comunidad internacional tienen su parte de responsabilidad en cada situación de refugiados.
- b) Enfatizar el trato humanitario teniendo como puntos de referencia los grandes principios de los Derechos Humanos consagrados, *inter alia*, en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948;¹¹ el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 1966 (en adelante Pac-

¹¹ Aprobada y adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (XXX), del 10 de diciembre de 1948.

to);¹² el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de 1966;¹³ y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* de 1969 (“Pacto de San José”, en adelante *Convención Americana*).¹⁴

- c) Reforzar el trabajo en el espacio humanitario que puede encontrarse en diversas situaciones políticas. Como regla general, el trabajo humanitario no agrega ni quita a lo político. Sin embargo, el proceso de discusión y el trabajo que se realiza en este espacio humanitario pueden contribuir a la distensión e incluso establecer canales de comunicación entre adversarios políticos que eventualmente puede facilitar el proceso de solución política.
- d) Iniciar y enfatizar la búsqueda de soluciones duraderas desde el inicio de toda crisis o situación de refugiados. En los diez años, desde la adopción de la Declaración de Cartagena, este proceso fue evolucionando y concluyó, para el caso centroamericano, con la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), encomiable esfuerzo de coordinación por parte de diversas organizaciones del sistema de la ONU.
- e) Señalar la preocupante situación de los desplazados en el interior de sus países, cuyo desarraigo obedece esencialmente a las mismas razones que generaron la salida de refugiados al exilio, con la única diferencia de que no cruzaron una frontera internacional.
- f) Enfatizar la importancia de contar con procedimientos uniformes en los diversos países de una región y continuar una decidida labor de promoción y difusión para que se conozcan los problemas humanitarios de los refugiados y de las personas desarraigadas y los derechos de los refugiados, y buscar que a través de la comprensión se armonicen las normas para su trato y se asegure que éste se realice con una óptica puramente humanitaria.

III. MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS Y LA SOLIDARIDAD INTERNACIONAL

12. Todos los principios de protección de los refugiados, tienen como objetivo salvaguardar la vida, seguridad o libertad de personas que han tenido que

¹² Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

¹³ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 3 de enero de 1976.

¹⁴ Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Entró en vigor el 18 de julio de 1978.

abandonar su país por los motivos consignados en la definición del término “refugiado” de la Convención de 1951,¹⁵ el Estatuto del ACNUR,¹⁶ la Convención de la OUA¹⁷ y la Declaración de Cartagena.¹⁸ Esta Declaración constituye un avance importante en materia de protección al considerar que las víctimas de la violencia son también refugiados, lo que significa un importante avance desde el punto de vista *ratione materiae*. Además, con el avance del proceso mediante CIREFCA y su documento jurídico, que considera que otras categorías de poblaciones desarraigadas son de la competencia de CIREFCA, se logra un avance sustantivo desde el punto de vista *ratione personae*.

13. En relación con el documento *Principios y Criterios* de CIREFCA, hay que recordar que éste incluye una recapitulación sistemática de principios y procedimientos, así como un breve análisis de la experiencia adquirida en su aplicación. Lo novedoso que introduce CIREFCA es la consideración de otros grupos de personas desarraigadas, además de los refugiados. En efecto, considera desarraigado al repatriado que, habiendo retornado a su lugar de origen, aún no ha logrado la reintegración efectiva, por lo que constituye un avance sustancial pues se comprendió que el mero retorno no significaba solución duradera. Otras categorías de poblaciones desarraigadas que considera CIREFCA son los desplazados internos y los desplazados externos.

14. Como se dijo anteriormente, la adaptación del sistema busca reforzar las medidas de protección de las personas que han tenido que abandonar sus países y buscar asilo. Los principios básicos de protección son sin duda el no rechazo en las fronteras, la no devolución, el acceso de las personas a un procedimiento reconocido de determinación de refugiado, la no sanción por ingreso ilegal,¹⁹ el acceso de las personas al ACNUR y viceversa, y normas de trato mí-

¹⁵ Artículo 1, párrafo A, 2.

¹⁶ *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, Anexo a la Resolución de la Asamblea General 428 (V) de 14 de diciembre de 1959, titulada “Establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, párrafo 6, a) y b).

¹⁷ Artículo 1, párrafos 1 y 2.

¹⁸ Tercera Conclusión.

¹⁹ Este principio causa controversia en algunas partes del mundo. La experiencia demuestra que no son pocos los Estados cuyos funcionarios han considerado oportuno rechazar una solicitud de asilo porque el peticionario entró ilegalmente y porque esto violaba una regla general de la ley migratoria vigente. Lo que hay que recordar es que los refugiados no son como los extranjeros en general, y que por ello ha sido necesario desarrollar medidas y procedimientos específicos que responden a su situación especial. Los autores de los primeros instrumentos sobre refugiados, elaborados en los años veinte bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones, comprendieron esta realidad y la tomaron en cuenta. Bajo el sistema de la ONU, el principio de la no sanción de un solicitante de asilo por ingreso ilegal se encuentra consagrado en la Convención de 1951 (artículo 31). Nunca está de más recordar que los refugiados no son viajeros o turistas sino personas obligadas a tomar el camino del exilio y por lo tanto raramente han tenido tiempo de preparar documentos de viaje.

nimo de personas en situaciones de afluencia masiva.²⁰ Cualquier vulneración de uno de estos principios constituye un perjuicio contrario a la esencia y naturaleza mismas del derecho y de todo procedimiento jurídico, que puede, como consecuencia, poner en grave peligro la vida, seguridad o libertad física de la persona afectada. En otras palabras, habría un colapso del sistema de protección y en consecuencia todo el esfuerzo desplegado perdería su sentido.

15. En cuanto al asilo, que es el acto en que desembocan todos los aspectos de protección ya mencionados y que constituye, bajo el Sistema de la ONU, en otorgar al refugiado reconocido permiso de permanecer en el territorio del Estado protector, cabe recordar que no ha sido codificado como sí lo ha sido bajo el Sistema Interamericano. Sin embargo, se cuenta con lineamientos proporcionados por el ACNUR y por la ONU.²¹

16. En relación con la Convención de 1951 cabe destacar que si bien no contiene referencia explícita al asilo, tampoco puede afirmarse que está totalmente ausente. En efecto, si se considera el asilo en conjunto con el principio de la no devolución (*non refoulement*),²² puede observarse que el Estado tiene obligación de no devolver a una persona a un país donde su vida, seguridad o libertad pueden correr peligro, y que por lo tanto asume la responsabilidad de otorgar asilo temporal. La necesidad de proporcionar asilo temporal es lógica y sencilla pues se requiere tiempo para escuchar y considerar la reclamación del peticionario de asilo, y ese tiempo se garantiza a través del principio fundamental de la no devolución. De ahí que este principio ha sido calificado como la piedra angular del sistema y como de derecho imperativo.

17. Ciertamente, la obligación de proporcionar asilo temporal derivada de la aplicación del principio de no devolución no es indefinida para los Estados. En los últimos años, ante situaciones de afluencia masiva de refugiados, se ha visto la necesidad de desarrollar el concepto de “refugio temporal” en el afán de proporcionar protección a dichas personas.²³ El Comité Ejecutivo del ACNUR reafirmó que en caso de afluencia en gran escala, las personas en busca de asilo siempre debían por lo menos recibir refugio provisional, a la vez que subrayó el carácter excepcional de esta medida y la necesidad esencial de que las per-

²⁰ Véase la Conclusión Núm. 22 (XXXII) del Comité Ejecutivo del ACNUR de 1981 titulada *Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala*.

²¹ Véase, por ejemplo, las siguientes conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR: Núm. 5 (XXVIII) de 1977 titulada *Asilo* y Núm. 5 (XXX) de 1979 titulada *Refugiados sin país de asilo*, así como la *Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial*, proclamada por la Asamblea General de la ONU por medio de su Resolución 2312 (XXII) del 14 de diciembre de 1967.

²² Convención de 1951, artículo 33, párrafo 1.

²³ Véase la Conclusión Núm. 19 (XXXI) del Comité Ejecutivo del ACNUR de 1980 titulada *Refugio provisional*.

sonas a las que se les proporciona refugio provisional fueran objeto de trato básicamente humanitario.²⁴

18. La situación de los refugiados reconocidos bajo las dos definiciones (Convención de 1951 y Declaración de Cartagena) lleva necesariamente a plantear el tipo de pertenencia que se les permite en el territorio del país en que se encuentran y los derechos que se les reconocen. El Derecho de los Refugiados no establece normas que señalan que sólo los refugiados reconocidos bajo la definición de la Convención de 1951 pueden recibir asilo y beneficiarse de las disposiciones que en ella se establecen, y que los refugiados reconocidos bajo la definición de Cartagena resultan solamente de ingresos masivos y sólo pueden beneficiarse de refugio temporal, de las normas de trato mínimo y de la repatriación voluntaria como única solución duradera. Pese a que tales procedimientos no se encuentran en el Derecho de los Refugiados, existe una tendencia a reflexionar de esa manera.

19. Es útil tener presente algunos hechos que resultan de la teoría y de la práctica. En primer lugar, la afluencia masiva de refugiados se trató durante años bajo la Convención de 1951 y por ello se desarrollaron principios como la determinación *prima facie* de la condición de refugiados.²⁵ Estos refugiados se beneficiaron del asilo y de las tres soluciones duraderas, a saber: la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento. En segundo lugar, la Conclusión del Comité Ejecutivo citada anteriormente establece con claridad que los refugiados en situación de afluencia masiva siempre han de recibir por lo menos refugio temporal. Las palabras por lo menos significan que el refugio temporal es lo mínimo que hay que brindar para asegurar la protección y la última de las opciones. Esto significa que no se excluye el asilo como vía de acción preferente. En tercer lugar, hay que tener en cuenta la práctica bajo la Declaración de Cartagena en la que se encuentra, *inter alia*, lo siguiente:

- a) Situaciones de ingreso masivo de refugiados, refugio temporal en situaciones de campamento y aplicación de normas mínimas de trato.²⁶
- b) Situaciones de ingreso masivo de refugiados, refugio temporal en situaciones de campamento y aplicación de normas de trato semejantes a las que contiene la Convención de 1951.²⁷

²⁴ *Ibid.*, párrafo B, inciso i) y párrafo E, respectivamente.

²⁵ Véase ACNUR, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, Ginebra, enero de 1998, pp. 14 y 15, párrafo 44.

²⁶ Tal fue la práctica en Honduras.

²⁷ Situación de refugiados rurales en Costa Rica.

- c) Elegibilidad individual bajo la definición de la Declaración de Cartagena y otorgamiento del asilo y beneficio de las disposiciones de la Convención de 1951.²⁸
- d) En relación con las soluciones duraderas, la repatriación voluntaria fue posible en todos los casos mencionados arriba pero también lo fue la integración local en los casos b) y c). En cuanto al reasentamiento en terceros países, esta solución fue muy poco utilizada pero es importante recordar que se dio en todos los casos mencionados con anterioridad.

20. Lo que resulta del breve análisis contenido en los párrafos anteriores es que el sistema es flexible y que sus variantes de aplicación dependen de la voluntad de los Estados.

21. Cabe mencionar el concepto de “santuario” (*safe haven*) que sigue la lógica del refugio temporal como medida indispensable para garantizar protección cuando otras medidas no son posibles. Lo que hay que enfatizar y recordar continuamente es la necesidad de proporcionar protección y que si esto sólo puede lograrse a través del refugio temporal o el santuario, hay que hacer uso de estos procedimientos. En todo caso, es de esperar que el refugio temporal y el santuario han de aplicarse sólo cuando las circunstancias de ingreso masivo de refugiados francamente no permitan el otorgamiento del asilo tal como se ha conocido hasta hace poco. Sería lamentable llegar a un punto en el que el “refugio temporal” y el “santuario” se transformen en la norma y el asilo en la excepción. Este riesgo es real si se adopta una tendencia a regirse por consideraciones de tipo político y no por consideraciones humanitarias y jurídicas.

22. Cada día más, el mundo se encuentra ante complejísimas situaciones de refugiados. Cabe recordar que desde los inicios del sistema se estableció el *principio de solidaridad internacional (burden sharing)*,²⁹ según el cual la responsabilidad en materia de refugiados es de todos y no sólo de uno o de unos cuantos Estados y otros miembros de la comunidad internacional. En ese sentido, el Comité Ejecutivo del ACNUR consideró que los problemas de los refugiados incumben a la comunidad internacional y que su solución depende de la voluntad y la capacidad de los Estados de encararlos en forma coordinada y plenamente comprometida.³⁰ La reciente crisis de refugiados en el Caribe ha hecho menester la aplicación de medidas como el santuario y la búsqueda de

²⁸ Tal fue la práctica en Costa Rica y Argentina. En este país se reconocieron tres refugiados liberianos bajo la definición de Cartagena en 1992.

²⁹ Convención de 1951, cuarto párrafo preambular.

³⁰ Véase Conclusión Núm. 52 (XXXIX) de 1998 titulada *La solidaridad internacional y la protección de los refugiados*, segundo párrafo preambular.

un esfuerzo hemisférico para compartir la carga, y de esa manera hacer frente en forma coordinada a esa crisis humanitaria.

23. La historia ha demostrado cómo se logran afrontar problemas de refugiados y encontrarles solución a través de acciones concertadas en las que todos los participantes asumen, de buena fe y con buena voluntad, la responsabilidad que les corresponde. Por lo tanto, los esfuerzos de carácter regional se convierten en la única vía de acción. A este respecto, el Comité Ejecutivo del ACNUR “acogió con beneplácito el empleo de criterios regionales para resolver el problema de los refugiados de alcance regional...”³¹

24. Hay que recalcar que no basta con reconocer los grandes principios de protección, pues si las medidas elaboradas para su aplicación son incompletas, incoherentes o, de ser correctas, no se aplican con buena fe y buena voluntad, esos grandes principios quedan vulnerados. Por lo tanto, las medidas de aplicación de los principios son de importancia capital. En los diez años comprendidos entre la Declaración de Cartagena y la celebración de su primer decenio, se ha recalcado la importancia de sus principios así como ese segundo aspecto consistente en las formas de aplicación de dichos principios.

25. La protección de los refugiados requiere que el problema se aborde con una óptica puramente humanitaria y jurídica. Ciertamente, nadie ha de oponerse si del enfoque humanitario y jurídico de los problemas de refugiados se derivan otros beneficios, sobre todo aquellos de carácter político. Pero lo fundamental es que lo segundo se derive de lo primero.

IV. ARMONIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS

26. La armonización de criterios y procedimientos es indispensable para abordar los problemas de carácter internacional. Los tratados y convenciones multilaterales buscan establecer regímenes uniformes y armónicos entre las partes. En el caso de los refugiados, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 logran ese objetivo a nivel universal. La adaptación de este sistema a características regionales propias lo logra, por ejemplo, la Convención de la OUA de 1969. En la región latinoamericana se ha hecho un importante esfuerzo en el mismo sentido y sería apropiado continuarlo y consolidarlo.

27. Debido a la facilidad de comunicaciones, los refugiados serán oriundos de todas las latitudes del planeta. Por ello, es recomendable armonizar medidas y procedimientos a nivel regional. La cooperación regional facilita la ta-

³¹ Conclusión Núm. 37 (XXXVI) de 1985 titulada *Los refugiados centroamericanos y la Declaración de Cartagena*, párrafo D.

rea con refugiados y otras personas desarraigadas, la búsqueda de soluciones duraderas e incluso la asistencia material proporcionada por la comunidad internacional, cuando ésta es necesaria.

V. VINCULACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS Y ACCIÓN INTERNACIONAL HUMANITARIA

28. La experiencia de la década que ahora se conmemora demuestra la vinculación del Derecho de los Refugiados con los Derechos Humanos. El Derecho de los Refugiados es parte de los Derechos Humanos y debe aplicarse considerando la relación de la parte con el todo. Tal ha sido la práctica bajo la Declaración de Cartagena.

29. El Derecho de los Refugiados es parte integrante de los Derechos Humanos, tal como lo señala la Convención de 1951 en su preámbulo. Por lo tanto, su aplicación correcta sólo puede hacerse si se considera en forma integrada.

30. Las situaciones de refugiados resultan generalmente problemas políticos que hacen que personas o grupos de personas que forman parte de una sociedad se vean obligados a dejar su país por fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas,³² o porque han huido debido a que su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.³³ Si bien el origen de los movimientos de refugiados es esencialmente de carácter político, la atención a los refugiados en tanto que personas es puramente humanitaria y no agrega ni quita al problema mayor de naturaleza política.

31. En el proceso Cartagena-CIREFCA, el vínculo con los Derechos Humanos se hace más patente al considerar como refugiados a víctimas de la violencia (Cartagena) así como a tres categorías de personas desarraigadas (*Principios y Criterios*).

32. En relación con los repatriados y el papel de seguimiento de su situación que la comunidad internacional ha encomendado al ACNUR,³⁴ puede señalarse

³² Convención de 1951, artículo 1, párrafo A, 2.

³³ Declaración de Cartagena, Tercera Conclusión.

³⁴ En su Conclusión Núm. 40 (XXXVI) de 1985, titulada *Repatriación voluntaria*, el Comité Ejecutivo del ACNUR concluyó que “se debía reconocer 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. Debe-

que la práctica ha definido la actividad de seguimiento, teniendo como punto de referencia los Derechos Humanos fundamentales. Hay que recalcar que esta tarea se realiza en el marco de una estrecha discusión, coordinación y colaboración con el Estado interesado. En relación con otras categorías de personas desarraigadas, CIREFCA subrayó la importancia de su trato de acuerdo con los principios de Derechos Humanos.³⁵

33. La preocupación por los Derechos Humanos es un pilar del sistema de cooperación internacional consagrado por la Carta de la ONU.³⁶ En el caso específico de refugiados y personas forzadas al desarraigo, se trata de personas que en toda circunstancia tienen derechos inherentes que deben protegerse. También hay que tener presente que los posibles flujos transfronterizos de personas son de suma importancia para el Derecho de los Refugiados por el concepto de aviso anticipado (*early warning*) y de las medidas para prevenir nuevos flujos de refugiados. Dentro de este contexto, en relación con los refugiados y otras categorías de personas forzadas al desarraigo, se trata de personas que en toda circunstancia tienen derechos inherentes que deben protegerse.

34. La acción humanitaria busca aliviar los problemas de los refugiados en tanto que seres humanos. Ahora bien, la experiencia demuestra que a través de la labor humanitaria se pueden establecer canales de comunicación entre adversarios políticos, muchas veces necesarios para ir encontrando solución a los problemas humanitarios de los refugiados. A su vez, esa comunicación puede ayudar a la distensión y a disminuir la desconfianza, con el resultado de que puede hacer una contribución, aunque modesta, a la solución del problema político mayor. Si bien tal resultado es posible, como lo confirma la última década de trabajo en este Continente, el primer objetivo es el humanitario.

35. La preservación del trabajo humanitario exige esfuerzos sinceros por parte de todos los que participan en una situación de refugiados para evitar la politización. Los Estados tienen las obligaciones contraídas por instrumentos

ría brindársela, 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” (párrafo L). Hay que señalar que esta función del ACNUR antecede a CIREFCA pero que ésta la recalcó y promovió con entusiasmo.

³⁵ En relación con las migraciones ilegales por razones de naturaleza esencialmente económica, es útil recordar que la situación de ilegalidad de una persona no cambia en nada su condición de ser humano y que, por lo tanto, en la aplicación de las leyes de migración hay que tener en cuenta sus derechos fundamentales.

³⁶ Firmada en la ciudad de San Francisco el 26 de junio de 1945. Extractos de las disposiciones de la Carta en materia de Derechos Humanos pueden consultarse en la *Compilación de documentos jurídicos internacionales; principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*, ACNUR, San José, Costa Rica, 1992, vol. 1, pp. 5-12.

como la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, así como las que establece el Derecho Consuetudinario del ACNUR, estas últimas contenidas en su Estatuto y en las conclusiones del Comité Ejecutivo de su Programa. De acuerdo con la Convención de 1951, por ejemplo, todo refugiado tiene, respecto del país en que se encuentra, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público.³⁷

VI. SOLUCIONES DURADERAS Y REINTEGRACIÓN

36. En la práctica de la aplicación de la Declaración de Cartagena, aun cuando para algunos observadores hablar siquiera de soluciones duraderas parecía prematuro y fuera de lugar, se ha visto cómo la búsqueda de dichas soluciones se inició desde el comienzo de la crisis. Las tres soluciones duraderas que se han venido aplicando desde los inicios del Sistema de la ONU (la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento) se pusieron de una manera u otra en práctica. Una vez más se comprobó que la mejor solución para la mayoría de los refugiados es la repatriación voluntaria. La integración local, pese a que constituyó solución duradera para un número importante de refugiados, no fue tan practicada como la repatriación voluntaria. El reasentamiento en terceros países fue solución duradera para un escasísimo número de refugiados.

37. En relación con la repatriación voluntaria, la Declaración de Cartagena ha constituido un laboratorio de nuevos procedimientos destinados a transformarla en solución verdaderamente efectiva y a salvaguardar los principios que la rigen.³⁸ Otro aspecto particular ha sido el esfuerzo desplegado para crear las condiciones mínimas para el retorno voluntario en condiciones de seguridad y dignidad, en el marco del espacio humanitario previamente considerado. En este sentido cabe mencionar que fue posible el retorno voluntario de refugiados a países de origen donde no había terminado el conflicto que había originado su salida al exilio. Ésta es una prueba de cómo la discusión en el espacio humanitario puede lograr soluciones que podían parecer inimaginables antes de iniciar dicha discusión.

³⁷ Artículo 2.

³⁸ Se han reafirmado procedimientos como el uso de Comisiones Tripartitas y principios como el derecho al retorno. Además, se ha desarrollado un nuevo principio de responsabilidad compartida, según el cual todos los participantes (los Estados, el ACNUR, las Organizaciones No Gubernamentales y los propios refugiados) en un movimiento de repatriación, comparten la responsabilidad de la preparación, ejecución, resultado y seguimiento de todo movimiento de repatriación voluntaria.

38. La integración local conlleva necesariamente el asilo, aunque no es el de naturaleza temporal. Esta solución, pese a que hoy en día abarca a un número inferior a aquél comprendido por la repatriación voluntaria, sigue vigente y no debería pasar a formar parte de los archivos del recuerdo. Es menester evitar situaciones en que todo trato de refugiados se limite al refugio temporal y a la repatriación voluntaria en el afán, por una parte, de dar la impresión de que se cumple con obligaciones internacionales, pero por otra, quitarse de encima el problema lo antes posible y con un costo aparentemente menor. Últimamente, ha habido una tendencia a considerar a los refugiados como un problema interminable, irresoluble y que sólo causa contrariedades al país que les acoge. El análisis a conciencia de diferentes situaciones de integración demuestra que, si se les brinda la oportunidad, los refugiados hacen aportes importantes a los países que les permiten permanecer en sus territorios.

39. El reasentamiento en terceros países no ha conocido gran uso en los diez años de la Declaración de Cartagena. Es un procedimiento que en muchas ocasiones significa viajar a países con culturas e idiomas diferentes y que además tiene un costo sumamente elevado. Por lo tanto, por su propia naturaleza, no es una solución tan adecuada como lo pueden ser la repatriación voluntaria y la integración local.

40. Las soluciones duraderas tienen que ser efectivas en el sentido de hacer innecesario un nuevo desarraigo de las personas afectadas. Por lo tanto, es importante considerarlas desde el punto de vista de su durabilidad. Para que la integración local y el reasentamiento en terceros países sean efectivos, las personas deben tener la posibilidad de valerse por sí mismas y de esa manera no constituir una carga para el país de acogida y para la comunidad internacional.

41. En relación con la repatriación voluntaria, el mero retorno al país no constituye una solución duradera. En Centro y Sudamérica, la experiencia demuestra que los repatriados necesitan ayuda material para facilitar el proceso de reintegración económica. Además, esta misma experiencia enseña que en ciertas circunstancias necesitan también asistencia jurídica para recuperar el ejercicio efectivo de sus derechos civiles y políticos. También los procedimientos puestos en práctica para realizar la repatriación voluntaria han avanzado considerablemente en los diez años de aplicación de la Declaración de Cartagena.

42. La reintegración como acto seguido de la repatriación voluntaria constituye una manera de poner en práctica el concepto de prevención (hacer innecesario y sin impedir el movimiento de personas hacia el exilio), así como el derecho a permanecer (el derecho de todo individuo a poder permanecer en su país y no verse obligado a abandonarlo).

VII. DESPLAZADOS INTERNOS Y OTRAS CATEGORÍAS DE PERSONAS DESARRAIGADAS

43. Hace diez años, la Declaración de Cartagena expresó “su preocupación por la situación que padecen las personas desplazadas dentro de su propio país”, y llamó “la atención de las autoridades nacionales y de los organismos internacionales competentes para que ofrezcan protección y asistencia a estas personas y contribuyan a aliviar la angustiosa situación en la que muchas de ellas se encuentran”.³⁹ Cartagena fue visionaria en esta materia y en los diez años que han transcurrido desde que se proclamó la Declaración, se ha hecho cada vez más patente que, si se tienen como punto de partida las características de la situación de refugiados que dieron lugar a una nueva definición del término, los motivos que generan la salida al exilio de unos y el desplazamiento interno de otros son esencialmente las mismas.

44. Debe señalarse que los desplazados internos, en la medida en que permanecen en zonas afectadas por conflictos armados, pueden beneficiarse de la protección de normas y mecanismos del Derecho Internacional Humanitario. Sin embargo, existe una importante diferencia en relación con los refugiados, pues estos al cruzar una frontera pueden beneficiarse de una estructura edificada por las Naciones Unidas para su protección y asistencia, mientras que los desplazados no pueden beneficiarse de una estructura semejante.

45. No cabe duda de que los desplazados internos están bajo la jurisdicción de su país y que cualquier actividad de la comunidad internacional no busca sustituir a dicha jurisdicción. En relación con el mandato de agencias internacionales, hay que recordar que se carece de un mandato específico. Ahora bien, los desplazados son un problema apremiante en distintos países de la región y para el cual gobiernos e individuos han solicitado la colaboración de la comunidad internacional.

46. Del breve análisis de los Derechos Humanos en la Carta de la ONU que se hace en el párrafo 30 de este documento, no puede concluirse que los desplazados internos no son del interés de la organización mundial. Son seres humanos, con graves dificultades de asistencia y, en ciertos casos, también con problemas de tipo jurídico al no ejercer de hecho, y no simplemente de derecho, los derechos civiles y políticos que ejercen el resto de sus conciudadanos. Además, desde el punto de vista de las causas que generan el desplazamiento interno y la salida al exilio de refugiados, los desplazados internos podrían convertirse en refugiados si cruzan una frontera. Finalmente, la experiencia enseña que es sumamente difícil para aquellos Estados que han conocido con-

³⁹ Novena Conclusión.

flictos internos, llegar a encontrar y consolidar la paz si perduran grupos de personas desarraigadas.

47. En vista de lo anterior y de la experiencia adquirida, hay que reconocer que la comunidad internacional ha tomado conciencia de los desplazados internos. En el caso específico del ACNUR, por ejemplo, cada día se ha hecho más evidente que no es posible proporcionar ayuda sólo a los repatriados e ignorar la difícil situación de personas desplazadas que se encuentran en zonas vecinas o aledañas a los lugares de retorno. Esta realidad ha llevado a la sana decisión de proporcionar asistencia a todas las poblaciones contiguas a los sitios de retorno, sean éstas desplazadas o personas que nunca fueron desarraigadas, pero que también tienen necesidades humanitarias apremiantes. Por lo tanto, el ACNUR participa de hecho en la ayuda material y jurídica a los desplazados internos cuando éstos tienen un vínculo directo con poblaciones que son de su competencia.

48. La situación de desplazados internos sin vínculo directo con poblaciones de la competencia del ACNUR parece diferente a primera vista. Sin embargo, hay que recordar el aspecto puramente humanitario desde la óptica de los derechos consignados en la Carta de la ONU, la necesidad de encontrar solución a los problemas del desarraigo para poder afianzar y concluir todo proceso de paz en situaciones de conflicto civil interno, y el interés para agencias como el ACNUR de mantenerse informadas de toda situación de desplazados internos porque, de cruzar una frontera, podrían convertirse en refugiados.

49. En esta región, se ha avanzado muchísimo en relación con los refugiados y repatriados. El sistema no será perfecto pero hay sinceros esfuerzos para mejorarlo. La situación de los desplazados internos es distinta pues no existe una estructura internacional para asistirles y, al analizar la situación de las distintas regiones de este Continente, rápidamente se concluye que no es solamente uno de los grandes problemas vigentes sino también un problema que pareciera estar en aumento.⁴⁰

50. La comunidad internacional está llevando a cabo dos esfuerzos encomiables en favor de los desplazados internos que deben destacarse: los realizados por el Secretario General de la ONU, a través de su representante en esta materia, y la Consulta Permanente sobre Desplazados Internos en las Américas (CPDIA). Ambos esfuerzos, el primero a nivel mundial y el segundo a nivel

⁴⁰ Para el caso particular de América Central, esta situación fue reconocida por muchos de los participantes en el evento de clausura del proceso CIREFCA, celebrado en la Ciudad de México los días 28 y 29 de junio de 1994. La preocupación se ve reflejada en el compromiso 9 de la “Declaración de Compromisos en favor de las poblaciones afectadas tanto por el desarraigo como por los conflictos y la extrema pobreza, en el marco de la consolidación de la paz en Centroamérica”, adoptada por consenso durante dicha reunión. Documento CIREFCA/CS/94/4 del 29 de junio de 1994.

regional, buscan la manera de entender mejor el problema del desplazamiento interno y de sugerir posibles soluciones. El caso de la CPDIA es interesante pues es un esfuerzo en el que participan distintas agencias de la ONU, del Sistema Interamericano, Organizaciones No Gubernamentales internacionales y expertos independientes.⁴¹ Hay que reconocer que éste no sólo es un esfuerzo de varias agencias de la ONU sino también del intersistema (ONU-Sistema Interamericano), y que parece ser la forma más propicia de abordar este problema, cuyas dimensiones sin duda sobrepasan la capacidad de una sola agencia y de un solo sistema.⁴²

51. Todo esfuerzo dirigido a buscar la forma de asistir a los desplazados internos y al proceso de búsqueda de soluciones es encomiable. Ahora bien, es indispensable coordinar los distintos esfuerzos y, sobre todo, establecer principios jurídicos generales y métodos de trabajo para la acción de la comunidad internacional. En el caso particular de esta región, podría pensarse en un esfuerzo regional para sugerir el conjunto de principios jurídicos generales que sirvan de guía de acción en los países afectados,⁴³ y que constituiría un gran aporte a los esfuerzos ya iniciados por el Representante del Secretario General y la Consulta Permanente.

52. En cualquier caso de acción internacional en favor de los desplazados internos, deben hacerse esfuerzos para preservar la institución del asilo. Puede existir un riesgo en dicha acción, pues podría utilizarse como excusa para informar a las personas que piden asilo que su solicitud ha sido declarada sin lugar debido a la acción internacional en su país de origen. En cuanto a la solución al problema de desplazados internos, ésta pasa necesariamente por la recuperación efectiva del goce del ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Parte de la solución reside también en brindarles la oportunidad de regresar a su sitio de origen, si tal es su deseo, o de permanecer en el sitio en que se encuentran. También parece recomendable y

⁴¹ Los participantes en la CPDIA incluyen al ACNUR, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) que también funge como Secretaría de la Consulta, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), dos ONG internacionales (a saber, el Consejo Mundial de Iglesias y el Refugee Policy Group), y a título de observador, el Comité Internacional de la Cruz Roja.

⁴² Ésta es una de las conclusiones del Representante del Secretario General de la ONU en el informe que presentó al 49º Período de Sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, documento E/CN.4/1993/35 del 21 de enero de 1993, p. 66, párrafo 274.

⁴³ En su informe a la 50a. Sesión de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, el Representante del Secretario General para Desplazados Internos consideró que una de las tareas pendientes es la evaluación de la actual situación con respecto al Derecho Internacional positivo y determinar hasta qué punto proporciona una adecuada protección a los desplazados internos. Documento E/CN.4/1994/44 del 11 de enero de 1994, p. 5, párrafo 19.

útil aplicar por analogía el principio de no devolución, que en este caso consistiría en no devolver a un desplazado interno a su sitio de origen si su vida, seguridad o libertad pueden correr peligro.

53. Una de las principales categorías de personas desarraigadas en este Continente la constituyen los migrantes económicos; y entre éstos los que representan los números más importantes, los principales problemas de tipo legal e incluso político, son los ilegales. No cabe duda de que los migrantes económicos ilegales no son competencia del Sistema que la ONU ha edificado para ayudar a los refugiados. Sin embargo, es un problema de actualidad que afecta a muchos países de distintas subregiones de este continente y que tiene características de tipo legal, político y económico y que no va a desaparecer simplemente porque se decida ignorarlo.

54. En términos de definición y teoría, es fácil marcar la frontera entre refugiados y migrantes ilegales. En la práctica, es sumamente difícil y contribuye a crear confusión en el sistema que se ha construido para ayudar a los refugiados, pues muchas veces los migrantes son oriundos de países que tienen problemas políticos y que pueden dar origen a la salida de refugiados, y también porque en muchas ocasiones, los migrantes ilegales deciden utilizar la institución del asilo, o por lo menos tratar de hacerlo, para encontrar solución a sus problemas legales. Este tipo de uso del Sistema de la ONU en favor de refugiados ha generado la presentación de numerosas solicitudes de asilo totalmente infundadas.⁴⁴ Esas altas cifras están motivando a ciertos países a ser sumamente restrictivos en la aplicación de los instrumentos en favor de refugiados, actitud que puede afectar negativamente a genuinos refugiados.

55. No es fácil encontrar solución a esta situación, y a través de ella concentrarse exclusivamente en los refugiados. En todo caso lo mínimo que habría que hacer es desplegar esfuerzos para preservar la institución del asilo y evitar que se haga tan restrictiva que ya no tenga aplicación práctica. La solución al problema de la migración irregular pareciera encontrarse en el desarrollo económico real y sostenido y en la lucha contra la exclusión social.

56. En todo caso resulta claro que, cualquiera que sea la causa que motiva a una persona a emigrar, ésta conserva intactos sus Derechos Humanos fundamentales, los mismos que deben ser respetados en todo momento. Es responsabilidad de los gobiernos de los países en donde se encuentran tales migrantes garantizar tales derechos. Por su parte, el gobierno nacional del migrante tiene la responsabilidad de brindar las condiciones que le permitan a éste el libre ejercicio de retornar a su país.

⁴⁴ Véase la Conclusión Núm. 30 (XXXIV) de 1983 del Comité Ejecutivo del ACNUR, titulada *El problema de las solicitudes de asilo o de la condición de refugiado manifiestamente infundadas o abusivas*.

VIII. PREVENCIÓN, PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN

57. La prevención entendida en el sentido de hacer innecesario el desarraigo de personas es un principio sumamente importante para las personas y para los Estados, pues significa que se consolida la paz y la reconciliación de las sociedades, y mejora el bienestar y la seguridad de las personas.

58. En relación con la prevención es importante señalar que se trata, como se dijo en el párrafo anterior, de hacer innecesario el desarraigo y no impedirlo o evitarlo, pues esto afectaría negativamente a las personas y a la institución del asilo. Es vital que toda medida de prevención no afecte negativamente la institución del asilo.

59. También es importante señalar que conceptualmente la prevención puede intervenir en dos momentos diferentes, a saber: para evitar una posible crisis de refugiados y de desarraigo, o para consolidar las soluciones duraderas después de una crisis semejante y así hacer innecesario un nuevo desarraigo. La experiencia en la región se ha relacionado con la segunda variante de la prevención, es decir, en términos de una buena consolidación de soluciones duraderas para que en el futuro no se repita el trauma del desarraigo.

60. La promoción y difusión siguen constituyendo una de las mejores medidas de protección o inclusive de prevención. Pero son medidas que requieren paciencia puesto que sus resultados no son inmediatos.

61. Sólo el conocimiento del problema de los refugiados y de otras poblaciones desarraigadas logra verdaderamente mejorar su protección. El objetivo que se logra a través de la promoción y difusión es el conocimiento de los principios y procedimientos del Derecho de los Refugiados y, en consecuencia, la manera jurídica y apolítica de enfocar todo problema de refugiados.

62. Ningún acuerdo o procedimiento tiene vida práctica si no supera el ámbito de los iniciados. En esta región, que ha vivido difíciles situaciones de refugiados a las que se ha encontrado solución, la promoción y difusión ayudan a consolidarlas y a través de esa consolidación evitan nuevos flujos de refugiados, logrando así el efectivo ejercicio del derecho de permanencia.

IX. CONSIDERACIONES FINALES

63. El futuro, por su propia naturaleza es incierto. Sin embargo, los seres humanos pueden, gracias a su capacidad de razonamiento y por tener memoria de su propia historia, adoptar medidas para afrontar mejor esa incertidumbre. La experiencia con la Declaración de Cartagena es prueba tangible de lo que se puede lograr si se cuenta con procedimientos uniformes que garantizan

estrecha coordinación de todas las partes, y no cabe duda de que, cualquiera que sea su futuro, ha marcado un hito histórico en la región. Con los años ha adquirido fuerza moral y su utilidad ha sido ampliamente reconocida a través de pronunciamientos de apoyo por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Parlamento Andino, el Parlamento Europeo y el Comité Ejecutivo del ACNUR.⁴⁵ Además, algunos Estados han incorporado su definición en leyes o en la práctica relativa a los refugiados.⁴⁶

64. No hay que ver Cartagena como una camisa de fuerza para los Estados y que por ello haya que evitarla, e incluso tratar de consignarla al archivo de los recuerdos como algo puramente coyuntural. Por el contrario, el momento parece propicio para pasar mucha de su experiencia a una fase estructural que permita armonizar procedimientos para hacer frente a toda situación de refugiados.

65. Con base en la experiencia de este Continente, no sólo a partir de la Declaración de Cartagena sino también con base en su generosa tradición de asilo de más de un siglo, la situación actual permitiría adoptar procedimientos que hagan innecesaria la improvisación en materia de refugiados y personas desarraigadas, y a través de ellos afrontar cualquier coyuntura de manera clara y estructurada, recordando que cuando hay voluntad no se necesitan tratados formales. En este sentido, se sugieren como medidas para ese futuro las siguientes:

- a) Instar a los Estados que todavía no lo han hecho a ratificar los instrumentos internacionales relativos a los refugiados.
- b) Recomendar a los Estados que han ratificado los instrumentos internacionales relativos a los refugiados, pero que no han promulgado legislación nacional para la aplicación de sus disposiciones, que lo hagan lo antes posible.
- c) Continuar el esfuerzo para adaptar el Sistema de la ONU a la realidad específica del Continente y, para ello, armonizar procedimientos usando como guía y lineamiento los principios de la Declaración de Cartagena y la enseñanza de la experiencia práctica de CIREFCA.

⁴⁵ Resoluciones 42/110 de la ONU y AG./Res.891 (XVII-87) de la OEA; *Informe anual* de la CIDH de 1985-85 OEA/Ser. L/V/II.66, doc. 10, rev. 1; Decisión Núm. 173/VI del 16 de marzo de 1987 del Parlamento Andino; Informe sobre el Flujo de Migraciones concerniente a América Latina, Consejo de Europa A/Doc. 5718.R; y Conclusión Núm. 37 (XXXVI) del Comité Ejecutivo del ACNUR.

⁴⁶ Ecuador y México han incluido la definición de Cartagena en sus respectivas legislaciones internas, mientras que Belice incluyó la definición de la Convención de la OUA.

- d) Sugerir que en relación con la crisis de refugiados y otras categorías de personas desarraigadas de los años ochenta, ya superada pero con problemas vigentes que afectan a un número importante de personas, se adopten las medidas necesarias para lograr la integración de derecho y de hecho de dichas personas y, de esa manera, poder dar por concluida dicha crisis.
- e) Sugerir un conjunto de principios y procedimientos para la labor de la comunidad internacional en favor de desplazados en el interior de sus propios países, pendiente y apremiante problema de desarraigo en la región.
- f) Recalcar la durabilidad de las soluciones duraderas (repatriación voluntaria e integración local) haciendo el enlace con los planes de desarrollo de los Estados y con los mecanismos de protección de los Derechos Humanos.
- g) Adoptar medidas concretas para lograr una debida coordinación para hacer efectiva la prevención y la promoción y difusión de los derechos de los refugiados y de los derechos de poblaciones desarraigadas.

DECLARACIÓN DE SAN JOSÉ SOBRE REFUGIADOS Y PERSONAS DESPLAZADAS

Memoria del Coloquio Internacional “A 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados” San José, del 5 al 7 de diciembre de 1994,
conclusiones y recomendaciones

I

Conmemorando el décimo aniversario de la *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, que en el transcurso de una década ha demostrado su validez y utilidad para el tratamiento de los problemas del desarraigo en la región;

Reconociendo que la mencionada Declaración constituye un eficaz instrumento de protección internacional al haber guiado la práctica humanitaria de los Estados y propiciado la adopción de medidas legislativas y administrativas que han incorporado principios en ella contenidos;

Destacando la importante experiencia centroamericana que ha permitido, entre otros logros, el retorno masivo de miles de refugiados y el cierre de la mayoría de los campamentos existentes en el área, brindando asimismo la oportunidad de encontrar soluciones valederas a una crisis regional;

Constatando que, a raíz de la adopción de la Declaración de Cartagena, se ha desarrollado un auspicioso proceso para el logro de soluciones duraderas a través de la integración de éstas en un marco convergente de respeto a los Derechos Humanos, construcción de la paz y vínculo con el desarrollo económico y social;

Apreciando los generosos esfuerzos que en esta década de dificultades económicas y crisis de gobernabilidad han realizado los países de la región, con el valioso apoyo de la comunidad internacional, para brindar protección y tratamiento humanitario a las personas que se vieron forzadas a abandonar sus hogares, empeñándose siempre en la búsqueda concertada de soluciones destinadas a aliviar el sufrimiento humano y ayudarles a normalizar sus vidas;

Comprobando que la consolidación de la democracia en el continente ha sentado las bases para encontrar soluciones a los desafíos de la década anterior y para encarar con firmeza los retos de la década presente;

Destacando la contribución que en este proceso ha brindado el *Procedimiento para el Establecimiento de una Paz Firme y Duradera en Centroamérica (Esquipulas II)*, así como las Comisiones Tripartitas para la Repatriación Voluntaria y los logros propiciados por la *Declaración y Plan de Acción*

Concertado en Favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos adoptados por la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), celebrada en la ciudad de Guatemala en mayo de 1989, experiencia que está siendo considerada como marco orientador para hacer frente a situaciones similares en otras latitudes;

Apreciando el valioso aporte que, como desarrollo de la Declaración de Cartagena, constituye los documentos sobre *Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina* (1989) y la *Evaluación de la Puesta en Práctica de los Referidos Principios y Criterios* (1994);

Tomando en consideración la influencia que ejerce la Declaración de Cartagena y su mencionado desarrollo fuera del ámbito centroamericano a través de la incorporación de algunas de sus disposiciones en normas legales y prácticas administrativas de países latinoamericanos, así como en su amplia difusión en los sectores académicos del continente;

Encomiando, la positiva labor de identificación y promoción de las convergencias entre el Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario que está llevando a cabo el Instituto Interamericano de Derechos Humanos;

Acogiendo con beneplácito la incorporación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en los esfuerzos por encontrar solución a los problemas de refugiados, repatriados y desplazados a través de su copatrocinio a CIREFCA, de otros esfuerzos de cooperación técnica y de la puesta en marcha de programas de desarrollo humano en favor de las poblaciones afectadas;

Agradeciendo de manera especial la destacada labor desarrollada por el ACNUR en la región en el cumplimiento de su mandato y el enfoque creativo aplicado en ello, que ha permitido abrir espacios humanitarios que favorecen la construcción y logro de la paz y trazar nuevos horizontes en el campo del Derecho Internacional de Refugiados;

Recogiendo las menciones hechas a la Declaración de Cartagena y a los logros de CIREFCA por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR y otros foros internacionales;

Teniendo igualmente presente las conclusiones del *Primer Foro Regional sobre Enfoque de Género en el Trabajo con las Mujeres Refugiadas, Repatriadas y Desplazadas* (FOREFEM) celebrado en la ciudad de Guatemala en febrero de 1992, así como de la *Conferencia Asociación para la Acción entre el ACNUR y las ONG* (PARINAC, Caracas, junio de 1993, y Oslo, junio de 1994) que, junto con los mecanismos de seguimiento de CIREFCA, en el espíritu de

la Declaración de Cartagena, han fortalecido los lazos de cooperación con las Organizaciones No Gubernamentales y las poblaciones beneficiarias;

Reconociendo los retos que plantean las nuevas situaciones de desarraigo humano en Latinoamérica y el Caribe, incluyendo en particular la creciente importancia del desplazamiento interno y de los movimientos migratorios forzados originados en causas diferentes a las previstas en la Declaración de Cartagena;

Considerando que la violación de los derechos humanos es una de las causas de los desplazamientos, y que por lo tanto la salvaguardia de los mismos es elemento integral tanto para la protección de los desplazados como para la búsqueda de soluciones duraderas;

Considerando asimismo que la protección de los Derechos Humanos y el fortalecimiento del sistema democrático son la mejor medida para prevenir los conflictos, los éxodos de refugiados y las graves crisis humanitarias;

Cumpliendo con el llamamiento formulado por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR por medio de la Conclusión Núm. 71 (XLIV), así como por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en su vigésima cuarta sesión, para la organización del presente Coloquio, que ha contado con las reuniones técnicas preparatorias de Caracas en marzo de 1992, Montevideo en mayo de 1993 y Cocoyoc en marzo de 1994.

II

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

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

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

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

Cuarta. Alentar el compromiso de los gobiernos, de las Organizaciones No Gubernamentales y de los juristas de la región en favor de la promoción, el desarrollo y la aplicación armoniosa del Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos, Derecho Humanitario y Derecho de Refugiados.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Decimosexta. Afirmar que la problemática de los desplazados internos, no obstante ser fundamentalmente responsabilidad de los Estados de los que son nacionales, constituye también objeto de preocupación de la comunidad internacional por tratarse de un tema de Derechos Humanos que puede estar relacionado con la prevención de las causas que originan los flujos de refugia-

dos. En tal sentido se debe garantizar a las personas que se encuentren en esta situación:

- a) la aplicación de las normas de Derechos Humanos y, en su caso, del Derecho Internacional Humanitario, así como, por analogía, algunos principios pertinentes del Derecho de Refugiados, como el de *no devolución*;
- b) el reconocimiento del carácter civil de las poblaciones desplazadas y la naturaleza humanitaria y apolítica del tratamiento que les corresponde;
- c) el acceso a protección efectiva por parte de las autoridades nacionales y a la asistencia indispensable, contando con el apoyo de la comunidad internacional;
- d) la atención a los derechos que son esenciales para su supervivencia, seguridad y dignidad, y otros derechos tales como: la documentación adecuada, la propiedad de sus tierras y otros bienes y la libertad de movimiento, incluyendo la naturaleza voluntaria del retorno; y
- e) la posibilidad de lograr una solución digna y segura a su situación de desplazamiento.

Decimoséptima. Apoyar las labores del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos; dentro de este marco, propiciar y contribuir a la elaboración de una declaración internacional sobre un conjunto de principios y normas básicas de protección y trato humanitario para todos los desplazados internos en cualquier situación y circunstancia, sin perjuicio del derecho fundamental a buscar asilo en otros países.

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

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

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

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

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

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

III

Los participantes en el Coloquio, en consecuencia, *recomiendan*:

- Que las Conclusiones precedentes sean tenidas cuidadosamente en cuenta para encarar la solución de los problemas pendientes en materia de refugiados, repatriados y desplazados y para hacer frente a nuevos retos que el momento actual plantea en todo el continente;
- Que se haga público el presente documento como “Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas”;
- Que se publique un volumen, con las traducciones del caso, que contenga los documentos de trabajo, ponencias e informes, así como las Conclusiones y Recomendaciones adoptadas y demás documentos pertinentes, solicitando al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, a las institu-

ciones académicas y a las Organizaciones No Gubernamentales que adopten las medidas necesarias para lograr la mayor difusión de dicha publicación;

- Que se solicite al ACNUR y al Instituto Interamericano de Derechos Humanos que, con el concurso de otros organismos competentes, impulsen un estudio sobre el alcance del Artículo 22 (7) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con el derecho al refugio, como integrador del derecho a buscar y recibir asilo por los motivos señalados en la definición de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena, y que este estudio sea posteriormente sometido a consideración de los Estados;
- Que se encomiende a los coorganizadores transmitir oficialmente el contenido de la presente Declaración al Secretario General de las Naciones Unidas, al Secretario General de la Organización de Estados Americanos y a los jefes de Estado y de Gobierno del Continente Americano, a fin de que se someta a consideración de los órganos correspondientes;
- Que se solicite a los invitados transmitir el contenido de la presente Declaración a sus respectivos gobiernos, con miras a contribuir a la aplicación de su contenido, a su mayor difusión, así como a su presentación ante el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR;
- Que se promueva la extensión del mandato del Representante del Secretario General para los Desplazados Internos, y que éste considere la incorporación de las Conclusiones pertinentes de este Coloquio en sus informes a la Comisión de Derechos Humanos y a la Asamblea General de las Naciones Unidas;
- Que los coorganizadores y el Gobierno de Costa Rica, con el apoyo del PNUD, intercedan ante el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, así como ante las entidades de ayuda bilateral, para que incluyan, en los programas de alivio y erradicación de la pobreza extrema, las necesidades propias de las poblaciones desplazadas;
- Que se agradezca el mensaje enviado al Coloquio por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y que se le transmita el contenido de la presente Declaración.

Finalmente, los participantes en el Coloquio expresan su profundo agradecimiento al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y al Instituto Interamericano de Derechos Humanos y, además, al Gobierno de Costa Rica por la iniciativa y realización de este importante evento. De manera especial, los participantes expresan su agradecimiento por el interés personal

demostrado por el Señor Presidente de Costa Rica, ingeniero José María Figueres Olsen, y se permitieron solicitarle que, si lo tuviera a bien, diera a conocer la realización del presente Coloquio en la Cumbre de las Américas, a celebrarse en Miami entre el 9 y el 11 de diciembre de 1994.

San José, 7 de diciembre de 1994

CAPÍTULO III

PRIMER FORO REGIONAL “ENFOQUE DE GÉNERO EN EL TRABAJO CON LAS MUJERES REFUGIADAS, REPATRIADAS Y DESPLAZADAS” (FOREFEM)

Ciudad de Guatemala, 1992

DECLARACIÓN Y COMPROMISO DE FOREFEM

I. PREÁMBULO

1. El “Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica” (Esquipulas II), suscrito por los presidentes centroamericanos el 7 de agosto de 1987 en Guatemala, marca un nuevo momento en la región, caracterizado por el inicio de la distensión y por el proceso de pacificación y democratización, históricamente anhelado por todos los pueblos centroamericanos.

2. Teniendo en cuenta que las Convenciones concertadas por los Gobiernos, bajo los auspicios de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, particularmente la *Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (1979), así como por el Sistema Interamericano, promueven la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y promulgan principios universales y medidas a las que se obligan los Estados que las han ratificado.

3. Considerando también las diferentes Resoluciones, Decisiones y Conclusiones del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en las cuales se enfatiza la importancia que ambas agencias deben otorgar a la atención de la problemática de las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas.

4. Recogiendo el párrafo 14 del Plan de Acción Concertado de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA/89/14), en el cual se subraya “la atención prioritaria que debe darse a las necesidades específicas de las mujeres desarraigadas en la región”.

5. Haciendo un reconocimiento a los aportes realizados por las agencias internacionales, organismos bilaterales y multilaterales de cooperación, en su esfuerzo por transmitir y sensibilizar a la comunidad internacional sobre la situación y las necesidades de la población desarraigada en los países centroamericanos, México y Belice; así como la labor de las Organizaciones No Gubernamentales en el acompañamiento, apoyo y respuesta a las necesidades de estas poblaciones.

6. Reconociendo también los esfuerzos de las propias mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas que, desde todas las áreas, instancias, situaciones y condiciones y desde sus propias organizaciones despliegan esfuerzos por lograr que su problemática específica sea debidamente considerada.

7. Constatando que, pese a la existencia de estos Acuerdos, Convenios y Resoluciones, las mujeres continúan siendo objeto de discriminación, la cual se ve agravada por la situación de asilo, retorno y desplazamiento, ya que el incremento de los niveles de pobreza y violencia les dificulta hacer uso de sus más elementales derechos y restringe su participación en las decisiones que las afectan.

8. Teniendo en cuenta que, generalmente, las instancias políticas no reconocen las diferencias y desigualdades entre los géneros y, por ello, las necesidades y los intereses específicos de las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas quedan subsumidos en los intereses generales.

9. Considerando que es decisivo reconocer las necesidades específicas de las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas, y explicar su discriminación y extrema pobreza a partir de la relación existente entre las diferencias sociales y la subordinación de género.

10. Tomando en cuenta que el *enfoque de género* considera el impacto diferente y desigual que las políticas tienen en hombres y mujeres, a causa de los roles genéricos asignados, con desigual valor social.

11. Reconociendo que la situación de discriminación de las mujeres se debe al carácter subordinado de su función reproductora y a los roles desiguales que se derivan de ella, y que la naturaleza de esta desigualdad constituye el primer obstáculo para su equitativa incorporación y participación real en los procesos de desarrollo y paz.

Por todo lo anterior y teniendo presente:

12. Las conclusiones generales del Comité Ejecutivo del ACNUR, relativas específicamente a las mujeres refugiadas, de los periodos de sesiones: 36º, 38º, 39º, 40º, de 1985, 1987, 1988 y 1989, respectivamente. Así como las recomendaciones presentadas por el ACNUR ante su Comité Ejecutivo, incluidas en la *Guía para la protección de las mujeres refugiadas* de julio de 1991, en su 42º periodo de sesiones.

13. Los principios establecidos en la Declaración de Propósitos del PNUD; los Informes sobre Desarrollo Humano de 1990 y 1991 y la Resolución 90/34 de su Consejo de Administración, que establece Género en Desarrollo como una de las cinco áreas prioritarias para la cooperación del organismo en el Quinto Ciclo de Programación 1992-1996.

14. Las recomendaciones emanadas de la Reunión de Presidentes Centroamericanos, realizada en Tegucigalpa en diciembre de 1991, contenidas en la Declaración y el Compromiso de Tegucigalpa.

15. Todas y todos los presentes, mujeres y hombres, reunidos los días 18, 19, 20 y 21 de febrero de 1992, en la ciudad de Guatemala, en el I Foro Regional *Enfoque de Género en el Trabajo con Mujeres Refugiadas, Repatriadas y Desplazadas* acuerdan los siguientes lineamientos.

II. LINEAMIENTOS PARA LA ACCIÓN

II.1. Introducción y marco general

16. El proceso de pacificación en Centroamérica, expresado en los esfuerzos de negociación política entre las partes involucradas, está creando nuevos espacios de concertación que permiten avanzar en la democratización y la mayor estabilidad económica.

17. En este marco regional, CIREFCA fue concebido y se ha constituido en instrumento fundamental para integrar las iniciativas de concertación y cooperación, con el objetivo de impulsar soluciones concretas a la situación de las poblaciones más afectadas por los desplazamientos y la crisis económica.

18. FOREFEM representa una iniciativa que incorpora la necesidad de igualdad entre los géneros, dentro de los marcos de concertación y pacificación regional. Asume el reto histórico de situar a las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas en el espacio político y social que les pertenece, buscando eliminar cualquier discriminación, deslegitimación social, jurídica o política que les impida ser verdaderos sujetos de derecho, activas en la consecución de sus propias decisiones y soluciones.

19. FOREFEM surge como un proceso regional enmarcado en el espacio de CIREFCA, que pretende dar respuesta a las necesidades específicas de las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas para lograr su propia identidad, estabilidad y desarrollo, desde un nuevo enfoque. Dicho enfoque considera que las mujeres desarraigadas comparten todos los problemas de los varones en su misma situación, agravados éstos por su condición de género subordinado.

20. Como una primera actividad de este proceso se realiza el I Foro Regional *Enfoque de Género en el Trabajo con Mujeres Refugiadas, Repatriadas y Desplazadas*, con el fin de incorporar en las políticas, las estrategias y los proyectos de todas las instancias involucradas, y las necesidades específicas de las mujeres desarraigadas.

21. Este I Foro Regional recoge los esfuerzos nacionales realizados con las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas, en el intento de dar solución a sus problemas. A partir del *enfoque de género* se propone un modelo nuevo de análisis y la elaboración de propuestas concretas, cuya ejecución significará

una contribución al mejoramiento cualitativo de las condiciones de vida de las mujeres desarraigadas.

II.2. Recomendaciones

II.2.1. Recomendaciones a las políticas

En el ámbito de los Principios de los Derechos Humanos:

22. Reconceptualizar los principios de libertad, seguridad e igualdad, a la luz de las restricciones y las discriminaciones genéricas a que se ven sometidas las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas y que les restringen el ejercicio pleno de sus derechos y libertades fundamentales, ya sea ante la ley, el Estado, la administración de la justicia, la sociedad, como en el ámbito comunal, familiar y personal.

En el ámbito socio-jurídico:

23. Utilizar los mecanismos existentes para asegurar el cumplimiento del artículo 2, parte I, párrafo f, de la *Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* que recomienda “adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que discriminen a las mujeres”, aplicándolo especialmente en el caso de las desarraigadas en su acceso al derecho de asilo y retorno o en los procesos de integración y reintegración.

24. Impulsar políticas y medidas legales inmediatas, que proporcionen soluciones durables en condiciones de seguridad a las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas en materia de asilo e integración, o repatriación voluntaria y reintegración según corresponda, para el ejercicio efectivo de sus derechos civiles, políticos y económicos.

25. Proponer al ACNUR que impulse la adopción de instrumentos jurídicos internacionales y de leyes nacionales para que la persecución por razón del sexo sea considerada como causal de la condición de refugio y del otorgamiento de asilo.

26. Instar al ACNUR a vigilar el ejercicio del derecho a la repatriación libremente consentida por la mujer refugiada, asegurándose de que esté debidamente informada sobre las consecuencias de su decisión, y garantizar igualdad de oportunidades en el acceso a la información y a la participación en la toma de decisiones.

27. Solicitar el acompañamiento del ACNUR y de otras organizaciones en los procesos de retorno y de reinserción, mediando, protegiendo y orientando a las mujeres, y propiciando el intercambio de experiencias en la búsqueda de sus propias soluciones.

28. Garantizar la presencia de funcionarios/as del ACNUR en puestos fronterizos para la recepción de refugiados/as.

29. Asegurar que las comisiones de refugiados que visitan las zonas y países de origen para valorar las condiciones políticas, sociales y económicas del retorno, estén integradas también por representantes de las mujeres.

30. Solicitar al ACNUR el nombramiento de oficiales de protección femeninos que, con enfoque de género, sirvan de interlocutoras de las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas.

31. Impulsar la creación de instancias de asesoría jurídica para solucionar problemas legales relativos a la documentación y que éstas elaboren propuestas de leyes viables y efectivas, o en su defecto, medidas transitorias para resolver los mismos.

32. Establecer mecanismos y procedimientos que garanticen a las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas el adecuado acceso a su propia documentación y a la libre movilidad, tanto en su país de origen como en el de asilo.

33. Garantizar la adopción de medidas concretas para que se entregue a las mujeres desarraigadas la documentación de sus hijos: partidas de nacimiento, registros escolares, cartillas sanitarias y cualquier otro documento necesario para el acceso a servicios.

34. Establecer procedimientos legales de protección a las mujeres indocumentadas para que no se vean forzadas a soportar explotación, violación de sus derechos, indefensión legal y falta de acceso a los servicios.

35. Reconocer la especial situación de las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas pertenecientes a pueblos indígenas y adoptar las medidas específicas que garanticen la no discriminación en relación con su cultura.

36. Promover programas de educación sexual y planificación familiar, desde un enfoque de género para hombres y mujeres, con énfasis en la prevención de los embarazos de adolescentes y los de alto riesgo obstétrico.

37. Impulsar talleres de capacitación para sensibilizar a los varones sobre la necesidad de compartir las responsabilidades familiares y el trabajo doméstico, entendido como un deber de ambos.

38. Promover la integración de comités de vigilancia formados por hombres y mujeres, en los campamentos, asentamientos y comunidades, a los cuales puedan acudir las mujeres que hayan sufrido agresiones, abusos y violaciones intrafamiliares. Impulsar a la vez programas de apoyo, rehabilitación y alternativas de solución a esta problemática.

39. Atender con prioridad a las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas con alto número de dependientes, con hijos discapacitados y/o deficientes, viudas y madres sin cónyuge.

40. Impulsar, cuando fueran necesarios, cambios en las legislaciones, normas y procedimientos jurídicos, a fin de que las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas no sean discriminadas negativamente en su acceso al trabajo remunerado, a la tierra, a la propiedad, a créditos y a los proyectos de desarrollo.

41. Reconocer y promover la organización de las mujeres desarraigadas e impulsar progresivamente su participación en las instancias de toma de decisiones y en la programación y gestión de proyectos.

42. Promover que las entidades gubernamentales y las Organizaciones No Gubernamentales capaciten a las mujeres refugiadas que han decidido integrarse al país de asilo, en materia de legislación del país, derechos de la mujer, servicios y recursos disponibles, así como los procedimientos para acceder a ellos.

43. Difundir la *Guía para la protección de las mujeres refugiadas* en todas las instancias que trabajan con población desarraigada y con organizaciones de mujeres, asegurando el entrenamiento en su manejo. Garantizar la aplicación de estas medidas y verificar su cumplimiento.

44. Propiciar investigaciones que permitan identificar la magnitud de los problemas de violencia que afectan a las mujeres desarraigadas en todos los ámbitos.

45. Instar a los gobiernos a que generen y apliquen medidas para prevenir, controlar y sancionar cualquier actividad irregular, discriminatoria o agresiva, que atente contra la integridad personal de las mujeres desarraigadas y que sean cometidas por funcionarios públicos.

46. Establecer y fortalecer sistemas de registro estadístico sobre la situación de la población refugiada, repatriada y desplazada desglosados por sexo, edad, etnia y procedencia y crear un sistema para la difusión de estos datos.

En el ámbito de las políticas de desarrollo:

47. Incorporar el *enfoque de género* en las políticas de desarrollo, impulsando la transformación de las desigualdades entre los sexos y redefiniendo la situación de las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas como una problemática con implicaciones en las políticas, las estrategias y los proyectos.

48. Proponer que las políticas de desarrollo impacten sobre las causas de la pobreza y de la desigualdad de las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas y sobre sus efectos, impulsando la eliminación de la marginalidad y la

discriminación. Las mujeres desarraigadas deberán ser asumidas como sujetos políticos y agentes económicos importantes para el desarrollo.

49. Considerar el *enfoque de género* en los métodos utilizados para la identificación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos, asegurando asimismo, la participación activa de las mujeres.

II.2.2. Recomendaciones dirigidas a las estrategias

En el ámbito de las Instituciones de Derechos Humanos:

50. Presentar a las instancias pertinentes la recomendación, hecha anteriormente, de reconceptualizar los principios universales de los Derechos Humanos e impulsar su cumplimiento. Los principios reconceptualizados deberán considerar como violatorias de los Derechos Humanos, las restricciones, incumplimientos o discriminaciones contra las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas, tanto en el ámbito público como en el privado.

51. Promover actividades de apoyo a la *Convención Americana Contra la Violencia a la Mujer*, presentada a la Organización de Estados Americanos.

52. Solicitar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y demás organismos relacionados, que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dé una atención prioritaria a las denuncias sobre violación a los Derechos Humanos de las mujeres, y en particular, de las mujeres desarraigadas.

53. Plantear a los organismos regionales de Derechos Humanos la necesidad de capacitar a su personal, hombres y mujeres, sobre el *enfoque de género*, su impacto y formas de incorporarlo a su trabajo.

54. Demandar de los organismos de Derechos Humanos, y de todas las instancias que trabajan con el Derecho Internacional Humanitario, que impulsen y difundan iniciativas de capacitación sobre Derechos Humanos, desde una *perspectiva de género*, en las diferentes estructuras del Estado y, en particular, en las instancias encargadas de la atención a refugiados/as, repatriados/as y desplazados/as.

En los ámbitos socio-jurídicos y económicos:

55. Adoptar medidas para que todas las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas puedan documentarse libremente en lugares cercanos y accesibles, tanto física como económicamente, a través de mecanismos sencillos y ágiles.

56. Proponer la revisión de las normas de inscripción en los registros públicos, para garantizar que no haya diferencias en la inscripción entre los hijos de uniones de hecho y de derecho.

57. Establecer procedimientos concretos que garanticen la privacidad y confianza de las mujeres desarraigadas durante el proceso de elegibilidad y documentación. Asimismo, el personal responsable de estas tareas deberá respetar su testimonio y ofrecer seguridad y comprensión ante su temor, su silencio o desconocimiento.

58. Impulsar procesos de formación y capacitación sobre el *enfoque de género*, para que el personal mencionado en el párrafo anterior ofrezca información clara y accesible durante las entrevistas a las mujeres desarraigadas. Tomar en cuenta en estas entrevistas la diversidad étnica.

59. Diseñar estrategias que faciliten a las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas, el acceso a los servicios básicos y beneficios sociales (educación, salud, capacitación, empleo, créditos, proyectos de desarrollo, etc.), así como a los mecanismos de seguridad y protección que impidan los riesgos del chantaje y/o de la prostitución.

60. Adoptar medidas que impidan la discriminación de las mujeres desarraigadas en materia de empleo, capacitación, salarios y acceso al crédito, en las instancias donde se formulan y ejecutan las políticas y estrategias económicas y sociales.

61. Impulsar programas dirigidos a la prevención de la violencia doméstica.

62. Promover, donde sea necesario, propuestas de revisión de las legislaciones laborales, códigos de trabajo, códigos de familia, código civil, legislaciones penales y procesales penales, desde una perspectiva de género, que permitan superar las restricciones, limitaciones y discriminaciones de que son objeto las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas.

63. Alcanzar la igualdad en el derecho a la educación de niños y niñas, tanto en lo que se refiere a su participación en los diferentes tipos de centros educativos, como en la obtención de los mismos niveles académicos.

64. Incorporar, en los programas de capacitación, actividades de concientización en relación con el carácter desigual de los roles entre hombres y mujeres, la falta de equidad en el reparto de responsabilidades domésticas y en el uso y control de los recursos familiares, bajo la consideración de que la exclusividad del trabajo doméstico es una limitación para la participación de la mujer en actividades políticas, económicas y sociales.

II.2.3. Recomendaciones a los proyectos

65. Reconocer la educación formal y no formal como un instrumento fundamental para la transformación de la situación de desigualdad que enfrentan las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas. Para ello, deberán programarse actividades educativas que comprendan:

- Capacitación técnica en habilidades, profesiones y actividades que no sean las tradicionales de mujeres.
- Capacitación en administración y gestión comercial.
- Capacitación en procesos de organización para el trabajo y sobre Derechos Laborales.
- Información sobre los Derechos de la Mujer.
- Información sobre Derechos Humanos, legislación y protección.
- Capacitación sobre identidad de género y roles sociales.

66. Formular y ejecutar proyectos que garanticen los derechos laborales de las mujeres, y revisar los que ya se han iniciado.

67. Impulsar la creación de talleres de formación y capacitación para las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas para que desde una *perspectiva de género*, conozcan los Derechos Humanos y Civiles que amparan a las mujeres, los mecanismos que les permiten hacer uso de ellos y los procedimientos para poner de manifiesto el cumplimiento, el incumplimiento y la discriminación de que puedan ser objeto.

68. Promover que todos los proyectos generadores de ingresos y/o de desarrollo integren, junto a los objetivos y actividades de producción, metas estratégicas dirigidas a mejorar la posición social desigual que ocupan las mujeres desarraigadas.

69. Proponer que todos los proyectos y actividades generadores de ingresos que involucren a mujeres cuenten con servicios de atención a los niños; capacitación técnico-administrativa y de organización para el trabajo; información y acceso a trámites bancarios, crediticios, comerciales, de mercado, etcétera.

70. Formular proyectos de crédito que tomen en consideración sus condiciones específicas, estipulando requisitos adaptados a sus posibilidades reales en materia de: pagos, plazos, procedimientos, tramitación, mercado y que, a su vez, tengan en cuenta su situación personal.

71. Incorporar, además de los servicios médicos tradicionales, atención a servicios de salud mental y psíquica de las mujeres desarraigadas; y difundir la existencia de estos servicios a través de información asequible.

72. Garantizar que las mujeres desarraigadas tengan acceso a los servicios básicos, tales como agua potable, entubada y cercana, electricidad, servicios sanitarios, vivienda, etcétera.

II.3. Acuerdos de seguimiento

73. El proceso FOREFEM y las recomendaciones del I Foro Regional permiten complementar, en lo que se refiere a la problemática de las mujeres refu-

giadas, repatriadas y desplazadas, el Plan de Acción Concertado de CIREFCA, que a su vez forma parte del capítulo sobre refugiados y desplazados, contenido en el Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (PEC).

74. Se considera, por lo tanto, que los mecanismos de seguimiento y promoción de CIREFCA son un instrumento adecuado para que las recomendaciones de este I Foro Regional puedan ser llevadas a cabo.

75. Siendo FOREFEM un proceso auspiciado por el ACNUR y el PNUD, que pretende además coadyuvar a incorporar un *enfoque de género* en las políticas, estrategias y proyectos de ambas agencias, y en todo el trabajo que están realizando en la región, los Gobiernos, los organismos de cooperación bilaterales y multilaterales, las Organizaciones No Gubernamentales y las instituciones académicas, el I Foro Regional propone establecer un mecanismo de seguimiento para garantizar el cumplimiento de las recomendaciones.

76. Para ello se encomienda al Comité Organizador de FOREFEM constituirse en Comité de Seguimiento Regional, para que, junto con los grupos que se han involucrado en el proceso FOREFEM en cada uno de los países, se conviertan en la instancia impulsora del mismo.

77. Se pide al Comité de Seguimiento presente esta Declaración y Compromiso de FOREFEM a las instancias pertinentes en el ACNUR y en el PNUD, para recoger sus sugerencias, obtener su apoyo y asegurar el cumplimiento de estas recomendaciones. Posteriormente deberá ser presentada a otros organismos del Sistema de las Naciones Unidas que, por su área de trabajo, puedan apoyar en la ejecución de dichas recomendaciones.

78. Se solicita al ACNUR y al PNUD que las recomendaciones que contiene este documento sean presentadas al Comité de Seguimiento de CIREFCA, para que, a su vez, puedan ser llevadas a la II Reunión Internacional de este Comité, que se celebrará en San Salvador, los días 7 y 8 de abril de 1992, a fin de que sean consideradas como parte integral del Plan de Acción Concertado de CIREFCA.

79. Como primera actividad, el Comité de Seguimiento de FOREFEM elaborará un Programa de trabajo, partiendo de los lineamientos y de las recomendaciones recogidas en este I Foro Regional.

80. El Comité de Seguimiento recogerá en un informe-memoria, entre otros, las recomendaciones elaboradas en cada mesa de trabajo del I Foro Regional, para que sirva a cada participante como instrumento de apoyo en el seguimiento del proceso FOREFEM.

Ciudad de Guatemala, 1992

CAPÍTULO IV

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE REFUGIADOS CENTROAMERICANOS (CIREFCA)

Ciudad de Guatemala, 1989

DECLARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN CONCERTADO EN FAVOR DE LOS REFUGIADOS, REPATRIADOS Y DESPLAZADOS CENTROAMERICANOS

Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos
(CIREFCA), Ciudad de Guatemala, 1989

I. DECLARACIÓN

Los Gobiernos de los Estados representados en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, celebrada en la ciudad de Guatemala del 29 al 31 de mayo de 1989.

Teniendo presente la trascendencia del Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica,¹ suscrito por los cinco Presidentes Centroamericanos en la ciudad de Guatemala, el 7 de agosto de 1987, y en especial el contenido de su numeral 8.

Recordando el Comunicado de San Salvador sobre los Refugiados Centroamericanos, de 9 de septiembre de 1988,² la Resolución 43/118 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 8 de diciembre de 1988, titulada “Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos”, y la resolución de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos titulada “Los Refugiados Centroamericanos y los Esfuerzos para la Solución de sus Problemas”, del 19 de noviembre de 1988.³

Teniendo plenamente en cuenta la Declaración Conjunta de los Presidentes Centroamericanos suscrita en el Departamento de La Paz, El Salvador, el 14 de febrero de 1989, en el que ofrecen su decidido apoyo a la Conferencia.

Tomando nota de otras manifestaciones de apoyo recibidas, en particular por parte de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países centroamericanos, del Grupo de Contadora y de la Comunidad Económica Europea en la Declaración Política y en el Comunicado Económico Conjunto de la Reunión San José V, celebrada en San Pedro Sula, Honduras, los días 27 y 28 de febrero de 1989.

Reconociendo la importancia que tiene, dentro del esfuerzo global de las Naciones Unidas en favor de la región, el Plan Especial de Cooperación Eco-

¹ A/42/521-S/19805.

² A/C3./43/6, anexo.

³ OEA/Ser. P-AG/doc.2370/88/Rev. 1.

nómica para Centroamérica,⁴ adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 42/231, de 12 de mayo de 1988, cuyo capítulo sobre refugiados y desplazados, deberá ser complementario en la puesta en marcha del Plan de Acción de la Conferencia.

Teniendo presente que el esfuerzo concertado en favor de las soluciones duraderas a los problemas de los refugiados, repatriados y desplazados requiere el apoyo, cooperación y coordinación de los gobiernos afectados e interesados, y de las diferentes organizaciones internacionales involucradas, en particular de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Constatando que desde el inicio de los conflictos en la región, más de un cuarto de millón de centroamericanos han salido de sus países de origen y han recibido protección y asistencia como refugiados en los países vecinos, especialmente a través de la encomiable labor desempeñada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Constatando asimismo que la crisis centroamericana no solamente ha causado el éxodo de refugiados que han sido identificados, reconocidos y asistidos como tales, sino que también ha generado el desplazamiento tanto interno como externo de un número de personas considerablemente mayor al de los refugiados y que requieren igualmente de atención.

Preocupados por el intenso sufrimiento humano causado por este desarraigo masivo de poblaciones, que ha tenido por añadidura un impacto negativo en las poblaciones que los acogen y en los servicios y recursos naturales, entre otros, de que disponen en los países por los que transitan.

Declaran lo siguiente:

1. *Expresan su viva preocupación* por la existencia de cientos de miles de refugiados y desplazados centroamericanos, cuyo sufrimiento constituye una de las más dolorosas consecuencias de la crisis en la región y un drama humano que es imperativo atender;

2. *Destacan* la encomiable actitud humanitaria y apolítica de los países que, con la ayuda de la comunidad internacional, y especialmente la de los países cooperantes, han brindado oportuna protección y asistencia a las personas afectadas;

3. *Reafirman* su compromiso de favorecer el retorno voluntario de los refugiados y otras personas desplazadas por la crisis, en condiciones de seguridad y dignidad personal, que les permita reanudar una vida normal;

4. *Confirman igualmente* que la asistencia internacional se otorga con las mismas bases humanitarias y estrictamente apolíticas;

⁴ A/42/949, anexo.

5. *Reafirman asimismo* la importancia que tiene para los países de la región la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados⁵ y Protocolo de 1967,⁶ y para los países que son parte, los instrumentos regionales en materia de asilo y Derechos Humanos, en el marco de la generosa tradición latinoamericana de asilo;

6. *Reiteran su compromiso* de promover el respeto a los principios fundamentales de protección de refugiados y los demás principios que atañen a los derechos inherentes a la persona humana;

7. *Reiteran* la importancia del principio según el cual los refugiados tienen el deber de respetar y cumplir con la legislación del país de asilo, incluyendo las disposiciones legales para el mantenimiento del orden público;

8. *Confirman* la obligación de los refugiados de abstenerse de realizar actividades susceptibles de afectar el carácter estrictamente civil y humanitario de los campamentos y asentamientos, así como cualquier acción incompatible con el proceso de pacificación regional;

9. *Toman nota* de la contribución que para los países de la región tiene la Declaración de Cartagena sobre los refugiados,⁷ que amplía los principios y criterios pertinentes para la protección y asistencia a los refugiados en la región y sirve de guía y orientación para estos Estados;

10. *Toman nota* también de la importancia para los países de la región del documento sobre *Principios y Criterios* para la Protección y Asistencia de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina⁸ que puede constituir una fuente de información y orientación para todos los Estados interesados;

11. *Notan con satisfacción* la voluntad de los Estados afectados de incluir de manera prioritaria las propuestas de solución para refugiados, repatriados y desplazados, presentadas a la Conferencia en el marco de sus programas nacionales de desarrollo;

12. *Reconocen* que la inclusión de las solicitudes específicas a los problemas de los refugiados, repatriados y desplazados dentro del marco de la estrategia de desarrollo económico y social, propiciará el éxito del Plan de Acción;

13. *Confirman* que además del compromiso formal y prioritario con respecto a los refugiados y repatriados, de conformidad con los instrumentos internacionales pertinentes y los principios fundamentales de la Protección Internacional, la Comunidad Internacional está dispuesta, en virtud de los principios

⁵ United Nations, *Treaty Series*, núm. 2545, vol. 189, p. 137.

⁶ *Ibid.*, núm. 8791, vol. 606, p. 267.

⁷ OEA/Ser.L/V/II. 66, doc. 10, rev. 1, pp. 190-193.

⁸ CIREFCA/89/9.

de Humanidad y de Solidaridad, a contribuir con las soluciones en favor de las personas desplazadas;

14. *Subrayan* la importancia de que las mencionadas propuestas den con prioridad la debida atención a las necesidades particulares de la mujer y el niño refugiados;

15. *Reconocen* el papel crucial que desempeñan las comisiones tripartitas, integradas por representantes del país de asilo, del país de origen y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en facilitar y promover la repatriación voluntaria de los refugiados;

16. *Confirman* la necesidad de que el tratamiento y las soluciones en favor de los refugiados, repatriados y desplazados se desarrollen sobre bases estrictamente humanitarias, con el concurso y respeto de todas las partes involucradas, reflejados en el compromiso formal contenido en el Comunicado de San Salvador de 9 de septiembre de 1988;

17. *Reconocen* la positiva contribución que han brindado Organizaciones No Gubernamentales en materia de asistencia a las poblaciones afectadas y las exhortan a que incrementen sus esfuerzos en favor de éstas, en el marco establecido por los gobiernos correspondientes;

18. *Subrayan* la importancia de varios proyectos actuales acerca de refugiados, repatriados y desplazados que se realizan en los países afectados, incluyendo, entre otros, los esfuerzos actuales del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Comité Internacional de la Cruz Roja, así como de las Organizaciones No Gubernamentales; los programas de asistencia bilateral de los países cooperantes; y de conformidad con el Plan Especial de Cooperación Económica para América Central, el Programa en favor de las Personas Desplazadas, Refugiados y Repatriados;

19. *Expresan su profundo reconocimiento* al Secretario General de las Naciones Unidas por su valioso apoyo en la preparación de la Conferencia;

20. *Reconocen* la importante contribución de los organismos del Sistema de las Naciones Unidas y de otras organizaciones intergubernamentales a la preparación de la Conferencia;

21. *Destacan* la encomiable colaboración de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con los gobiernos de los países afectados, en las diversas fases de la preparación de la Conferencia y, en particular, en la elaboración de las propuestas de solución en beneficio de las poblaciones afectadas;

22. *Reconocen* que las soluciones a los problemas de los refugiados, repatriados y desplazados forman parte integrante de los esfuerzos de paz, de democratización y de desarrollo que se realizan en la región;

Y, por lo tanto:

23. *Aprueban* de conformidad con el principio de solidaridad internacional, las orientaciones del Plan de Acción Concertado en Favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos, que figura a continuación, apoyan sus principios y objetivos, lo consideran un marco inicial prometedor para actividades futuras y, por tanto, reafirman así su compromiso de contribuir al logro de una paz firme y duradera en Centroamérica;

24. *Deciden* examinar con espíritu favorable los proyectos presentados a la Conferencia por los países afectados y explorar todas las fuentes posibles para lograr su financiamiento;

25. *Recomiendan* que la comunidad internacional otorgue mayor atención y apoyo a la problemática de los desplazados y que, para tal efecto, el Secretario General de las Naciones Unidas asigne, después de consultas con los Estados Miembros, las responsabilidades correspondientes;

26. *Toman nota* de la decisión de los países afectados de difundir el documento sobre *Principios y Criterios* para la Protección y Asistencia de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina, para ser utilizado como fuente de información;

27. *Toman nota* con beneplácito de los mecanismos de promoción y seguimiento descritos en el Plan de Acción.

II. PLAN DE ACCIÓN CONCERTADO EN FAVOR DE LOS REFUGIADOS, REPATRIADOS Y DESPLAZADOS CENTROAMERICANOS

Introducción

1. El Comunicado de San Salvador del 9 de septiembre de 1988, mediante el cual se convoca a la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, establece la necesidad de que se formulen, sobre bases humanitarias y apolíticas, planes y programas de acción nacionales en favor de los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos para encontrar soluciones concretas a sus graves problemas.

2. Con este propósito, los gobiernos de los países afectados han elaborado, a nivel nacional, un diagnóstico pormenorizado del fenómeno de los desplazamientos masivos que han tenido lugar en la región, a partir de los cuales han preparado el presente Plan de Acción. En la primera parte que contiene la estrategia, se describen los objetivos básicos, fundamento y programas propuestos para alcanzar soluciones a los problemas de los refugiados, los repatriados

y los desplazados centroamericanos. En la segunda parte se establecen los mecanismos de seguimiento y promoción del Plan de Acción.

PRIMERA PARTE

Estrategia

A. La situación actual

3. Durante los últimos diez años, casi dos millones de centroamericanos se han desplazado en la región como resultado de la crisis prevaleciente. En este mismo periodo, se han puesto en práctica numerosos programas de asistencia que han aliviado considerablemente la situación de las personas afectadas. En algunos casos, se han establecido soluciones duraderas; no obstante, para la mayoría de las poblaciones desarraigadas, se deben proponer alternativas viables y definitivas.

4. Forman parte de la población desarraigada, en primer lugar, un grupo particularmente vulnerable de casi 150 mil personas reconocidas y asistidas como refugiados. La gran mayoría de éstos han sido acogidos en Costa Rica (41 mil), Honduras (37 mil) y México (43 mil), con menores aunque significativas cantidades en Belice, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Estas cantidades, sin embargo, no toman en cuenta a aquellas personas que, si bien responden a los criterios establecidos, no han solicitado su reconocimiento y asistencia como refugiados y se encuentran dispersos en prácticamente todos los países de la región.

5. A ellos se añade, en segundo lugar, otro grupo de personas, los repatriados, que necesitan igualmente asistencia para lograr soluciones duraderas. Se trata de personas que, habiendo sido refugiados con anterioridad, decidieron voluntariamente regresar a su país de origen. De acuerdo con las cifras proporcionadas por los gobiernos respectivos, existen en la región 13,500 guatemaltecos, 35 mil nicaragüenses y 13 mil salvadoreños.

6. El conflicto y la crisis han provocado igualmente el desplazamiento de un tercer grupo muy importante de personas que permanecen dentro de su propio país sin hogar y sin medios de subsistencia. Estos se denominan desplazados internos y, aunque se encuentran sujetos a la jurisdicción y protección de las autoridades de sus propios países, requieren también de asistencia especial.

7. Además, entre la población afectada por la crisis, se encuentra fuera de su país otro grupo, que concita la atención por su situación de desarraigo y por la carga adicional que puede significar a las comunidades donde se encuentra. Se trata de personas que con independencia de si su vida, seguridad o libertad

haya sido amenazada o no por el conflicto, su subsistencia o la posibilidad de llevar a cabo una vida normal han sido imposibilitadas en razón de la crisis. Cuando estas personas se han visto, en consecuencia, compelidas a abandonar sus hogares y a albergarse en un país vecino, reciben la denominación, a efectos de este plan de acción, de desplazados externos, situación que merece, sin duda, un análisis jurídico y social más detenido.

8. Aunque la magnitud del desplazamiento es difícil de medir con exactitud, se considera que, excluyendo el número de refugiados asistidos, éste afecta a 1.8 millones de personas ubicadas en todos los países del área, ya sea porque se vieron obligadas a cruzar una frontera internacional —dentro de quienes pueden incluirse refugiados que no han sido reconocidos como tales— o porque abandonaron sus hogares manteniéndose dentro de su propio país.

B. Objetivos básicos

9. Desde que empezó el éxodo de refugiados centroamericanos, los países afectados han respondido brindándoles asistencia de emergencia y otro tipo de asistencia básica, con miras a satisfacer sus necesidades inmediatas y, en algunos casos, a hacer posibles soluciones duraderas. Si bien se ha aliviado el sufrimiento humano y se han superado situaciones de emergencia, muchos refugiados viven aún en condiciones precarias. Uno de los objetivos de este Plan de Acción es buscar, en la medida de las posibilidades de los países afectados, soluciones duraderas para superar esta situación.

10. Se desprende de este objetivo fundamental el deber de respetar, en primer lugar, el derecho de los refugiados a regresar voluntariamente a su país de origen para reanudar una vida normal. Por consiguiente, se busca promover ante todo la repatriación voluntaria que constituye la solución por excelencia. Mientras no existan las condiciones para hacerla posible, el Plan de Acción se propone ayudar a los refugiados a desempeñar un papel más amplio y positivo en los países de recepción en espera de su repatriación voluntaria, favoreciendo, cuando las condiciones lo permitan, la apertura de los campamentos y su interacción con la comunidad. Propone además buscar alternativas de solución para aquellos refugiados que se encuentran dispersos fuera de los campamentos. En casos excepcionales, cuando por motivos de protección, algunos refugiados no pueden permanecer en su país de asilo, se considera la posibilidad de reasentamiento en un tercer país.

11. Aunque los refugiados pueden brindar —en algunos casos ya lo han hecho— una contribución positiva a las comunidades locales durante su permanencia en ellas, es indudable que su presencia masiva ha producido o puede producir efectos negativos en los sectores laboral, social, económico y eco-

lógico del país de asilo, que deben ser especialmente considerados. Para esto último, debe procurarse que los programas correspondan a las características de la zona y se proyecten tomando en consideración los niveles de vida de la población del país de acogida. En razón de los mencionados efectos negativos, el Plan de Acción está encaminado también a remediar esta situación y, de ser posible, a mejorar las condiciones de las comunidades afectadas. La experiencia reciente ha demostrado que, con sentido de equidad, los programas de cooperación internacional en favor de los refugiados en zonas rurales deben beneficiar también a la población que los acoge.

12. Por lo que se refiere al grupo de desplazados, el Plan de Acción pretende mejorar su situación para que vuelvan a tener una vida normal y productiva en sus lugares de origen, cuando esto sea posible.

C. Fundamentos del Plan de Acción

13. El Plan de Acción se sustenta en los siguientes fundamentos:

- a) Los países afectados consideran que tanto el compromiso de alcanzar el restablecimiento de la paz en la región, como la formulación de propuestas de solución en beneficio de las poblaciones afectadas, forman parte integral de los esfuerzos de pacificación regional y desarrollo de la zona.
- b) Los pasos que se han dado hacia la paz constituyen la base del planteamiento de soluciones en favor de los refugiados, repatriados y desplazados que se inscriben en el marco del Procedimiento para Establecer una Paz Firme y Duradera en Centroamérica (Esquipulas II), firmado por los Presidentes Centroamericanos el 7 de agosto de 1987 y reafirmado en la Declaración Conjunta de los Presidentes Centroamericanos, suscrita en el Departamento de la Paz, El Salvador, del 14 de febrero de 1989.
- c) El tratamiento de los problemas de los refugiados, repatriados y desplazados, y las propuestas para su solución deben continuar desarrollándose sobre bases estrictamente humanitarias y apolíticas; en este contexto, los Estados se guían primordialmente por la solidaridad con la persona necesitada y por el imperativo de buscar soluciones humanas a sus problemas, dando prioridad a la preservación de la vida y la integridad de la persona por encima de cualquier otra consideración.

14. Los Estados afectados reiteran su adhesión a los principios fundamentales de Derechos Humanos y protección de refugiados, en especial el de *no devolución* y *no discriminación, expulsión o detención* de éstos por motivo de

su ingreso ilegal al territorio del país donde se encuentran. Asimismo, ratifican que en la región se mantiene vigente la institución del asilo.

15. De igual manera, los países afectados reiteran la importancia del principio según el cual los refugiados tienen el deber, como cualquier otra persona, de respetar y cumplir las leyes y reglamentos del país de asilo, inclusive las disposiciones legales para el mantenimiento del orden público. Los refugiados, por su parte, tienen asimismo la obligación de abstenerse de cualquier actividad susceptible de afectar el carácter estrictamente civil y humanitario de los campamentos y asentamientos, y de abstenerse igualmente de realizar acciones incompatibles con el proceso de pacificación regional.

16. Para asegurar el éxito del Plan de Acción, los países afectados se proponen vincular la solución a los problemas de los refugiados, repatriados y desplazados con el desarrollo económico y social de la región.

D. Programa de tres años para la región

17. Para alcanzar los objetivos señalados, los países afectados han reorientado o consolidado sus políticas en materia de refugiados, repatriados y desplazados, con el propósito de proponer programas y proyectos para los próximos tres años. Las políticas en las que se basan tales propuestas tomadas en su conjunto, constituyen la estrategia global adoptada por los Estados que se expone a continuación.

18. Esta estrategia tiene un carácter dinámico en la medida en que las propuestas presentadas por los países afectados se basan en un análisis de la situación actual en la región. La ejecución del Plan de Acción se evaluará a la luz de la realidad de la región a través de los mecanismos establecidos en la segunda parte del Plan de Acción.

1. Programas en favor de los repatriados

19. Los programas de repatriación voluntaria contienen proyectos multisectoriales destinados a lograr la reintegración de los repatriados a sus comunidades. Estos programas responden a:

- a) Las necesidades de los repatriados que reciben asistencia inmediata y, en algunos casos, asistencia para la rehabilitación. El Plan de Acción pretende lograr su reintegración económica y social, beneficiando igualmente a la comunidad a la que retornan.
- b) Las necesidades de los futuros repatriados y de las comunidades receptoras con un enfoque integral que comienza con el proceso de retorno y

termina con la reintegración. El Plan de Acción prevé apoyo a las comunidades del país de origen para crear las condiciones mínimas para el retorno, aun antes de que éste se produzca. La ejecución total o parcial de los programas de repatriación voluntaria dependerá del retorno efectivo de los repatriados.

20. Los proyectos presentados hasta el momento de la elaboración del Plan de Acción se proponen lograr la reintegración en El Salvador de unos 13 mil repatriados y otros 8 mil futuros repatriados (CIREFCA/89/4, proyecto núm. 2 y proyectos Núms. 1 y 2); y 35 mil repatriados, así como 31 mil futuros repatriados en Nicaragua (CIREFCA/89/8, proyectos núms. 1 y 3 a 7).

21. Estos programas reflejan el compromiso de continuar respetando:

- a) El derecho de los refugiados a regresar a su país de origen y de recibir información sobre la situación imperante que les permita decidir libremente sobre su retorno.
- b) El carácter voluntario e individualmente manifestado de la repatriación.
- c) La necesidad de que la repatriación se lleve a cabo en condiciones de seguridad y dignidad.
- d) La facultad del refugiado de escoger el lugar de destino en su país, así como su libertad de movimiento y la libre elección del lugar de residencia, en iguales condiciones a sus connacionales.
- e) La no discriminación por haber buscado asilo.
- f) El acceso a los medios de subsistencia y a la tierra, en las mismas condiciones que sus connacionales.
- g) Los valores étnicos y culturales respectivos.
- h) La labor del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en favor de los repatriados y su acceso a ellos.

Los derechos a que se hace referencia en este párrafo se ejercerán en el marco de la legislación vigente en cada país.

22. Los programas tienden, asimismo, a regularizar la situación de los repatriados en lo que se refiere al otorgamiento de documentos de identidad y al registro de nacimientos, matrimonios, fallecimientos u otros actos acaecidos en el país de asilo referidos al estado civil de las personas. Igualmente, propician el acceso a la nacionalidad de los hijos de los repatriados nacidos en el extranjero y de sus cónyuges extranjeros, cuando éstos así lo deseen, y facilitan el reconocimiento de los estudios realizados en el país de asilo.

23. El carácter humanitario y apolítico de la asistencia internacional en favor de la repatriación voluntaria deberá ser respetado por todas las partes involucradas durante todo el proceso de repatriación.

2. Programas en favor de los refugiados

24. El Plan de Acción permitirá eventualmente a los refugiados desempeñar un papel más amplio y positivo en el país receptor y, en aquellas situaciones en que las autoridades lo dispongan, iniciar un proceso de integración. Ello redundará en beneficio mutuo de los refugiados y de las poblaciones que los acogen. El Plan de Acción incluye proyectos integrados, a menudo sobre bases comunitarias, con miras a superar el aislamiento de los refugiados y de los programas que se han venido ejecutando.

25. El Plan de Acción prevé, en Costa Rica, la incorporación laboral de unos 20 mil refugiados urbanos y semiurbanos, así como el descongestionamiento de los campamentos en beneficio de otros 10 mil refugiados; en El Salvador, la asistencia para la integración socioeconómica de 1,500 refugiados (CIREFCA/89/4, proyecto núm. 1); y en Honduras el desarrollo para 37 mil refugiados (CIREFCA/89/2, proyectos núms. 1, 2 y 4). Además, el Plan de Acción, en México, propende a la autosuficiencia e integración de 20 mil refugiados en Campeche y Quintana Roo, y a la autosuficiencia gradual de otros 23 mil refugiados en Chiapas (CIREFCA/89/7, proyectos núms. 1 y 2); en Nicaragua, a la integración socioeconómica de mil refugiados (CIREFCA/89/8, proyecto núm. 2); y en Belice, a la integración de 5 mil refugiados (CIREFCA/89/5, proyectos núms. 1 a 7). Por su parte, el gobierno de Guatemala está preparando actualmente proyectos en favor de los refugiados que se encuentran en su país.

26. Estos proyectos se fundamentan en la voluntad expresada por los gobiernos de emprender acciones en favor de la población refugiada que, en lo posible, se adapten a los niveles de vida prevalecientes en las comunidades de acogida y benefician a la población local. Entre otras iniciativas, se destacan la ampliación de las oportunidades laborales, el fortalecimiento de los servicios públicos, la conservación de los recursos naturales y el enriquecimiento del patrimonio cultural, con pleno respeto a los valores étnicos de las poblaciones en cuestión. Teniendo en cuenta la opción de la repatriación voluntaria, las posibilidades de contribuir al intercambio con las comunidades de origen de los refugiados serán consideradas en el ámbito de los esfuerzos tripartitos que con tal propósito se han puesto en marcha.

27. De conformidad con las legislaciones vigentes, los gobiernos de los países de asilo se proponen regularizar la situación migratoria de los refugiados. A estos efectos, se han previsto fondos en varios proyectos para reforzar las instituciones gubernamentales encargadas de supervisar la coordinación y ejecución de las políticas de los gobiernos en materia de refugiados. En dos países se han desarrollado proyectos especiales para satisfacer dichas necesidades (CIREFCA/89/2, proyectos núms. 5 y 6; CIREFCA/89/5, proyecto núm. 4).

3. Programas en favor de personas desplazadas internas y externas

28. El número de desplazados internos centroamericanos es mucho mayor que el de los refugiados, y sus necesidades pueden ser tan importantes como las de éstos. En el contexto de la búsqueda de las soluciones a los problemas causados en la región por los desplazamientos masivos, los países afectados han incluido también esta categoría de personas como beneficiarios de los proyectos de desarrollo multisectoriales. Una vez más, como en el caso de los demás grupos de beneficiarios, el programa encaminado a lograr la integración de los desplazados utiliza un enfoque integral para alcanzar su meta y beneficiar también a las comunidades en las que los desplazados internos se encuentran.

29. Los proyectos contemplados en el Plan de Acción se dirigen a una parte de la población de desplazados internos y prevén, por el momento, asistencia integral a 43 mil desplazados internos en El Salvador (CIREFCA/89/4, proyecto núm. 4); asistencia inmediata a unos 12,500 desplazados internos en Guatemala (CIREFCA/89/3, proyectos núms. 1 y 2); y asistencia integral a unos 90 mil desplazados internos en Nicaragua (CIREFCA/89/8, proyectos núms. 1 y 3 a 7).

30. Estos proyectos reflejan la necesidad de otorgar un tratamiento humanitario a los desplazados internos que supone, en principio, propiciar el retorno a sus hogares y la reconstrucción de sus comunidades, o en su caso su ubicación en otras áreas del territorio nacional, o en los lugares en donde actualmente se encuentran. En cualquiera de estas posibilidades, el propósito común es la integración de los desplazados internos y su participación en condiciones de igualdad a sus connacionales en el proceso de desarrollo.

31. El Plan de Acción contempla, asimismo, atención a los desplazados externos. Los proyectos correspondientes incluyen el mejoramiento de la infraestructura y apoyo a los sectores más afectados por la presencia masiva de desplazados externos, así como atención integral y multisectorial para 100 mil desplazados externos en Costa Rica (CIREFCA/89/6, proyecto núm. 3); y una asistencia similar beneficiando a 37 mil desplazados externos en Honduras (CIREFCA/89/2, proyecto núm. 3).

32. Estos proyectos en beneficio de los desplazados externos reflejan la necesidad de otorgarles un tratamiento humanitario y una atención integral y multisectorial, considerando también la creación de condiciones para que puedan desarrollar una vida normal. En la medida en que los desplazados externos regresan voluntariamente a su país, el Plan de Acción se propone facilitarles el acceso a los programas en favor de los repatriados.

SEGUNDA PARTE

Mecanismos de seguimientos y promoción

A. La Conferencia y el Programa Especial de Cooperación Económica para Centroamérica

33. Tomando en cuenta que la preparación del Plan de Acción ha permitido actualizar y complementar el capítulo sobre refugiados y desplazados contenido en el Programa Especial de Cooperación Económica para Centroamérica, se considera que la combinación de objetivos humanitarios y de desarrollo requiere de un mecanismo de seguimiento, capaz de enfocar debidamente las necesidades de las poblaciones beneficiarias y resolverlos de manera ágil y flexible.

34. Lo anterior reclama un mecanismo flexible para el seguimiento y la promoción, capaz de alcanzar decisiones en el plano nacional mientras promueve el apoyo internacional, utilizando los instrumentos ya definidos en el Programa Especial de Cooperación Económica para Centroamérica para programas sectoriales y proyectos específicos. Como resultado, los países afectados adoptan los mecanismos de seguimiento y promoción que se describen a continuación, que permitirán instrumentar los objetivos y propuestas específicas contenidos en el Plan de Acción, así como la movilización de la cooperación internacional con la colaboración de la Oficina del Secretario General de las Naciones Unidas, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

B. Mecanismos a nivel nacional

35. Se establecerá en cada país un Comité Nacional de Coordinación integrado por las autoridades nacionales competentes; dicho comité facilitará la formulación detallada de los proyectos propuestos y contará con el apoyo y la contribución del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y será el responsable para la aprobación final de los proyectos. Para la puesta en práctica de tales proyectos, se buscarán los recursos necesarios que serán canalizados a través de las vías que los gobiernos acuerden, considerando los procedimientos de los países cooperantes, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, o de otros organismos internacionales. El Comité Nacional elaborará, igualmente, los informes sobre la ejecución del Plan de Acción en su país.

36. Asimismo, el Comité Nacional establecerá y promoverá una coordinación regular y ágil entre las agencias nacionales e internacionales ejecutoras, y de las Organizaciones No Gubernamentales que participen en la planeación o en la ejecución de los proyectos incluidos en el Plan de Acción.

37. Además, el Comité podrá establecer a nivel nacional, grupos de apoyo con la participación de las autoridades nacionales, de los representantes de los países cooperantes, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de otras agencias internacionales e instituciones financieras interesadas y de las Organizaciones No Gubernamentales. Los grupos de apoyo se reunirán regularmente y tendrán por objeto asegurar consultas periódicas para el seguimiento, promoción y movilización de apoyo y recursos; según lo decida cada gobierno, los grupos de apoyo colaborarán con el Comité Nacional de coordinación en la preparación de los informes sobre la ejecución del Plan de Acción.

38. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo brindarán conjuntamente, de modo continuo, la cooperación necesaria al Comité Nacional, coadyuvando en las tareas de búsqueda de recursos para todos los proyectos contenidos en el Plan de Acción. El papel de cada organización dependerá de la población específica, del tipo de actividad considerada y de su mandato en coordinación con el Comité Nacional.

C. Apoyo de instancias tripartitas

39. Las instancias tripartitas que los países de asilo, los países de origen y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados han puesto en marcha para facilitar y promover la repatriación voluntaria apoyarán las acciones que en este ámbito se ejecuten en cumplimiento del Plan de Acción, propiciando la comunicación, coordinación y evaluación a que haya lugar.

D. Mecanismos a nivel internacional

40. Los países afectados de la región, con el apoyo de la Oficina del Secretario General de las Naciones Unidas, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, continuarán actuando en conjunto a nivel internacional constituidos en el Comité de Seguimiento de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo brindarán las facilidades necesarias para la realización de las actividades del Co-

mité de Seguimiento. Bajo la presidencia rotativa de cada gobierno, el Comité de Seguimiento de CIREFCA se reunirá cuando menos una vez al año para evaluar la aplicación del Plan de Acción y coordinar las actividades de apoyo adicionales. A tal efecto, recibirá los informes de los Comités Nacionales de Coordinación cuyos representantes se reunirán en sesiones preparatorias previas a la Reunión del Comité de Seguimiento.

41. El Comité de Seguimiento invitará a una reunión anual a representantes de los países y otras entidades interesadas, con el propósito de ponerles en conocimiento del contenido de los informes de los Comités Nacionales, hacer una evaluación conjunta de los progresos realizados en la ejecución del Plan de Acción, promover el apoyo y movilización de recursos y concretar compromisos de financiamiento y cooperación.

42. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados comunicará las conclusiones de estas reuniones en sus informes al Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado y a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, de conformidad con la Resolución 43/118 de la Asamblea General. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo presentará informes a su Consejo de Administración y a las distintas instancias comprendidas dentro de los mecanismos de ejecución del Programa Especial de Cooperación Económica para Centroamérica, en lo que se refiere a los países beneficiarios de este último.

43. Los Comités Nacionales de los países centroamericanos enviarán los informes sobre el avance de la ejecución del Plan de Acción en cada país, al foro de Vicepresidentes, a fin de establecer la coordinación pertinente con el Programa Especial de Cooperación Económica para Centroamérica.

PRINCIPIOS Y CRITERIOS PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LOS REFUGIADOS, REPATRIADOS Y DESPLAZADOS CENTROAMERICANOS EN AMÉRICA LATINA

Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA)
Ciudad de Guatemala, 1989

PREFACIO

1. El presente documento ha sido preparado por el Grupo de Expertos para la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, en cumplimiento del objetivo específico A) del párrafo 3 del Comunicado de San Salvador sobre Refugiados Centroamericanos, de fecha 9 de septiembre de 1988. De acuerdo con dicho objetivo, la Conferencia debe *evaluar los avances logrados en materia de principios de protección y asistencia a refugiados y de repatriación voluntaria, con miras a promover su difusión y cumplimiento*.

2. Para facilitar el trabajo de la Conferencia en relación con el objetivo mencionado, el Grupo ha intentado recoger el marco amplio de principios y criterios que orientan a los Estados en el tratamiento de los refugiados, dentro del cual pueden también ser identificadas soluciones al problema de los refugiados. Asimismo, el Grupo se ha referido extensamente a las fuentes de los diferentes principios y criterios, indicando en notas al pie los documentos que los contienen, ya sean tratados o convenciones universales o regionales, resoluciones o decisiones de conferencias internacionales intergubernamentales o documentos elaborados por expertos y organizaciones, para mencionar sólo unos ejemplos. Estas notas revisten particular importancia en el contexto de una evaluación, dado que el carácter que tienen esos mismos principios y criterios en Derecho Internacional es diferente según el tipo de fuente en que estén basados.

3. El documento ha tomado en cuenta los comentarios hechos a la primera versión del documento por los gobiernos interesados que participaron en la segunda reunión del Comité Preparatorio en Antigua, Guatemala. El Grupo agradece a esos gobiernos sus valiosos comentarios. Cabe aclarar, sin embargo, que algunos de estos comentarios no se incluyeron en el documento, tales como la necesidad de precisar aún más, tanto los alcances de la definición de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena, como las garantías y derechos de las personas repatriadas, así como la oportunidad de realizar una evaluación de la forma en que los países aplican internamente las disposiciones internacio-

nales sobre los refugiados. El Grupo considera que tales observaciones merecen una atención particular que va más allá del propósito del presente documento.

4. Debe hacerse notar que el documento no sólo contiene referencias a los principios y criterios relativos a la protección y asistencia a los refugiados, sino también los que se refieren a los repatriados y desplazados, dado que la solución a los problemas de estas categorías de personas también serán tratados en la Conferencia Internacional. Aun cuando se han logrado considerables avances durante los últimos años para estas categorías adicionales, queda todavía mucho por hacer. En particular, el Grupo coincide con la opinión reflejada en algunos de los comentarios de los gobiernos en que es necesario llegar a una mayor claridad y concreción sobre el concepto de desplazados.

5. El Grupo de Expertos somete el presente documento con la esperanza de que pueda ser usado como un documento de consulta así como de orientación. En este sentido, confía en que su contenido pueda aportar la información para la difusión a la cual se refiere el último párrafo del documento.

6. Por último, el Grupo desea agradecer la importante colaboración prestada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados por medio del Jefe del Bureau para América Latina y el Caribe, señor Leonardo Franco, el Representante de la Oficina en México, señor Jorge Santistevan, y muy particularmente al señor Anders Johnsson, Consejero Jurídico Principal de la División del derecho de Refugiados y de la Doctrina, quien estuvo a cargo de la Secretaría del Grupo.

I. INTRODUCCIÓN

7. Los Estados que decidieron convocar la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos han identificado como uno de sus objetivos específicos “evaluar los avances logrados en materia de principios de protección y asistencia a refugiados y de repatriación voluntaria, con miras a promover su difusión y cumplimiento”.¹ Estos mismos principios están contenidos en la *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*² y han sido complemen-

¹ *Comunicado de San Salvador sobre Refugiados Centroamericanos* del 9 de septiembre de 1988, doc. ONU A/AC. 96/XXXIX/CRP.2.

² La *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, denominada en adelante la Declaración de Cartagena, publicada como folleto por el ACNUR; también contenida en *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios*, Universidad Nacional de Colombia, p. 332, et. seq.; parte III que contiene las Conclusiones también reproducidas en el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1984-85, OEA ser. L/V/II.66, doc. 10, rev. 1, pp. 190-193.

tados a través de la práctica de los Estados afectados y de las organizaciones internacionales. Estos principios, como un todo, no sólo orientan a los Estados en el tratamiento de los refugiados, sino que constituyen también un marco dentro del cual pueden ser identificadas soluciones al problema de los refugiados. Así, el propósito del presente documento es hacer una descripción de este marco a través de la evolución de normas jurídicas y prácticas aplicables en la materia, a fin de permitir su evaluación.

8. El desarrollo y diversificación de los conflictos en algunos países centroamericanos a finales de los años setenta, dieron lugar al desplazamiento forzado de grandes sectores de poblaciones. A partir de ese momento la región presenció el éxodo masivo de personas que, debido a la violencia abandonaron sus hogares y en muchos casos salieron de sus países de origen.³ Cientos de miles huyeron a países vecinos, otros prosiguieron aún más lejos en búsqueda de protección y asistencia. Esta situación sin precedentes de desplazamiento de centroamericanos constituyó un serio desafío especialmente para los propios países de Centroamérica, incluyendo Belice y México.

9. Las personas desplazadas externamente como refugiados, así como los desplazados internos, fueron en su mayoría obligados a abandonar sus hogares repentinamente atravesando áreas de conflicto, requiriendo urgentemente, en consecuencia, protección y asistencia. Por otro lado, su llegada y presencia creó a los países vecinos considerables problemas, especialmente en áreas sociales, económicas y políticas. Aun cuando los refugiados fueron asistidos por la comunidad internacional, las necesidades de subsistencia de estas poblaciones adicionales constituyeron una nueva carga para los recursos de los Estados receptores.

10. Respondiendo a esta situación sin precedentes, los países afectados iniciaron un proceso de identificación y puesta en práctica de medidas humanitarias para la protección y asistencia de los refugiados. Este proceso alcanzó un avance considerable con la realización de un coloquio⁴ llevado a cabo en Cartagena de Indias, Colombia, en noviembre de 1984, donde fue adoptada la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados⁵ que contiene un conjunto de principios y criterios para la protección y asistencia de éstos.

11. Es bien conocida la larga tradición latinoamericana de brindar tratamiento humanitario a quienes buscan protección y asilo. Hace cien años, el 23 de

³ Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1980/1981, (OEA/Serv L/UVIII. 54, doc. 9, p. 127); 1981-82, (OEA/Ser. L/V/II. 57, doc. 6, rev. 1, p. 134 et. seq.); 1982-83, (OEA/Ser. L/V/II. 63, doc. 10, pp. 136 y 146) y 1984-85, (OEA/Ser. L/ V/II. 66, doc. 10, rev. 1, p. 177 et. seq.).

⁴ *Protección Internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios*, op. cit.

⁵ *Op. cit.*, 2.

enero de 1889, con ocasión del Primer Congreso Sudamericano sobre Derecho Privado Internacional, se firmó en Montevideo el *Tratado sobre Derecho Penal Internacional*.⁶ Este documento contiene la primera disposición en materia de asilo en Derecho Internacional al establecer el artículo 16 que el “asilo es inviolable para los perseguidos por delitos políticos”. A partir de ese momento varios tratados fueron suscritos en la región sobre asuntos relacionados con el derecho de asilo.

12. Estos esfuerzos de los Estados latinoamericanos sobre la adopción de normas a nivel internacional en materia de asilo pueden considerarse como precursores de la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados* de 1951⁷ que, junto con el *Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*,⁸ constituyen hoy día los únicos instrumentos universales sobre la protección al refugiado. A la fecha, 105 Estados son partes en la Convención y/o del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, de los cuales 16 son Estados latinoamericanos.

13. Estos tratados, ya sean regionales o universales, tienen como común denominador dar protección al individuo que la necesita. Si bien continúan siendo de importancia fundamental para la protección de los refugiados en todo el mundo, el desplazamiento a gran escala de víctimas por conflictos armados o eventos similares señala la necesidad de desarrollar normas complementarias para su protección y asistencia.

14. El fenómeno de masas de poblaciones que se desplazan a través de las fronteras en busca de protección fue observado primeramente en el Continente africano durante el periodo de descolonización. Ello llevó a la adopción por parte de los Estados africanos en 1969 de la *Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África*.⁹ Esta convención representa el primer esfuerzo de los Estados para complementar los instrumentos universales de refugiados con disposiciones sobre la protección y asistencia a refugiados en una determinada región, sirviendo, en este sentido, como inspiradora de la Declaración de Cartagena. Tal convenio amplía en particular la definición de re-

⁶ Documentos oficiales de la OEA, OEA/Ser. X/I Serie de tratados 34.

⁷ UNTS (Serie de Tratados de Naciones Unidas), Núm. 2545, vol. 189, p. 137, denominada en adelante la Convención de 1951.

⁸ UNTS (Serie de Tratados de Naciones Unidas), Núm. 8791, vol. 606, p. 267, denominado en adelante el Protocolo de 1967; este instrumento extiende la definición contenida en la Convención de 1951 incluyendo en la misma a personas que buscaron refugio como resultado de acontecimientos ocurridos después del 1o. de enero de 1951, —la fecha límite incluida en la Convención de 1951— y en principio, en cualquier lugar y no sólo en Europa.

⁹ UNTS (Serie de Tratados de Naciones Unidas), Núm. 14691, vol. 1001, p. 45, denominada en adelante la Convención de la OUA.

fugiado en el contexto africano para incluir también a personas que “a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de 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”.¹⁰

15. Una evolución similar en América Central llevó a que se adoptase la Declaración de Cartagena. A pesar de que ésta no constituye un instrumento legal obligatorio para los Estados tiene, no obstante, una importancia fundamental, puesto que refleja un consenso sobre determinados principios y criterios y ha servido de guía a los Estados en el tratamiento de los refugiados durante los últimos cinco años. En realidad, la Declaración revitaliza la tradición latinoamericana de asilo y, al mismo tiempo, tiene por vocación consolidar la costumbre regional en el tratamiento de los refugiados, repatriados y personas desplazadas.¹¹ Asimismo, la Declaración ha adquirido mayor prestigio a través de diversos pronunciamientos de reconocimiento y apoyo por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas,¹² la Asamblea General de los Estados Americanos,¹³ la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,¹⁴ el Parlamento Andino,¹⁵ el Parlamento Europeo¹⁶ y el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre Refugiados.¹⁷

16. El problema de los refugiados centroamericanos, ya sea desde el punto de vista del individuo y su necesidad de protección y asistencia o desde la óptica del Estado receptor, está íntimamente vinculado a la historia y coyuntura actual de la región. En efecto, los acontecimientos políticos, sociales y económicos influyen en el fenómeno de desplazamiento de personas y viceversa. De igual manera, las normas jurídicas para el tratamiento de los refugiados están interrelacionadas con las realidades sociales y económicas y, a su vez, dependen de éstas. Los flujos masivos de refugiados pueden sólo afectar el

¹⁰ *Ibid.* Artículo 1(2); Ésta Convención contiene también otras disposiciones complementarias, particularmente en cuanto al asilo y la repatriación voluntaria.

¹¹ Informe del Grupo de Consulta sobre las “Posibles soluciones a los problemas de los refugiados centroamericanos” (Ginebra, 25-27 de mayo de 1987), p. 2, párrafo 4.2.

¹² Res. A.G. ONU 42/110, A/42/808.

¹³ Res. A.E. OEA, AG/Res 891 (XVII-87), AG Doc. 2370/88.

¹⁴ *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1984-85* (OEA/Ser. L/V/II. 66, doc. 10, rev. 1, p. 177 et. seq.).

¹⁵ Decisión Núm. 173/VI del 16 de marzo de 1987.

¹⁶ Consejo de Europa, Asamblea del Parlamento 1987, informe sobre el *Flujo de migraciones concierne a América Latina*, párrafo 18C (ii) A/Doc. 5718.R.

¹⁷ Comité Ejecutivo Conclusión Núm. 37 (XXXVI) sobre Refugiados Centroamericanos y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.

orden interno y la estabilidad de los países receptores, sino también tener un impacto en la estabilidad política y social y el desarrollo de regiones enteras, arriesgando así la paz y seguridad internacionales.¹⁸

17. Por lo tanto, la solución al problema de los desplazamientos de personas constituye un componente necesario del proceso de paz en la región. Este elemento ha sido siempre tomado en cuenta en los esfuerzos de paz.¹⁹ Es así como el Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica —Esquipulas II— consagra un capítulo completo a la necesidad de proteger y asistir a los refugiados y a las personas desplazadas, así como a la repatriación voluntaria.²⁰

II. NORMAS JURÍDICAS Y PRÁCTICAS APLICABLES EN LA MATERIA

18. Según el Derecho Internacional los Tratados son la fuente primaria de obligaciones para los Estados que se han adherido a ellos de conformidad con sus procedimientos constitucionales. A nivel universal, se encuentran la Convención de 1951²¹ y su Protocolo de 1967,²² que se aplican específicamente a los refugiados. Los principios y normas de Derechos Humanos básicos benefician también a los refugiados y repatriados, así como a las personas desplazadas, dado que estas normas se aplican a todas las personas que se encuentran en el territorio de los Estados. De ahí la gran importancia en el campo de la protección del refugiado del *Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos*,²³ y del *Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.²⁴ Asimismo, el Derecho Humanitario suministra una orientación importante en la protección de los refugiados, repatriados y personas desplazadas en caso de conflictos armados internacionales o no internacionales. Los

¹⁸ Res. A.G. ONU 36/148; Cooperación Internacional para Prevenir Nuevos Flujos de Refugiados, Nota del Secretario General de la ONU, doc. ONU A/41/324, párrafo 4.

¹⁹ Véase por ejemplo, el *Acta de Contadora sobre la Paz y la Cooperación en Centro América*, denominada en adelante el *Acta de Contadora*, y su capítulo que trata de los refugiados, el cual se reproduce en *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios*, Universidad de Colombia, p. 333 et. seq., parte II, así como el Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia.

²⁰ *Procedimiento para Establecer una Paz Firme y Duradera en Centroamérica*, firmada en la ciudad de Guatemala el 7 de agosto de 1987, A/42/521-5/19085, párrafo 8, anexo.

²¹ *Op. cit.*, 7.

²² *Op. cit.*, 8.

²³ De aquí en lo sucesivo referido como el *Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos*, Res. A.G. ONU 2200A (XXI), anexo.

²⁴ De aquí en lo sucesivo referido como el *Pacto de Derechos Económicos y Sociales*, Res. A.G. ONU 2200A (XXI). Anexo.

instrumentos relevantes incluyen las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949²⁵ y los dos Protocolos Adicionales de 1977.²⁶

19. Existen a nivel regional, un gran número de tratados de importancia directa para los refugiados, repatriados y las personas desplazadas. Entre ellos están en primer lugar, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*,²⁷ llamado Pacto de San José, el *Tratado de Derecho Penal Internacional* firmado en Montevideo el 23 de enero de 1889,²⁸ la *Convención sobre Asilo de La Habana* del 20 de febrero de 1928,²⁹ la *Convención sobre Asilo Político* firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933,³⁰ el *Tratado sobre Asilo y Refugio Político* firmado en Montevideo el 4 de agosto de 1939³¹ el *Tratado sobre Derecho Penal Internacional* firmado en Montevideo en marzo de 1940,³² la *Convención sobre Asilo Territorial*³³ y la *Convención sobre Asilo Diplomático*,³⁴ ambas firmadas en Caracas el 28 de marzo de 1954 y la *Convención Interamericana sobre Extradición* firmada en Caracas el 25 de febrero de 1981.³⁵

20. Si bien los convenios internacionales constituyen la fuente primaria de Derecho Internacional, existen muchos otros recursos que orientan a los Estados y a las organizaciones internacionales en la identificación e interpretación de los principios y criterios jurídicos. En el contexto de los refugiados a nivel universal, tenemos la *Declaración Universal de Derechos Humanos*,³⁶ el *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados* (ACNUR),³⁷ la *Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial*³⁸ y la *Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Asistencia a Refugiados, Repatriados y Personas Desplazadas de América Central*³⁹ para mencionar únicamente los más sobresalientes. Además, existen resoluciones relevantes de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del

²⁵ UNTS (Serie de Tratados de Naciones Unidas), núm. 973, vol. 75, pp. 31, 85, 135, 287.

²⁶ UNTS (Serie de Tratados de Naciones Unidas), núm. 17512, vol. 1125, p. 12, y núm. 17513, vol. 1125, p. 609.

²⁷ Documentos Oficiales de la OEA, OEA/Ser. K/XVI/1.1.

²⁸ *Op. cit.*, 6.

²⁹ Documentos oficiales de la OEA, OEA/ser. X/I. Serie de Tratados 34.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Res. A.G. ONU 217A del 10 de diciembre de 1948.

³⁷ Res. A.G. ONU 428, anexo.

³⁸ Res. A.G. ONU 2312.

³⁹ *Op. cit.*, 9.

Consejo Económico y Social (ECOSOC) y las decisiones y conclusiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado (EXCOM).

21. En América Latina, la *Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre*,⁴⁰ las resoluciones de la Organización de Estados Americanos, los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como las decisiones y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴¹ proporcionan un conjunto de principios y criterios en materia de derechos humanos y la protección del refugiado. Así, por ejemplo, sucesivas resoluciones de la Asamblea General de la OEA han tratado el tema de los refugiados y desplazados⁴² al igual que el Informe Anual 1984/1985 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.⁴³

22. También, la práctica de los Estados de la región confirma muchos de los principios y criterios aplicados a la asistencia y protección de los refugiados, repatriados y desplazados. Esto es particularmente cierto en el área de la repatriación voluntaria donde varias iniciativas se han realizado. Algunas de éstas han sido formalizadas mediante la creación de las llamadas comisiones tripartitas, integradas por representantes del país de origen, del país de asilo y el ACNUR y, en algún caso, a través de un mecanismo bilateral en el cual el ACNUR participa en calidad de asesor. Por otra parte, las disposiciones constitucionales, las leyes nacionales y los reglamentos administrativos de los países respectivos confirman los esfuerzos para prestar protección y asistencia a los refugiados, repatriados y personas desplazadas.⁴⁴

III. LOS INSTRUMENTOS SOBRE REFUGIADOS Y SU APLICACIÓN INTERNA

23. Al tenor del Derecho Internacional todo tratado en vigor es obligatorio para los Estados Partes y debe ser cumplido de buena fe;⁴⁵ un Estado Parte no puede invocar su legislación interna como justificación para no cumplir con las

⁴⁰ Reproducido en *Documentos básicos sobre Derechos Humanos*, 2a. edición, pp. 381-387.

⁴¹ Ver por ejemplo I/A Corte H.R., *habeas corpus* en situaciones de emergencia (artículos 27(2), 25(1) y 7(6) Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A Núm. 8).

⁴² Res. A.G. OEA, A.G./Res. 774 (XV-0/85), A.G./Res. 838 (XVI-0/86), A.G./Res. 891 (XVII-087), así como la resolución de 1988 contenida en el Documento OEA/ser. PAG/doc. 2370/88.

⁴³ OEA/Ser. L/V/II. 66, doc. 10, rev. 1, p. 190-193.

⁴⁴ Sólo se referirá a las constituciones, leyes y reglamentos nacionales de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y México.

⁴⁵ *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, artículo 26.

obligaciones del tratado.⁴⁶ Además, es reconocida como norma general en América Latina el principio de que las normas de Derecho Internacional, entre ellas el Derecho de los Refugiados, que están contenidas en tratados universales y regionales, forman parte directa del sistema jurídico nacional y son un componente del derecho interno. Igualmente, este principio está expresamente consagrado en la gran mayoría de las constituciones de los Estados más directamente afectados por el problema de los refugiados centroamericanos.⁴⁷

24. El carácter y la importancia universal de la Convención de 1951 sobre Refugiados y de su Protocolo de 1967 y la necesidad de que más Estados se adhirieran a estos instrumentos ha sido repetidamente reconocida.⁴⁸ Igualmente la importancia de establecer procedimientos para determinar la condición de refugiado conforme con los instrumentos internacionales ha sido reiterada.⁴⁹ El llamado a la adhesión a los convenios universales y regionales va más allá de la Convención de 1951 sobre los refugiados y del Protocolo de 1967, e incluye también los instrumentos más importantes de derechos humanos, los cuales tienen una incidencia directa en la protección y asistencia de los refugiados, repatriados y desplazados.⁵⁰ Estos mismos principios y criterios han sido reconocidos y reafirmados por la Declaración de Cartagena.⁵¹

⁴⁶ *Ibid.* Artículo 27.

⁴⁷ Constitución de Costa Rica, artículo 7; Constitución de Guatemala, artículo 46; Constitución de Honduras, artículo 16; Constitución de México, artículo 133; Constitución de El Salvador, artículo 144.

⁴⁸ Estatuto de la Oficina del ACNUR, capítulo II, párrafo 8(a); memorándum del Secretario General al Comité *ad hoc* sobre Apátrida y Problemas Relacionados sobre el Estatuto de los Refugiados y Apátridas, 3 de enero 1950, doc. ONU E/AC 32/2, p. 2; Resoluciones AG ONU 428, 1959, 2294, 2594, 2650, 32/67, 33/26, 34/60, 37/195, 38/121, 39/140, 40/118, 41/124, 42/109; Conclusiones del Comité Ejecutivo Núm. 4 (XXVIII) sobre *Instrumentos Internacionales*, Núm. 8 (XXVIII) sobre la *Determinación de la Condición de Refugiado*, Núm. 11 (XXIX) sobre la *Protección Internacional*, Núm. 14 (XXX) sobre la *Protección Internacional*, Núm. 16 (XXXI) sobre la *Protección Internacional*, Núm. 21 (XXXII) sobre la *Protección Internacional*, Núm. 25 (XXXIII) sobre la *Protección Internacional*, Núm. 29 (XXXIV) sobre la *Protección Internacional*, Núm. 33 (XXXV) sobre la *Protección Internacional*, Núm. 36 (XXXVI) sobre la *Protección Internacional*, Núm. 41 (XXXVII) sobre la *Protección Internacional*, Núm. 42 (XXXVII) sobre la *Adhesión a Instrumentos Internacionales y su Aplicación*, Núm. 43 (XXXVII) *Declaración de Ginebra sobre la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967*, Núm. 46 (XXXVIII) sobre la *Protección Internacional*, Núm. 50 (XXXIX) sobre la *Protección Internacional*; Nota sobre la Adhesión a los Instrumentos Internacionales y la Detención de Refugiados y Solicitantes de Asilo, doc. de ACNUR EC/SCP/44, pp. 1-6.

⁴⁹ Conclusiones del Comité Ejecutivo Núm. 8 (XXVIII) sobre la *Determinación de la Condición del Refugiado*, Núm. 28 (XXXIII) sobre el seguimiento de Conclusiones anteriores del Subcomité sobre Protección Internacional en Relación con la *Determinación de la Condición de Refugiado*, *inter alia*, con referencia al papel del ACNUR en los procedimientos nacionales de determinación de la condición de refugiados.

⁵⁰ Res A.G. OEA, AG/RES. 110 (III-0/73).

⁵¹ *Declaración de Cartagena*, parte III, 1 y 2.

IV. EL CONCEPTO DE REFUGIADO

i) La definición universal

25. La definición universal de refugiado está contenida en el artículo 1 A 2) de la Convención de 1951, según la cual se aplica a toda persona que tenga “un temor fundado de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opinión política”.⁵² El *Manual sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado* editado por el ACNUR a pedido de los Estados suministra indicaciones pormenorizadas sobre la interpretación de dicha definición.⁵³

ii) La definición regional

26. Al reconocer las características particulares del flujo de personas desplazadas en la región, la Declaración de Cartagena extiende la noción de refugiado además de la conceptuada universalmente, a otras personas desplazadas externas necesitadas de protección y asistencia. En consecuencia, la Declaración también considera 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”.⁵⁴

27. La definición regional contenida en la Declaración de Cartagena contempla la situación objetiva existente en el país de origen y la situación particular del individuo o grupo de personas que buscan protección y asistencia como refugiados. En otras palabras, esta definición requiere que las personas afectadas reúnan dos características: por un lado, que exista una amenaza a la vida, seguridad o libertad y, por el otro, que dicha amenaza sea el resultado de uno de los cinco elementos enumerados en el texto. Estos elementos fueron redactados intencionalmente en forma amplia para asegurar que abarquen a aquellas personas cuya necesidad de protección internacional es evidente y puedan ser protegidas y asistidas como refugiados.

⁵² *Op. cit.*, 7.

⁵³ *Manual del ACNUR de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, doc. ONU HCR/IP/4/Spa., Ginebra, 1979.

⁵⁴ *Declaración de Cartagena*, parte III. 3; cf. 1. memorándum de entendimiento entre el Gobierno de Honduras y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados para la regulación del tratamiento a los refugiados, denominado en adelante Memorándum de entendimiento entre Honduras y ACNUR, artículo 2 (1).

iii) Los derechos protegidos

28. La Declaración de Cartagena toma como punto de partida de la definición de refugiado la necesidad del individuo de recibir protección internacional y, en particular, la necesidad de proteger su integridad física. Por lo tanto, los derechos protegidos son el derecho a la vida, a la seguridad y libertad incluyendo el derecho a no ser sujeto a detención o arresto arbitrario⁵⁵ o a la tortura,⁵⁶ según el Derecho Internacional. La primera de las dos características de la definición ampliada contenida en la Declaración de Cartagena se cumple, por consiguiente, cuando en un momento determinado existe una amenaza a alguno de estos derechos.

iv) Elementos de Derecho Humanitario

29. Cuatro de los cinco elementos incluidos en la definición regional de refugiados de la Declaración de Cartagena, a saber: la violencia generalizada, la agresión externa, los conflictos internos y otras circunstancias que perturben seriamente el orden público, reflejan el hecho de que los conflictos que enfrentan varios de los Estados centroamericanos originan muchos de los desplazamientos externos de personas en la región. Estos cuatro elementos deben comprenderse a la luz del Derecho Internacional Humanitario relativo a los conflictos armados, el cual clasifica varios tipos de situaciones que implican diferentes niveles de violencia.

30. En primer lugar, los conflictos armados internacionales a los que se refieren las *Convenciones de Ginebra* y el *Protocolo Adicional I* que incluyen todos los casos de guerra declarada o cualquier otro conflicto armado que pueda surgir entre dos o más partes, aun si el estado de guerra no es reconocido por una de ellas.⁵⁷ Un conflicto armado comprende cualquier disputa entre dos Estados que lleva a la intervención de miembros de las fuerzas armadas de uno o de los dos Estados.⁵⁸

⁵⁵ *Declaración Universal de Derechos Humanos*, artículos 3 y 9; *Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre*, artículos I y XXV; *Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos*, artículos 6, 9, 10 y 11; *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, artículos 4 y 7.

⁵⁶ *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1986-87*, p. 304; *Convención Americana de Derechos Humanos*, artículo 5.

⁵⁷ Artículo 2 común a las *Convenciones de Ginebra de 1949*; artículo 1.4 del *Protocolo I* que también incluye entre los conflictos armados internacionales aquellos en los cuales los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera; y la Declaración sobre Principios de Derecho Internacional relativo a las Relaciones Amistosas y Cooperación entre los Estados, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.

⁵⁸ Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja sobre la *Cuarta Convención de Ginebra relativa a la Protección de Civiles en Tiempo de Guerra*, CICR, Ginebra, 1958, p. 20.

31. En segundo lugar, el artículo 3 común a las *Convenciones de Ginebra* y el *Protocolo Adicional II* se refiere a los conflictos armados no internacionales. El *Protocolo Adicional II*, sin modificar las condiciones y aplicaciones existentes del artículo 3 común a las *Convenciones de Ginebra*, define éstos como todos los conflictos armados que no son cubiertos por el artículo I del *Protocolo Adicional I* y “que tiene lugar en el territorio de un Estado Parte entre sus fuerzas armadas y las fuerzas armadas disidentes u otros grupos armados organizados que bajo la dirección de un mando responsable, ejercen sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas, y aplicar el Protocolo”.⁵⁹

32. La tercera situación consiste en la violencia que no constituye un conflicto armado y la cual incluye disturbios interiores y tensiones internas, atención o arresto como motines, actos de violencia aislados y esporádicos y otros actos de naturaleza similar.⁶⁰

33. Volviendo a los cuatro elementos de derecho humanitario enumerados en la Declaración de Cartagena queda claro que “la violencia generalizada” se refiere a conflictos armados según los define el derecho internacional, sea que se trate de un conflicto internacional o no internacional. Para que la violencia sea generalizada debe ser continua, general y sostenida. En otras palabras, los disturbios y tensiones internas, según están definidos en el Protocolo Adicional II, pero excluidos de su campo de aplicación, no se califican como violencia generalizada.⁶¹ En lo que concierne a la “agresión externa”, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha definido este concepto⁶² incluyendo en su definición el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad

⁵⁹ *Protocolo Adicional II* a las *Convenciones de Ginebra*, artículo 1.1.

⁶⁰ *Ibid.*, 1.2; Comentario del CICR sobre el *Protocolo II*, CICR, Ginebra, 1987, p. 1335, describe los “disturbios internos” como “situaciones en las cuales no hay un conflicto armado como tal, pero existe una confrontación dentro del país, la cual está caracterizada por una cierta gravedad o duración y la cual conlleva a actos de violencia. Esta última puede asumir varias formas, desde la generación espontánea de actos de revuelta, hasta la lucha entre grupos más o menos organizados y las autoridades en el poder. En estas situaciones, las cuales no degeneran necesariamente en una lucha abierta, las autoridades en el poder movilizan extensivamente sus fuerzas policiales, o inclusive las fuerzas armadas, para restaurar el orden interno. El alto número de víctimas ha hecho necesaria la aplicación de un mínimo de reglas humanitarias”; y las “tensiones internas” que incluyen “en particular situaciones de seria tensión (política, religiosa, racial, social, económica, etc.), pero también las consecuencias de conflicto armado o de disturbios internos. Tales situaciones tienen una o más de las siguientes características, si no todas al mismo tiempo: arrestos en gran escala, un gran número de presos “políticos”; la existencia probable de duras o inhumanas condiciones de detención; la suspensión de las garantías judiciales fundamentales, ya sea como parte de la promulgación del estado de emergencia o simplemente de hecho; supuestos desaparecidos. En conclusión, como se ha mencionado arriba, hay disturbios internos sin que haya un conflicto armado, cuando el Estado usa la fuerza armada para mantener el orden; hay tensiones internas, sin que haya disturbios internos, cuando se usa la fuerza como una medida preventiva para mantener el respeto de la ley y el orden”.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.* Res. A.G. ONU 334 (XXIX).

territorial o la independencia política de otro Estado o de cualquier otra manera incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, de acuerdo con dicha definición.⁶³ Los “conflictos internos” pueden ser considerados como conflictos armados no internacionales cubiertos por el artículo 3 común a las *Convenciones de Ginebra* y por el *Protocolo Adicional II*.

34. Finalmente “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”, deben ser resultado de actos del hombre y no de desastres naturales. Este concepto incluye disturbios y tensiones internas, tales como motines, actos de violencia aislados y esporádicos y otros actos de naturaleza similar⁶⁴ siempre que perturben seriamente el orden público.⁶⁵

v) *Elemento relativo a los Derechos Humanos*

35. El quinto de los cinco elementos incluidos en la *Declaración de Cartagena* se refiere a las violaciones masivas de los Derechos Humanos. Se considera cumplido este elemento cuando se producen violaciones en gran escala que afectan los derechos humanos y las libertades fundamentales consagradas en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* y otros instrumentos relevantes. En particular, pueden considerarse como violaciones masivas de Derechos Humanos, la negación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en una forma grave y sistemática,⁶⁶ así como aquellas que son objeto de la Resolución 1503.⁶⁷

⁶³ *Ibid.*, anexo, artículo 3 enumera los actos siguientes, independientemente de una declaración de guerra, o sea califica como agresión: la invasión o ataque por las fuerzas armadas de un Estado al territorio de otro Estado, la ocupación militar aunque sea temporal que resulte de tal invasión o ataque, o cualquier anexión mediante el uso de la fuerza del territorio de otro Estado o parte de éste; el bombardeo por las fuerzas armadas de un Estado a otro territorio de otro Estado o el uso de cualquier arma por un Estado contra el territorio de otro Estado; el bloqueo de puertos o costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado; un ataque por tierra, mar o aire por las fuerzas armadas de un Estado, contra las fuerzas marinas, aéreas o terrestres de otro Estado; el uso de las fuerzas armadas de un Estado en el territorio de otro Estado con el consentimiento de este último, en violación de las condiciones establecidas para ello en el acuerdo o cualquier prolongación de su presencia en tal territorio después de la terminación del acuerdo; la acción de un Estado de poner su territorio a disposición de otro Estado para ser usado por éste para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado, el envío por un Estado o en nombre de un Estado de bandas armadas, grupos, irregulares o mercenarios, que efectúan actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que corresponden a los actos descritos arriba, o su participación sustancial en éstos”.

⁶⁴ *Op. cit.*, 60.

⁶⁵ Para una discusión más a fondo sobre el concepto de orden público, véase también Trabajos Preparatorios de la Convención de 1951 sobre Refugiados, doc. ONU A/CONF. 2/SR. 14, p. 18, et. seq.

⁶⁶ *Cooperación Internacional para Prevenir Nuevos Flujos de Refugiados*, Nota del Secretario General de la ONU, doc. ONU A/41/324, párrafo 35.

⁶⁷ Resolución ECOSOC 1503 (XLVIII), la cual establece un procedimiento especial para instancias que revelan una constante violación de Derechos Humanos y libertades fundamentales en forma grave y sistemática.

vi) *Carácter civil del concepto de refugiado*

36. El concepto de refugiado consagrado en la *Declaración de Cartagena*, como otras definiciones, se basa en la presunción de que las personas en cuestión son civiles. El término refugiado, tanto en el sentido ordinario como jurídico, se refiere a personas que no toman parte en las hostilidades, siendo esta condición *sine qua non* para ser refugiado. En otras palabras, los combatientes, sean miembros de fuerzas regulares o irregulares no son refugiados.⁶⁸ No obstante lo anterior, otras personas, como los excombatientes, pueden ser considerados refugiados en tanto llenen los criterios de la definición.

vii) *Categorías especiales*

37. Una categoría particular de personas que pueden necesitar protección internacional como refugiados son los evasores y desertores del servicio militar obligatorio. Normalmente, tales personas no califican como refugiados de acuerdo con la *Convención de 1951 sobre Refugiados*.⁶⁹ Sin embargo, podrían calificar como refugiados si mostrasen que el ejercicio del servicio militar les llevaría a participar en actividades contrarias a genuinas convicciones políticas, religiosas o morales, o que su negativa se basa en razones válidas de conciencia,⁷⁰ o igualmente si el tipo de acción que no quieren cumplir es condenada por la comunidad internacional como contraria a las reglas básicas de la conducta humana.⁷¹ Pero no podrá normalmente invocarse esta excepción cuando el país en cuestión exima a tales personas del servicio militar obligatorio o se les ofrezca una actividad alternativa.⁷²

38. Las personas que abandonan su país o su residencia habitual por razones personales, ya sea para trabajar o en procura de mejores condiciones de vida, conocidos como migrantes económicos,⁷³ generalmente no llenan los criterios necesarios para considerarlos como refugiados. De acuerdo con la definición de la *Declaración de Cartagena*, las condiciones económicas adversas generalmente no constituyen una amenaza a la vida, seguridad y libertad del individuo. Sin em-

⁶⁸ Véase también *Convención de la OUA*, Preámbulo párrafo 4; Comité Ejecutivo Conclusión Núm. 48 (XXXVIII) sobre *Ataques Militares y Armados a Campamentos y Asentamientos de Refugiados*; pronunciamiento de la Procuraduría General de la República de Costa Rica del 5 de junio de 1985.

⁶⁹ *Op. cit.*, párrafo 168.

⁷⁰ *Ibid.*, párrafo 170.

⁷¹ *Ibid.*, párrafo 171.

⁷² *Ibid.*, párrafo 173.

⁷³ Cf. I. La definición de “migrante económico” contenida en el Informe de la *Reunión de Guatemala del Grupo de Consulta sobre las posibles soluciones a los Problemas de los Refugiados Centroamericanos*, anexo 1.

bargo, puede darse el caso en que las medidas económicas que afectan la actividad laboral sean tan graves como para constituir persecución y especialmente si son dirigidas contra un determinado grupo por razones políticas, raciales o religiosas, por lo que podrían estas personas ser consideradas refugiadas.⁷⁴

39. Los migrantes económicos no deben ser confundidos con las víctimas de desastres naturales. Estas víctimas no califican como refugiados a menos que concurran circunstancias especiales estrechamente ligadas a la definición de refugiado.

40. Las personas desplazadas externas constituyen una cuarta categoría especial, formada por individuos que se encuentran fuera de su país y no tienen estatus legal o documentos autorizándoles a permanecer en el país receptor. En general, han sido obligadas a abandonar su país por razones que no están claramente definidas, algunas de naturaleza económica, mezcladas con consecuencias no inmediatas a los conflictos y violencia generalizada.⁷⁵

41. Finalmente, debe hacerse mención especial de aquellas personas que, si bien llenan los criterios para ser consideradas como refugiados, no han sido identificadas y por lo tanto no se les ha concedido formalmente el estatus de refugiado. Estos individuos son considerados como refugiados dada la naturaleza declarativa y no constitutiva de la decisión de conceder el estatus de refugiado.⁷⁶ Generalmente estas personas están en una situación particularmente precaria requiriendo, por tanto, una atención especial de la comunidad internacional.

viii) Personas no merecedoras de la protección internacional como refugiados

42. Las personas que han cometido “un crimen contra la paz, un crimen de guerra, un crimen contra la humanidad, un delito común grave antes de entrar al país de refugio o bien que han sido encontradas culpables de actos contrarios a las finalidades y principios de las Naciones Unidas”⁷⁷ se encuentran comprendidas en esta categoría, por lo tanto, se les niega el estatus de refugiados.⁷⁸ Estas disposiciones son de capital importancia al considerar solicitudes para establecer la condición de refugiados de ex combatientes. Dichas solicitudes serán

⁷⁴ *Op. cit.*, 53, párrafos 62-64.

⁷⁵ *Cf.* I. Definición de “Personas desplazadas externas” contenida en el informe de la reunión en Guatemala del Grupo de Consulta sobre las posibles soluciones a los Problemas de los Refugiados Centroamericanos, anexo 1.

⁷⁶ *Op. cit.*, 11, párrafos 4.6 y 4.7. Véase también párrafo 48.

⁷⁷ *Convención de 1951*, artículo 1F; *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados*, capítulo II, párrafo 7(d); véase también *Convención de la OUA*, artículo I(5).

⁷⁸ *Ibid.*

denegadas en caso de que los solicitantes hayan cometido actos atroces u otras graves violaciones de derechos humanos.⁷⁹ En lo que concierne a los mercenarios,⁸⁰ se les negará también el estatuto de refugiado puesto que sus actividades son contrarias a los principios fundamentales del Derecho Internacional.⁸¹

V. ASILO Y REGLAS DE PROTECCIÓN

i) La naturaleza del otorgamiento del asilo

43. Es un principio universalmente aceptado que el otorgamiento del asilo, así como el reconocimiento de la condición de refugiado, tienen un carácter pacífico, apolítico y exclusivamente humanitario. Ningún aspecto de estos actos debe interpretarse como inamistoso hacia el país de origen de los refugiados. Estos mismos principios están contenidos en varios instrumentos y documentos jurídicos, entre ellos la *Declaración de Cartagena*.⁸²

44. Estos principios se complementan con el criterio que insta a los Estados a hacer todo lo que esté a su alcance para impedir que un problema de refugia-

⁷⁹ *Op. cit.*, párrafo 175-180.

⁸⁰ Definido como “un individuo que es reclutado localmente o en el extranjero especialmente para combatir en un conflicto armado, toma parte directamente en las hostilidades, es motivado a tomar parte en estas hostilidades esencialmente por razones de lucro, e incluso miembros del conflicto le prometen compensación material sustancialmente en exceso de lo que se le paga a combatientes de rangos y funciones similares a miembros de las fuerzas armadas que son parte del conflicto, no es ni nacional del Estado del conflicto y no ha sido mandado en función oficial como miembro de sus fuerzas armadas por otro Estado no directamente involucrado en el conflicto”. Bases segundas revisadas de negociaciones consolidadas sobre una convención contra el reclutamiento, uso, financiamiento y entrenamiento de mercenarios, doc. ONU Suplemento Núm. 43 (A/43/43). Ver también *Protocolo Adicional I a las Convenciones de Ginebra de 1949*, artículo 47.

⁸¹ Res. ONU 43/107. Ver también *El Derecho de los Pueblos a la Libre Determinación y su Aplicación a las Personas bajo Dominación Colonial u Ocupación Extranjera*, informe sobre la *Cuestión del Uso de Mercenarios como Manera de Impedir el Ejercicio del Derecho de las Personas para su Libre Determinación*, emitido por el Relator especial, doc. ONU E/CN.4/1988/14.

⁸² *Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial*, contenido en Res. A.G. ONU 2312, preámbulo párrafo 4 y artículo 1.1; *Convención de la OUA*, artículo II, 2; Comité Ejecutivo Conclusión Núm. 48 (XXXVIII) sobre *Ataques Militares y Armados a Campamentos y Asentamientos de Refugiados*; *Declaración de Cartagena*, parte III. Cf. i *Constitución de Costa Rica*, artículo 31; *Ley General de Migración y Extranjería* (Costa Rica), artículo 36; *Constitución de El Salvador*, artículo 5; *Ley de Migración* (El Salvador), artículo 8; *Reglamento a la Ley de Migración* (El Salvador), artículo 27; *Constitución de Guatemala*, artículo 27; *Ley de Migración y Extranjería* (Guatemala), artículos 22 y 23; *Constitución de Honduras*, artículo 101; *Ley de Población y Política Migratoria* (Honduras), artículo 73(4); *Memorándum de Entendimiento entre Honduras y ACNUR*, preambular párrafos 1, 2 y 5, *Constitución de Nicaragua*, artículo 42; *Ley de Migración* (Nicaragua), artículo 34; *Constitución de México*, artículo 15; *Ley General de Población* (México), artículo 101.

dos se convierta en fuente de tensión internacional.⁸³ Algunos instrumentos van más allá y hacen un llamado a los Estados para que prohíban a los refugiados llevar a cabo actos contrarios al orden público.⁸⁴

45. De los principios anteriormente mencionados se deriva que el trabajo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados debe ser de carácter estrictamente apolítico, humanitario y social.⁸⁵ De igual manera, estos principios establecen que el tratamiento de los refugiados y la búsqueda de soluciones a sus problemas debe llevarse a cabo sobre bases estrictamente humanitarias y apolíticas.⁸⁶

ii) *El principio de no devolución*

46. El principio de *no devolución* constituye la piedra angular del sistema internacional de protección al refugiado y es el más fundamental de los derechos de los refugiados.⁸⁷ Significa la protección contra la expulsión o cualquier forma de devolución a las fronteras de territorios donde la vida o la libertad del refugiado estarían en peligro. Este principio, ampliamente reconocido por la *Declaración de Cartagena*, incluye no sólo la expulsión y devolución, sino también medidas como el rechazo en la frontera.⁸⁸ Además, beneficia no sólo

⁸³ *Convención de 1951*. Preámbulo 5; *Convención de la OUA*, artículo III.1.

⁸⁴ *Convención de Asilo del 20 de febrero de 1928* (Habana), artículo 2.5. Ver también *Tratado sobre Asilo y Refugio Político del 4 de agosto de 1939* (Montevideo), artículo 11. (Impedir que los refugiados lleven a cabo, dentro de su territorio actos que puedan poner en peligro la paz pública del país de origen); *Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial*, artículo 4. (No permitir que las personas que hubieran recibido asilo se dediquen a actividades contrarias a los propósitos y principios de las Naciones Unidas); *Convención de la OUA*, artículo III.2. (Prohibir que los refugiados ataquen Estados Miembros de la OUA por cualquier actividad que pueda causar tensión entre los Estados Miembros, y en particular, el uso de armas, la prensa o radio); *Convención sobre Asilo Territorial del 28 de marzo de 1954* (Caracas), artículo 8. (Restringir la libertad de asamblea o asociación de refugiados cuando tal asamblea o asociación tenga como objetivo fomentar el uso de la fuerza o violencia contra el país de origen).

⁸⁵ *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados*, capítulo I, párrafo 2.

⁸⁶ *Op. cit.*, 18, párrafo 2.

⁸⁷ *Convención de 1951 sobre Refugiados*, artículo 33; *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, artículo 22, 8; *Convención de la OUA*, artículo II, 3; *Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial*, artículo 3.1; Res. A.G. ONU 32/67; 33/26, 34/69, 35/41, 36/125, 37/195, 38/121, 39/140, 40/118, 41/124, 42/109; Conclusiones del Comité Ejecutivo Núm. 6 (XXVIII) sobre *No Devolución* (*Non refoulement*) Núm. 17 (XXXI) sobre *Problemas de Extradición que afectan a Refugiados*, Núm. 19 (XXXI) sobre *Refugio Temporal*, Núm. 22 (XXXII) sobre la *Protección de los solicitantes de asilo en situaciones de afluencia en gran escala*, Núm. 25 (XXXIII) sobre *Protección Internacional*; *Constitución de Costa Rica*, artículo 31; *Ley de Migración y Extranjería* (Guatemala), artículo 26; *Constitución de Honduras*, artículo 101; *Constitución de Nicaragua*, artículo 42; *Ley de Extranjería* (Nicaragua), artículo 31, v. *Constitución de México*, artículo 15, *Memorándum de Entendimiento entre Honduras y ACNUR*, artículo 2(2).

⁸⁸ *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, parte III, 5; *Convención de la OUA*, artículo II, 3; *Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial*, artículo 3, 1; Conclusiones del Comité Ejecu-

a aquellas personas que tienen un miedo fundado de persecución en el sentido de la *Convención de 1951 sobre Refugiados*, sino también a las personas cubiertas por la definición regional de refugiados contenida en la *Declaración de Cartagena*.⁸⁹

47. La *Convención Americana sobre Derechos Humanos* tiene importancia especial en la región por la protección que da a los refugiados contra la devolución. La Convención va más lejos del contenido tradicional del principio de no devolución al establecer que “en ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social, o de su opinión política”.⁹⁰

48. La aplicación del principio de *no devolución* es independiente de cualquier determinación formal de la condición de refugiado por un Estado o una organización internacional,⁹¹ y es considerado por muchos como regla de *jus cogens* en el Derecho Internacional.⁹² En otras palabras, la *no devolución* como un principio fundamental de la protección de los refugiados se aplica tan pronto se producen ciertas condiciones objetivas. Es así como también están protegidas por el principio de *no devolución* aquellas personas que, aun cumpliendo los criterios del concepto de refugiado, no han sido identificadas y, por consiguiente, no se les ha otorgado formalmente el estatus de refugiados.

iii) Las reglas mínimas para el tratamiento de los refugiados

49. La *Convención de 1951 sobre Refugiados* y su *Protocolo de 1967* establecen normas para el tratamiento de los refugiados, cuya aplicación a otras categorías de refugiados se recomienda.⁹³ Existe además una amplia y directa relación entre la observancia de normas de Derechos Humanos y los proble-

tivo Núm. 6 (XXVIII) sobre la *No devolución* (Non Refoulement), Núm. 21 (XXXII) sobre la *Protección Internacional*; Núm. 22 (XXXII) sobre la *Protección de los solicitantes de asilo en situaciones de afluencia en gran escala*, *Reglamento de Migración de 1947* (Guatemala), artículo 21; *Ley de Migración* (Nicaragua), artículo 31; v. *Ley General de Población* (México), artículo 101(1).

⁸⁹ *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, parte III, 3 y 5; *Convención de la OUA*, artículo II, 3, Conclusión del Comité Ejecutivo Núm. 22 (XXXII) sobre la *Protección de solicitantes de asilo en Situaciones de Afluencia en Gran Escala*.

⁹⁰ *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, artículo 22(8).

⁹¹ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, doc. A.G. ONU, Cuadragésima Sesión, Suplemento Núm. 12, párrafos 22-23, Informe de la Vigésima Octava Sesión del Programa de Alto Comisionado, párrafo 53(4)(c), doc. ONU A/AC. 96/549 (1977).

⁹² Conclusiones del Comité Ejecutivo Núm. 25 (XXXII) sobre *Protección Internacional*. Nota sobre protección Internacional, presentada por el Alto Comisionado, doc. ONU A/AC.96/713, párrafo 3.

⁹³ Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y las Personas Apátridas, Recomendación E.

mas de protección.⁹⁴ Los Estados deben, por lo tanto, asegurarse de que el tratamiento de los refugiados y su protección sea conforme con el Derecho Internacional vigente, y a los principios y prácticas humanitarias.⁹⁵

50. Constituye un principio fundamental de Derecho Internacional que los principios y reglas sobre los Derechos Humanos básicos del individuo son obligaciones de los Estados frente a la comunidad internacional.⁹⁶ Estos derechos fundamentales de los cuales toda persona es titular, benefician obviamente también a los refugiados, repatriados y desplazados, no admitiendo ninguna suspensión, ni siquiera aún en circunstancias excepcionales. Entre tales Derechos Humanos no derogables están el derecho a ser protegido contra la privación arbitraria de la vida,⁹⁷ y contra la tortura o el tratamiento y castigo cruel e inhumano,⁹⁸ el derecho a no ser sujeto a esclavitud o servidumbre,⁹⁹ a penas retroactivas,¹⁰⁰ los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica,¹⁰¹ la

⁹⁴ Conclusiones del Comité Ejecutivo Núm. 50 (XXXIX) sobre Protección Internacional párrafo (b); véase también la Convención de 1951 preámbulo 1. Convención de la OUA preambular 6.

⁹⁵ Conclusiones del Comité Ejecutivo Núm. 50 (XXXIX) sobre *Protección Internacional*, párrafo (c), Reglas Mínimas humanitarias también contenidas en el artículo 3 común a las *Convenciones de Ginebra de 1949*, el cual establece que las personas que no tomen parte activa en las hostilidades “serán en todas circunstancias tratadas con humanidad, sin distinción alguna de carácter desfavorable, basada en la raza, el color, la religión o las creencias, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo. A tal efecto, están y quedan prohibidos, en cualquier tiempo y lugar, respecto a las personas arriba mencionadas: a) los atentados a la vida y a la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, torturas y suplicios; b) la toma de rehenes; c) los atentados a la dignidad personal especialmente los tratos humillantes y degradantes; d) las condenas dictadas y las ejecuciones efectuadas sin previo juicio emitido por un tribunal regularmente constituido, provisto de las garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados”.

⁹⁶ Personal Diplomático y Consular de los Estados Unidos en Teherán, *Pedidos de Indicación de Medidas Provisionales* c.i.j. Rep. 1979, p. 7. Res. A.G. UN 38/86, 32/66, 33/51, 34/45, 35/132, 36/58, 37/191, 39/116, y 93/136.

⁹⁷ *Declaración Universal de Derechos Humanos*, artículo 3; *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, artículo 1; *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, artículo 6; *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, artículo 4.

⁹⁸ *Declaración Universal de Derechos Humanos*, artículo 5; *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, artículos 25 y 26; *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, artículos 7 y 10(1); *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, artículo 5(2); *Convención Contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes de Castigo*, artículo 2; *Declaración de Naciones Unidas Sobre la Protección de todas las Personas Contra ser sujeto a Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes de Castigo*.

⁹⁹ *Declaración Universal de Derechos Humanos*, artículo 4; *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, artículo 34; *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, artículo 8; *Convención Americana de Derechos Humanos*, artículo 6.

¹⁰⁰ *Declaración Universal de Derechos Humanos*, artículo II(2); *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, artículo 15; *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, artículo 9.

¹⁰¹ *Declaración Universal de Derechos Humanos*, artículo 6; *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, artículo 17; *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, artículo 16; *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, artículo 3.

libertad de pensamiento, conciencia y religión¹⁰² y el derecho de protección contra la discriminación.¹⁰³ La *Convención Americana sobre Derechos Humanos* extiende los derechos no derogables, entre otros: la protección de la familia, derechos del niño, derecho a la nacionalidad, derechos políticos y el derecho a las garantías judiciales.¹⁰⁴

51. La *Declaración de Cartagena* subraya la importancia de que los países de la región establezcan normas mínimas para el tratamiento de los refugiados, basadas en las disposiciones de la *Convención de 1951 sobre Refugiados* y su *Protocolo de 1967* y de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.¹⁰⁵ Asimismo, hace un llamado a los Estados Partes de esta última Convención para que la apliquen a los asilados y refugiados que se encuentren en su territorio.¹⁰⁶ Igualmente, reconoce la validez de las conclusiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y en especial su Conclusión Núm. 022 sobre la *Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala*.¹⁰⁷ Complementando los derechos no derogables, la conclusión en referencia establece *inter alia* algunas normas mínimas que deben beneficiar a los refugiados y solicitantes de refugio.

52. Entre estas reglas mínimas básicas esta conclusión identifica el principio de que los refugiados deben disfrutar de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente, en particular los consagrados por la *Declaración Universal de Derechos Humanos*,¹⁰⁸ también señala que no deben ser discriminados por razones de raza, religión, opinión política, nacionalidad, país de origen o incapacidad física.¹⁰⁹ Tampoco deben ser penalizados o sujetos a cual-

¹⁰² *Declaración Universal de Derechos Humanos*, artículo 18; *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, artículo 3; *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, artículo 18; *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, artículo 12.

¹⁰³ *Declaración Universal de Derechos Humanos*, artículos 2 y 7; *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, artículo 11; *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, artículos 2, 3 y 26; *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, artículo 1; *Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, artículos 2 y 3; *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, artículo 1.

¹⁰⁴ *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, artículos 17-20, 23. Véase también *op. cit.*, 41.

¹⁰⁵ *Declaración de Cartagena*, parte III. 8.

¹⁰⁶ *Ibid.*, parte III. 10.

¹⁰⁷ *Ibid.*, parte III. 8.

¹⁰⁸ Conclusiones del Comité Ejecutivo Núm. 22 (XXXIX) sobre la *Protección de Solicitantes de Asilo en situaciones de afluencia en gran escala*, cap. II, párrafo B 2 (b).

¹⁰⁹ *Ibid.* cap. II, párrafo B 2 (e); *Declaración Universal de Derechos Humanos*, artículos 2 y 7; *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, artículo 11; *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, artículos 2, (1) 3 y 26; *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, artículo 1; *Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, artículos 2 (2) y (3) y 3; *Convención de 1951 sobre Refugiados*, artículo 3.

quier trato desfavorable únicamente por el hecho de que su presencia en el país se considere ilegal,¹¹⁰ ni su libertad de movimiento debe ser sujeta a otras restricciones que las necesarias en interés de la salud y el orden público.¹¹¹

53. Reconociendo que la familia merece especial protección en Derecho Internacional, la Conclusión Núm. 022 reitera que la unidad familiar debe ser respetada y los refugiados y solicitantes de refugio deberán beneficiarse del principio fundamental de la reunificación familiar.¹¹² Además, deben tener el derecho de registrar los nacimientos, muertes y matrimonios¹¹³ y, asimismo, los Estados deben tomar las medidas apropiadas para la protección de los menores y los niños no acompañados.¹¹⁴

iv) Los campamentos y asentamientos de refugiados

54. Como consecuencia del principio de que el otorgamiento de asilo es un acto pacífico, apolítico y exclusivamente humanitario y que los refugiados por definición son civiles, los campamentos y asentamientos de refugiados también tienen un carácter estrictamente civil y humanitario.¹¹⁵ De esto se desprende que los campamentos y asentamientos deben estar bajo administración civil. Estos campamentos y asentamientos no poseen ningún estatuto extraterritorial, sino que son parte del territorio de los Estados y los refugiados que se encuentran en ellos tienen el deber, como cualquier otra persona, de cumplir las leyes

¹¹⁰ Conclusiones del Comité Ejecutivo Núm. 22 (XXXII) sobre la *Protección de los Solicitantes de asilo en situaciones de afluencia en gran escala*, cap. II, párrafo B 2 (a); Convención de 1951, artículo 31.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Declaración de Cartagena*, parte III, 13; *Declaración Universal de Derechos Humanos*, artículo 16.3; *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre*, artículo 6; *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, artículo 23 (I); *Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, artículo 10; *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, artículo 17; el *Acta Final de Helsinki*; Informe del Comité *ad hoc* sobre Apátridas doc. ONU E/AC 32/5 (E/1618), Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y los Apátridas, doc. ONU A/CONF. 2/108, Recomendación B, Recomendaciones del Comité Ejecutivo Núm. 9 (XXVIII) sobre *Reunión de las Familias*, Núm. 15 (XXX) sobre *Refugiados sin País de Asilo*, Núm. 22 (XXXIX) sobre la *Protección de Solicitantes de Asilo en situaciones de afluencia en gran escala*, cap. II, párrafo B 2 (h), Núm. 24 (XXXII) sobre *Reunificación Familiar*. *Cuarta Convención de Ginebra de 1949*, artículos 25-27, 49 y 82; *Protocolo Adicional I a las Convenciones de Ginebra*, artículos 74, 75 y 78; *Protocolo Adicional II a las Convenciones de Ginebra*, artículo 4.

¹¹³ Conclusión del Comité Ejecutivo Núm. 22, (XXXII) sobre la *Protección de Solicitantes de Asilo en Situaciones de Afluencia en Gran Escala*, cap. II, párrafos B 2 (m); Informe del Grupo de Consulta sobre las Posibles Soluciones a los Problemas de Refugiados Centroamericanos, p. 5, párrafo 6.4.

¹¹⁴ Conclusiones del Comité Ejecutivo Núm. 22 (XXXII) sobre la *Protección de Solicitantes de asilo en situaciones de afluencia en gran escala* (artículo II, párrafo B (j) Núm. 47 (XXXVIII) sobre Niños Refugiados.

¹¹⁵ Conclusión del Comité Ejecutivo Núm. 48 (XXXVIII) sobre *Ataques Militares y Armados contra los Campamentos y Asentamientos de Refugiados*.

y reglamentos del país de asilo, incluyendo las disposiciones legales para el mantenimiento del orden público.¹¹⁶ Asimismo, los refugiados tienen la obligación de abstenerse de cualquier actividad susceptible de afectar el carácter estrictamente civil y humanitario de los campamentos y asentamientos.¹¹⁷ Sin embargo, están excluidas de dichas actividades el ejercicio de los derechos fundamentales con fines pacíficos, tales como el derecho de libertad de pensamiento, expresión, asociación y asamblea.¹¹⁸

55. Para salvaguardar los Derechos Humanos y la protección de los refugiados, sus campamentos o asentamientos deberían, en la medida de lo posible, establecerse a una distancia razonable de la frontera del país de origen.¹¹⁹ Los Estados deben también abstenerse de atacar tales campamentos y asentamientos. Estos actos deben ser condenados ya que son incompatibles con los principios de Derecho Internacional y, por lo tanto, injustificables.¹²⁰

56. Por su naturaleza misma, los campamentos de refugiados son temporales. Resulta a veces inevitable la creación de campamentos precarios o cerrados al inicio de una situación masiva de refugiados para brindarles una efectiva asistencia de emergencia y asegurar su protección inicial. Sin embargo, los campamentos pueden, con el transcurrir del tiempo, producir una serie de efectos nocivos, tales como: restricciones a la libertad, control interno que lleva a abusos de Derechos Humanos, problemas de salud mental, violencia interna y disturbios de orden público, ausencia de medios normales de subsistencia y dependencia de la ayuda externa. Además, los campamentos fomentan la urbanización de refugiados de origen rural dificultando su posible integración, tanto en el contexto de repatriación voluntaria, integración al país de asilo o su reasentamiento.¹²¹ En consecuencia, se hace necesario eventualmente abrir gradualmente los campos cerrados¹²² o reubicar a los refugiados dentro de esquemas más apropiados.¹²³

¹¹⁶ *Convención de 1951 sobre Refugiados*, artículo 2; Conclusión del Comité Ejecutivo Núm. 48 (XXXVIII) sobre *Ataques Militares y Armados contra los Campamentos y las Zonas de Asentamiento de Refugiados*. *Ley General de Migración y Extranjería* (Costa Rica), artículo 121; *Ley de Migración y Extranjería* (Guatemala), artículo 25; v. la *Constitución de Honduras*, artículo 30 y con la *Ley General de Población* (México), artículo 42 (v); *Ley sobre la Nacionalidad y Naturalización*, artículo 32, (México).

¹¹⁷ *Op. cit.*, 115.

¹¹⁸ *Convención de 1954 sobre Asilo Territorial* (Caracas), artículos 7 y 8.

¹¹⁹ Conclusiones del Comité Ejecutivo Núm. 22 (XXXII) sobre la *Protección de Solicitantes de Asilo en situaciones de afluencia en gran escala*, capítulo II, párrafo B. 2 (g), Núm. 48 (XXXVIII) sobre *Ataques Militares y Armados contra los Campamentos y Asentamientos de Refugiados*, parte III, 6, *Convención de 1954 sobre Asilo Territorial*, artículo 9; *Convención de la OUA*, artículo 2 (6); *Declaración de Cartagena*, parte III, 6.

¹²⁰ *Op. cit.*, 115. Cf. I. conclusiones de la Asamblea General, Res. A.G. ONU 40/118, 41/124, 42/109.

¹²¹ *Op. cit.*, 11, párrafo 6.1 y 6.2.

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.* Véase también *Declaración de Cartagena*, parte III. 6.

VI. SOLUCIONES DURABLES

i) La repatriación voluntaria

57. La repatriación voluntaria es la solución por excelencia al problema de los refugiados, ya que logra la finalidad última de la protección internacional, la cual es, la reincorporación de los refugiados en una comunidad, en este caso, la suya.¹²⁴ La repatriación voluntaria es un acto puramente humanitario y apolítico.¹²⁵ Más aún, hace real el Derecho de los Refugiados, y de otras personas, de volver voluntariamente y acogerse a la protección de su país de origen. El derecho a la repatriación ha sido ampliamente reconocido en la región tanto por la legislación como por la práctica,¹²⁶ concomitantemente; los refugiados tienen el derecho de ser protegidos de tal manera que puedan efectivamente ejercer el derecho de volver a su país voluntariamente.¹²⁷

58. De igual manera, los refugiados tienen derecho a ser informados de la situación prevaleciente en el país de origen en forma amplia y objetiva a fin de que puedan decidir con base en todos los elementos necesarios.¹²⁸ Una manera

¹²⁴ Res. A.G. ONU 32/71; 31/35; 32/77; 32/26; 34/60; 35/41; 36/125; 37/195; 38/121; 39/140; 40/118; 41/124; 42/109, Conclusión del Comité Ejecutivo Núm. 18; (XXXI) sobre Repatriación Voluntaria, Núm. 40 (XXXVI) sobre Repatriación Voluntaria; Nota sobre Protección Internacional, doc. ONU A/AC 96/680, doc. ONU A/AC 96/700, doc. ONU A/AC 96/713. *Comunicados de las siete reuniones de la Comisión Tripartita El Salvador, Honduras y ACNUR sobre Repatriación Voluntaria*, celebradas entre 1986 a 1988, de aquí en lo sucesivo denominados en adelante Comunicados de El Salvador, Honduras y ACNUR. *Programa de Apoyo a la Repatriación Voluntaria*, COMAR/CEAR del 17 de febrero de 1987, referido como el *Programa de Repatriación Voluntaria COMAR/CEAR, Declaración del Gobierno de Nicaragua sobre Repatriación Voluntaria de Nicaragüenses* de diciembre de 1987, denominada en adelante Declaración de Gobierno de Nicaragua sobre Repatriación Voluntaria; Declaración del Gobierno de Costa Rica sobre Repatriación Voluntaria de Nicaragüenses de diciembre de 1987, denominada en adelante Declaración de Costa Rica sobre Repatriación Voluntaria.

¹²⁵ *Op. cit.*, 1, párrafo 2; A.G./Res. 838 (XVI-0186). Res. OEA de 1988, OEA/Ser. P. AS/Doc. 2370188.

¹²⁶ *Declaración Universal de Derechos Humanos*, artículo 13 (2); *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, artículo 8; *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, artículo 12 (4); *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, artículo 22 (5); *Convención Internacional sobre la eliminación de toda forma de discriminación racial*, artículo 5 (d) (ii); *Estudio de la discriminación respecto al derecho de toda persona de dejar cualquier país, incluyendo el suyo, y de regresar a él, estudio del Rapporteur Especial*, doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1988/35. Borrador de la *Declaración sobre Libertad y no Discriminación del derecho de todo ser humano a abandonar cualquier país, incluyendo el propio, y de regresar a él*, E/CN.4/Sub.2/1988/35. Agregado 1, Res. OEA A.G./Res. 89/XVII-0/87). *Constitución de El Salvador*, artículo 5; *Constitución de Guatemala*, artículo 26; *Constitución de Nicaragua*, artículo 31; *Comunicado de El Salvador, Honduras y ACNUR; Programa de Repatriación Voluntaria COMAR/CEAR, Declaración de Nicaragua sobre Repatriación Voluntaria, Declaración de Costa Rica sobre Repatriación Voluntaria*.

¹²⁷ *Op. cit.*, 11, párrafo 7.3 (e); Conclusión del Comité Ejecutivo, Conclusión Núm. 18 (XXXI) sobre Repatriación Voluntaria. *Programa de Repatriación Voluntaria COMAR-CEAR*.

¹²⁸ *Ibid.*, párrafo 7.3 (d), Conclusión del Comité Ejecutivo Núm. 18 (XXXI) sobre Repatriación Voluntaria. *Programa de Repatriación Voluntaria COMAR/CEAR, Declaración del Gobierno de Nicaragua sobre Repatriación Voluntaria; Declaración del Gobierno de Costa Rica sobre Repatriación Voluntaria*.

de hacer efectivo este derecho son las visitas de grupos de refugiados al país de origen para permitirles informarse en el terreno sobre la situación existente.¹²⁹

59. La repatriación voluntaria puede promoverse y facilitarse por los así llamados mecanismos de repatriación, los que algunas veces han sido formalmente constituidos en comisiones tripartitas compuestas por representantes del país de origen, del país de asilo y del ACNUR.¹³⁰ Entre las funciones de estos mecanismos está la planificación conjunta y la puesta en práctica del programa de repatriación, constituyendo a la vez un medio eficaz para facilitar y promover consultas entre las partes interesadas.¹³¹ Antes de llevarse a la práctica cualquier movimiento de repatriación, es importante que todos sus aspectos sean aclarados con las partes interesadas, incluyendo a los refugiados.¹³²

60. El principio de la voluntariedad libremente expresada en forma individual es la piedra angular de la protección internacional de los refugiados en el contexto de la repatriación voluntaria.¹³³ Esta repatriación debe tener lugar bajo condiciones de seguridad y dignidad, y de preferencia, si así lo desean los refugiados, debe efectuarse al lugar de origen o de anterior residencia.¹³⁴ Este elemento básico de la protección del refugiado se deriva de los Derechos Humanos fundamentales de seguridad y libertad, y del derecho a la libertad de movimiento y libre elección del lugar de residencia.¹³⁵ En el contexto regional, en donde una gran mayoría de refugiados son de origen rural, es particularmente importante que puedan retornar a sus actividades económicas habituales y recuperar sus tierras y bienes.¹³⁶

¹²⁹ *Op. cit.*, 11, párrafo 7.9, Conclusiones del Comité Ejecutivo Núm. 18 (XXXI) sobre *Repatriación Voluntaria. Programa de Repatriación Voluntaria COMAR/CEAR*.

¹³⁰ *Op. cit.*, 11, párrafo 7.1; Conclusiones del Comité Ejecutivo Núm. 18 (XXXI) sobre *Repatriación Voluntaria*; Núm. 40 (XXXVI) sobre *Repatriación Voluntaria*; Nota sobre *Protección Internacional*, doc. ONU A/AC 96/680, doc. ONU A/AC 96/700. Resolución OEA AG/Res. 89/ (XCII-0/87) y en 1988, OEA/ Ser. PAG/Doc. 2370/88. *Programa de Repatriación Voluntaria COMAR/CEAR, Declaración del Gobierno de Nicaragua sobre Repatriación Voluntaria, Declaración del Gobierno de Costa Rica sobre Repatriación Voluntaria*.

¹³¹ Conclusión del Comité Ejecutivo Núm. 40 (XXXVI) sobre *Repatriación Voluntaria. Comunicado de El Salvador, Honduras y ACNUR*.

¹³² Informe del Alto Comisionado del 30 de agosto 1988.

¹³³ Res. A.G. ONU 40/118; Conclusiones del Comité Ejecutivo Núm. 18 (XXX) sobre *Repatriación Voluntaria*, Núm. 40 (XXXVI) sobre *Repatriación Voluntaria. Comunicado de El Salvador, Honduras y ACNUR. Programa de Repatriación Voluntaria COMAR/CEAR, Declaración del Gobierno de Nicaragua sobre Repatriación Voluntaria, Declaración del Gobierno de Costa Rica sobre Repatriación Voluntaria*.

¹³⁴ Conclusiones del Comité Ejecutivo Núm. 18 (XXX) sobre *Repatriación Voluntaria*; Núm. 40 (XXXVI) sobre *Repatriación Voluntaria*; doc. ONU A/AC 96/680 párrafos 23-25, A/AC 96/694, párrafos 47-61; A/AC 96/713, párrafos 37-45; *Informe del Grupo de Consulta sobre las Posibles Soluciones a los Problemas de los Refugiados Centroamericanos*, párrafo 7.3 (f) y (g). Ginebra, 25-27 mayo de 1987; *Programa de Repatriación Voluntaria COMAR/CEAR, Declaración del Gobierno de Nicaragua sobre Repatriación Voluntaria*.

¹³⁵ *Op. cit.*, 55.

¹³⁶ *Programa de Repatriación Voluntaria COMAR/CEAR*.

61. Los repatriados, al momento de su regreso, deben beneficiarse de garantías adecuadas de no discriminación y respeto pleno de sus Derechos Humanos en iguales condiciones que sus connacionales.¹³⁷ Bajo ninguna circunstancia deben ser perjudicados o penalizados por haber buscado asilo y protección como refugiados en otro país.

62. El país de asilo,¹³⁸ y el ACNUR como representante de la comunidad internacional, poseen un interés reconocido en el desarrollo del retorno.¹³⁹ En este sentido, tienen derecho a ser informados de los resultados de cualquier operación de repatriación voluntaria.¹⁴⁰ Es por ello que la Oficina del Alto Comisionado debe dar seguimiento a la situación de los repatriados no sólo durante la operación de repatriación, sino también después de su retorno.¹⁴¹ Esta actividad es de carácter exclusivamente humanitario para constatar el cumplimiento de los acuerdos que sirvieron de base al retorno. No implicará privilegios o inmunidades para los repatriados, y se ejercerá en el marco de consultas estrechas con el Estado en cuestión, que proporcionará al personal del Alto Comisionado acceso directo a los repatriados.¹⁴²

63. Para facilitar el proceso de reintegración y también asegurar que los repatriados puedan efectivamente beneficiarse de la protección de las autoridades nacionales, es importante que se les otorguen los mismos documentos de identidad que a sus compatriotas.¹⁴³ A fin de asegurar que obtengan su nacionalidad, debe regularizarse el registro de refugiados nacidos en el extranjero. También es necesario que los repatriados puedan hacer valer plena y formalmente los estudios efectuados en el extranjero.¹⁴⁴ Si las circunstancias lo permiten, el proceso de documentación y registro deberá llevarse a cabo antes de realizarse la repatriación voluntaria.¹⁴⁵

64. El éxito de un programa de repatriación voluntaria se debe frecuentemente a la adecuada asistencia que se suministre a los repatriados, ello debe incluir transporte y ayuda durante el viaje de retorno, así como asistencia en

¹³⁷ *Op. cit.*, 11. Véase también Conclusión del Comité Ejecutivo Núm. 18 (XXXI) sobre *Repatriación Voluntaria. Programa de Repatriación Voluntaria COMAR/CEAR; Declaración del Gobierno de Nicaragua sobre Repatriación Voluntaria*.

¹³⁸ *Op. cit.*, 11, párrafo 7.6.

¹³⁹ *Ibid.*, y Conclusión del Comité Ejecutivo Núm. 18 (XXX) sobre *Repatriación Voluntaria*, Núm. 40 (XXXVI) sobre *Repatriación Voluntaria*.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² *Op. cit.*, 11, párrafo 7.6-7, Conclusión del Comité Ejecutivo Núm. 40 (XXXVI) sobre *Repatriación Voluntaria*.

¹⁴³ *Op. cit.*, 11, párrafo 7.6-7, Conclusión del Comité Ejecutivo Núm. 40 (XXXVI) sobre *Repatriación Voluntaria*.

¹⁴⁴ *Ibid. Programa de Repatriación Voluntaria COMAR-CEAR*.

¹⁴⁵ *Ibid.*

el país de origen durante el proceso de reintegración.¹⁴⁶ Esta última asistencia debe ser compatible con los planes y proyectos de desarrollo de la comunidad a la cual los refugiados retornan.¹⁴⁷ Dichos programas de asistencia deberán beneficiar a toda la comunidad, incluyendo a los desplazados,¹⁴⁸ pudiendo mejorar también las condiciones generales de los lugares de retorno, estimulando así futuros movimientos de repatriación.¹⁴⁹

ii) Integración local

65. Es de primordial importancia que los refugiados disfruten de sus derechos económicos, sociales y culturales de tal forma que puedan llevar una vida digna y productiva sin que por esa razón se conviertan en grupos privilegiados frente a los nacionales. Para ello, la *Convención de 1951 sobre Refugiados* estipula que los Estados Partes deberían, por ejemplo, en el contexto del empleo remunerado, otorgar a los refugiados que legalmente se encuentran en sus territorios “el tratamiento más favorable otorgado a nacionales de otros Estados en las mismas circunstancias.”¹⁵⁰ La *Declaración de Cartagena* recomienda en esta materia que los países de la región examinen la posibilidad de integrar a los refugiados a la vida productiva del país a través de la creación y generación de empleo con los medios que la comunidad internacional pone a su disposición a través del ACNUR.¹⁵¹ Actividades de este tipo han sido ya iniciadas en varios de los países afectados de la región beneficiando a los refugiados rurales y urbanos.¹⁵²

66. En particular, algunos países de la región han elaborado proyectos para la integración de los refugiados en el sector rural y para la creación de fuentes de empleo en el sector urbano, cuidando de no desplazar mano de obra nacional¹⁵³ y asegurar que sea preservada la identidad cultural de los grupos étnicos que existen entre algunos sectores de la población refugiada. Estos proyectos deberán armonizarse al mismo tiempo con los planes de desarrollo local, nacional y regional como una garantía de viabilidad a fin de contribuir al bienestar de los refugiados y de la comunidad que los recibe. En este aspecto, se recomienda también que los nacionales formen parte de dichos proyectos y sean

¹⁴⁶ *Op. cit.*, 11, párrafo 7.10; Res. A.G. ONU 41/124; *Programa de Repatriación Voluntaria COMAR/CEAR*.

¹⁴⁷ *Op. cit.*, 11, párrafo 1.11.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Convención de 1951*, artículo 17 (I); cf. *Ley de Migración* (El Salvador), artículo 21.

¹⁵¹ *Declaración de Cartagena*, parte III. 11.

¹⁵² *Op. cit.*, 11. Capítulo III.

¹⁵³ *Ibid.*

beneficiarios directos.¹⁵⁴ Es importante, asimismo, que los Estados consideren la equiparación de los derechos de los refugiados con los de los nacionales en cuanto a las posibilidades de empleo para asegurar que la inserción sea exitosa y que no fracase debido a leyes y reglamentos restrictivos.¹⁵⁵

iii) *Reasentamiento*

67. El reasentamiento en terceros países de refugiados centroamericanos no ha constituido una solución duradera de la misma importancia que la repatriación voluntaria, reservándose para algunos casos excepcionales en que, por razones de protección o de reunificación familiar, requieren ser reasentados. Teniendo en cuenta la situación prevaleciente en algunos de los campamentos de refugiados y siguiendo las prácticas establecidas internacionalmente,¹⁵⁶ se ha considerado la necesidad de buscar reasentamiento en terceros países para algunos de los refugiados. Hay por lo tanto, una necesidad reconocida para identificar otros países que pudieran recibir refugiados centroamericanos.¹⁵⁷ Tales reasentamientos deben, por supuesto, realizarse con carácter voluntario.¹⁵⁸

VII. PERSONAS DESPLAZADAS

68. El problema de las personas desplazadas ha preocupado desde hace mucho tiempo a los países de la región subrayándose reiteradamente la necesidad de extenderles protección y asistencia.¹⁵⁹ Aunque no existe una definición generalmente aceptada, se ha considerado a los desplazados como las personas que han sido obligadas a abandonar sus hogares o actividades económicas habituales debido a que sus vidas, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada o el conflicto prevaleciente, pero permaneciendo dentro de sus países.¹⁶⁰ Las necesidades de protección y asistencia de estas perso-

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Cf. *I Convención de 1951 sobre Refugiados*, artículo 17 (3).

¹⁵⁶ Cf. *I Res. A.G. ONU 42/110 del 7 de diciembre 1987.*

¹⁵⁷ *Declaración de Cartagena*, parte II (1); *op. cit.*, 1.

¹⁵⁸ *Op. cit.*, 1.

¹⁵⁹ *Op. cit.*, 1; *Declaración de Cartagena*, parte III (9), *Informe de la reunión en Ginebra del Grupo de Consulta sobre las Posibles Soluciones a los Problemas de los Refugiados Centroamericanos*, capítulo 11.4; e *Informe de este mismo Grupo de Consulta en su reunión preparatoria para la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos en Guatemala*, capítulo VI; *Res. A.G. ONU 42/110.*

¹⁶⁰ Definición de "personas desplazadas" incluida en el Anexo I del *Informe del Grupo de Consulta sobre las Posibles Soluciones a los Problemas de los Refugiados Centroamericanos*, Reunión Preparatoria de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, ciudad de Guatemala, 27-28 de abril

nas son algunas veces tan grandes o más que las de los refugiados que han abandonado el país.

69. Las personas desplazadas tienen derecho a ser protegidas por sus autoridades nacionales y, en particular, deben gozar de los Derechos Humanos fundamentales, como el derecho a la vida, seguridad y libertad, protección contra la tortura, y otros.¹⁶¹ Aún más, en situaciones de conflicto armado no internacional, ellas se benefician también de las disposiciones del artículo 3 común de las cuatro *Convenciones de Ginebra de 1949*, puesto que no toman parte activa en las hostilidades.¹⁶²

70. La responsabilidad primaria de atención a las personas desplazadas compete al Estado, puesto que son sus nacionales y se encuentran en su propio territorio. Sin embargo, las posibilidades de los Estados de la región para hacer frente a las necesidades de las personas desplazadas pueden ser extremadamente limitadas, ya que los recursos con que cuentan son escasos y la ayuda internacional no va dirigida especialmente a esta categoría de personas. Es por esto que los Estados que decidieron convocar la Conferencia Internacional han incluido a las personas desplazadas como una categoría que requiere una atención especial de la comunidad internacional.¹⁶³

VIII. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

71. Las Organizaciones No Gubernamentales, internacionales y nacionales, desempeñan en general un papel importante en la asistencia a los refugiados, repatriados y personas desplazadas. En particular, coordinan e implementan una gran variedad de programas y proyectos de asistencia.

72. El papel de estas organizaciones, basado en principios humanitarios y de solidaridad, tanto a nivel nacional como internacional, ha sido repetidamente reconocido por la comunidad internacional.¹⁶⁴ Al igual ha subrayado la necesidad de cooperación continua e incrementada entre los gobiernos afectados, el ACNUR y otros órganos del Sistema de las Naciones Unidas y Organizacio-

de 1988 y minuta de la Reunión celebrada en la Secretaría de la ONU el 7 de febrero de 1989 sobre desplazados internos.

¹⁶¹ Véase también párrafo 49.

¹⁶² *Op. cit.*, 95.

¹⁶³ *Op. cit.*, 1, *cf. i op. cit.*, 20.

¹⁶⁴ Res. A.G. ONU 2789, 2956, 3143; 33/26, 38/121, 40/118, 41/124, 42/109, 42/110; Res. A.G. OEA, AG/Res. 774 (XV-0/85), AG/Res. 838 (XVI-0/86). Conclusiones del Comité Ejecutivo Núm. 21 (XXII) sobre Protección Internacional, Núm. 29 (XXXIV) sobre *Protección Internacional*, Núm. 41 (XXXVIII) sobre *Protección Internacional* y Núm. 50 (XXXIX) sobre *Protección Internacional*.

nes No Gubernamentales.¹⁶⁵ Finalmente, resulta obvio que las diferentes actividades del ACNUR y agencias no gubernamentales sean estrechamente coordinadas de acuerdo con las directrices del Gobierno.¹⁶⁶

IX. MECANISMOS DE DERECHOS HUMANOS

73. Existe una relación estrecha y múltiple entre la observancia de reglas de Derechos Humanos, movimientos de refugiados y problemas de protección.¹⁶⁷ Las violaciones graves de Derechos Humanos provocan movimientos de refugiados, algunas veces en escala masiva, y dificultan el logro de soluciones durables para estas personas. Al mismo tiempo, los principios y prácticas de Derechos Humanos proporcionan reglas a los Estados y a las Organizaciones Internacionales para el tratamiento de refugiados, repatriados y personas desplazadas.¹⁶⁸

74. Es esa realidad la que en América Latina ha provocado que se promueva el uso, con mayor intensidad, de los Organismos competentes del Sistema Interamericano y, en particular, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con vista a complementar la protección internacional de los refugiados en la región.¹⁶⁹ Esto también requiere de una cooperación más cercana entre, por un lado, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y, por el otro, la Organización de Estados Americanos,¹⁷⁰ la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

X. DIFUSIÓN

75. En los últimos diez años, se ha constatado una toma de conciencia sobre la problemática de los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos. Es así como en amplios sectores de la región existe un marcado interés y ne-

¹⁶⁵ Res. A.G. ONU 31/35, 32/71, 34/54, 39/60, 38/121, 40/118, 41/124, 42/109, 42/110; Res. A.G. OEA, en 1988, OEA/Ser. P. AG/doc. 2370/88, *Declaración de Cartagena*, parte III, 14.

¹⁶⁶ *Declaración de Cartagena*, parte III, 14.

¹⁶⁷ *Op. cit.*, 94 y 95. Véase también Nota sobre *Protección Internacional*, presentado por el Alto Comisionado, doc. ONU A/AC. 96/713, párrafos 1-8.

¹⁶⁸ Véase también párrafo 49.

¹⁶⁹ *Declaración de Cartagena*, parte III, 15.

¹⁷⁰ Res. A.G. OEA AG/Res. 739 (XIXV-0/84), 749 (XV-0/85), 774 (XV-0/85), 838 (XVI-0/86), 1981 (XVII-0/87), y Res. OEA/Ser. P. AG/Doc 2370/88; Res. del Consejo Permanente de la OEA. CP/Res. 3777 (510/82); *Declaración de Cartagena*, parte III, 15 y 16.

cesidad de conocer más detalladamente los principios y criterios que constituyen el marco jurídico dentro del cual se buscan las soluciones adecuadas. Por ende, tanto la *Declaración de Cartagena*, como el *Comité Preparatorio de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos en su Comunicado de San Salvador* identifican la necesidad de promover la difusión, para el consiguiente cumplimiento de los principios y criterios vigentes en la materia.¹⁷¹ Esta tarea debe ser respaldada por los gobiernos involucrados, el ACNUR, las Organizaciones No Gubernamentales y los demás miembros de la comunidad internacional.

¹⁷¹ *Op. cit.*, 1; *Declaración de Cartagena*, parte III, 17.

EVALUACIÓN DE LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LAS DISPOSICIONES DEL DOCUMENTO

“Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados,
Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”
Ciudad de México, 1994

PREFACIO

1. El documento titulado *Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina*, redactado en 1989 y adoptado como documento de referencia por la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (en adelante CIREFCA), recopiló y desarrolló el marco jurídico del Derecho de los Refugiados y de los derechos aplicables a otras poblaciones desarraigadas, teniendo debida cuenta de las particularidades de la región centroamericana.

2. Dicho documento analizó las normas y las prácticas relativas a los refugiados en los instrumentos internacionales que las desarrollan, así como su aplicación interna. También consideró el concepto de refugiado; la figura del asilo y los principios de protección; las soluciones duraderas a los problemas de los refugiados, así como de los desplazados internos; el papel y la función de las Organizaciones No Gubernamentales; la vinculación del Derecho de los Refugiados con los Derechos Humanos y el Derecho Humanitario, así como la difusión de estos conceptos. Además, este documento sirvió de base para reiterar y convalidar los conceptos enunciados en la *Declaración de Cartagena de Indias de 1984*.

3. La Segunda Reunión Internacional del Comité de Seguimiento de CIREFCA, que se celebró en San Salvador en abril de 1992, solicitó “apoyo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD), y al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante ACNUR) para la actualización y difusión del documento *Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina* (en adelante *Principios y Criterios*)”,¹ presentado en la Conferencia de Guatemala en mayo de 1989, adecuando dicha actualización a los cambios acaecidos en la región durante los

¹ Documento CIREFCA/89/9 de abril de 1989.

tres últimos años”.² La naturaleza de este pedido es consecuente con lo establecido en el documento *Principios y Criterios*, que incluía entre los distintos objetivos de la Conferencia “evaluar los avances logrados en materia de principios de protección y asistencia a refugiados y de repatriación voluntaria, con miras a promover su difusión y cumplimiento”.³

4. Recordando que el objetivo de CIREFCA es encontrar e impulsar soluciones duraderas para los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos, se juzgó importante que la actualización del documento no fuera un mero ejercicio académico.

5. Este documento fue elaborado por ACNUR y PNUD con el apoyo de la Unidad Conjunta ACNUR/PNUD de CIREFCA y las aportaciones del grupo de expertos integrado por los doctores Antonio Augusto Cançado Trindade, Reinaldo Galindo-Pohl y César Sepúlveda. Asimismo, la Unidad Conjunta envió cuestionarios sobre los logros y obstáculos del proceso CIREFCA en materia legal y de protección a los gobiernos convocantes, a los cooperantes, a Organizaciones No Gubernamentales y proyectos de Naciones Unidas. Las respuestas e informaciones pertinentes fueron incorporadas al documento. Se decidió que el ejercicio de actualización fuera una evaluación resumida de cómo las disposiciones del documento *Principios y Criterios* se han puesto en práctica durante los últimos años, haciendo énfasis en los problemas pendientes.

I. EL CONTEXTO ACTUAL DE CIREFCA

I.1. El proceso de CIREFCA

6. La plataforma regional de CIREFCA ha contribuido de manera significativa a los procesos de paz en Centroamérica. El proceso de CIREFCA ha favorecido la creación de canales fluidos de comunicación entre los siete países afectados, los países cooperantes, las Organizaciones No Gubernamentales, el PNUD y el ACNUR, cuyo apoyo técnico se ha asegurado a lo largo del proceso, a través de la Unidad Conjunta ACNUR/PNUD de Apoyo a CIREFCA.

7. Las dos agencias han aunado esfuerzos y propuesto estrategias para facilitar el tránsito de la emergencia al desarrollo. De esta manera se constituyó un marco para la estrecha colaboración entre el ACNUR y el PNUD, el primero

² Documento CIREFCA/CS/92/11 de 9 de abril de 1992, párrafo resolutivo Núm. 5. Esta solicitud ratificó aquella formulada a las mismas agencias en el comunicado de la reunión del Comité de Seguimiento de CIREFCA celebrada en Managua, Nicaragua, los días 25 y 26 de octubre de 1991.

³ *Ibid.*, Prefacio párrafo 1.

como agencia responsable de la protección y asistencia a los refugiados, el segundo como responsable de la coordinación del Sistema de las Naciones Unidas en el ámbito del desarrollo. De acuerdo con este espíritu de trabajo conjunto entre ambas agencias, resulta importante planificar adecuadamente, en materia jurídica y de protección, el paso de la atención que el ACNUR ha brindado a grupos específicos de la población, a la atención que el PNUD presta a áreas y poblaciones prioritarias dentro del marco del Desarrollo Humano Sostenible.

8. Los objetivos de CIREFCA se fijaron y acordaron desde el principio del proceso y fueron plasmados en la Declaración y Plan de Acción Concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos,⁴ documento que enuncia una serie de principios y compromisos por parte de los actores principales del proceso, para apoyar a las tres categorías poblacionales de CIREFCA, con respecto a la defensa de sus derechos, su protección, asistencia e incorporación a los procesos de desarrollo.

9. El Plan de Acción especifica mecanismos de promoción y seguimiento que han desempeñado un papel importante para el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los gobiernos, incluidos los compromisos prioritarios referentes a la protección. En las reuniones del Comité de Seguimiento de CIREFCA, constituido por los gobiernos convocantes, en las reuniones internacionales del mismo Comité,⁵ y en las reuniones de los Comités y Grupos de Apoyo nacionales, se han reafirmado los compromisos del Plan de Acción.

10. La situación actual implica muchos retos. Por un lado deben reconocerse los avances considerables que ha habido en el proceso de paz: a título de ejemplo, pueden mencionarse los cambios acaecidos en Nicaragua y la firma de los Acuerdos de Paz en El Salvador. Como consecuencia de este proceso, y a pesar de su fragilidad, se ha observado un descenso en el flujo de refugiados, así como importantes movimientos de repatriación en la región. Por otro lado, siguen observándose movimientos poblacionales en la zona, motivados por razones socioeconómicas, directamente relacionadas con una situación de postguerra. En la práctica las categorías de personas desarraigadas, contempladas en el documento original, se encuentran en situaciones muy diversas, lo que constituye un desafío más para los países de la región, la comunidad internacional, el Sistema de las Naciones Unidas y las Organizaciones No Gubernamentales.

⁴ Documento CIREFCA/89/14 del 31 de mayo de 1989.

⁵ Ha habido dos reuniones internacionales del Comité de Seguimiento de CIREFCA desde el inicio del proceso en 1989: en junio de 1990 (Nueva York) y en abril de 1992 (San Salvador).

1.2. Compromisos renovados

11. Ante la finalización del proceso de CIREFCA, en mayo de 1994, PNUD y ACNUR realizaron varias consultas a los gobiernos convocantes, la comunidad internacional cooperante, las Organizaciones No Gubernamentales regionales e internacionales, las agencias y programas de las Naciones Unidas y los organismos intergubernamentales. Al constatar la fragilidad de la paz lograda y la persistencia de situaciones de conflicto, hubo consenso entre los distintos actores de CIREFCA sobre la necesidad de definir un nuevo marco de acción orientado a erradicar la extrema pobreza y la exclusión social, dentro del cual se debería continuar prestando atención a la problemática del desarraigo.

12. Como consecuencia de lo anterior, los distintos actores de CIREFCA acordaron avanzar en los siguientes puntos:

- a) Definir en cada país las tareas pendientes con las poblaciones refugiadas, repatriadas y desplazadas, mediante metodologías que respeten los principios de la participación activa de todos los actores (poblaciones afectadas, organizaciones representativas de la sociedad civil, gobiernos, Sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales interesadas) y la búsqueda de concertación;
- b) Bajo el liderazgo del PNUD, en asociación con el ACNUR y otras agencias del Sistema, avanzar en la formulación de estrategias nacionales concertadas que concentren sus actividades en áreas priorizadas donde se superponen, según sea el caso, la pobreza extrema, la exclusión social, situaciones de conflicto y/o desarraigo, el deterioro del medio ambiente, o problemáticas fronterizas específicas;
- c) Adoptar compromisos entre todos los actores en relación con las tareas inconclusas de CIREFCA; la promoción y difusión de los Derechos Humanos (tomando en cuenta no sólo los derechos civiles y políticos, sino también los económicos, sociales y culturales); la erradicación de la extrema pobreza; la condición de la mujer y la situación de la niñez; la protección del medio ambiente; y la asignación de recursos humanos, financieros e institucionales para hacer viables los compromisos anteriores.

1.3. Derechos Humanos

13. A nivel global se viene observando un fortalecimiento considerable del carácter indivisible y universal de los Derechos Humanos, incluyendo no sólo los derechos civiles y políticos, sino también los económicos, sociales y cultura-

les. Esto se manifiesta en el hecho de que la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre 1948, ha adquirido la categoría de Derecho Internacional Consuetudinario, y a que algunas de sus disposiciones han entrado al *jus cogens*.

14. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de junio de 1993 reafirmó el derecho de todos, sin distinción, a solicitar y beneficiarse en cualquier país del derecho de buscar asilo, en caso de persecución, así como el derecho a retornar al país de origen.

15. Esta Conferencia, además, subrayó el derecho de todas las personas afectadas por conflictos a ser asistidas por organizaciones humanitarias, haciendo énfasis en la necesidad de reforzar y hacer más efectivos los instrumentos existentes relativos a los Derechos Humanos. Asimismo, la Conferencia introdujo la noción de verificación constante de los Derechos Humanos. Dicha noción se refiere no solamente a los medios de seguimiento, sino también de prevención.

16. El documento de *Principios y Criterios* afirma que existe una estrecha relación entre la observancia de los Derechos Humanos, la situación de los refugiados y los problemas de protección, subrayando que la problemática de los refugiados sólo puede abordarse correctamente si se tiene una visión integrada de los Derechos Humanos, que incluya el Derecho de los Refugiados y el Derecho Humanitario.

17. La protección efectiva de los refugiados requiere que se consideren y apliquen Derechos Humanos fundamentales. Los instrumentos pertinentes establecen que el ACNUR tiene un interés legítimo respecto de las consecuencias del regreso, sobre todo cuando se realiza como resultado de una amnistía u otra forma de garantía.⁶

18. La consolidación de soluciones duraderas también requiere la observancia de los Derechos Humanos. Lo mismo sucede con actividades de prevención para evitar nuevos movimientos de personas, dentro o más allá de las fronteras de los territorios nacionales. La observancia de los Derechos Humanos, condición necesaria para la consolidación de soluciones duraderas y la prevención de desplazamientos, pone de relieve la importancia del derecho a la permanencia.

⁶ Conclusión Núm. 40 del Comité Ejecutivo del ACNUR, párrafo 1.

II. LOS INSTRUMENTOS SOBRE REFUGIADOS Y SU APLICACIÓN INTERNA

II.1. Introducción

19. Desde el advenimiento del Sistema Universal del Refugio, conviven en toda América Latina dos sistemas de protección de las personas: a) el Sistema Interamericano, codificado a través de una serie de convenciones y tratados regionales enmarcados, a partir de 1889, en el *Tratado Penal Internacional de Montevideo* y b) el *Sistema Universal edificado bajo las Naciones Unidas*, a través de la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*.

II.2. Consolidación del asilo y refugio en el contexto latinoamericano

20. El Sistema Interamericano de asilo, tanto diplomático como territorial, se remonta a los inicios de la vida de las jóvenes repúblicas latinoamericanas y su codificación precede a los esfuerzos de la Sociedad de las Naciones, en favor de los refugiados. Sin embargo, aunque las nociones de asilo en el Sistema Interamericano desarrollaron mecanismos de protección para las personas que eran perseguidas por razones políticas, el sistema no respondió adecuadamente, ni a nivel conceptual, ni a nivel práctico, a los desafíos que plantearon los flujos masivos de refugiados centroamericanos en las dos últimas décadas.

21. Concretamente, entre las mayores deficiencias del Sistema Interamericano de asilo se encuentra, *inter alia*:

- a) el hecho de que se enfatizan desproporcionadamente los derechos y la discrecionalidad de los Estados, y no los derechos de las personas que necesitan protección internacional;
- b) la aplicación del derecho de asilo de forma elitista, favoreciendo a personalidades conocidas en el ámbito político y, consecuentemente, perjudicando a personas anónimas que también ameritan protección internacional;
- c) la no elaboración de normas de tratamiento que delimiten el contenido de los derechos de los que se consideran asilados.

22. Por estas y otras razones, particularmente la necesidad de responder de forma humanitaria y pragmática a la problemática de los flujos masivos de refugiados centroamericanos, los países latinoamericanos vieron la necesidad de consolidar el Sistema Interamericano de Asilo con el Sistema Universal de Refugio. En la última década, la figura del refugio se ha desarrollado en la región,

teniendo una incidencia numérica mayor que la figura de asilo. Además, hoy día casi todos los países latinoamericanos son signatarios de la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*.

II.3. Principios de protección

a) Derecho de buscar asilo

23. Es un principio universalmente aceptado que el otorgamiento del asilo, así como el reconocimiento de la condición de refugiado tienen un carácter pacífico, apolítico y exclusivamente humanitario. De este principio se deriva que la labor de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados debe ser de carácter estrictamente apolítica, humanitaria y social, y que la búsqueda de soluciones a los problemas de los refugiados debe llevarse a cabo exclusivamente sobre esas bases.

b) Principio de no devolución

24. El principio de *no devolución* constituye la piedra angular del Sistema Internacional de Protección del Refugiado. Este principio se traduce en la no expulsión a las fronteras de territorios, donde la vida, o la libertad del refugiado estarían en peligro, así como en impedir el rechazo en la frontera. Conviene señalar que la aplicación del principio de *no devolución* es independiente de cualquier determinación formal de la condición de refugiado por un Estado, o una organización internacional, y es considerado por muchos como regla de *jus cogens* en el Derecho Internacional.

c) Reglas mínimas para el tratamiento de los refugiados

25. Además de los derechos fundamentales de los cuales toda persona es titular (derechos inalienables), la *Convención de 1951* y su *Protocolo de 1967* establecen normas para el tratamiento de los refugiados, cuya aplicación se recomienda. Por su parte, la *Declaración de Cartagena de Indias de 1984* subraya la importancia de que los países de la región establezcan normas mínimas para el tratamiento de los refugiados. La Conclusión Núm. 22 del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados establece asimismo algunas normas que deben beneficiar a los refugiados y solicitantes de asilo, en situaciones de afluencia masiva. Entre estas reglas mínimas, se destaca el principio de que los refugiados deben disfrutar de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente,

en particular los consagrados por la *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Especial atención merece el principio de reunificación familiar, así como la protección de los menores y niños no acompañados.

d) Campamentos y asentamientos de refugiados

26. En razón de su carácter estrictamente civil, los campamentos y asentamientos de refugiados deben estar bajo administración civil. De ello se desprende que los refugiados que se encuentran en ellos tienen el deber de cumplir con las leyes y reglamentos del país de asilo, incluyendo las disposiciones legales para el mantenimiento del orden público.

II.4. *Práctica regional*

27. Desde el año 1989 ha habido dos nuevas ratificaciones de la *Convención de 1951* y del *Protocolo de 1967* relativos al *Estatuto de los Refugiados*,⁷ y se han promulgado leyes para la aplicación nacional de las disposiciones enumeradas en dichos instrumentos.⁸ Incluso, en uno de los Estados existe una legislación para el tratamiento de los refugiados, a pesar de que ese Estado no es signatario de los instrumentos mencionados.⁹

28. Además, las nuevas leyes adoptadas para regular el tratamiento de los refugiados contienen definiciones del término que van más allá de la definición de la Declaración de Cartagena.¹⁰ Uno de los países del área ha adoptado la definición de la Convención de la Organización para la Unidad Africana.¹¹ Conviene subrayar que, en ambos casos, se optó por definiciones ampliadas, con objeto de hacer prevalecer una óptica pragmática que se adecuara convenientemente a la realidad específica de la región.

29. No cabe duda que la extensión de la definición del concepto de refugiado contenida en la *Declaración de Cartagena*, que en la práctica es aceptada en toda la región, así como los principios de protección en ella contenidos con-

⁷ Belice ratificó la *Convención* y el *Protocolo* el 27 de junio de 1990, y Honduras lo hizo en enero de 1992, por medio del Decreto núm. 188-91, publicado en la *Gaceta* núm. 26.650 del 23/01/1992.

⁸ Belice adoptó el *Refugee Act*, ley Núm. 26 del 16 de agosto de 1991 y publicada en el *Diario Oficial* el 24 del mismo mes. Debe señalarse que Honduras está considerando una ley para aplicar las disposiciones de dichos instrumentos.

⁹ México reformó la "Ley General de Población" el 17 de julio de 1990, y adoptó el reglamento correspondiente el 31 de agosto de 1992. Sin embargo, aún quedan por definir los criterios de aplicación.

¹⁰ México: "Ley General de Población" de 1990, artículo 89, párrafo 1.

¹¹ *Belize Refugee Act*, artículo 4 (1), C. Sin embargo, la práctica se basa en la definición de la *Convención de 1951*.

tribuyeron sustancialmente al tratamiento de flujos masivos de refugiados y a la consecución de soluciones duraderas a dicha problemática. Esto se debe al carácter amplio y pragmático de las razones que, de acuerdo con esta definición, motivan la búsqueda de refugio, razones que no abordan aspectos políticos evitando así análisis más detallados y procesos más lentos.

30. Es importante señalar que la *Declaración de Cartagena* no es una Convención y, por lo tanto, no tiene fuerza vinculante en Latinoamérica. No obstante, hasta la fecha, el proceso que se ha vivido en la región demuestra que no siempre se necesita la formalidad y la solemnidad de los tratados para poder poner en práctica un marco jurídico efectivo que las partes se comprometan a observar.

II.5. La condición de refugiado

31. En relación con el reconocimiento de la condición de refugiado, hay que señalar que la práctica varía en la región, pero que en general se ha venido aplicando la definición del término refugiado contenida en la *Convención de 1951* y en el *Protocolo de 1967*, así como la que se encuentra en la Declaración de Cartagena. La mayor parte de los países de la zona han establecido procedimientos para determinar la condición de refugiado, y mecanismos de apelación.¹² En todos los casos se ha reconocido el papel importante del ACNUR.

a) Refugiados reconocidos

32. Los refugiados reconocidos fueron aproximadamente 150 mil en el momento de mayor tensión en la región y representan una minoría, sobre el total

¹² En El Salvador y Honduras, la entrevista la realiza el ACNUR y las autoridades deciden si el solicitante califica o no como refugiado. En Guatemala, el ACNUR realiza la entrevista y otorga el estatuto de refugiado, siendo éste confirmado por el gobierno al momento de documentar. En Belice, un Comité de Elegibilidad, integrado por nueve miembros, incluido un representante de ACNUR, se reúne una o dos veces por semana para emitir recomendaciones sobre solicitudes del estatuto de refugiado. El Ministro encargado de Asuntos para Refugiados decide si el solicitante califica. En Nicaragua, el solicitante se presenta a la Oficina Nacional para los Refugiados, dependencia del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y Bienestar (INSSBI). La Oficina Nacional consulta el caso con Migración y notifica su decisión al interesado y al ACNUR quien se pronuncia sobre el caso. En Costa Rica hay dos variantes: a) el solicitante es entrevistado por ACNUR, que contacta a la Oficina de Migración para Refugiados (dependencia de la Dirección General de Migración y Extranjería, parte a su vez del Ministerio de Gobernación y Policía); b) el solicitante es entrevistado por la Oficina de Migración, sin previo contacto con el ACNUR. En ambos casos la decisión la toma la Dirección de Migración. En México, el reglamento establecido en relación con la Ley de Población reformada no establece ningún procedimiento de elegibilidad. En la práctica, cuando ACNUR lo solicita, se improvisa un procedimiento *ad hoc*.

de la población de desarraigados de la zona constituido por las tres grandes categorías poblacionales de CIREFCA: refugiados, repatriados y desplazados, internos y externos.¹³

33. La práctica ha mostrado que, en muchos casos, se ha permitido a los solicitantes permanecer en el país receptor en situación ilegal, aunque el mecanismo de deportación no ha dejado de ser aplicado.¹⁴ En base a lo anterior, se puede afirmar que, salvo excepciones, se han aplicado los principios fundamentales de protección, como son la *no devolución*,¹⁵ la *no sanción* por ingreso ilegal a los solicitantes de asilo y el derecho de los mismos a presentar su caso ante una autoridad competente. Cabe mencionar que para poder dar tratamiento adecuado a los refugiados, varios países establecieron instituciones *ad hoc*.¹⁶ Además, se establecieron mecanismos para otorgar documentos de identidad.¹⁷

¹³ Las cifras utilizadas en 1989 para la *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos* (CIREFCA) fueron las siguientes: 146,400 refugiados (Belice: 5,100; Costa Rica: 40,800; El Salvador: 500; Guatemala: 3 mil; Honduras: 37 mil; México: 53 mil; Nicaragua: 7 mil); 893 mil indocumentados; 872 mil desplazados internos y 61,500 repatriados. (Revista *Refugiados*, Número especial, marzo 1989, pp. 22-23). En junio de 1990, se estimó la población de desplazados internos en 965 mil y la de desplazados externos en 691 mil ("El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica", documento de la Primera Reunión Internacional del Comité de Seguimiento de CIREFCA en Nueva York, CIREFCA/CS/90/INF. 3 de mayo 1990, p. 4).

¹⁴ En algunos países, pese a la ratificación de la *Convención de 1951* y del *Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, no se ha implementado legislación que adecue las disposiciones de dichos instrumentos a las problemáticas locales. Por lo tanto, el principio de no devolución no siempre ha sido aplicado. Esto es *a fortiori* el caso cuando no ha habido ratificación de los instrumentos internacionales. En este sentido, no puede considerarse que este principio forme parte del *jus cogens* en todos los países de la región sin excepción.

¹⁵ A título de ejemplo puede señalarse que en el periodo de afluencia de refugiados en gran escala, Costa Rica y Honduras permitieron la presencia internacional en las fronteras por las que ingresaban los refugiados. En el caso de Honduras, esta función la desempeñaron funcionarios itinerantes (*roving-officers*) del ACNUR.

¹⁶ Prácticamente todos los países de asilo crearon instituciones *ad hoc* a principio de los años ochenta. Entre ellas se encuentran el *Refugee Department* de Belice, la Dirección General para la Protección y Ayuda al Refugiado (DIGEPARE) de Costa Rica, la Comisión Nacional para Refugiados (CONARE) de Honduras y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) de México.

¹⁷ En Costa Rica, los refugiados reciben un *carne de refugiado* expedido por el Departamento para Refugiados en la Dirección General de Migración y Extranjería; tiene validez de uno a tres años, pero no conlleva automáticamente el derecho a trabajo; para trabajar es necesario un permiso de trabajo. En El Salvador es la Dirección General de Migración la que otorga el *carne de identidad*, renovable cada año; el documento conlleva al derecho a permiso de trabajo. En Honduras, la Dirección General de Población y Política Migratoria otorga un *carne de identificación* para refugiados, renovable cada dos años. El documento no da derecho al trabajo. Para movilizarse dentro del territorio nacional, los refugiados deben satisfacer el requisito de obtener autorización de la Dirección de Población. En Nicaragua, los refugiados reciben una *cédula de residente temporal* con un sello especial para refugiados. El documento es renovable cada año y da acceso al trabajo. En México, la Secretaría de Gobernación, a través de su Dirección General de Servicios Migratorios, otorga la FMR (Fórmula Migratoria para Refugiado) con validez por un año. Las FMR sólo se otorgan a los refugiados guatemaltecos de los campamentos del sureste de Méxi-

b) Refugiados no reconocidos¹⁸

34. El documento *Principios y Criterios* define a los refugiados no reconocidos en los términos siguientes: “...personas que, si bien llenan los criterios para ser consideradas como refugiados, no han sido identificadas y, por lo tanto, no se les ha concedido formalmente el estatuto de refugiado. Estos individuos son considerados como refugiados dada la naturaleza declarativa y no constitutiva de la decisión de conceder el estatuto de refugiado. Generalmente, estas personas están en una situación particularmente precaria y requieren, por tanto, una atención especial de la comunidad internacional”.¹⁹ La definición mencionada podría completarse de la siguiente manera: “...y requiriendo asimismo protección internacional”.

35. Los refugiados no reconocidos tienen en común con otras personas en situación ilegal el estar expuestos a violaciones de sus derechos, incluidos el asalto, la extorsión, las acusaciones sin pruebas y los malos tratos físicos. Su situación ilegal también implica vulnerabilidad económica: la carencia de permisos de estadía, visas, e incluso pasaportes hace que estén expuestos a situaciones discriminatorias de todo tipo, por ejemplo, debiendo someterse a trabajos insalubres, mal remunerados y sin protección laboral. Sin embargo, la necesidad de recibir protección, en el sentido de no ser expuestos a la deportación u otra forma de expulsión, los distingue como categoría necesitada de atención especial. Se insta asimismo a los países de la región a que instauren mecanismos de entrevista para utilizarlos en todos los casos de deportación.

36. Ciertos grupos de refugiados no reconocidos han podido beneficiarse de los programas de repatriación voluntaria y de medidas de excepción migratoria

co. Los refugiados urbanos son documentados con *FM3 (formas migratorias con permiso de trabajo)* o *FM9 (formas migratorias con permiso de estudio)* o con cualquier otra forma que se estime pertinente. Previo reconocimiento por parte del ACNUR, el otorgamiento de una u otra forma migratoria se estudia caso por caso, pero a un ritmo y a un costo tales que el número de casos tramitados es bajo. En Belice, los refugiados reconocidos reciben una tarjeta denominada *Permit for Residence (Refugee) in Belize*, la cual no tiene fecha de expiración. La política del actual gobierno con respecto a los permisos de trabajo es la siguiente: los refugiados que realizan labores agrícolas no necesitan obtener permiso, pero los que realizan trabajos semiespecializados o especializados deben obtenerlo. Éste se gestiona como cualquier extranjero, salvo que a los refugiados no se les exige presentar pasaporte. En Guatemala, el ACNUR remite a los refugiados que reconoce bajo mandato con una carta dirigida a la Dirección General de Migración con base en la cual dicha Dirección otorga a los interesados una cédula de identidad de refugiado renovable cada año.

¹⁸ Los refugiados no reconocidos constituyen la quinta categoría poblacional “especial” reconocida por CIREFCA. Las otras categorías son: los evasores y desertores del servicio militar obligatorio; los migrantes económicos; las víctimas de desastres naturales; y las personas desplazadas externas. *Principios y Criterios*, párrafos 31 a 35.

¹⁹ *Principios y Criterios*, párrafo 41.

para que los extranjeros ilegales puedan regularizar su situación migratoria.²⁰ Sin embargo, debe subrayarse que estas medidas sólo beneficiaron a un número reducido, pero no a la totalidad de refugiados no reconocidos.

37. Conviene hacer hincapié en la necesidad de prestar mayor atención a los grupos de mujeres, dado que se encuentran generalmente en situación de mayor vulnerabilidad. En este sentido, debe referirse a las recomendaciones de la *Convención de Naciones Unidas para la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW),²¹ del año 1979, sobre protección laboral y violencia sexual.

38. Se insta a la comunidad internacional a apoyar programas de sensibilización para ser difundidos en zonas donde se observa una concentración importante de poblaciones desarraigadas, con el objeto de favorecer que los refugiados no reconocidos contacten a las autoridades pertinentes y al ACNUR. De esta forma se podrían desarrollar programas en beneficio de dichas personas.

III. SOLUCIONES DURADERAS AL PROBLEMA DE LOS REFUGIADOS

39. Es vital no prolongar excesivamente el estado de excepción que representa ser refugiado y contribuir a crear las condiciones para que los refugiados puedan integrarse, con sus propios esfuerzos, sea en el país de asilo o en el de origen.

40. El proceso de CIREFCA, creado para asegurar una respuesta a las necesidades de las poblaciones desarraigadas de la región, ha fomentado, a través de sus mecanismos de seguimiento y mediante la práctica del diálogo a nivel regional y nacional, la identificación y ejecución de soluciones duraderas, tanto en sus aspectos de índole económica, como en lo que atañe a lo jurídico y a la protección.

²⁰ Costa Rica promulgó el Acuerdo Ejecutivo Núm. 208 de 27.8.90, publicado en *La Gaceta, Diario Oficial* núm. 165 de 3.9.90. Estuvo vigente durante un año. El régimen de excepción que se instauró permitió la legalización de alrededor de 40 mil personas. Se considera que muchos refugiados no reconocidos fueron beneficiados; sin embargo, no es posible conocer la cifra debido a que los formularios no contenían preguntas acerca de la condición de las personas. En febrero de 1994, mediante el Decreto Ejecutivo Núm. 22830-G, el gobierno de Costa Rica estableció nuevamente y por un periodo de dos meses el régimen de excepción antes mencionado. Este decreto terminó su vigencia el 19 de abril de 1994 y, a la fecha de elaboración del presente documento, se desconoce el número de personas que se acogieron a dicha amnistía migratoria.

²¹ La CEDAW ha sido firmada por Belice y ratificada por todas las repúblicas centroamericanas convocantes de CIREFCA. La CEDAW fue traducida en forma más operativa y práctica en un documento denominado "Estrategias orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer", el cual hace un enfoque en grupos de mujeres dentro de los cuales figuran específicamente las mujeres refugiadas, desplazadas y migrantes.

III.1. Repatriación voluntaria

41. La repatriación voluntaria constituye la solución más adecuada al problema de los refugiados. En Centroamérica, ha sido la solución para más de 100 mil refugiados que han regresado a sus países de origen.²² Cabe señalar que si bien los grandes movimientos de repatriación voluntaria permitieron el cierre de los campamentos de refugiados en Centroamérica, dichas repatriaciones se dieron en condiciones difíciles, particularmente cuando se llevaron a cabo en países en donde el conflicto interno no había terminado.

42. Debe señalarse que en el marco de la búsqueda de la paz y el deseo de afianzarla, se desarrollaron mecanismos para facilitar la desmovilización y repatriación voluntaria de fuerzas armadas irregulares,²³ haciendo énfasis en la naturaleza de esta actividad y la de la repatriación voluntaria de refugiados, dado el carácter civil de estos últimos.²⁴

43. La repatriación voluntaria debe verse en términos de:

- a) mecanismos para facilitar la repatriación voluntaria y aplicación de los principios fundamentales;
- b) seguimiento al proceso de repatriación;
- c) medidas para facilitar la reintegración efectiva.

III.1.1. Mecanismos para facilitar la repatriación voluntaria y aplicación de los principios fundamentales

a) Comisiones tripartitas

44. En relación con los mecanismos encaminados a facilitar el retorno, el que más se ha utilizado en la región es el de las *comisiones tripartitas*.²⁵ De acuerdo

²² Se calcula que unos 72 mil refugiados han regresado a Nicaragua, 32 mil a El Salvador y 14 mil a Guatemala.

²³ Los Presidentes de los países centroamericanos elaboraron el *Plan Conjunto para la desmovilización, repatriación o reubicación voluntarias en Nicaragua y en terceros países de la Resistencia Nicaragüense y de sus familiares, así como de la asistencia para la desmovilización de todas aquellas personas involucradas en acciones armadas en los países de la región, cuando voluntariamente lo soliciten*. Este plan estableció la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV), integrada por el Secretario General de las Naciones Unidas y el Secretario de la Organización de los Estados Americanos. Sus objetivos fueron: i) realizar toda actividad que hiciera posible la desmovilización, repatriación y reubicación, incluyendo la recepción en los lugares de destino y la instalación de los repatriados; ii) velar para que se dieran o mantuvieran las condiciones que necesitaban los repatriados para su incorporación plena a la vida ciudadana; iii) llevar a cabo el seguimiento y control requeridos. Además, la CIAV otorgó documentos de identidad a los repatriados y, bajo el Plan Conjunto, se acordó entregar tierras y proporcionar ayuda económica y asistencia técnica a los repatriados que desearan dedicarse a la producción agropecuaria.

²⁴ *Principios y Criterios*, párrafo 36.

²⁵ *Principios y Criterios*, párrafo 59.

con el espíritu de CIREFCA, estas comisiones constituyeron foros de concertación y diálogo dentro de las cuales, país de origen, país de retorno y ACNUR lograron un consenso sobre ternas fundamentales, tanto logísticos como jurídicos. Se debe recalcar que la participación de los distintos actores, tanto en la preparación como en la ejecución del movimiento de repatriación crearon una dinámica de responsabilidad compartida.²⁶ A continuación, se describen algunos aspectos de las repatriaciones que fueron mencionados en las comisiones tripartitas.

45. *El derecho a la repatriación voluntaria.* El tema fue tratado en múltiples reuniones tripartitas,²⁷ donde se destacó el compromiso de facilitar el regreso libre y seguro,²⁸ así como de promover la repatriación libremente consentida.²⁹ Asimismo, a través del diálogo, se empezaron a encontrar soluciones a cuestiones tan sensibles como el retorno a zonas que, a juicio de una de las partes, presentaban problemas de seguridad.

46. *El deseo de retornar expresado libre e individualmente por los refugiados*³⁰ se afirmó como principio fundamental que no cuestiona valores tradicionales.³¹

47. *Derecho a la información.* Se favoreció un clima de confianza, mediante el acceso de los refugiados a información sobre su país de origen, las visitas de familiares a los campamentos y/o al país de asilo,³² así como las visitas de autoridades del país de origen al país de asilo.³³ Cuando se juzgó necesario, se

²⁶ Carta del Representante Regional de ACNUR para Centroamérica y Panamá de 14.02.93, dirigida a representantes de refugiados, el gobierno de Guatemala, miembros del GRICAR y la Instancia Mediadora (véase nota 51). En el párrafo se lee "...el ACNUR participará conjuntamente con otras instituciones y organizaciones que han estado trabajando en la preparación de este retorno y que lo continuarán haciendo, compartiendo la responsabilidad en todos los aspectos de esta operación".

²⁷ A título de ejemplo pueden mencionarse las siguientes reuniones: primera y décima reuniones entre Honduras/El Salvador/ACNUR de 9.4.86 y 20.12.89, respectivamente; la cuarta y séptima reuniones tripartitas entre Honduras/Nicaragua/ACNUR de 8. 10. 87 y 24.4.88, respectivamente, y la tercera, cuarta, decimosegunda, decimocuarta y decimoquinta reuniones entre México/Guatemala/ACNUR de 16.1.87, 7.4.87, 23.9.91, 21/22.10.92 y 11.2.93, respectivamente.

²⁸ Séptima entre Honduras/El Salvador/ACNUR de 31.8.88.

²⁹ Segunda reunión entre Costa Rica/Nicaragua/ACNUR de 15.2.88; cuarta reunión entre México/Guatemala/ACNUR de 7.4.87, 23.3.92, 21/22.10.92 y 11.2.93, respectivamente.

³⁰ Por ejemplo, la primera, cuarta, sexta y séptima reuniones entre Honduras/El Salvador/ACNUR de 9.4.86, 14/15.10.87, 22/23.2.88 y 31.8.88, respectivamente. También durante la cuarta, decimotercera, decimocuarta y decimoquinta reuniones entre México/Guatemala/ACNUR de 7.4.87, 23.3.92, 21/22.10.92 y 11.2.93, respectivamente.

³¹ En este sentido, cabe hacer mención de culturas indígenas en las que el papel tradicional de la mujer obstaculiza su participación en la toma de decisiones importantes o en las que instancias comunitarias, como el Consejo de Ancianos de las comunidades miskitas toman las decisiones importantes que afectan al grueso de la población.

³² Segunda reunión entre Honduras/El Salvador/ACNUR de 1.7.86.

³³ Tercera, cuarta, quinta y décima reuniones entre Honduras/El Salvador y ACNUR de 27/28.8.87, 14/15-10.87, 10/11.12.87 y 20.12.89, respectivamente; tercera reunión entre México/Guatemala/ACNUR de

trasladó la comisión tripartita a los campamentos para informar a los refugiados sobre los resultados de sus reuniones.³⁴ También, en ciertas ocasiones, se lanzaron campañas de información.³⁵

48. *Visitas de refugiados al país de origen.* Hubo dos modalidades: la primera, a través de refugiados que acompañaron movimientos de repatriación;³⁶ y la segunda, más común, consistente en visitas de refugiados debidamente organizadas y acordadas por el país de asilo, el país de origen y el ACNUR,³⁷ sin que esas visitas implicaran automáticamente la pérdida de la condición de refugiado. En algunos casos, estas visitas permitieron entablar un diálogo directo con las autoridades del país de origen, con respecto a garantías para el retorno y el acceso a la tierra, así como con sectores de la sociedad civil para preparar las condiciones de la reintegración efectiva. Es importante recalcar que durante esas visitas, es imperativo que los refugiados eviten acciones que puedan poner en entredicho su carácter apolítico y humanitario.³⁸

49. *Participación de los refugiados.* Fue la voluntad y la movilización de los propios refugiados lo que aseguró su participación en los movimientos de repatriación, más que el apoyo que recibieron para ser incluidos en la preparación y ejecución de los mismos.³⁹ Como consecuencia de lo anterior, los refugiados y sus representantes participaron activamente en los movimientos de repatriación.⁴⁰ Una expresión importante de esa participación fue la presencia

16.1.87, cuando se acordó seguir facilitando las visitas a los campamentos de alcaldes de municipios en Guatemala donde se esperaba recibir repatriados. También se consideró la visita de parlamentarios del país de origen a los campamentos de refugiados durante la tercera y sexta reuniones entre México/Guatemala/ACNUR incluyendo la Comisión de Comunidades Indígenas del Congreso de Guatemala y el Procurador de los Derechos Humanos. Estas reuniones se celebraron el 7.4.87 y 3/4.11.87, respectivamente.

³⁴ Octava reunión entre Honduras/El Salvador/ACNUR de 25.10.88.

³⁵ Primera, segunda y tercera reuniones entre Costa Rica/Nicaragua/ACNUR de 25.10.87, 15.2.88 y 5.9.88, respectivamente. Cuarta reunión entre México/Guatemala/ACNUR de 7.4.87.

³⁶ A título de ejemplo pueden mencionarse la tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décima, decimoprimer, decimosegunda y decimotercera reuniones entre México/Guatemala/ACNUR de 16.1.87, 7.4.87, 7/8.7.87, 3/4.11.87, 25/26.3.88, 15.4.89, 25/26.7.89, 21/22/23.3.90, 30.11/ 1.12.90, 23.9.91 y 23.3.92, respectivamente.

³⁷ *Ibid.*, segunda reunión.

³⁸ Con respecto a las mujeres, en el caso de las refugiadas guatemaltecas en México, se han producido algunas quejas en cuanto a que la composición de los grupos de refugiados que visitan zonas de posible repatriación no es representativa en términos de sexo, sucediendo la mayor parte de las veces que dichas delegaciones están integradas mayoritariamente por hombres.

³⁹ Por ejemplo, en El Salvador y Guatemala.

⁴⁰ El 5 de septiembre de 1987, el Gobierno de Guatemala creó la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) integrada por representantes del gobierno, de la Iglesia, de los partidos políticos y personalidades notables, para impulsar el llamado "diálogo nacional". Los refugiados guatemaltecos de los campamentos en México aprovecharon la ocasión para crear a su vez las Comisiones Permanentes de Representantes de los Refugiados Guatemaltecos en México (CCPP) que entraron en contacto con la CNR para llevar sus propuestas de manera unificada al diálogo nacional. Actualmente existe una comisión para cada Estado y una comisión coordinadora. En mayo de 1991, los organismos de refugiados y refugiadas

de los representantes de los refugiados en las reuniones tripartitas, junto con los representantes del país de asilo, del país de origen y del ACNUR.⁴¹

50. *Documentación de refugiados a efectos de traslado.* Con base en los compromisos de las comisiones tripartitas, se documentó adecuadamente a los refugiados antes de cada repatriación,⁴² asegurando visas y salvoconductos colectivos.⁴³ También se tomaron medidas especiales para asentar en el Registro Civil a los hijos de refugiados nacidos en el exilio,⁴⁴ así como para la revalidación de estudios y la obtención de residencia de cónyuges extranjeros de repatriados.⁴⁵ Hay que subrayar que algunos de los procedimientos acordados no dieron los resultados esperados, aunque sí se encontraron soluciones parciales a algunos problemas. Por ejemplo, en ciertos casos, a los cónyuges nacionales del país de asilo se les otorgó visa temporal para ingresar al país de origen de los repatriados.

51. *El lugar de destino.* El criterio acordado en las comisiones tripartitas consiste en respetar el deseo libremente expresado por los refugiados, en cuanto al lugar de retorno.⁴⁶ La práctica puso en evidencia la disponibilidad y flexibilidad de algunos gobiernos de los países de origen, para facilitar la repatriación,⁴⁷ incluyendo la voluntad de identificar tierras según las demandas de los refugiados.⁴⁸ A pesar de ello, fue difícil cumplir con lo ofrecido por falta de tierras disponibles.

que se encontraban desde hace tiempo trabajando se organizaron, constituyendo en la Ciudad de México el Comité de Organismos de Refugiados Centroamericanos (CODEORCA) que agrupó a ocho organismos, siete salvadoreños y uno guatemalteco. Ante estos procesos, los refugiados dispersos también crearon su propio organismo, la Asociación de Refugiados Dispersos de Guatemala (ARDIGUA) el 25 de abril de 1992. El papel de estas organizaciones ha sido cada vez más el de apoyar la repatriación.

⁴¹ Por ejemplo, la cuartipartita celebrada en diciembre de 1990 en relación con los refugiados guatemaltecos en México.

⁴² Novena reunión entre Honduras/El Salvador/ACNUR de 3.10.89

⁴³ Primera, segunda y cuarta reuniones entre Costa Rica/Nicaragua/ACNUR de 25.10.87, 15.2.88 y 8.4.89, respectivamente.

⁴⁴ Tercera reunión entre Honduras/El Salvador/ACNUR de 27/28.8.87; segunda reunión entre Panamá/El Salvador/ACNUR de 7.1.91; y octava, novena, décima, decimotercera y decimocuarta reuniones entre México/Guatemala/ACNUR de 15.4.89, 25/ 26.7.89, 21/22/23.3.90, 23.3.92 y 21/22.10.92, respectivamente.

⁴⁵ Octava, novena y décima reuniones entre México/Guatemala/ACNUR de 15.4.89, 25/26.7.89 y 21/22/23.3.90, respectivamente.

⁴⁶ Tercera reunión entre Honduras/El Salvador/ACNUR de 27/28.8.87.

⁴⁷ Tercera, cuarta, sexta, séptima, novena, décima, decimoprimera, decimosegunda y decimotercera reuniones entre México/Guatemala/ACNUR de 16-1-87, 7.4.87, 3/4.11.87, 25/26.3.88, 25/26.7.89, 30.11/1.12.90, 23.9.91 y 23.3.92, respectivamente.

⁴⁸ Novena reunión entre Honduras/El Salvador/ACNUR de 3.10.89; primera reunión entre Panamá / El Salvador /ACNUR de 22.10.90 y reuniones entre México/Guatemala/ ACNUR; novena reunión entre Honduras/El Salvador/ACNUR de 3.10.89; primera reunión entre Panamá/El Salvador/ACNUR de 22.10.90.

52. *La protección y seguridad de los refugiados durante el movimiento de repatriación.* Según lo acordado en varias comisiones tripartitas,⁴⁹ los gobiernos se comprometieron a ofrecer las garantías necesarias para que la repatriación se realizara en condiciones de seguridad y dignidad.

53. Para concluir, pese a la aplicación significativa de lo acordado en las comisiones tripartitas, hubo carencia de mecanismos de seguimiento adecuados. En la práctica, el seguimiento se realizó de manera *ad hoc* y se limitó al ACNUR y al país de origen. La no participación de representantes de los refugiados en las comisiones tripartitas se tradujo en la falta de coincidencia entre los acuerdos allí tomados y los intereses de los refugiados. También se puede concluir que en ciertos temas se dieron dificultades para el cumplimiento de lo acordado.

b) Acuerdos formales

54. Otro ejemplo de la incidencia de CIREFCA en fomentar la concertación lo constituye el establecimiento de acuerdos entre las partes interesadas, incluido el acuerdo entre un país de origen y el ACNUR,⁵⁰ o acuerdos que han resultado del diálogo entre representantes de refugiados y el país de origen, como ha sido el caso en relación con el último gran movimiento de repatriación.⁵¹

⁴⁹ Sexta, séptima, octava y novena reuniones entre Honduras/El Salvador/ACNUR de 19.5.88, 31.8.88, 25.10.88 y 3.10.89, respectivamente; primera reunión entre Panamá/ El Salvador/ACNUR de 22.10.90; cuarta y octava reuniones entre México/Guatemala/ ACNUR de 7.4.87 y 23.3.92, respectivamente.

⁵⁰ Carta de Entendimiento firmada por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Presidente de Guatemala el 13.11.91. La Carta prevé garantías relativas a: i) actividades de difusión y capacitación sobre derecho de refugiados y seguimiento a repatriados; ii) no discriminación; iii) libertad de escoger su lugar de destino; iv) información sobre repatriados detenidos; v) no integración forzosa a grupos de autodefensa ni reclutamiento ilegal al servicio militar; vi) facilidades para el acceso a tierras de los que carecen de ella en las mismas condiciones que los connacionales y facilidades de recuperación para los propietarios, adjudicatarios y poseedores de tierras; vii) facilidades para la documentación; viii) prerrogativas e inmunidades para el ACNUR; ix) libertad de movimiento, de acceso a los repatriados y seguridad de los funcionarios del ACNUR, derecho a usar los medios de comunicación, libertad de entrada del material e insumos para los proyectos de asistencia y desarrollo; x) participación de las ONG en los proyectos para repatriados; xi) garantías de trabajo para las ONG; xii) adopción de un acuerdo de sede.

⁵¹ *Acuerdo de 8.10.92 entre el Gobierno de Guatemala y representantes de refugiados.* Contiene siete puntos: i) el retomo de los refugiados tiene que ser una decisión voluntaria, expresada individualmente y llevado a cabo en forma colectiva y organizada, en condiciones de seguridad y dignidad; ii) reconocimiento del derecho de libre asociación y organización, facilidad para la obtención de la personalidad jurídica, no integración forzosa a las patrullas de autodefensa civil, exención del servicio militar por tres años, reconocimiento de los estudios formales y equivalencia de los estudios no formales realizados en el extranjero; iii) facilidades para el acompañamiento del retorno en sus fases de traslado, reasentamiento y reintegración por parte de distintas instituciones; iv) libre locomoción dentro del país, salida y entrada del mismo, libertad de escoger su lugar de destino, facilidades para la ágil documentación de los retornados, los niños nacidos en el extranjero, así como cónyuges o convivientes extranjeros; v) derecho a la vida e

c) Mecanismos de seguimiento y verificación del proceso de repatriación

55. El diálogo directo entre representantes de refugiados y el país de origen, mencionado en el párrafo anterior, prevé no solamente mecanismos de seguimiento,⁵² sino también mecanismos de verificación.⁵³ Lo relativo a la verificación marca, sin duda alguna, un avance significativo para el cumplimiento de compromisos adquiridos en la materia.

III.1.2. Seguimiento al proceso de repatriación de los refugiados

56. En términos generales, al margen de la participación del ACNUR como mediador en las etapas conflictivas, se le otorgó, en virtud de su interés legítimo,⁵⁴ acceso a las zonas de repatriación en momentos difíciles, se le delegó asimismo la tarea de proveer la infraestructura básica para el asentamiento de los repatriados y se le permitió intermediar, cuando las decisiones de los repatriados fueron contrarias a lo acordado en comisiones tripartitas.

57. En situaciones de conflicto, la percepción particular de que los repatriados eran parte o simpatizantes de una de las partes del conflicto, dificultó la plena reintegración y puso en peligro la seguridad de las personas. La presencia del ACNUR, del PNUD y de las ONG ayudó a corregir esa percepción y propició que los gobiernos reconocieran el carácter civil y pacífico de dicha población, creando un clima más favorable a su reintegración.

integridad personal y comunitaria, no discriminación de los retornados, carácter civil y pacífico del retorno y de la población retornada; vi) acceso a la tierra, mecanismos de información sobre, y recuperación de, tierras de origen, mecanismos de acceso a la tierra para los que carecen de ella; vii) mecanismos e instancias de mediación, seguimiento y verificación de los Acuerdos. Un acuerdo suplementario se firmó el 12.01.93 para facilitar el retorno del primer grupo. Este retorno tuvo lugar el 20.01.93 con unos 2,400 refugiados.

⁵² El diálogo entre el Gobierno de Guatemala y representantes de los refugiados fue facilitado por la llamada Instancia Mediadora en la que participaron el Procurador de los Derechos Humanos, un representante de la Conferencia Episcopal de Guatemala, representantes de la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala (no gubernamental) y el ACNUR. Cabe mencionar que en 1992 se estableció el Grupo Internacional de Apoyo y Consulta al Retorno (GRICAR), en el que participan las embajadas de Canadá, México, Suecia y Francia y representantes del Consejo Mundial de Iglesias y del Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (International Council of Voluntary Agencies, ICVA). El Acuerdo entre las autoridades y los refugiados establece su misión mediadora, de buenos oficios, conciliación, prevención de conflictos, asesoría y seguimiento, que facilite el diálogo entre las partes y realice las gestiones “para la ejecución de los presentes Acuerdos y los que se puedan suscribir posteriormente...”

⁵³ Los Acuerdos establecen una Instancia de Verificación que está integrada por el Procurador de los Derechos Humanos, un representante de la Conferencia Episcopal de Guatemala y un delegado del Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos. Se define verificación como “la constatación del cumplimiento puntual y lo global de los presentes Acuerdos y los que se puedan suscribir posteriormente...”

⁵⁴ Conclusión Núm. 40 del Comité Ejecutivo del ACNUR, *op. cit.*

III.1.3. Medidas para facilitar la reintegración efectiva

58. Para su reintegración, los repatriados han necesitado ayuda con objeto de poder ejercer efectivamente sus derechos civiles y políticos, así como asistencia material. En este sentido, cabe mencionar que se ha apoyado firmemente la documentación de los repatriados y de otras poblaciones consideradas bajo CIREFCA, así como de grupos de nacionales indocumentados.⁵⁵ Las ONG han desempeñado un papel vital en la promoción de este tipo de proyectos, así como en lograr que las personas afectadas se dieran cuenta de la importancia que tiene documentarse.

59. En relación con la asistencia material, debe señalarse la importante contribución de la comunidad internacional,⁵⁶ que ha financiado un número significativo de proyectos,⁵⁷ cubriendo proporciones diferentes de las necesidades de las poblaciones desarraigadas de cada país.⁵⁸ Se toman en cuenta en el inventario tanto los proyectos presentados por los países convocantes en las

⁵⁵ *Principios y Criterios*, párrafo 63. En El Salvador se está apoyando un importante proyecto de documentación en el que participan las autoridades salvadoreñas, el ACNUR, el PNUD (a través de PRODERE) y ONUSAL. Este proyecto ha sido posible gracias a la promulgación por parte de la Asamblea Legislativa de dos importantes decretos: i) el Decreto Núm. 204, titulado Ley de Reposición de Libros y Partidas del Registro Civil, de 12.3.92, publicado en el *Diario Oficial* Núm. 57, Tomo 814 de 24 de marzo de 1992, que introduce reformas a la Ley de Reposición de Libros y Partidas del Registro Civil, emitida por la Junta Revolucionaria de Gobierno el 26.1.81, publicada en el *Diario Oficial* Núm. 10, Tomo 270 de la misma fecha; ii) el Decreto Núm. 205, titulado Ley Especial Transitoria para establecer el Estado Civil de Personas Indocumentadas Afectadas por el Conflicto, de 12.3.92, publicado en el *Diario Oficial* Núm. 57, Tomo 814 de 24.3.92. Esta ley se aplica a personas que no pudieron ser asentadas en el registro civil o que lo fueron pero en libros que se destruyeron. Hasta abril de 1994, se habían repuesto 1'131,250 partidas de nacimiento, asentado 220,050 nuevas partidas, emitido 272,556 cédulas de identidad y 39,623 carnés de minoridad. La importancia de los resultados de estos decretos y del proyecto hicieron que la Asamblea Legislativa prolongara la vigencia del Decreto 205 hasta el 30 de junio de 1994. También en Guatemala se han promulgado decretos que buscan facilitar la documentación. Se promulgaron dos decretos para la reposición e inscripción de partidas de nacimiento de registros civiles destruidos por la violencia (Núm. 70-91, publicado en el *Diario Oficial* Núm. 46 de 23.10.91 y Núm. 6-93, publicado en el *Diario Oficial* Núm. 87 de 04.03.93). Además, se promulgó un decreto para facilitar la inscripción de hijos de refugiados nacidos en el extranjero (Núm. 59-88 publicado en el *Diario Oficial* Núm. 87 de 25.10.88).

⁵⁶ Desde 1989 se han movilizado, en el marco de CIREFCA, alrededor de US \$ 400 millones de fondos adicionales no reembolsables para los países de la región.

⁵⁷ De los 222 proyectos registrados desde 1989, 151 han sido totalmente financiados, 13 recibieron financiamiento parcial y 58 están sin financiamiento. Alrededor de US \$ 84 millones quedan por movilizar para atender las necesidades más inmediatas de la población objetivo, o sea, 23% del total registrado como requerido en el período 1989/1994.

⁵⁸ Desde el punto de vista de las necesidades no satisfechas, los países con mayores requerimientos en valor absoluto son Guatemala, Nicaragua y El Salvador. Al considerar las necesidades con base en su valor relativo, Belice es el país que presenta la problemática más aguda (53% de financiamiento aún por movilizar), seguido por Guatemala (37%), Nicaragua (33%), Honduras (11%), El Salvador (7.0%) y Costa Rica (4.5%).

reuniones internacionales del Comité de Seguimiento de CIREFCA (de Nueva York, junio 1990, y de San Salvador, abril 1992), como los proyectos e iniciativas financiados por los cooperantes en el marco de CIREFCA, ciertos proyectos de desarrollo que benefician a poblaciones objetivo de CIREFCA, y el PRODERE (Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica),⁵⁹ implementado por el PNUD. Asimismo cabe mencionar que, en algunos países de la región, el ACNUR lanzó a nivel comunitario programas de pequeños proyectos de rápida ejecución llamados “proyectos de impacto rápido” (PIR), cuyo objetivo ha sido sentar las bases, tanto a nivel de infraestructura como de actividad productiva, de una transición desde la asistencia de emergencia hasta la autosuficiencia.

60. Estos proyectos han tenido un impacto sobre la situación socioeconómica de la población, favoreciendo la reconciliación en aquellos países que, tras haber experimentado el conflicto, están avanzando en el proceso de paz. Debe recalcar el importante papel de los “PIR-FEM”, que fueron proyectos de impacto rápido diseñados para ser ejecutados por mujeres o para asegurar una importante participación femenina, de acuerdo con una estrategia que centra su atención en los aspectos de género.

61. Se recomienda velar por el pleno acceso de las mujeres refugiadas a sus derechos, favoreciendo en todo momento su participación. En este sentido hay que mencionar que la práctica ha dado pruebas del alto nivel de organización propia de las mujeres para efectos de repatriación.

62. Finalmente se puede concluir que en esta región ha habido una reiteración inequívoca del derecho a la repatriación voluntaria. Es importante que se adopten medidas que sigan garantizando el derecho de los individuos a regresar a su país y a permanecer en él,⁶⁰ ya que la repatriación voluntaria, que es en principio la solución idónea, no es siempre de fácil realización. El reto de los países de origen es lograr, con el apoyo de la comunidad internacional, el Sistema de las Naciones Unidas y las ONG, que la reinserción constituya verdaderamente una solución duradera.

III.2. Integración local

63. De una población de alrededor de 150 mil refugiados reconocidos en la región, sólo una minoría ha logrado acceder a las condiciones jurídicas nece-

⁵⁹ El PRODERE se ejecuta en Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; se realiza con un financiamiento de US \$ 115 millones del Gobierno de Italia, US \$ 952 mil del PNUD y US \$ 800 mil del Gobierno de Guatemala.

⁶⁰ La responsabilidad del Estado para con sus ciudadanos se encuentra, por ejemplo, en la Resolución Núm. 74/104 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, párrafo resolutivo 10.

sarias para disfrutar de una integración plena, si bien es cierto que la protección ofrecida a los refugiados centroamericanos fue generalmente acompañada de posibilidades reales de autosuficiencia. Este hecho refleja, en parte, la preferencia de los refugiados por la repatriación, pero también y quizá de manera determinante, la falta de mecanismos de integración jurídica a nivel local, hasta estar muy avanzado el proceso de repatriación al país de origen. En términos generales, la práctica en la región fue considerar que la mayoría de los refugiados regresarían a sus países de origen tan pronto como lo permitiera el cambio de condiciones, otorgándose para ellos el refugio temporal.⁶¹

64. En relación con la plena integración de los refugiados al país de asilo, ésta exige el desarrollo de marcos de integración social, económica y legal. En la práctica, hay diferencias significativas entre los países de la región en cuanto al otorgamiento de la residencia permanente y/o la naturalización. En algunos países, los procedimientos son costosos y lentos y exigen requisitos difíciles de cumplir, incluso, requieren a veces que el solicitante renuncie al estatuto de refugiado.⁶² En un caso, la residencia permanente se otorga al mismo tiempo que el estatuto de refugiado.⁶³ En otros, se han agilizado los procedimientos para lograr ambas condiciones.⁶⁴

⁶¹ *Principios y Criterios*, párrafo 56, *op. cit.*

⁶² En Nicaragua, Guatemala y Honduras hay negociaciones en curso entre ACNUR y las autoridades pertinentes para facilitar la obtención de la residencia permanente a través de un procedimiento que reduce costos y elimina algunos de los requisitos. México, a pesar de tener una larga tradición en materia de asilo, no contempla en su legislación un marco legal para la integración de los refugiados. México, país no firmante de la Convención, incluyó el término “refugiado” en su legislación en 1990 (Reformas a la Ley de Población). La definición adoptada en dicha reforma es la definición ampliada de la Declaración de Cartagena, aunque este hecho en la práctica no ha determinado cambios concretos. Sólo en los estados de Campeche y Quintana Roo se observa una posibilidad de integración (de índole económica únicamente), puesto que son estados poco poblados, con abundancia de tierras disponibles. En ellos, los refugiados guatemaltecos se han beneficiado de importantes proyectos financiados por la comunidad internacional, y contribuyen de forma visible al desarrollo económico local.

⁶³ Hasta la fecha, en Belice, el documento de identidad (*Refugee Permit*) otorgado por el Departamento de Refugiados, tiene vigencia indefinida y por tanto otorga automáticamente la residencia permanente, aunque a los refugiados se les dificulta el acceso a la nacionalidad, ya que a un residente permanente (no refugiado) sólo se le exige haber residido en el país por un periodo de cinco años, mientras que a un refugiado se le exigen diez.

⁶⁴ El gobierno de Costa Rica promulgó el Decreto Núm. 21727-G de 17.11.92, publicado en *La Gaceta, Diario Oficial* núm. 226 de 24.11.92. Este decreto que rigió por un año a partir de su publicación, autorizó a la Dirección General de Migración y Extranjería para proceder al cambio de la condición migratoria de refugiados centroamericanos que lo solicitaran y redujo considerablemente los costos de dicho cambio. Para la aplicación de este decreto las autoridades emitieron una instrucción. Bajo este régimen, los refugiados centroamericanos con estatuto reconocido pudieron optar por residencia permanente o temporal, según sea el caso. Pudieron optar por residencia permanente aquellos refugiados con un mínimo de dos años de habérseles reconocido esa condición o aquellos con menos de dos años que tenían vínculos directos con el país, es decir, estaban casados con nacionales o tenían hijos nacidos en Costa Rica. Los demás pudieron optar por residencia temporal con la posibilidad, después de cumplidos dos años, de

65. El proceso CIREFCA ha redundado en la ejecución de una serie de proyectos enfocados hacia la integración local de refugiados, aun en países en los que la política oficial del gobierno no contempla una estrategia de integración local.⁶⁵ En la mayoría de los casos, los proyectos CIREFCA en favor de la integración de los refugiados en los países de acogida se han abocado a reforzar la infraestructura y los servicios sociales básicos, principalmente la salud y la educación.⁶⁶ Otros proyectos han fomentado la integración económica de los refugiados mediante programas crediticios, de capacitación,⁶⁷ y de inserción al proceso productivo, varios de ellos beneficiando también a ciudadanos del país de refugio.⁶⁸

66. Si bien ciertas actividades, realizadas dentro del marco de CIREFCA, han redundado en una integración socioeconómica de los refugiados en las comunidades de acogida, ha sido más difícil lograr medidas gubernamentales que faciliten la integración legal de aquellos refugiados que han optado por perma-

optar por residencia permanente. Debe subrayarse que este cambio fue opcional y que los refugiados que deseaban mantener su presente condición pudieron hacerlo. También es importante recalcar que, bajo la ley costarricense, para obtener residencia es necesario renunciar a la condición de refugiado, pero que dicha renuncia surte efecto sólo en el momento en que el refugiado ha recibido la nueva condición migratoria. El programa estaba destinado a beneficiar en principio a alrededor de 30 mil refugiados; en la práctica, 10,164 personas han podido optar por la residencia permanente o temporal (4,320 mujeres; 3,939 refugiados rurales y 6,215 urbanos; un 85.2% del total son nicaragüenses, 14.4% salvadoreños y el resto son guatemaltecos y hondureños). Nicaragua y Guatemala también están estudiando esta solución duradera; en estos países podrían beneficiarse unos 2,500 y 5 mil refugiados, respectivamente. Honduras ha ofrecido la residencia a unos 50 refugiados que han permanecido en Mesa Grande después del cierre del campamento.

⁶⁵ Este es el caso de México, en donde el Plan Multianual para los estados de Campeche y Quintana Roo ha fomentado la integración de los refugiados guatemaltecos residentes en los ocho asentamientos en dichos estados.

⁶⁶ En Belice y Costa Rica, países en donde la política gubernamental apoya la integración local de refugiados, los proyectos CIREFCA han servido para construir, ampliar y/o reparar escuelas, clínicas y otras estructuras comunitarias que benefician no sólo a refugiados, sino también a la población local. En Belice, la construcción y reparación de infraestructura básica ha sido realizada mediante un programa de proyectos de impacto rápido (PIR).

⁶⁷ Cabe hacer notar que los proyectos de capacitación han beneficiado de igual manera a los refugiados que desean repatriarse, así como a aquellos que han optado por permanecer en el país de refugio. Es también importante señalar aquellos proyectos de capacitación que han tenido como principales beneficiarios a grupos de mujeres refugiadas, como ha sido el proyecto de capacitación de mujeres refugiadas en Chiapas, ejecutado a través de una ONG y una organización de mujeres refugiadas guatemaltecas.

⁶⁸ En Belice, Costa Rica y México, varios proyectos CIREFCA han establecido programas crediticios de diversa índole (fideicomisos bancarios, fondos rotatorios comunales, etc.). En los tres casos, los créditos han sido utilizados para el cultivo de granos básicos y de productos agrícolas comerciales, así como para el establecimiento de microempresas familiares o comunales. En Belice y Costa Rica, los programas de crédito han beneficiado también a familias beliceñas y costarricenses de escasos recursos que residen en zonas que concentran a refugiados. Un proyecto CIREFCA en Costa Rica financió también la compra y/o construcción de vivienda mínima para refugiados a través de un sistema de crédito.

necer en los países de refugio.⁶⁹ La falta de facilidades para el cambio de condición migratoria ha sido el corolario de las diferencias expuestas en párrafos anteriores, en relación con la integración local de refugiados. Estas diferencias estriban en el hecho de que los compromisos adquiridos por los países CIREFCA en la materia no han sido siempre incorporados a los respectivos ordenamientos internos. Se insta a los países de la zona que han adquirido compromisos, a asegurar tal incorporación.

III.3. Reasentamiento

67. El reasentamiento⁷⁰ de refugiados centroamericanos a terceros países ha representado una solución tan sólo para un pequeño número de casos individuales, de naturaleza excepcional. Básicamente se trató de casos de reunificación familiar, o de reasentamiento por razones de seguridad. Hay que precisar que el reasentamiento local raramente se ha considerado como solución duradera en Latinoamérica.

IV. DESPLAZADOS INTERNOS

68. Los desplazados internos⁷¹ constituyen la gran mayoría de las personas desarraigadas en Centroamérica. Este tema ha cobrado mucha importancia durante los últimos años, debido a su elevado número en todo el mundo y la complejidad de la problemática que comporta aspectos de asistencia y de protección. Como establece el documento de *Principios y Criterios*, no hay una definición aceptada, pero “se ha considerado a los desplazados como personas que han sido obligadas a abandonar sus hogares, o actividades económicas habituales debido a que sus vidas, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, o el conflicto interno prevaleciente, pero permaneciendo dentro de sus países. La necesidad de protección que caracteriza a este grupo constituye un criterio objetivo de identificación, independientemente de las causas que motivaron su desarraigo”.⁷²

⁶⁹ La excepción ha sido Costa Rica con la promulgación del Decreto Núm. 21727-G de 17.11.92 señalada en la nota 64.

⁷⁰ *Principios y Criterios*, párrafo 67, *op. cit.*

⁷¹ *Principios y Criterios*, párrafo 68-70.

⁷² *Principios y Criterios*, párrafo 68. Otra definición, lograda en una reunión técnica de la Consulta Permanente sobre Desplazamiento Interno en las Américas el 15.4.93 es la siguiente: “Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o sus actividades económicas habituales porque su vida, integridad física o libertad han sido vul-

69. Aunque el Derecho de los Refugiados no cubre la situación de los desplazados internos, la comunidad internacional reconoce cada vez más que se trata de un problema serio de Derechos Humanos, además de que el desplazamiento forzoso de poblaciones puede ser un factor de desestabilización, amenazando la paz y la seguridad internacionales. Dentro del marco general de los Derechos Humanos, varias normas derivadas del Derecho Internacional Humanitario, e inclusive del Derecho de los Refugiados, pueden ser utilizadas para proporcionar protección a los desplazados internos.

70. Si se compara la definición de refugiado de la *Declaración de Cartagena* con la de desplazado interno del documento de *Principios y Criterios*, se desprende que los desplazados internos podrían convertirse en refugiados, al cruzar una frontera. Mientras no se encuentre solución duradera a este tema, persistirá un problema que impide la distensión y obstaculiza la plena reconciliación nacional.

71. Este grupo, al ser especialmente vulnerable, se ha beneficiado dentro del marco CIREFCA de programas de asistencia destinados a facilitar y fortalecer los procesos de repatriación voluntaria. En este contexto, se pueden mencionar los Proyectos de Impacto Rápido (PIR) que beneficiaron tanto a repatriados como a desplazados, lo mismo que los proyectos de documentación personal.⁷³

72. Se considera conveniente abordar la problemática de los grupos de desplazados internos de forma integral y no por categorías de desarraigo. De hecho, el enfoque integral constituye la filosofía original de CIREFCA que, por primera vez, abordó en la región el fenómeno del desplazamiento en su totalidad. Un ejemplo de este enfoque lo constituye PRODERE, proyecto financiado por el Gobierno de Italia a través del PNUD y ejecutado por su Oficina de Servicios a Proyectos (OSP), en el que participan en calidad de agencias asociadas el ACNUR, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), y que se encuentra presente en áreas geográficas afectadas en diverso grado por el conflicto centroamericano, siendo varias de éstas receptoras de importantes contingentes de refugiados y desplazados. Además de impulsar la reactivación económica y ampliar el acceso a los servicios básicos, el PRODERE presta asistencia jurídica a grupos de desplazados internos, les facilita la obtención de documentos de identidad personal, apoya la legalización de sus tierras y la obtención de la personalidad

neradas o se encuentran amenazadas, debido a la existencia de cualquiera de las siguientes situaciones causadas por el hombre: conflicto armado interno, disturbios o tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

⁷³ En Nicaragua y El Salvador principalmente.

jurídica de sus organizaciones de base. Esta experiencia ha puesto en evidencia la necesidad de que las agencias del Sistema de las Naciones Unidas aborden el tema de forma coordinada.⁷⁴ Asimismo, se recomienda establecer mayor coordinación con las ONG que están trabajando con desplazados internos en la región.

73. Un esfuerzo encomiable en favor de los desplazados internos es la Consulta Permanente sobre Desplazados Internos en las Américas. En este foro informal participan el ACNUR, el PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDU), el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH),⁷⁵ la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), dos ONG (el Consejo Mundial de Iglesias y el *Refugee Policy Group*), y el Comité Internacional de la Cruz Roja, este último a título de observador. El objetivo de la Consulta es permitir a agencias que no tienen mandato específico en la materia, pero que han adquirido experiencia en la misma, analizar situaciones de desplazados internos y ofrecer asesoría para poder dar los primeros pasos concretos, por modestos que sean, para iniciar un proceso de solución.⁷⁶ Se reconocen los esfuerzos realizados por la Consulta Permanente y se insta al grupo para que continúe sus trabajos al respecto.

V. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

74. Sin duda, CIREFCA creó las condiciones para incrementar la participación activa y visible de las ONG en la región. Mediante la concertación y el diálogo con sus gobiernos respectivos,⁷⁷ el apoyo financiero de la comunidad internacional,⁷⁸ y la solidaridad de organismos similares europeos y norteamerica-

⁷⁴ Cabe recordar que en el informe que el doctor Deng, Representante del Secretario General, presentó al 49º periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, documento E/CN.4/1993/35 del 21.01.93, señala que para abordar el problema de los desplazados internos se requeriría la cooperación de todo el Sistema de las Naciones Unidas, párrafo 274, p. 66.

⁷⁵ El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) funge además como Secretaría Técnica de la Consulta.

⁷⁶ La Consulta realizó, a solicitud del gobierno de Colombia, una misión *in situ* en noviembre de 1993 a regiones colombianas afectadas por desplazamiento interno. La misión estuvo compuesta por tres expertos independientes y contó con el apoyo de funcionarios del IIDH. El informe final de la misión, avalado por los miembros de la Consulta, ha sido entregado oficialmente al Gobierno de Colombia. Se han iniciado contactos informales con el Gobierno de Guatemala, el cual se ha mostrado interesado en contar con el apoyo de la Consulta.

⁷⁷ Se dio pleno reconocimiento a la labor de las ONG en diferentes reuniones del Comité de Seguimiento de CIREFCA, por ejemplo en Nueva York (1990), San Pedro Sula (1991) y San Salvador (1992).

⁷⁸ De la contribución de alrededor de US \$ 400 millones brindada por la comunidad cooperante en el marco de CIREFCA, el 27% se ha canalizado a través de ONG.

nos, las ONG lograron reforzar sus programas, establecer lazos de colaboración entre sí, trascender la visión inmediatista que muchas de ellas tenían sobre su propia labor y consolidar su papel de promover la protección de las poblaciones desarraigadas, así como identificar y ejecutar soluciones duraderas. Por todo lo anterior, debe subrayarse la contribución inequívoca de las ONG a un régimen de mayor respeto a los Derechos Humanos.

75. El diálogo que se dio en CIREFCA entre ONG y gobiernos resultó en acciones conjuntas, como por ejemplo, la participación de las ONG en los Grupos de Apoyo Nacionales y en los grupos técnicos *ad hoc*,⁷⁹ una de cuyas actividades fue la preparación de estrategias concertadas de atención a las poblaciones desarraigadas, que incluyeron el aspecto de sus derechos.⁸⁰ Asimismo, la participación de las ONG en las actividades de asistencia favoreció en los países de origen la reconciliación y, en los países de asilo, la integración local.

76. Las limitaciones del mandato del ACNUR ponen en evidencia la necesidad de favorecer y potenciar la complementariedad entre las tareas que desarrolla este organismo y las que desarrollan las ONG, con objeto de asegurar la continuidad de las actividades en los países CIREFCA.

77. Con la realización de proyectos de asistencia, las ONG complementaron las actividades de protección de refugiados propias del ACNUR. Esta complementariedad se dio en zonas donde la dispersión de los refugiados, o el no reconocimiento formal de la condición del refugiado, impedía al ACNUR una pronta respuesta a personas o grupos que requerían de protección internacional. En esos casos, las organizaciones humanitarias civiles y otros organismos de Derechos Humanos informaron al ACNUR, y a las instancias gubernamentales respectivas, acerca de situaciones en las que los derechos de los refugiados no eran respetados.⁸¹

78. CIREFCA facilitó un proceso de acercamiento y conocimiento mutuo entre el PNUD y las ONG que trabajan con poblaciones desarraigadas. En marzo

⁷⁹ En Nicaragua, El Salvador, Honduras y Belice.

⁸⁰ Esto fue el caso de la preparación de los documentos nacionales de Belice, El Salvador, Honduras y Nicaragua para la Segunda Reunión Internacional del Comité de Seguimiento de CIREFCA en abril de 1992.

⁸¹ Para citar un ejemplo, durante la ofensiva militar lanzada por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en noviembre de 1989, algunos medios de prensa salvadoreños informaron de la presencia masiva de combatientes extranjeros, incluyendo cubanos y nicaragüenses en las filas del FMLN. A raíz de estas informaciones, algunos refugiados nicaragüenses y cubanos sufrieron atropellos y, en dos de los casos, detención arbitraria por parte de los cuerpos de seguridad de El Salvador. Varios repatriados salvadoreños también fueron detenidos durante las semanas que duró la ofensiva. A raíz de la evacuación de todo el personal internacional de las Naciones Unidas, incluyendo los oficiales de ACNUR, correspondió a las ONG dar seguimiento a los casos de refugiados y repatriados detenidos arbitrariamente. Cabe hacer notar que, en el caso de los dos refugiados reconocidos detenidos, las autoridades salvadoreñas dejaron en libertad a ambos gracias a las gestiones de una organización no gubernamental.

de 1993 se realizó el primer evento regional de coordinación de este tipo,⁸² en el que participaron, además del PNUD, representantes de ONG afiliadas al Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (ICVA) y la Asociación Regional de Migraciones Forzadas (ARMIF), así como dos redes regionales de ONG dedicadas al desarrollo. Esta reunión fue seguida de varios seminarios de discusión sobre el concepto de desarrollo humano y de un programa de capacitación sobre formulación de proyectos de reintegración de desarraigados. Las ONG solicitaron al PNUD facilitar el diálogo y la coordinación con las instancias gubernamentales responsables de la temática del desarrollo.

79. CIREFCA también fomentó la coordinación entre las propias ONG. ARMIF es el resultado de un esfuerzo de concertación que se remonta a la década de los ochenta. Actualmente, 90 organizaciones de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá están representadas en las ocho coordinaciones nacionales que conforman ARMIF.

VI. OBSERVANCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS

80. Es importante señalar los avances que se han dado para establecer o fortalecer instituciones nacionales de defensa de los Derechos Humanos. Este hecho está permitiendo la incorporación de la población CIREFCA a los sistemas nacionales de protección.⁸³ Cabe mencionar que tanto los países cooperantes como las ONG y las agencias del Sistema de las Naciones Unidas han desempeñado un importante papel en este proceso. Por ejemplo, los cooperantes han hecho del respeto de los Derechos Humanos un eje fundamental de su contribución a CIREFCA. Por otra parte, para las ONG, el tema constituye la piedra angular de las acciones que realizan.

81. En cuanto a las Naciones Unidas, el fortalecimiento de la observancia de los Derechos Humanos constituye el común denominador de todas sus intervenciones. El caso de los programas nacionales del PNUD ilustra claramente este propósito, especialmente en los países donde apoyan actividades previas o posteriores a los Acuerdos de Paz. Dichos programas incluyen: un componente importante de fortalecimiento de las instituciones democráticas (Procuradurías de Derechos Humanos, Sistemas de Justicia y Seguridad Pública, Tribunales Electorales, etc.); el apoyo a las acciones de desmovilización y reinserción de ex combatientes, y a los procesos de concertación; la implementación de proyectos en el área de Derechos Humanos (por ejemplo el subprograma regio-

⁸² En Managua, Nicaragua.

⁸³ Por ejemplo, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en El Salvador fue establecida por el Decreto Núm. 183, publicado en el *Diario Oficial* núm. 45, tomo 314 del 06.03.92.

nal de PRODERE en cuanto a Derechos Humanos, y la mayor parte de sus programas nacionales).

82. Entre las operaciones de las Naciones Unidas que han contribuido significativamente al establecimiento de la paz y a la observancia de los Derechos Humanos, se destaca el papel de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) y, concretamente, la relación entre esta operación excepcional y los programas orientados hacia la solución de problemas de desplazamiento. Asimismo, debe hacerse énfasis en el importante papel que desempeña el Secretario General de las Naciones Unidas en las negociaciones de paz en Guatemala.

83. El *enfoque de género*, método de análisis de la situación de las mujeres y base del marco que tiende a fomentar su participación activa en la sociedad, ha llegado a ejercer una influencia conceptual y operativa importante dentro del proceso, gracias al impulso otorgado al tema en las dos reuniones internacionales de CIREFCA (de Nueva York y San Salvador), en FOREFEM (Primer Foro Regional sobre Enfoque de Género en el Trabajo con Mujeres Refugiadas, Repatriadas y Desplazadas en Centroamérica), y mediante los aportes del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer, UNIFEM, especialmente a través de su participación en la Unidad Conjunta ACNUR/PNUD. En el marco de CIREFCA, se ha logrado establecer un consenso con respecto a la observancia de los Derechos Humanos de las poblaciones desarraigadas y a la satisfacción de sus necesidades básicas, lo que exige dar una atención adecuada al tema de las mujeres.

84. La *Guía del ACNUR de la mujer refugiada*, de 1991, el *Documento de Política de la Oficina del ACNUR relativo a las mujeres refugiadas*, de 1990, el Mandato del PNUD sobre “Mujer y Desarrollo” de 1990 y la CEDAW, constituyen el marco jurídico y operativo de atención a la población desarraigada en Centroamérica, siendo por consiguiente los instrumentos fundamentales a partir de los cuales debe abordarse esta problemática.

85. En cuanto al tratamiento de la *temática del género*, las ONG han tenido un papel importante al retomar muchas de las recomendaciones de FOREFEM y establecer programas de capacitación y de asistencia orientados a mujeres desarraigadas. Los programas han incluido proyectos de capacitación en *enfoque de género* y en administración de pequeñas empresas productivas, campañas de difusión y promoción de los Derechos Humanos y producción de material didáctico.⁸⁴ A la vez, algunas ONG han hecho propuestas de modifi-

⁸⁴ La mayoría de estos programas ha sido coordinada por el IIDH y financiada por la Unión Europea. Es importante mencionar los talleres realizados en Chiapas, México, y en Yalpamech, Guatemala, en los cuales se integró la capacitación en *enfoque de género* y la difusión de los Derechos Humanos. Estos ta-

cación de algunos instrumentos internacionales y/o de legislaciones nacionales, como alternativa para integrar las necesidades de protección de las mujeres desarraigadas.⁸⁵

VII. PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN

86. Durante los últimos años se ha puesto mucho énfasis en la promoción y difusión del documento de *Principios y Criterios*.⁸⁶ Esta actividad es importante ya que, en la medida en que las personas conocen y ejercen sus derechos y obligaciones, se consolida la concertación, la paz y la democracia y se evitan nuevos flujos de refugiados, así como el desarraigo de personas en sus propios países. Además, la promoción y difusión favorece el establecimiento y/o el mantenimiento de estructuras que permiten manejar adecuadamente nuevos casos de refugiados.

87. En los países convocantes de CIREFCA, la promoción se ha realizado con una óptica integrada, es decir, abordando, además del Derecho de los Refugiados, los Derechos Humanos y el Derecho Humanitario.⁸⁷ Esto permite que se desarrolle la aplicación de estas ramas del Derecho Internacional. Además, instituciones dedicadas a la enseñanza y promoción de los Derechos Humanos, como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), han incorporado el documento *Principios y Criterios* en su *currículum* de enseñanza. También, a través de sus diversas actividades, han contribuido a fortalecer los principios enunciados en dicho documento.⁸⁸

88. El Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, consciente de la importancia de la promoción y difusión, ha reafirmado su apoyo a las actividades diri-

lles han sido complementados con seminarios para capacitadoras realizados en 1993, los cuales continuarán en 1994, que utilizan módulos, manuales y material audiovisual preparados por el IIDH.

⁸⁵ El Centro de Investigación y Acción para la Mujer (CIAM) elaboró en 1993 una propuesta para el establecimiento de un marco jurídico para las mujeres refugiadas, desplazadas, retornadas y repatriadas. Además, se ha visto involucrado en la celebración de talleres de *enfoque de género* y difusión de los Derechos Humanos de la mujer, principalmente con refugiadas guatemaltecas en Chiapas.

⁸⁶ Según lo establecido en *Principios y Criterios*, párrafo 75.

⁸⁷ Una serie de importantes seminarios con funcionarios de gobierno, Organizaciones No Gubernamentales, refugiados, académicos y personas interesadas en la materia se han celebrado en Belice, México, y países centroamericanos en los últimos años, dando como resultado una difusión amplia de *Principios y Criterios*.

⁸⁸ Para facilitar el acceso al documento de *Principios y Criterios*, así como a otros instrumentos básicos del Derecho de los Refugiados y los Derechos Humanos, el ACNUR publicó, con apoyo de PRODERE, una *Compilación* cuyo tiraje fue de 10 mil volúmenes. Ésta fue acompañada de una *Compilación de instrumentos interamericanos relativos al asilo, extradición y temas conexos*. Su tiraje fue también de 10 mil volúmenes.

gidas a promover los principios y fomentar el respeto de los Derechos Humanos. En este sentido, formuló un llamado a la comunidad internacional y al Sistema de las Naciones Unidas, en particular al ACNUR y al PNUD, para que continúen promoviendo actividades destinadas a forjar consenso a nivel local, regional y nacional, favoreciendo la inclusión de los principios de protección y de los Derechos Humanos aplicables a poblaciones desarraigadas, en las leyes y reglamentos de los países afectados.⁸⁹ El Comité Ejecutivo solicitó también al ACNUR que difundiera ampliamente las normas y los principios de protección internacional, así como las prácticas humanitarias surgidas de la aplicación del *Plan de Acción de CIREFCA* en el campo de la protección internacional. Por ello, y en razón de la importancia que tiene la materia del presente documento, se harán llegar ejemplares del mismo, tanto a los países que participan en CIREFCA, como a universidades y ONG, dentro y fuera de la región.

VIII. CONCLUSIONES

VIII.1. Logros del proceso CIREFCA

89. Si bien a través de la *Declaración de Cartagena* la institución universal del refugio se enriqueció con una definición ampliada del concepto de refugiado que encontró su aplicación, especialmente en el área centroamericana, el proceso creativo se desarrolló todavía más por medio de la Conferencia Internacional para los Refugiados Centroamericanos, CIREFCA, y su producto fundamental en materia de protección, el documento titulado *Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos*, adoptado como documento de referencia en 1989.

90. En sí, el proceso CIREFCA contribuyó al desarrollo de la institución del refugio (con incidencia numérica mayor que el asilo), y contribuyó también, a pesar de las disparidades en las prácticas seguidas en la región, al desarrollo de la protección de los Derechos Humanos en situaciones de emergencia.

91. CIREFCA favoreció e impulsó la convergencia entre el Derecho de los Refugiados, los Derechos Humanos, y el Derecho Humanitario, sosteniendo siempre un enfoque integrado de las tres grandes vertientes de protección de los derechos de la persona humana. Esta convergencia fue posible gracias al cumplimiento de los compromisos adquiridos por los países participantes a

⁸⁹ Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, Conclusión sobre la *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos*, documento A/AC.96/ XLIV/CPR.3, p. 26, párrafos A y B respectivamente.

través del *Plan de Acción Concertado de CIREFCA*, y de los principios y criterios enunciados en el documento antes mencionado.

92. CIREFCA hizo que, por primera vez, todos los participantes (países convocantes, países cooperantes, ONG y Sistema de las Naciones Unidas) pudieran llevar a cabo un esfuerzo común dirigido a la búsqueda de soluciones regionales adecuadas. La observancia de los Derechos Humanos fue el eje fundamental de la contribución de los siete países convocantes a los esfuerzos para la paz en la región.

93. El proceso CIREFCA tuvo el mérito de, por primera vez, vincular los problemas de los refugiados, repatriados y desplazados. Este avance cualitativo hizo que los programas y proyectos abandonaran el enfoque asistencialista y asumieran una concepción que introduce elementos de la transición de la ayuda de emergencia al desarrollo. De esta manera, CIREFCA consideró que la asistencia de emergencia y la ayuda al desarrollo son parte de un mismo *continuum*.

94. Al demostrar el vínculo existente entre Derechos Humanos, desarrollo y paz, CIREFCA obtuvo el respaldo político de la Comunidad Cooperante, la que movilizó importantes recursos financieros en apoyo a políticas, estrategias y proyectos en favor de las poblaciones desarraigadas de la región.

95. En la búsqueda de soluciones duraderas al problema del desarraigo centroamericano, el proceso CIREFCA permitió por experiencia propia y por fuerza de las circunstancias, avanzar en la temática de la repatriación, promoviendo una serie de movimientos de repatriaciones voluntarias, con el concomitante descenso en el flujo de refugiados en la región. CIREFCA permitió el desarrollo de mecanismos para la repatriación voluntaria. Estos mecanismos propiciaron la participación de los propios interesados (refugiados y sus representantes) en, por ejemplo, la preparación y ejecución del retorno (grupos de trabajo tripartitos, y algunas veces, cuatripartitos). Además, CIREFCA logró el cierre de todos los campamentos de refugiados en Centroamérica.

96. Al crear condiciones para incrementar la participación de los propios interesados, CIREFCA fomentó el diálogo y la concertación en la región, suavizó las tensiones internas, humanizó los conflictos y dio oportunidades para el diálogo y la concertación entre contendientes. Las repatriaciones voluntarias y la realización de proyectos en zonas afectadas por los conflictos internos promovieron la reconciliación —entre sectores sociales con posiciones políticas antagónicas—, estimulando el entendimiento y el respeto por los Derechos Humanos.

97. Es importante hacer notar que la participación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) se manifestó de modo continuo y eficaz, y por medio de esa actividad se fortalecieron y se crearon espacios de coordinación y

concertación que permiten consolidar su propio desarrollo. La participación de las ONG complementó la acción de protección de los refugiados propia del ACNUR y la de inserción al desarrollo, propia del PNUD.

98. El tratamiento de la problemática de los desplazados es uno de los desarrollos más significativos de la experiencia centroamericana. A pesar de que los resultados son insuficientes, debe destacarse que se les otorgó asistencia con base en analogía de situación con los refugiados. De esta manera, se amplió en la práctica la esfera de actividad y responsabilidad de organizaciones internacionales, complementando la labor de las instituciones gubernamentales concernidas.

99. También procede destacar la adaptación de la asistencia y de los mecanismos de protección a la situación peculiar de las mujeres, y la participación, cada vez mayor, de las mujeres en la concepción, realización y evaluación de proyectos, así como en el estudio y difusión de sus derechos como mujeres, como seres humanos y como ciudadanas.

VIII.2. Reflexiones finales

100. No obstante la incorporación en el proceso CIREFCA de la dimensión de los Derechos Humanos, hay que profundizar en el examen de ciertos elementos como la violencia generalizada, las violaciones masivas de Derechos Humanos y los conflictos internos. Hay que dar mayor precisión a las “normas mínimas de tratamiento” (tomando en cuenta desarrollos recientes paralelos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario).

101. El proceso CIREFCA no llegó a lograr prácticas homogéneas o uniformes (v.g., sobre normas de tratamiento mínimo de refugiados) en los países participantes. Se desarrollaron prácticas diferentes (v.g., en cuanto al otorgamiento de residencia permanente y/o naturalización), se adoptaron arreglos *ad hoc* carentes de mecanismos de seguimiento adecuados, y no todos los compromisos de CIREFCA fueron incorporados al derecho interno de los Estados participantes. Cabe pues examinar las consecuencias de la no consolidación de prácticas (nacionales) homogéneas hasta la fecha y buscar una mayor aproximación y armonización de estas prácticas.

102. Al tener en cuenta la persistencia en la región de situaciones de conflicto potencial y la enorme incidencia de la pobreza extrema, conviene dedicar mayor atención a los vínculos entre los problemas de refugiados, repatriados y desplazados, las causas que provocan el desarraigo y el mantenimiento de la paz.

103. A la luz de la indivisibilidad de los Derechos Humanos, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales, se debe considerar el pro-

blema del desarraigo en un marco de acción orientado a la erradicación de la exclusión social y de la pobreza extrema, contribuyendo con ello a hacer más operativo el concepto de “desarrollo humano”.

104. En este nuevo marco, es necesario asegurar que las instituciones nacionales y locales reciban la debida capacitación y los medios que permitan la protección de los Derechos Humanos de las poblaciones desarraigadas, con especial énfasis hacia los desplazados internos y los refugiados.

105. La experiencia de CIREFCA indica la necesidad de fortalecer y ampliar los procesos de diálogo y concertación, al menos en tres direcciones: temas de concertación (abarcando políticas, estrategias, programas y proyectos); actores (favoreciendo una mayor participación de las poblaciones beneficiarias y las de organizaciones representativas de la sociedad civil); y ámbitos territoriales (comunidades, municipalidades, departamentos y/o provincias, regiones).

106. En síntesis, es necesario que los países convocantes, la comunidad internacional, la sociedad civil y el Sistema de las Naciones Unidas adopten nuevos compromisos orientados a la erradicación de la pobreza extrema y la exclusión social, que también incluyan la atención al desarraigo. En este marco, se deberán desarrollar respuestas a nuevas demandas de protección, aunque no estén literalmente contempladas en los instrumentos internacionales vigentes.

LISTA DE SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
ARDIGUA	Asociación de Refugiados Dispersos de Guatemala (en México).
ARMIF	Asociación Regional para las Migraciones Forzadas.
CCPP	Comisiones Permanentes de Representantes de los Refugiados Guatemaltecos en México.
CEDAW	Convención de Naciones Unidas para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer.
CIAM	El Centro de Investigación y Acción para la Mujer.
CIAV	Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (Nicaragua).
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
CIREFCA	Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos.
CNR	Comisión Nacional de Reconciliación (Guatemala).
CODEHUCA	Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica.
CODEORCA	Comité de Organismos de Refugiados Centroamericanos (México).
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (México).

CONARE	Comisión Nacional para Refugiados (Honduras).
DIGEPARE	Dirección General para la Protección y Ayuda al Refugiado (Costa Rica).
FMR	Fórmula Migratoria para Refugiado (México).
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.
FOREFEM	Primer Foro Regional sobre Enfoque de Género en el Trabajo con Mujeres Refugiadas, Repatriadas y Desplazadas en Centroamérica.
GRICAR	Grupo Internacional de Apoyo y Consulta al Retorno (Guatemala).
ICVA	Consejo Internacional de Agencias Voluntarias.
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
INSSBI	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y Bienestar (Nicaragua).
OIM	Organización Internacional para las Migraciones.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
OMS	Organización Mundial de la Salud.
ONG	Organismo (Organización) No Gubernamental.
ONUSAL	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador.
OSP	Oficina de Servicios a Proyectos del PNUD.
PIR	Proyecto de Impacto Rápido.
PIR-FEM	Proyecto de Impacto Rápido con Enfoque de Género.
PMA	Programa Mundial de Alimentos.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PRODERE	Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica.
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
UNIFEM	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer.

CAPÍTULO V

DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE LOS REFUGIADOS

Cartagena de Indias, 1984

LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL A LOS REFUGIADOS EN MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

Problemas jurídicos y humanitarios

*Jorge Santistevan**

El presente documento ha sido preparado por el ACNUR como documento de base para el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, organizado conjuntamente por la Facultad de Derecho de la Universidad de Cartagena de Indias y el Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo (CRESET), bajo los auspicios del gobierno de Colombia. Se trata principalmente de un documento de trabajo introductorio al tema del Coloquio y que resume los instrumentos internacionales vigentes sobre la materia, la experiencia en la aplicación de los mismos y los principales problemas de orden jurídico y humanitario que plantea la afluencia masiva de personas que buscan asilo en los países de América Central, México y Panamá.

Lo que sigue a continuación no pretende abarcar todos los extremos de una situación ciertamente compleja. Por el contrario, busca destacar aquello que se percibe como más urgente o más inmediato.

Dentro de la perspectiva humanitaria y jurídica en que se desarrollan las actividades del Coloquio, este documento no se plantea asignar responsabilidades a los Estados ni examinar las causas de la situación de los refugiados en esa parte del continente. Apunta exclusivamente a propiciar suficientes elementos de juicio como para que se diluciden las soluciones más adecuadas y oportunas al problema humanitario de los refugiados en el Istmo Centroamericano.

* El presente documento ha sido redactado por Jorge Santistevan, Consejero Jurídico Principal para América Latina del ACNUR. El autor agradece la valiosa cooperación recibida de Ivor Jackson, Guilherme da Cunha, Héctor Gross Spiel y Virginia Trimarco en la revisión de las primeras versiones. Asimismo, extiende su agradecimiento a Cecilia Adoué y Silvia Alonso por su dedicación en el trabajo de mecanografiado y composición.

INTRODUCCIÓN

a) Carácter internacional de la protección a los refugiados

1. El simple hecho de que una persona se vea forzada a abandonar su país por motivo de persecución da lugar a que se planteen problemas legales y humanitarios de orden internacional. La persona en cuestión no solamente carece o rechaza con fundadas razones la protección consular y diplomática de los representantes del país de su nacionalidad, sino que plantea una situación a las autoridades del país de asilo que remite a normas de Derecho Internacional. Ello tiene especial importancia puesto que quien busca asilo requiere de protección tanto para evitar el riesgo de devolución al país de origen, cuanto para sustituir la protección consular y diplomática del país de su nacionalidad, protección de la cual gozaría en circunstancias normales.

2. La preocupación de la comunidad internacional por la protección y asistencia a los refugiados es tan antigua y tan bien conocida que no hace falta describirla *in extenso*. Basta solamente destacar el ejemplo dado por los países de América Latina al incluir el tema del asilo político en los tratados internacionales celebrados en el siglo pasado¹ y las muchas manifestaciones aparecidas a lo largo del siglo XX en el marco de las instituciones e instrumentos internacionales de carácter regional.

3. La respuesta dentro del ámbito de las Naciones Unidas ha sido particularmente frecuente y es allí donde ha adquirido, a partir de la segunda mitad del siglo, mayor grado de atención y especialización. La propia creación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR),² la aprobación de sus Estatutos,³ así como la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados⁴ y el Protocolo adicional a ésta de 1967⁵ constituyen los ejemplos más destacados de ello. Asimismo, deben tomarse en cuenta las iniciativas que con mayor urgencia han ido tomando la Asamblea General y el Comité Económico y Social de las Naciones Unidas, tanto en lo que concierne a la dotación de recursos materiales cuanto a la reiteración y amplitud del ámbito de competencia del ACNUR.

¹ *Tratado sobre Derecho Penal Internacional*, Montevideo, 1889, cf. OEA, Serie sobre Tratados, Núm. 34, OEA/SerX/7, pp. 1-10.

² Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 319 (V) del 3 de diciembre de 1949.

³ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 428 (V) del 14 de diciembre de 1950.

⁴ Naciones Unidas, Serie Tratados, Núm. 2545, vol. 189, p. 137.

⁵ Naciones Unidas, Serie Tratados, Núm. 8791, vol. 606, p. 267.

4. Por su parte, en el Sistema Interamericano, la tradición inaugurada por el mencionado Tratado de Montevideo fue seguida en el ámbito regional por los varios esfuerzos de codificación en materia de asilo realizados en América Latina. Dentro de ellos se distinguen, en particular, las Convenciones de Caracas de 1954⁶ sobre asilo diplomático y asilo territorial, y el tratamiento al derecho de asilo en la Convención Americana de Derechos Humanos (San José, 1969).⁷ Aparte de ello, la preocupación por el tema ha sido puesta de manifiesto por los organismos del Sistema Interamericano en varias oportunidades.

5. La naturaleza internacional de la protección a las personas que buscan o disfrutan de asilo ha sido destacada de manera especialmente ilustrativa en la *Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial*.⁸ El artículo 2 de este instrumento establece que la situación de tales personas “interesa a la comunidad internacional, sin perjuicio de la soberanía de los Estados y de los propósitos y principios de las Naciones Unidas” y consagra a continuación la solidaridad internacional como principio destinado a aligerar la carga del Estado asilante. Como principio general, dicha declaración consagra, *inter alia*, que el otorgamiento de asilo por parte de un Estado a aquellas personas que tengan derecho a invocar el artículo 14 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, es un acto pacífico humanitario y que, como tal, no puede ser considerado inamistoso por ningún otro Estado.

*b) Situaciones de solicitantes de asilo en América Central,
México y Panamá*

6. La masificación de la afluencia de personas en busca de asilo ha adquirido en el presente siglo proporciones desconocidas en la historia de la humanidad. En América Latina, sin embargo, la experiencia en gran escala fue conocida solamente desde el punto de vista de la recepción de refugiados y personas desplazadas como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial o de hechos anteriores o concurrentes a ésta. El problema del asilo para los perseguidos latinoamericanos fue conocido como fenómeno fundamentalmente individual y reducido a personas en circunstancias particulares. Las soluciones fueron, en consecuencia, diseñadas para responder a casos individuales dentro del mar-

⁶ *Convención sobre Asilo Diplomático* (Caracas, 1954), y *Convención sobre Asilo Territorial* (Caracas, 1954), cf. *Doc. cit.*, *supra* nota 1, pp. 87-92.

⁷ OEA, doc. Oficiales, OEA, Ser K/XVI/1.1, artículo 22, par. 7, 8 y 9.

⁸ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2312 (XXII) del 14 de diciembre de 1967, que adoptó la *Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial*.

co de los tratados interamericanos y de la práctica desarrollada por los Estados miembros de la región.⁹

7. No obstante, las grandes afluencias de ciudadanos de países del Caribe en los años sesenta y los acontecimientos ocurridos en los países del Cono Sur en la década de los años setenta inauguraron en América Latina el fenómeno masificado de la salida de personas en busca de asilo. Es precisamente como respuesta a esta expresión últimamente señalada que se inicia en el continente la complementación de instrumentos y esfuerzos internacionales tendientes a proteger a tales personas y a encontrar las soluciones en ese momento apropiadas. Así, junto a la tradición de asilo de los países de la región, las actividades del ACNUR y los instrumentos internacionales sobre refugiados se hicieron presentes para complementar los esfuerzos que dichos países venían haciendo para hacer frente a las necesidades que los refugiados planteaban. Hacia fines de los años sesenta se instalan las Oficinas Regionales del ACNUR en esta parte del mundo y la ratificación o adhesión a la *Convención de 1951* y el *Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados* comienza a extenderse en América Latina.¹⁰

8. En América Central la presencia masiva de refugiados adquirió, a partir de la segunda mitad de la década de los setenta, proporciones inéditas a propósito de la guerra civil en Nicaragua. A su vez, en otros países de la región, significativamente El Salvador y Guatemala, se presentaron conflictos internos dando lugar a la presencia masiva de personas impedidas de retornar a su país de origen sin riesgo de ver en peligro su vida o su libertad.

9. Al término de la guerra civil en Nicaragua, en julio de 1979, el ACNUR auspició y proporcionó asistencia financiera al nuevo gobierno nicaragüense para llevar a cabo un programa de repatriación que facilitó el retorno de los que se vieron obligados a salir durante el periodo inmediatamente anterior.

10. El desarrollo y la diversificación de la situación de conflicto en diversos países centroamericanos son circunstancias comprobables conocidas por todos. La presencia en gran escala de refugiados nuevamente se ha multipli-

⁹ La naturaleza fundamentalmente individual de la tradición y de las Convenciones Latinoamericanas de Asilo en contraste con el carácter masivo que éste ha adquirido en las últimas décadas ha sido señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos desde 1965. Cf. OEA, SER L-v II. 11, doc. 5, rev. 1.

¹⁰ En el continente, los países que se han adherido a la *Convención de las Naciones Unidas de 1951* y al *Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados* son los siguientes: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos de Norteamérica (solamente el Protocolo), El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. De ellos, Argentina, Brasil y Paraguay mantienen la restricción geográfica prevista en el artículo 1, sección B, punto 1 de la Convención, mediante la cual el alcance de dichos instrumentos se restringe a las personas que alegan persecución por acontecimientos ocurridos en Europa exclusivamente. Sin embargo, los trámites para levantar dicha limitación geográfica se han iniciado en Argentina. Por otra parte, en Venezuela está en curso la ratificación del *Protocolo de 1967*.

cado y extendido virtualmente a todos los países del istmo, y afecta también a México y a los países de América del Norte.

11. Además de la extensión del conflicto a nivel regional, cabe anotar que la naturaleza masiva de la presencia de refugiados y solicitantes de asilo en América Central, México y Panamá, parece tener hasta el momento un denominador común: el conflicto armado por motivos políticos dentro de un marco de convulsiones sociales y violencia generalizada.¹¹ Esto ayuda a distinguir la situación del istmo de otros casos que se dan en otros continentes o regiones, en que la existencia de refugiados en gran escala se explica preferentemente por motivos de orden religioso, de nacionalidad, de raza, etc., añadidos o mezclados con causas y factores políticos.

12. La situación actual de los refugiados en América Central da lugar a un conjunto de problemas comunes que requiere, de una parte, un mayor grado de cooperación y buena voluntad de los países involucrados para facilitar la labor humanitaria que la protección y asistencia a los refugiados reclama. De la misma manera demanda el establecimiento de pautas jurídicas y humanitarias uniformes para el tratamiento conjunto de los problemas existentes con base en las prioridades que se determinen.

13. Por lo demás, la voluntad de cooperación mutua y de colaboración con los organismos internacionales de los participantes del Coloquio, permitirá que esta propuesta de alcanzar ciertas pautas uniformes aplicables a la región facilite las responsabilidades humanitarias que la Oficina comparte con las autoridades nacionales de cada uno de los países de asilo o de repatriación. De cualquier manera, la organización del Coloquio mismo y de las consecuencias que de él se deriven, se inscriben dentro de los esfuerzos en beneficio de la paz en el istmo que llevan a cabo las naciones centroamericanas y los países que integran el Grupo de Contadora.

14. Para ilustración de los participantes en el Coloquio se adjunta un anexo que contiene la información básica sobre la presencia de los refugiados en América Central, México y Panamá.

I. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN

1. *El Sistema de Protección Internacional a los Refugiados dentro del ámbito de las Naciones Unidas*

15. Los instrumentos fundamentales en materia de protección internacional a los refugiados son la *Convención de las Naciones Unidas de 1951* y el *Proto-*

¹¹ Guilherme da Cunha, "Protección Internacional a los Refugiados en América Latina", en *Asilo político y situación del refugiado*. La Paz, 1983, pp. 17-24.

colo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, además de la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 428 (V) de 14 de diciembre de 1950, mediante la cual se aprueban los *Estatutos de la Oficina del ACNUR* y se le otorga a éste el mandato universal de protección a los refugiados.

16. Dichos instrumentos consagran el principio de *no devolución* forzada (*non refoulement*) como piedra angular de la protección,¹² establecen la definición de aplicarse para la calificación o determinación de la condición de refugiado,¹³ la obligación de los refugiados de cumplir con las disposiciones legales vigentes en el país que los acoge¹⁴ y el tratamiento mínimo que el Estado Contratante debe proporcionar en el desenvolvimiento de la vida diaria del refugiado (en términos de su acceso a la educación, al trabajo, al ejercicio profesional, al bienestar social, a los tribunales de justicia, a la obtención de documentación identificatoria y de viaje; la no discriminación; las facilidades para la naturalización, etcétera).¹⁵

Ambos instrumentos determinan, finalmente, el marco de cooperación de los Estados con la labor del Alto Comisionado y la función supervisora de éste en la aplicación de las disposiciones de los mismos.¹⁶

17. Como complemento del régimen de garantías mínimas contenido en la Convención y el Protocolo existen en el orden internacional pactos y convenciones que cubren temas directamente relacionados con la protección a los refugiados y a las personas en busca de asilo. Así, la *Declaración Universal de Derechos Humanos* consagra el derecho de la persona a gozar y disfrutar de asilo en un país extranjero en caso de persecución;¹⁷ y prevé, también, el derecho a abandonar el país de origen y a retornar a él.¹⁸ Asimismo, los instrumentos universales sobre derechos humanos como el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales*,¹⁹ constituyen, entre otros, herramientas complementarias en el campo de la protección a los refugiados.

18. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha tenido desde su inicio preocupación particular por los problemas de los refugiados y de las personas

¹² Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, artículo 33.

¹³ Convención de 1951, artículo 1 y Protocolo de las Naciones Unidas de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo I.

¹⁴ Convención de 1951, artículo 2.

¹⁵ *Ibid.*, artículos 3 a 34.

¹⁶ Convención de 1951, artículo 35 y Protocolo de 1967, artículo II.

¹⁷ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, artículo 14.

¹⁸ *Ibid.*, artículo 13.

¹⁹ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966.

en situación similar. El instrumento básico emanado de la Asamblea es el Estatuto de la Oficina del ACNUR. Define su tarea como puramente humanitaria y social y de naturaleza totalmente apolítica.²⁰ El artículo 8 de la mencionada Resolución 428 (V) define el mandato de protección internacional otorgado al ACNUR por la Asamblea General, en los siguientes términos:

El Alto Comisionado deberá asegurar la protección de los refugiados a quienes se extienda la competencia de la Oficina del Alto Comisionado por los medios siguientes:

- a) Promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos;
- b) Promoviendo, mediante acuerdos especiales con los gobiernos, la ejecución de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de los que quieren protección;
- c) Asistiendo a los gobiernos y a los particulares en su esfuerzo para fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales;
- d) Promoviendo la admisión de refugiados, sin excluir a los de categorías más desamparadas, en los territorios de los Estados;
- e) Tratando de obtener que se conceda a los refugiados permiso para trasladar sus haberes y especialmente los necesarios para su reasentamiento;
- f) Obteniendo de los gobiernos información acerca del número y la situación de los refugiados que se encuentran en sus territorios, y de las leyes y reglamentos que les conciernen;
- g) Manteniéndose en contacto permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas;
- h) Estableciendo contacto, en la forma que juzgue más conveniente, con las organizaciones privadas que se ocupen de cuestiones de refugiados;
- i) Facilitando la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados.

19. Por otra parte, la Asamblea General, a través de su Comité Económico y Social, considera todos los años, en forma separada, el *Informe anual* del Alto Comisionado. En esas ocasiones, la Asamblea a través de sus resoluciones ha reiterado el mandato original recibido, extendiendo el periodo de vigencia de la Oficina —más allá del corto plazo original establecido en 1951— y ha ido precisando el ámbito de competencia y las categorías de personas que se en-

²⁰ *Doc. cit., supra* nota 3, artículo 2.

cuentren bajo su mandato. Son muchos los pronunciamientos de la Asamblea sobre el tema como para enumerarlos y detallarlos. Debe advertirse, en todo caso, que los países miembros de las Naciones Unidas han ido gradualmente ampliando las responsabilidades del ACNUR en la protección y asistencia a nuevas categorías de personas que se encuentran en una situación similar a la de los refugiados (llamadas también desplazados externos, desplazados fuera de su país de origen, personas en busca de asilo o personas desplazadas en el exterior por desastres provocados por acción del hombre).²¹ Pero al mismo tiempo que se ha incrementado la competencia del ACNUR añadiendo categorías de personas generalmente en situaciones de afluencia masiva, la Asamblea General ha repetido la necesidad de encontrar soluciones duraderas a los problemas de tales personas, siendo los más deseables la repatriación voluntaria y libremente consentida o la integración local en los países que las acogen.²²

20. La necesidad de contar con la buena voluntad de los Estados miembros de la comunidad de naciones y con su cooperación, para que permita llevar a la práctica la solidaridad internacional en favor de los refugiados, ha sido un tema siempre presente en los textos de los instrumentos internacionales y de las resoluciones adoptadas por la Asamblea General. Dentro de este marco se incluyen la ya mencionada *Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial*²³ y la Resolución de Cooperación con el ACNUR adoptada en 1968 en la Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos, junto con la proclamación de Teherán que establece en su párrafo 2 que la *Declaración Universal de Derechos Humanos* constituye una obligación para los miembros de la comunidad internacional.²⁴

²¹ Excepcionalmente, y a pedido expreso del Secretario General de las Naciones Unidas o de la Asamblea General, se ha autorizado al ACNUR a brindar asistencia a personas que, encontrándose dentro de su país de origen, fueron desplazadas de sus hogares por desastres atribuibles a la obra de los hombres (comúnmente conocidos como “desplazados internos”). Esto ha ocurrido generalmente cuando el ACNUR ha mantenido importantes programas de asistencia a refugiados, o a repatriados en el propio país de nacionalidad de los desplazados internos. Ciertamente, estas actividades excepcionales del ACNUR han sido posibles pues han respondido al interés y al deseo de todas las partes involucradas y a la disponibilidad de recursos específicamente para tal caso.

²² La función del ACNUR orientada a proporcionar protección internacional y a propiciar soluciones duraderas ha sido establecida desde el primer momento de la aprobación de sus Estatutos, de acuerdo con el artículo 1. *Doc. cit., supra* nota 3.

²³ Resolución citada, *supra* nota 8.

²⁴ Acta Final de la *Conferencia Internacional de Derechos Humanos*, Teherán, 1968. *Naciones Unidas*, doc. A/CONF./32-41, 1968.

2. La protección a asilados y refugiados dentro del ámbito interamericano

21. En la parte inicial del presente documento se ha destacado la importancia de los esfuerzos de codificación internacional realizados en América Latina en materia de asilo político.²⁵ Es además internacionalmente reconocida la contribución de esta parte del mundo al Derecho Internacional en cuanto toca a la institución del asilo diplomático. Comenzando por el *Tratado sobre Derecho Penal Internacional* (Montevideo, 1889), varios instrumentos han desarrollado temas vinculados al asilo, la *no devolución* y la *no extradición* de los perseguidos políticos.²⁶

22. A lo anterior se añade, de manera particularmente relevante, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)* de 1969 que en términos especialmente favorables trata el tema del asilo y el principio de *no devolución*, así como también el derecho de la persona a retornar a su país de origen.²⁷ Así, en este instrumento el asilo es concebido como el derecho que tiene la persona a solicitar y recibir protección en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común.²⁸ En cuanto al principio de *no devolución*, el *Pacto de San José* sigue la senda trazada por la *Declaración de las*

²⁵ En rigor, las iniciativas de codificación sobre asilo y la propia tradición de asilo corresponden fundamentalmente a la América Latina. Los Estados Unidos de Norteamérica, en varias ocasiones, manifestaron a este respecto su distancia con el resto de los países latinoamericanos. Además, dentro de los instrumentos adoptados en el continente, habría que distinguir lo siguiente: los *Tratados de Montevideo* de 1889 y de 1939 no son interamericanos, son tratados multilaterales cerrados susceptibles de ser firmados por los Estados latinoamericanos que concurrieron a su elaboración (que no son necesariamente todos los de América Latina). En tanto que las *Convenciones de La Habana 1928*, *Montevideo 1933*, *Caracas 1954* y *Caracas 1981* son Convenciones Interamericanas aunque los Estados Unidos de Norteamérica —como se señaló— no son parte de ellas.

²⁶ *Tratado sobre Derecho Penal Internacional* (Montevideo, 1889); *Tratado de Extradición y Protección contra el Anarquismo* (México, 1902); *Acuerdo sobre Extradición* (Caracas, 1911); *Convención sobre Asilo* (La Habana, 1928); *Convención sobre Derecho Internacional Privado (Código Bustamante-La Habana, 1928)*; *Convención sobre Asilo Político* (Montevideo, 1933); *Convención sobre Extradición* (Montevideo, 1933); *Convención Centroamericana de Extradición* (Guatemala, 1934); *Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos* (Montevideo 1939); *Tratado de Derecho Penal Internacional* (Montevideo, 1940); *Convención sobre Asilo Diplomático* (Caracas, 1954); y *Convención Interamericana sobre Extradición* (Caracas, 1981).

²⁷ La *Convención Americana*, desde luego, no es un instrumento latinoamericano sino interamericano. Los Estados Unidos de Norteamérica la firmaron aunque la ratificación se encuentra aún pendiente. Ello hace que sea de aplicación el artículo 18 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* (*Naciones Unidas*, doc. A/CONF./39/27).

²⁸ *Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre*, aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948, artículo XXVII (doc. OEA/Ser.L/5/II.60, doc. 28, rev. 1, pp. 21-28) y *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (Pacto de San José), OEA, Serie Tratados 36, OEA/Ser.A/XVI/CEF. Artículo 22, 7.

Naciones Unidas sobre Asilo Territorial. Ambos instrumentos hacen dicho principio aplicable a toda persona o a cualquier extranjero cuya expulsión o devolución a otro país, sea o no de origen, pueda poner en peligro su vida o su libertad a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas, quedando prohibida además la expulsión colectiva de extranjeros.²⁹ Finalmente, el derecho a la repatriación voluntaria queda enmarcado dentro del derecho de la persona a fijar su residencia en cualquier lugar del país donde es nacional y a no ser privado del derecho a ingresar en el mismo.³⁰

23. En el ámbito institucional interamericano, asimismo, la Organización de Estados Americanos ha dedicado atención al problema de los refugiados, particularmente a consecuencia de la salida de su país de ciudadanos cubanos que plantearon su situación al organismo. Es así como en 1963 la Secretaría General de la Organización solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos un estudio sobre la situación de los refugiados políticos en América. Con base en el informe preliminar de este organismo,³¹ se aprobó una resolución específica sobre el tema, en la que, entre otras cosas, recomienda a los Estados Miembros estudiar la posibilidad de emitir documentos de viaje tomando como modelo las especificaciones de la *Convención de las Naciones Unidas de 1951* y encarga al Comité Jurídico Interamericano la preparación de una convención sobre refugiados.³²

24. Por su parte el Comité Jurídico Interamericano, que tuvo destacada labor en la preparación de las Convenciones sobre Asilo de Caracas, 1954, y que ha emitido dictámenes en casos particularmente sensibles en materia de asilo, preparó un anteproyecto de Convención Americana sobre Refugiados en 1966.³³ Tal proyecto no ha llegado a ser considerado por órgano alguno de la OEA hasta el momento.

25. Más recientemente, en especial desde 1981, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha llamado la atención de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos y de los gobiernos que la integran sobre la situación de los Derechos Humanos de cientos de miles de latinoame-

²⁹ *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, artículos 22.7 y 22.8, y *Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial*, artículo 3.

³⁰ *Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre*, artículo VIII y *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, artículo 22.5.

³¹ Tatiana B. Maeckelt, de "Instrumentos Regionales en materia de Asilo. Asilo Territorial y Extradición. La cuestión de los refugiados ante las posibilidades de una nueva codificación interamericana". *Cf. Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina*, UNAM, México, 1982, pp. 139-171.

³² Acta Final de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, Res. XXI, Río de Janeiro, 1965.

³³ Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e informes*, vol. IV, pp. 337-351. *Cf.*, además, Edmundo Vargas Carreño, "El Comité Interamericano y el Desarrollo del Asilo y la Protección de los Refugiados", en *op. cit.*, nota 31, pp. 113 y 137.

ricos que por motivos de violencia generalizada han sufrido violaciones en sus Derechos Humanos fundamentales tanto en sus países de origen como en el transcurso de su búsqueda de un refugio seguro.³⁴

26. En sus informes anuales, la mencionada Comisión ha mostrado cada vez más creciente precisión en el tratamiento del tema de los refugiados y ha formulado proposiciones concretas reafirmando la necesidad de que se respete el principio de *no devolución* (*non refoulement*), tanto en las áreas fronterizas cuanto en el territorio de los Estados; que se reafirme el carácter humanitario y no político de la concesión de asilo; que se ratifiquen la *Convención de 1951* y el *Protocolo de 1967* y, que se incorporen en las legislaciones internas de los países latinoamericanos las normas necesarias sobre el tema; que se coopere plenamente con los esfuerzos del ACNUR; y que los Estados Miembros tomen medidas para garantizar la seguridad de los refugiados que se encuentren en su territorio.³⁵

3. Necesidad de complementar ambos sistemas de protección internacional

27. A consecuencia del incremento de situaciones de afluencia masiva de refugiados y solicitantes de asilo en los últimos años, se ha puesto de manifiesto la necesidad de complementar los dos sistemas descritos de protección internacional. El propósito de tal complementación apunta hacia las soluciones más adecuadas para las necesidades que en este momento se plantean en varios países del continente.

28. Una revisión muy breve de ambos sistemas de protección permite constatar, en primer lugar, que las varias convenciones latinoamericanas sobre asilo no se encuentran integradas dentro de un sistema propiamente dicho ni han alcanzado un grado homogéneo de adhesiones. Éstas se refieren, principalmente, a la atribución del Estado de conceder o denegar el asilo (no de manera arbitraria, sino jurídicamente reglada), pero no desarrollan adecuada y moderadamente, de acuerdo con las exigencias de hoy, el tratamiento jurídico que se debe dar a la persona a la que se concede el asilo. El Sistema Interamericano, asimismo, carece de una definición de refugiado que se adecue a las necesidades que plantea en estos momentos la afluencia en gran escala.³⁶

³⁴ OEA/Ser.L/V/II.57, doc. 6, rev. 1, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1981-1982*, Washington, 1982.

³⁵ *Ibid.*, pp. 134-143.

³⁶ Para profundizar sobre el tema, referirse a los trabajos contenidos en *op. cit.*, nota 31 y “Estudio comparativo entre los Instrumentos Internacionales de las Naciones Unidas sobre Refugiados, Asilados y Desplazados y los Instrumentos Interamericanos sobre Asilo, Extradición y Derechos Humanos”, mecanografiado, Programa de Cooperación ACNUR/OEA, Washington, abril de 1983, p. 173.

29. Por otra parte, también se encuentran lagunas en el régimen de protección desarrollado dentro del ámbito de las Naciones Unidas. Mientras que la *Convención de 1951* y el *Protocolo de 1967* detallan la definición del beneficiario de la protección y el régimen legal mínimo a que debe quedar sometido, ambos instrumentos guardan silencio en cuanto al otorgamiento de asilo. Igualmente omiten el tratamiento expreso de la repatriación voluntaria, que está reconocida como la solución más deseable para resolver el problema de los refugiados. También guardan silencio en cuanto a la ubicación de quienes solicitan o se benefician con el asilo y a la abstención por parte de éstos de actividades que contravengan la naturaleza eminentemente pacífica y humanitaria del asilo y de la condición de refugiado.

30. En estos momentos se reconoce, tanto a nivel continental como mundial, que la *Convención de 1951* y el *Protocolo de 1967* constituyen los instrumentos de protección internacional a los refugiados de mayor envergadura. A consecuencia de ello, las nuevas ratificaciones o acciones contribuirían enormemente al perfeccionamiento del carácter universal de dicha protección y al establecimiento de pautas uniformes de tratamiento mínimo sustentadas en la aplicación flexible de tales instrumentos.

31. Lo anterior no significa que los aportes provenientes de otros instrumentos internacionales, en particular los relativos a los Derechos Humanos, no contribuyan significativamente a perfeccionar el campo de la protección internacional a los refugiados. Por el contrario, ello supone la complementación de normas internacionales de distinta índole y la integración de regímenes de protección, en la medida en que con ello se favorezcan las más adecuadas soluciones para las necesidades concretas de los países del continente americano.

32. No obstante, y a pesar de las limitaciones, se ha reconocido la labor desarrollada por el ACNUR y se ha señalado la conveniencia de que los organismos del Sistema Interamericano estrechen los vínculos de cooperación con éste. Asimismo, en reiteradas oportunidades se ha puesto de manifiesto la necesidad de que los Estados americanos que aún no lo han hecho accedan a la *Convención de 1951* y al *Protocolo de 1967*.³⁷

33. Respondiendo a las necesidades concretas de la protección en América Latina, el ACNUR auspició, en mayo de 1981, un Coloquio para examinar los problemas más delicados y más inmediatos del asilo y de refugiados, y las carencias y lagunas de orden jurídico internacional y del derecho interno de los Estados.³⁸ Allí se hizo un análisis detallado del Derecho Internacional ameri-

³⁷ *Op. cit.*, nota 31, "Conclusiones y recomendaciones", pp. 205-208.

³⁸ El Coloquio contó con el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores como entidad organizadora, y con la cooperación de la Universidad Nacional Autónoma de México.

cano sobre asilo territorial y extradición y de sus relaciones con los instrumentos de protección internacional de las Naciones Unidas.³⁹ El Coloquio adoptó conclusiones de enorme valor tendientes a reiterar los principios fundamentales de la protección a los refugiados, la ampliación de ésta a personas que se encuentran en una situación similar y a la necesidad de iniciar la complementación de sistemas y regímenes jurídicos protectores.⁴⁰

34. A continuación del Coloquio de México se ha iniciado un estudio comparativo entre los instrumentos internacionales de las Naciones Unidas sobre refugiados, asilados y desplazados y los instrumentos interamericanos sobre asilo, extradición y Derechos Humanos que incluye, además de un análisis general, estudios de legislación interna de ciertos países latinoamericanos. Dicho estudio, al mismo tiempo que pone en práctica una recomendación específica del mencionado coloquio, constituye una expresión concreta de la voluntad de coordinar esfuerzos entre la Organización de los Estados Americanos y el ACNUR.

35. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por su lado, ha adoptado los aspectos más sustanciales de las conclusiones del Coloquio de México y ha contribuido decisivamente a su difusión dentro del ámbito del organismo interamericano. Las propuestas formuladas por esta Comisión a la Asamblea de la Organización de Estados Americanos han incluido las conclusiones adoptadas en este evento dentro de las cuales se cuenta una que propicia la coordinación y cooperación institucional con el ACNUR en materia de protección internacional.⁴¹

36. Esta definida tendencia a la complementación de sistemas y a la integración de regímenes de protección, unida a las recientes ratificaciones y adhesiones a la *Convención de 1951* y al *Protocolo de 1967*, provenientes del continente y de otras latitudes, han contribuido a reafirmar la utilidad y vigencia del régimen de protección contenido en ellos. Se viene de esta forma disipando la impresión generalizada en los países latinoamericanos, especialmente en la época de la aprobación de la Convención, de que este instrumento estaba destinado a hacer frente exclusivamente a los problemas de refugiados existentes durante el periodo de la Segunda Guerra Mundial. Parecería por el contrario haberse iniciado una etapa de adecuación a las realidades de los países latinoamericanos, fundamentalmente a partir de la promulgación de normas de derecho in-

³⁹ Cf. Héctor Gros Espiel, "El Derecho Internacional Americano sobre Asilo Territorial y Extradición en sus Relaciones con la *Convención de 1951* y el *Protocolo de 1967* sobre el Estatuto de los Refugiados", en *op. cit.*, nota 31, pp. 33-81. Véase también César Sepúlveda, "El asilo en el Sistema Interamericano. Problemas Capitales" en *ibid.*, pp. 83-88.

⁴⁰ *Op. cit.*, nota 31, Conclusiones, 3, 4, 5, 6 y 9 y Recomendaciones 3, 4, 5, 6 y 7.

⁴¹ *Op. cit.*, nota 33, pp. 139-140.

terno que desarrollan y ponen en práctica las cláusulas de los instrumentos internacionales de protección a los refugiados.⁴²

II. PRINCIPIOS GENERALES Y MEDIDAS CONCRETAS DE PROTECCIÓN PARTICULARMENTE REFERIDAS A SITUACIONES DE AFLUENCIA EN GRAN ESCALA

1. Beneficiarios de la protección internacional

37. Se ha señalado anteriormente que la masificación del fenómeno de los refugiados ha sido parcialmente acompañada de una relativa evolución en el campo del Derecho Internacional Humanitario. La intención original de los redactores de los instrumentos internacionales fue la de ofrecer protección internacional (sustitutoria o complementaria a la consular y diplomática del país de origen) a aquellos que abandonaron su país por persecución o por fundado temor de ésta. Dicha protección se basó en un enfoque fundamentalmente individual del problema de los refugiados.

38. La evolución posterior de los acontecimientos ha hecho que los instrumentos y la doctrina internacional humanitaria pongan énfasis en la necesidad de proteger y garantizar la seguridad, la vida y la libertad de los grupos de personas que se ven obligadas a abandonar su país a consecuencia de los conflictos armados dentro de un marco de violencia generalizada y violación masiva e indiscriminada de los Derechos Humanos.⁴³ Esto último se sustenta, antes que todo, en la situación objetiva por la que atraviesa en todo o en parte el país de origen y en la consecuente inseguridad y sufrimiento de quienes buscan asilo, aun sin considerar necesariamente la situación individual, subjetiva, de temor de persecución de la persona en cuestión. Es por ello que la identificación o reconocimiento de los beneficiarios de la protección en estas circunstancias se

⁴² Los siguientes son los países latinoamericanos que han legislado sobre la materia: Bolivia (Decretos Supremos 19339 y 19340 del 4 de julio de 1983), Costa Rica (Decreto Ejecutivo número 14845-G del 29 de agosto de 1983), Nicaragua (Decreto 1096 del 13 de agosto de 1982 y su reglamento del 8 de marzo de 1984), Panamá (Decreto núm. 100 del 6 de julio de 1981), República Dominicana (Decreto 1560 del 15 de noviembre de 1983 y Decreto 2330 del 10 de septiembre de 1984).

⁴³ Franz Krenz, "La Definición del Refugiado" en *op. cit.*, nota 11, pp. 35-41. Debe tenerse en cuenta que los países africanos han definido que "se considera también como refugiados a las personas que a causa de una agresión, una ocupación o una dominación extranjera, o acontecimientos que perturben gravemente el orden público en parte o en la totalidad de su país de origen o nacionalidad, se ven obligados a buscar refugio fuera de dicho país", *Convención de la Organización para la Unidad Africana por la que se Regulan los Aspectos Específicos del Problema de los Refugiados en África*, Addis Abeba, 1969, artículo 1, par. 2, y Naciones Unidas, Serie tratados, Núm. 14.691.

formula generalmente de manera colectiva y bajo la modalidad *prima facie*⁴⁴ y que el aspecto relacionado con la protección consular y diplomática del país de origen de los refugiados puede resultar irrelevante.⁴⁵

2. *Carácter pacífico y humanitario del asilo y de la protección internacional a los refugiados*

39. La protección a quienes buscan asilo constituye un acto eminentemente pacífico y puramente humanitario. Así ha quedado establecido en los instrumentos internacionales, en la práctica de los Estados y en la doctrina jurídica. Dicha naturaleza pacífica y humanitaria abarca tanto a las personas que buscan asilo, a las autoridades y al Estado que lo conceden, como a los organismos internacionales responsables de la protección y la asistencia internacionales.

40. En lo que concierne a quienes buscan protección, la obtención del asilo supone la omisión, e inclusive prohibición, de cualquier acción que se aleje del contenido pacífico y humanitario de la institución. Así, la *Convención de 1951* establece entre las cláusulas de exclusión a la definición de refugiado algunas disposiciones relacionadas directamente con este aspecto.⁴⁶ En los tratados latinoamericanos de asilo esto se ha traducido en la expresa prohibición de que los asilados lleven a cabo actividades subversivas u otras que pongan en peligro las buenas relaciones entre los Estados.⁴⁷

41. Con respecto al Estado que admite a los solicitantes de asilo y a la repercusión que ello pueda tener ante otros Estados, hay un criterio uniforme en la comunidad internacional. Se ha consagrado el principio según el cual el asilo

⁴⁴ ACNUR, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, Ginebra, 1979, pp. 13-14, par. 44. Véase, además, Leonardo Franco, "El Derecho Internacional de los Refugiados y su Aplicación en América Latina" en *Anuario Jurídico Interamericano*, OEA, Washington 1983, pp. 205-207. Por su parte, Gay S. Goodwin-Gill, hace algunas apreciaciones sobre el punto en *The Refugee in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1983, pp. 11-15 y p. 17.

⁴⁵ G.J.L. Coles, *Problems Arising from Large Numbers of Asylum Seekers: A Study of Protection Aspects*, International Institute of Humanitarian Law, San Remo, 1982; G.J.L. Coles, *Some Reflections on the Protection of Refugees from Armed Conflict Situations*, mecanografiado, Ginebra, 1984.

⁴⁶ *Convención de 1951*, artículo 1 F (a) y (c) y *Resol. cit.*, *supra* nota 3, artículo 7 (d); *Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial*, artículo 1, par. 2.

⁴⁷ *Tratado sobre Derecho Penal Internacional* (Montevideo 1889), artículo 16; *Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos* (Montevideo, 1939), artículos 5 y 11; *Convención sobre Asilo Territorial* (Caracas, 1954), artículos 7 y 8. *Doc. cit.*, *supra* nota 1. Éstas dos últimas disposiciones autorizan restricciones a las libertades de expresión, reunión y asociación en los casos en que se incite al uso de la fuerza o violencia contra el país de origen. Fuera del ámbito latinoamericano contienen disposiciones similares los siguientes instrumentos: *Convención OAU*, artículo III, *Declaración sobre el Asilo Territorial*, artículo 4; ver asimismo la Conclusión 22 (XXXII), 1981, *Protección de las Personas que buscan Asilo en Situaciones de Afluencia en Gran Escala, Conclusiones sobre la protección internacional de los refugiados aprobadas por el Comité Ejecutivo del programa del ACNUR*, ACNUR, Ginebra, pp. 14-15.

es un acto pacífico y humanitario y, como tal, no puede ser considerado inamistoso por ningún otro Estado.⁴⁸

42. Las autoridades del país de asilo, por su parte, en ejercicio de la soberanía nacional asumen la responsabilidad de preservar la naturaleza pacífica y humanitaria del asilo. Consecuentemente, aparte del trato humanitario a los refugiados que de ello se desprende, deben responsabilizarse por desincentivar y prohibir las actividades subversivas de los refugiados y cualquier otras que pongan en peligro la paz y las relaciones entre los Estados. En particular, se supone que el Estado que admite en su territorio a grandes grupos de solicitantes de asilo cuyo abandono del país de origen se produjo por conflictos internos, asume la obligación de prohibir el reclutamiento de los refugiados por parte de grupos armados inmiscuidos en tales actividades y de prevenir cualquier aprovechamiento de la situación de los refugiados por parte de los bandos en conflicto.

43. Queda sobreentendido que aquellas personas pertenecientes a los grupos armados que participan en algún conflicto, se encuentran en principio fuera del marco de protección internacional a los refugiados. Como tal podrán ser objeto de las soluciones *ad hoc* que las autoridades nacionales, o inclusive los Estados involucrados, adopten para cada caso en particular. Pero la situación de ellos debe quedar así claramente diferenciada de la de los civiles en busca de asilo, que son propiamente los beneficiarios de la protección internacional. No obstante, los ex combatientes que depongan su actitud beligerante y que manifiesten su intención de someterse a las normas humanitarias y pacíficas del asilo y la condición de refugiados deberían ser objeto de un tratamiento favorable con base en un análisis de cada caso en particular.⁴⁹

3. El principio de no devolución

a) Reconocimiento y desarrollo en los instrumentos internacionales

44. Se ha mencionado en la primera parte del presente documento que la piedra angular de la protección internacional a los refugiados, y a quienes se en-

⁴⁸ *Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial* (Preámbulo). *Convención sobre Asilo Territorial* (Caracas, 1954), artículo 1, determina que ningún Estado podrá hacer reclamo alguno por el otorgamiento de asilo.

⁴⁹ En este sentido debe tomarse en cuenta a título ilustrativo que el *Convenio de Ginebra de 1949 sobre la Protección de Personas Civiles en Tiempos de Guerra*, en su artículo 3, referido a los casos de conflicto armado sin carácter internacional, incluye como beneficiarios de tratamiento humanitario a “las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluso a los miembros de las fuerzas armadas que hayan depositado las armas y a las personas que hayan quedado fuera de combate por enfermedad, herida, detención o cualquier otra causa”. Véase CICR/Isr, *Manual de la Cruz Roja Internacional*, Ginebra, 1975, p. 162.

cuentren en situación similar, está constituida por el principio de *no devolución* forzada que, entre otros instrumentos, ha encontrado expresión en el artículo 33 de la *Convención de las Naciones Unidas de 1951* y en la *Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial*, que consagran a nivel universal la vigencia del principio de *non refoulement*. En América Latina dicho principio se encuentra reconocido en la *Convención Americana de Derechos Humanos* (artículo 22.8) de manera particularmente beneficiosa, puesto que, al igual que el Artículo 3 de la Declaración últimamente citada, lo hace aplicable a todo extranjero cuya vida o libertad puedan estar en peligro por alguno de los motivos de persecución (raza, religión, nacionalidad, ideas políticas o pertenencia a determinada categoría social). La interpretación de ambos instrumentos —adoptada por lo demás por el Comité Ejecutivo del ACNUR—⁵⁰ permite defender que la protección contra la devolución forzada opera en favor de la persona amenazada de *refoulement* aun antes de que sea calificada como asilado o refugiado.

45. En el Derecho Internacional está consagrado que la reiteración del principio de *no devolución* en los instrumentos citados anteriormente, y aun en otros dentro y fuera del ámbito interamericano, hacen que dicho principio sea modernamente considerado como una norma de Derecho Internacional de carácter imperativo, esto es *jus cogens* tal como lo concibe la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* (artículos 53 y 64). Ello conduce a que el principio de *non refoulement* sea aplicable inclusive ante la ausencia de obligación contractual adquirida por algún Estado en particular.⁵¹

46. Más aún, la *Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial* desarrolla este principio, en su artículo 3, al considerar que la negativa de admisión en la frontera (comúnmente conocido como “rechazo en la frontera”) y la expulsión a cualquier Estado donde el solicitante de asilo puede ser objeto de persecución, constituyen violaciones al principio de *non refoulement*.⁵² Ello implica, necesariamente, la decisión de las autoridades de permitir el ingreso al territorio del país de asilo a los grupos de personas o a los individuos cuya vida o libertad puedan peligrar como consecuencia del rechazo fronterizo, de conformidad con las condiciones objetivas que existan en el país de procedencia. Se entiende, además, que por razones humanitarias, la prohibición del rechazo en las fronteras implica tolerancia para el ingreso al territo-

⁵⁰ Conclusión Núm. 6 (XXVIII), 1977, *No Devolución*, en *op. cit.*, nota 46, pp. 14-15.

⁵¹ Véase en especial, Peter Weiss. “United Nations Declaration on Territorial Asylum” en *Canadian Year Book on International Law*, tomo VII, 1969, pp. 92-149; Héctor Gross Espiel, *op. cit.*, nota 31; César Sepúlveda, “La protección internacional a los refugiados en América Latina. Alcances y limitaciones”, *op. cit.*, *supra* nota 44, pp. 233-282.

⁵² *Declaración de Naciones Unidas sobre Asilo Territorial*, artículo 3.

rio aun cuando dicho ingreso se produzca con omisión de requisitos migratorios exigidos en condiciones normales.

47. Asimismo, y como consecuencia lógica de lo anterior, el respeto al principio de *no devolución* supone la prohibición de sanciones o medidas disciplinarias impuestas por el simple hecho de que el ingreso se produjo de manera irregular u omitiendo requisitos impuestos para la admisión de extranjeros en circunstancias normales.

b) Prácticas contrarias al principio de no devolución

48. Dentro de la tradición latinoamericana de asilo, el principio de *no devolución* se encuentra suficientemente asentado a nivel del Derecho Internacional. En varios países está además incorporado en la legislación interna e inclusive hay ejemplos en que ha sido elevado a cláusula constitucional.⁵³ De manera general, el respeto al principio de *no devolución* de los refugiados constituye una práctica general entre los Estados de la región. No obstante, ante el fenómeno del desplazamiento masivo de personas entre fronteras generado por los conflictos internos y la violencia generalizada en América Central se presentan violaciones al principio de *no devolución* tal y como ha sido modernamente desarrollado. Con objeto de ilustrar los trabajos del Coloquio y de propiciar la adopción de medidas tendientes a eliminar las violaciones se resumen a continuación algunas de las prácticas más frecuentes.⁵⁴

49. Se dan casos de devolución forzada directa, esto es de entrega de refugiados admitidos en el territorio por parte de las autoridades del país de asilo a las autoridades del país de origen. Muchas veces se justifica ello alegando la condición de simples migrantes económicos de las personas que son devueltas, sin que se considere las condiciones objetivas del país de donde salieron ni los motivos personales que las personas en cuestión puedan aducir.

50. En otras ocasiones la devolución forzada se produce como consecuencia de la comisión de un posible delito o falta, o por la intolerancia de las autoridades del país de asilo ante conductas de los refugiados supuestamente indeseables. Aquí, la devolución forzada opera como sanción, sin que medie para ello procedimiento judicial, ni siquiera administrativo, para comprobar los supuestos crímenes o conductas inaceptables, y sin que se haya pensado en la aplicación de sanciones penales o disciplinarias previstas para los nacionales

⁵³ En el ítsmo centroamericano se encuentran los casos de las Constituciones de Costa Rica (artículo 31) y Honduras (artículo 101), así como el Estatuto Fundamental de Nicaragua (artículo 16).

⁵⁴ George Koulischer, "La *no devolución* de los refugiados, fuerza y fragilidad de un principio vital", La ley, año XLVIII, núm. 58, febrero de 1984, pp. 1-5, contiene una descripción de las violaciones más repetidas al principio de *non refoulement*.

en las mismas circunstancias. Con un agravante especialmente delicado: la devolución de refugiados practicada como sanción pone objetivamente bajo sospecha y potencialmente hace peligrar la vida y la libertad de la persona al ser entregada directamente a las autoridades del país de donde huyó.

51. No han faltado las referencias a motivos de seguridad nacional, o la pretendida participación en actividades de carácter subversivo, para explicar los casos consumados de devolución forzada. Se ha confundido así el interés comprensible de las autoridades del país de asilo de prohibir la participación de los refugiados en tales actividades con la desprotección total que conduce a la devolución forzada. No se ha reparado, en estos casos, en las consecuencias graves que puede tener el retorno obligado al país de origen, especialmente cuando se produce con las referencias antes descritas. En ningún caso se han previsto medidas alternativas a la devolución forzada (como por ejemplo la reubicación en otro lugar del país de asilo o el reasentamiento en un tercer país) antes de proceder a ésta.⁵⁵

52. El ingreso al país de asilo en forma ilegal ha sido muchas veces sancionado con la devolución forzada al país de origen, confundiéndose de esta manera los requisitos migratorios con la institución humanitaria del asilo que por definición los exime.⁵⁶ En este mismo orden de ideas, la sola sanción por el ingreso ilegal —aun sin que se llegue a materializar la devolución de los sancionados— ha servido a veces para amedrentar a futuros solicitantes de asilo con la consecuente inseguridad y desamparo que acompañan a quienes no pueden abandonar su país de origen en circunstancias de conflicto armado generalizado.

53. El rechazo fronterizo se practica bajo diversas modalidades. Desde el impedimento individual o colectivo del ingreso por el simple hecho de no cumplir requisitos menores de entrada, hasta el rechazo colectivo de quienes pretendían alcanzar por diversos lugares el territorio del país de asilo. Ha habido verdaderas tragedias provocadas por actividades de fuerzas militares del país de asilo que han impedido a grupos de refugiados llegar a cruzar la frontera, con lo cual fueron éstos alcanzados y atacados por fuerzas del orden del país de donde huían con un elevado saldo de vidas perdidas.

54. Asimismo, la devolución se ha llevado a cabo a través de incursiones de autoridades civiles y militares del país de origen en territorio del país de asilo con el objeto de detectar y llevar por la fuerza al país de procedencia a un re-

⁵⁵ *Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial*, artículo 3, par. 1 y 3. Por lo demás, la práctica internacionalmente aceptada de colaboración con el ACNUR se enmarca dentro de estos mismos postulados cuyo fundamento surge de la *Convención de 1951*, artículo 32.

⁵⁶ *Convención de 1951*, artículo 31, y *Convención sobre Asilo Territorial* (Caracas, 1954), artículo 5.

fugiado, o a un grupo de éstos, anteriormente admitidos. No han faltado ocasiones en las cuales tales incursiones han contado con la tácita aceptación de las autoridades del país de asilo e inclusive, en algunas de ellas, con su activa participación.

c) Medidas destinadas a preservar el principio de no devolución

55. La admisión inmediata de quien solicita asilo, aunque inicialmente tenga un carácter transitorio, impide las dificultades prácticas que pueden presentarse si se condiciona el principio de *no devolución* a la calificación o determinación previa de cada caso individual, como se hace en circunstancias de menor urgencia. Ello, asimismo, evita las consecuencias negativas que podrían presentarse en puntos fronterizos alejados, en los que servidores públicos de menor experiencia y jerarquía podrían aplicar criterios restrictivos referidos a la posible persecución o inclusive al temor de persecución de cada uno de los solicitantes, en lugar de atender a la necesidad de garantizar la vida y la libertad de las personas puestas en peligro por conflictos armados de distinto orden o por otra circunstancia análoga provocada por el hombre.

56. La situación actual en América Central merece que el Coloquio dedique especial atención a la aplicación del principio de *non refoulement* a todos los que huyan del conflicto y la violencia generalizada y, en consecuencia, deseen preservar su vida o su libertad, impidiendo el rechazo en las fronteras, la prohibición de ingreso y la sanción por el simple hecho de buscar protección y asilo. Al menos, este tratamiento debería extenderse automáticamente para todos los civiles forzados a huir de sus hogares y que en el caso centroamericano, además, constituyen una mayoría de ancianos, mujeres y niños.

57. Se sobreentiende, desde luego, que la admisión en las circunstancias descritas en el párrafo anterior se debe producir sin discriminación alguna por motivos de raza, nacionalidad, religión, opinión política, país de origen, condición social o económica, o incapacidad física.⁵⁷

58. En este momento en América Central hay una experiencia particularmente interesante: la instalación de centros de refugiados en algunas de las zonas fronterizas más cercanas a los conflictos armados. Dichos centros, establecidos con la autorización del gobierno del país correspondiente, cuentan con la presencia de organismos internacionales y agencias voluntarias y tienen por finalidad facilitar la admisión de los refugiados en situaciones de conflicto

⁵⁷ *Doc. cit.*, nota 47, Conclusión 22 (XXXII), cap. II, A. 1. Asimismo, el *Estatuto del ACNUR*, artículo 8 (d) encomienda promover la admisión de los refugiados sin excluir a aquellos de las categorías menos favorecidas.

frecuente y de importante presencia militar en áreas limítrofes. Hay que subrayar con base en esta experiencia, que la llegada a salvo de quienes buscan asilo y su posterior traslado a lugares seguros y, en general, el funcionamiento de los centros de recepción, dependen en gran medida de la cooperación de las autoridades civiles y militares del país de asilo y de su familiaridad con los principios fundamentales de protección internacional a los refugiados.

59. La aplicación del principio de *no devolución*, esto es de admisión, de la tolerancia aunque sea de manera provisional, constituye el primer paso, el más importante, de la protección que otorgan a los refugiados las autoridades del país de asilo con el apoyo, cooperación y, en algunos casos supervisión de los organismos internacionales competentes, significativamente el ACNUR. A partir de allí vendrá la segunda etapa de permanencia, aunque sea temporal, que supone la aplicación de un conjunto de medidas legales y humanitarias mínimas, que se describen a continuación.

4. Admisión en el territorio y asilo temporal

60. El problema de los refugiados en los últimos tiempos ha ido cobrando especial gravedad debido al número de casos de afluencia masiva en distintas regiones del mundo y, en particular, en países en vía de desarrollo. A esta descripción, por lo demás, responde la situación tal y como se presenta en el Istmo Centroamericano. En estas circunstancias las personas en busca de asilo suelen tropezar con dificultades para hallar soluciones duraderas y los propios países a los que recurren suelen enfrentar problemas por la carencia de recursos para hacer frente a la situación de la afluencia de refugiados en gran escala. En la mayoría de los casos, no obstante, las autoridades han demostrado tener las mejores intenciones de hacerlo y los ciudadanos del país de acogida han dado las mejores muestras de solidaridad con quienes se vieron forzados a buscar asilo, aunque esto último no signifique otra cosa que compartir su propia pobreza.

61. Lo anterior explica por qué, ante la magnitud de los problemas, se ha previsto que a la autorización de ingreso y al respeto del principio de *no devolución* debe seguir la admisión o asilo temporal, en todos los casos. Las soluciones permanentes —si fuere estrictamente indispensable— podrían quedar para ser resueltas en una etapa posterior.

62. La provisionalidad del asilo temporal de ninguna manera debe impedir que se facilite a los grupos de refugiados la asistencia material que se requiera, sin dejar de considerar las carencias y necesidades de los nacionales del país que los acoge, ni propiciar diferenciaciones inconvenientes e infundadas. Pero, al mismo tiempo, debe permitirse que el país de acogida reciba asistencia in-

mediata de otros países, y de la comunidad internacional en su conjunto, para hacer frente a las necesidades inmediatas de los refugiados, de conformidad con los principios de solidaridad internacional y de distribución equitativa de la carga.⁵⁸

5. Antecedentes que dan lugar a un régimen de tratamiento mínimo para las situaciones de afluencia de refugiados en gran escala

63. La afluencia masiva de solicitantes de asilo, originada por la extensión de conflictos armados internos y por la generalización de la violencia, ha dado lugar a grandes aglomeraciones de refugiados, generalmente admitidos de manera precaria. En tales recintos la situación en que viven las personas no guarda relación con las normas humanitarias de tratamiento mínimo internacionalmente reconocidas, aun para condiciones excepcionales o de emergencia.

64. En algunos casos, se ha circunscrito al espacio físico dentro del cual viven los refugiados (normalmente designados como campamentos) en serio detrimento de la libertad de circulación y, algunas veces, del espacio vital mínimo para una supervivencia por lo menos saludable. Al tratarse de asentamientos cerrados se ha llegado a limitar las visitas de familiares, amigos o allegados de los refugiados, o de las personas interesadas en su situación (médicos, sacerdotes, maestros, miembros de grupos solidarios, etc.). Asimismo, se les ha prohibido a los refugiados recibir obsequios, paquetes personales o asistencia de los mencionados familiares, allegados, amigos o personas solidarias. En estas circunstancias, se ha sancionado duramente a los refugiados que salieron sin autorización de los recintos previamente determinados y en casos extremos se ha atentado contra la vida de algunos que, por motivos que no han llegado a ser esclarecidos, se encontraban fuera de los campamentos. No ha sido extraño que el cuidado de la población refugiada haya sido encomendado a personal militar, en lugar de civil, habiéndose impuesto a los refugiados un régimen de vida extremadamente severo, incluyendo toques de queda y medidas de orden similar.

65. En este contexto las poblaciones de refugiados restringidas a un espacio limitado, viven una suerte de extraterritorialidad de hecho que no necesariamente los protege en sus derechos básicos, sino que, por el contrario, les restringe la seguridad por ellos buscada y les impide la realización de actos normales dentro de la vida civil de cualquier persona. Así, hay ejemplos en los que

⁵⁸ Doc. cit., nota 47, Conclusión Núm. 19 (XXXI), 1980, *Refugio Provisional*, pp. 42-44; y *Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial*, artículo 3.

los refugiados no han tenido la posibilidad de registrar oficialmente los nacimientos de sus hijos, los matrimonios ocurridos, ni los fallecimientos que tuvieron lugar. Inclusive, el enclaustramiento con respecto a la vida diaria ha dificultado, cuando no impedido, el uso de los servicios hospitalarios, del sistema educacional, de las facilidades de correos y comunicaciones y hasta el acceso a lugares de sepultura para los fallecidos dentro de los asentamientos de refugiados.

66. La vida diaria en el orden administrativo y la administración de justicia dentro de los recintos cerrados ha transcurrido muchas veces de manera ajena al régimen jurídico vigente en el país de asilo, con el consecuente desamparo ante los conflictos normales que se presentan entre grupos humanos y, sobre todo, ante los abusos reales o potenciales de las autoridades encargadas de la custodia de los campamentos. En consecuencia, los refugiados no han podido recurrir a los jueces y tribunales del país de asilo cuando ello pudo haber sido necesario. La sanción de la justicia y el pretendido efecto aleccionador de ésta no se han hecho presentes ante las faltas, contravenciones y delitos comunes cometidos dentro de los campamentos o, inclusive fuera de ellos, en desmedro de los refugiados admitidos de hecho en el país de asilo.

67. Las restricciones de acceso y salida, por otra parte, han traído como consecuencia que se hayan vedado las posibilidades de trabajos fuera de los espacios de reclusión, limitándose además el acceso de los refugiados a los mercados. Esto, no solamente ha perjudicado la autosubsistencia de los refugiados en su conjunto, sino que ha afectado el desarrollo psicosocial de los grupos y, en particular, de aquellos en aptitud de trabajar.

68. En algunos casos extremos, la asistencia material que la comunidad internacional pone a disposición de los refugiados para hacer frente a las necesidades que éstos plantean al país de acogida, no ha podido llegar a sus destinatarios. Más aún, el trabajo y el ingreso del personal de las agencias voluntarias y del ACNUR ha sido puesto en tela de juicio por el personal a cargo de la custodia de los campamentos.

69. El recuento anterior, necesariamente breve y globalizador, recogido principalmente de la experiencia en diversos lugares del mundo en que ha habido que proteger y asistir a gran número de solicitantes de asilo, no resulta distante de la realidad en que han venido viviendo los refugiados en algunas partes del Istmo Centroamericano. Dicho recuento, por lo demás, no tiene otro propósito que contribuir a evidenciar la necesidad de que se establezca un régimen de tratamiento mínimo que ponga fin a la situación de precariedad en que viven importantes grupos de refugiados; un tratamiento que, en definitiva, remedie su permanencia en el país de asilo y que sea compatible con el respeto a los derechos básicos de las personas.

6. *Normas mínimas con respecto a los derechos fundamentales y a condiciones de vida básicas de situaciones de afluencia en gran escala*

70. Sin perder de vista la necesidad de reconocer a los refugiados los Derechos Humanos básicos —como anteriormente se ha puntualizado— existe un conjunto de normas mínimas que a nivel internacional se consideran indispensables para lograr un tratamiento humanitario de quienes se vieron forzados a buscar asilo. En su mayoría los puntos que se tratan a continuación están contenidos en la Conclusión Núm. 22 (XXXII) aprobada por el Comité Ejecutivo del ACNUR sobre *Protección de las Personas que Buscan Asilo en Situaciones de Afluencia en Gran Escala* y constituyen un régimen legal mínimo que debe de aplicarse durante el periodo temporal de asilo como paso previo a la solución duradera que ponga fin a esta situación. El reconocimiento de beneficios por encima del mínimo establecido no solamente sería recomendable sino que reforzaría aún más el tratamiento humanitario que el país de acogida ofrezca a los refugiados.

71. El régimen de tratamiento mínimo establecido para las personas que buscan asilo, admitidas temporalmente a la espera de soluciones duraderas, deberá conformarse, de manera igualmente temporal con las normas mínimas que a continuación se describen. Ello supone un trato excepcional y limitado en el tiempo mientras se busca la solución más apropiada, la repatriación que pone fin al asilo y a la condición de refugiado o la integración al país de asilo que, como su nombre lo indica, entraña el tratamiento al refugiado previsto en los instrumentos internacionales, sin otras restricciones que las admitidas normalmente por ellos.

72. Tales normas mínimas abarcan, resumidamente, los siguientes aspectos:

a) Libertad de movimiento:

72.1. Se entiende que el asilo se busca para preservar el derecho a la vida y a la libertad de los perseguidos o de quienes puedan ser víctimas inocentes de desastres provocados por los hombres. En consecuencia, el asilo temporal no debe ir necesariamente acompañado de restricciones a la libertad de movimiento que no sean estrictamente necesarias en interés de la salud pública y del orden público.⁵⁹ De cualquier manera, las restricciones a la libre circulación que por los motivos señalados sea ineludible imponer deben ser definitivamente limitadas en el tiempo, salvo aquella generalmente aceptada que previene contra la cercanía de las

⁵⁹ *Doc. cit.*, nota 47, Conclusión 22 (XXXII), cap. II, parte B1 (a).

fronteras del país de origen. Este aspecto, que ha sido tratado en el punto anterior, tiene como propósito exclusivo el proteger la vida del refugiado y el alejarlo de la amenaza de devolución o de eventuales incursiones militares.

b) Acceso a la asistencia y la satisfacción de necesidades vitales:

72.2. La posibilidad de que los refugiados reciban la asistencia material necesaria para su subsistencia (alimentación, vivienda, servicios sanitarios y de salud) no debe ser objeto de limitaciones. Para ello precisamente existen los mecanismos de solidaridad internacional y el apoyo que las naciones de la comunidad internacional ofrece mediante el ACNUR y las agencias voluntarias nacionales o internacionales asociadas a su tarea. Dicho apoyo constituye en última instancia una muestra concreta de la distribución de la carga que los refugiados significan para la comunidad que los recibe.⁶⁰

72.3. Las reticencias muchas veces puestas de manifiesto para facilitar el acceso de los refugiados a la asistencia internacional, basadas en los supuestos beneficios discriminatorios que tendrán éstos con respecto a los nacionales generalmente necesitados de ayuda material, deben disiparse de inicio. Baste para ello señalar que la asistencia internacional en cualquier circunstancia estará medida por el nivel de necesidades y de consumo de la mayoría de ciudadanos del país de asilo, precisamente para evitar privilegios injustificados. Pero, además, convendría señalar que los esfuerzos por atraer recursos internacionales en favor de los nacionales que integran las comunidades de acogida no están de ninguna manera descartados en el tratamiento integral del problema.

72.4. Por otra parte, el acceso a la asistencia no debe limitarse exclusivamente a la que proporcionan los organismos internacionales y las agencias voluntarias. Se les debe permitir a los refugiados que reciban ayuda material de amigos o de parientes.⁶¹

c) Situación ante la ley, la administración y los tribunales del país de asilo:

72.5. La admisión de refugiados en el territorio, inclusive bajo modalidades temporales, debe implicar también el reconocimiento de tales personas como sujetos titulares de derechos y obligaciones ante la ley, la administración y los órganos de justicia del país de asilo.⁶²

⁶⁰ *Doc. cit.*, nota 47, Conclusión 22 (XXXII), cap. II, parte B2 (c).

⁶¹ *Ibid.*, II, 1B (1).

⁶² *Ibid.*, II, 1B (f).

72.6. Sin reiterar la importancia de considerarlos beneficiarios de la prevención y protección de los Derechos Humanos, como anteriormente se ha destacado, el refugiado debe tener una condición que lo haga sujeto de derechos y obligaciones ante las leyes del país de asilo con acceso a los servicios administrativos y a los tribunales nacionales. Esto resulta indispensable en cuanto atañe a los registros de estado civil (nacimientos, fallecimientos, matrimonios, etc.)⁶³ y a la administración de la justicia común en caso de faltas y delitos comunes, en condición similar a la de los nacionales del país donde se encuentran.⁶⁴

72.7. Lo anterior supone evitar la aplicación de un *status* de excepción que excluya a los refugiados del régimen legal vigente en el país de asilo. Ello los pone en una situación de desamparo legal con consecuencias altamente negativas para su vida futura y para la solución de los problemas que se presenten en el país de asilo.

72.8. Debe prestarse particular atención a la aplicación de medidas de expulsión, y más aún a la amenaza de devolución, como consecuencia de faltas o delitos, o de comportamientos incompatibles con la buena conducta esperada de los refugiados. Como se dejó en claro en el párrafo anterior, las autoridades del país de asilo tienen el deber de aplicar las sanciones penales o disciplinarias previstas en el régimen legal del país como si se tratara de nacionales. Los refugiados por su parte deben tener acceso a las autoridades y tribunales regulares en el país de asilo. Pero la expulsión arbitraria o sustentada exclusivamente en el mal comportamiento del refugiado y, principalmente, la devolución al país de origen deben quedar indiscutiblemente excluidas.⁶⁵

72.9. Por último, a consecuencia de la condición de sujetos de Derecho de los Refugiados, éstos deben tener garantizada la recepción y el envío de correspondencia que, según la experiencia acumulada, constituye un asunto particularmente importante durante el exilio forzado.⁶⁶

d) Protección a la familia y a los menores de edad:

72.10. La presencia mayoritaria de ancianos, mujeres no acompañadas y menores de edad obliga a atender con prioridad el tema de la unificación

⁶³ *Ibid.*, II, 1B (m).

⁶⁴ *Doc. cit.*, nota 47, Conclusión 7 (XXVIII), 1977, Expulsión, pp. 15-16.

⁶⁵ *Convención de 1951*, artículos 16, 31 y 33. Cabe destacar que el artículo 16, que garantiza el acceso a los tribunales de justicia y excluye la expulsión como sanción por mala conducta, es uno de los artículos que no admiten reservas por parte de los Estados que se adhieren a ella (*Convención de 1951*, artículo 42 y *Protocolo de 1967*), artículo VII (1). Esto permite afirmar que existen motivos suficientes para admitir que el artículo 16 de la Convención debería tener plena vigencia aún en las circunstancias de asilo temporal.

⁶⁶ *Doc. cit.*, nota 47, Conclusión 22 (XXXII), cap. II, B 2 (k).

de las familias. Se debe en consecuencia facilitar los servicios de ayuda para reunificar a las familias desintegradas, respetar la unidad de las que lograron llegar juntas al país de asilo y brindar los medios necesarios para la localización de los familiares cuyo destino se desconoce.⁶⁷

72.11. Junto a ello se debe ofrecer la mayor protección posible a los menores de edad y a los niños en estado de abandono.⁶⁸

- e) Acceso a niveles mínimos de educación, trabajo, autoempleo y fuentes de subsistencia:

72.12. El acceso a niveles mínimos de educación, atendiendo en especial a la presencia de gran cantidad de niños entre los refugiados en América Central, constituye otro de los elementos ineludibles del régimen legal mínimo en condiciones de asilo temporal. La circunstancia desafortunada de que esos niños hayan tenido que abandonar sus hogares y se encuentren provisionalmente en un país de asilo no debe impedir ni postergar su acceso a la educación inicial en la medida en que las instalaciones escolares del país de asilo lo permitan.⁶⁹ Si ello no fuere así, los recursos de la comunidad internacional destinados a la asistencia de refugiados y a la niñez en general deben canalizarse para suplir las carencias existentes. Los adultos, por lo demás, deberían también tener la posibilidad de educarse en cuanto las condiciones materiales de cada asentamiento lo hagan posible.

72.13. Resulta comprensible que las autoridades de los países de asilo se preocupen por proteger las oportunidades de trabajo de la mano de obra nacional. Sin embargo, podría convenirse que la flexibilización de restricciones para los refugiados, en su mayoría ubicados en zonas rurales, contribuiría a mejorar el régimen jurídico aplicable, el nivel de vida de éstos y de sus familias y eventualmente la cantidad y diversidad de producción agrícola de tales zonas. En este sentido, no debe destacarse la conveniencia de autorizar, y aun propiciar, la participación de los refugiados en trabajos de temporada y estacionales y en actividades de autoempleo o destinadas al autoconsumo. Nuevamente, el aporte de la comunidad internacional para reducir la carga que los refugiados representan para el país asilante está a disposición para ser canalizado hacia la financiación de proyectos de generación de empleo para los refugiados, sin que se descarte la posibilidad de integrar en ellos a nacionales del país de

⁶⁷ *Ibid.*, II B 2 (h) - (i).

⁶⁸ *Ibid.*, II B 2 (j).

⁶⁹ Debe tenerse presente que la *Convención de 1951*, en su artículo 22, adopta una posición favorable al acceso a la educación elemental. La misma posición debería adoptarse en las circunstancias de asilo temporal.

asilo. De cualquier manera, el trabajo de los refugiados en las circunstancias descritas favorece su enriquecimiento personal, al permitirle ocupar su tiempo productivamente en un medio tan hostil e insatisfactorio como es el exilio forzado en condiciones masivas.

f) Tratamiento humanitario:

72.14. En circunstancias de asilo temporal y de afluencia masiva, al igual que bajo cualquier condición de tratamiento humanitario, es preciso tratar a los refugiados como personas cuya condición trágica requiere una comprensión y solidaridad especiales. No se les debe, en consecuencia, someter a trato cruel, degradante o inhumano. En el mismo sentido, debe quedar excluida cualquier forma de discriminación incompatible con el respeto a la persona humana.⁷⁰

g) Posibilidades de lograr soluciones durables:

72.15. La naturaleza temporal del asilo concedido a quienes huyen de la violencia generalizada o de desastres provocados por obra del hombre, obliga a buscar y ofrecer a los refugiados soluciones durables que pongan fin a la situación temporal en la que se encuentran. Las condiciones de su situación temporal deben, consecuentemente, garantizar que no se impondrán limitaciones en la búsqueda y logro de la repatriación voluntaria o a la integración local, en caso de que esta última se constituya como la solución más apropiada. De no ser así, se estaría frente a la situación inaceptable de perpetuar un régimen provisorio y restrictivo.⁷¹

7. Seguridad física de los refugiados

73. En situaciones de afluencia de refugiados en gran escala, como la que actualmente viven los países de América Central, México y Panamá, el asilo —aunque fuese temporal— resulta equivalente a seguridad personal. Eso es, en definitiva, lo que busca la mayoría de las personas que huyen de su país con el propósito de no ser víctimas inocentes de los conflictos armados internos. Así, el asilo, desde el momento inicial, cumple con su primera función: la de preservar la vida y la libertad del refugiado.⁷²

⁷⁰ *Doc. cit.*, nota 47, Conclusión 22 (XXXII), cap. II, B 2 (d) - (e).

⁷¹ *Ibid.*, II B 2 (n) - (p).

⁷² *Art. cit.*, nota 44, pp. 171-231.

a) Responsabilidad del país de asilo en la preservación de la seguridad física de los refugiados

74. La seguridad de los refugiados constituye una responsabilidad primordial del país de asilo o acogida aun en circunstancias de asilo temporal. El Estado y las autoridades del país de asilo no renuncian a su soberanía y a las atribuciones y responsabilidades territoriales que le son inherentes.⁷³ La cooperación internacional, la ayuda que recibe el país de asilo, y la colaboración que brindan los organismos internacionales de ninguna manera eximen de estas obligaciones, ni reducen dichas responsabilidades de garantizar dentro de un territorio determinado la seguridad física de los habitantes (incluidos los refugiados). Corresponde en consecuencia al Estado del país de asilo tomar las medidas conducentes a brindar seguridad, en especial frente a amenazas a la seguridad de las personas provenientes del exterior, o de fuerzas en conflicto o de grupos internos que eventualmente atenten contra los refugiados. El país de asilo podría contar en algunos casos con el apoyo complementario de la comunidad internacional y de los organismos de carácter humanitario para cumplir con tal propósito.

b) Amenazas más frecuentes a la seguridad física de los refugiados

75. La seguridad física de los refugiados en situación de afluencia y de violencia generalizada se ve amenazada, por lo menos, desde tres perspectivas: de una parte, por incursiones o ataques armados, de origen oficial o no oficial, llevados a cabo desde el país de origen contra los refugiados que se encuentran en el país de asilo; de otra parte, por actividades de las autoridades civiles o militares del país de asilo en contra de la seguridad de los refugiados que se encuentran en él; y, así mismo, por acción de grupos no oficiales, hostiles a los refugiados, que amenazan o atentan directamente contra éstos.

76. El desarrollo de los acontecimientos del Istmo Centroamericano ha hecho que con mayor o menor intensidad varios de los países de asilo hayan experimentado algunas de las situaciones descritas en el párrafo anterior. Dada la gravedad de los hechos parece aconsejable que dentro del ámbito del Coloquio para el que sirve de base el presente documento se propongan medidas que pongan coto a las amenazas y violaciones a la seguridad física de los refugiados.

⁷³ *Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial*, artículo 1, par. 1, y *Convención sobre Asilo Territorial* (Caracas, 1954), artículo 2, par. 1.

c) Medidas conducentes a la prevención y protección de la seguridad física de los refugiados

77. Respecto a las amenazas contra la seguridad personal de los refugiados provenientes del país de origen, corresponde al Estado asilante asumir una decidida acción diplomática tendiente a ponerles fin. En el orden interno, además, le corresponderá tomar las iniciativas y medidas que mejor contribuyan a la seguridad de los refugiados, dentro de las cuales se podría incluir el traslado de los asentamientos que los albergan a una distancia adecuada fuera de la línea fronteriza (este aspecto es detallado en el punto siguiente).⁷⁴

78. Distinta es la situación de protección y prevención de la seguridad física (e inclusive de la libertad personal) en los casos en que ésta se ve amenazada por acción de agentes civiles o militares del propio país que los acoge. Aquí, en primer lugar, habría que demandar de las más altas autoridades del Estado que proporciona asilo la más enérgica intervención para poner fin a tales situaciones con la consiguiente investigación y sanción de los culpables. Corresponde, además, facilitar a los refugiados el acceso a los mecanismos legales previstos en el régimen interno para hacer prevalecer su derecho a la vida y a la integridad física ante los órganos judiciales del país de asilo en condiciones similares a las de los nacionales de ese país. Esto último implica llevar a la práctica un principio reconocido en el Derecho Humanitario que establece que la protección de los Derechos Humanos y la prevención de eventuales violaciones no están condicionadas a la situación de nacionales o extranjeros de las víctimas reales o potenciales, ni, en el caso de los extranjeros, a la legalidad o ilegalidad de su permanencia en un territorio dado.⁷⁵

79. De la misma forma, corresponde a las autoridades del país de asilo ofrecer protección y garantizar la seguridad personal de los refugiados en los casos en que ésta se vea en peligro por acciones de grupos hostiles a los refugiados, cuyas actividades en algún momento pudieren escapar al control del Estado asilante. Nuevamente junto a la acción oficial para detener enérgicamente a estos grupos, seguida de las investigaciones y sanciones a que haya lugar, deben tener los refugiados acceso al aparato judicial y administrativo del país de asilo, y a los organismos internacionales de protección de los Derechos Humanos.

⁷⁴ Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Subcomité Plenario sobre Protección Internacional, "Report by Ambassador Felix Schyder Military Attacks on Refugee Camps and Settlements in Southern Africa and Elsewhere", EC/SCP/26, 15 de marzo, 1983 (sólo versión inglesa).

⁷⁵ *Doc. cit.*, nota 47, Conclusión 22 (XXXII) cap. II, B, 2a, establece que las personas que buscan asilo en situaciones de gran escala deben disfrutar de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente, en particular los enunciados en la *Declaración Universal de Derechos Humanos*.

80. El considerar a los refugiados, aun en condiciones de asilo provisional, como beneficiarios indiscutibles de la prevención y protección de los Derechos Humanos implica, además de una necesidad impostergable, la posibilidad de que recurran a los organismos internacionales competentes de conformidad con las normas vigentes sobre la materia. En cuanto a la función de protección internacional del ACNUR, su obligación de no escatimar ningún esfuerzo por promover los derechos de los refugiados emana claramente del mandato recibido de la Asamblea General de las Naciones Unidas y es inherente a la naturaleza humanitaria de la labor que la comunidad internacional ha puesto en sus manos.

8. Alejamiento de las fronteras del país de origen

81. La ubicación de los refugiados, e inclusive de los asilados en el Sistema Interamericano de protección, es uno de los puntos de preocupación y hasta de controversia entre los Estados, los organismos humanitarios afectados y los propios beneficiarios de la protección. Los acontecimientos actuales en América Central han servido para subrayar la importancia de esta cuestión particularmente delicada.

82. Dentro de la tradición de asilo de América Latina la ubicación de los perseguidos más allá del radio inmediato de las fronteras no es un asunto nuevo. El tema fue previsto en el artículo 13 del *Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos* (Montevideo, 1939)⁷⁶ y en la *Convención sobre Asilo Territorial* (Caracas, 1954).⁷⁷ Las normas aludidas se refieren, en primer lugar, al alojamiento a una distancia prudencial fuera de las fronteras de algunos asilados y, en segundo lugar, están diseñadas con el objeto de proteger los intereses de los Estados antes que los de las personas que buscan asilo.

83. En otras partes del mundo existen también normas conducentes al alejamiento de los refugiados de las líneas de frontera.⁷⁸

84. En el ámbito del Sistema Universal de Protección, la ubicación de los refugiados es también un asunto de particular preocupación, enfatizada en las situaciones masivas como las de América Central. Las referencias con que en este ámbito se ha dado respuesta a la masividad del fenómeno de refugiados combinan, por un lado, las razones de seguridad y bienestar de éstos y, por otro

⁷⁶ *Tratado sobre asilo y refugio políticos* (Montevideo, 1939), artículo 13, *doc. cit.*, *supra* nota 1.

⁷⁷ *Convención sobre Asilo Territorial* (Caracas, 1954), artículo 8. Esta disposición se refiere a aquellos “que fueran notoriamente dirigentes de un movimiento subversivo así como a aquellos de quienes haya prueba que se disponen a incorporarse a él”.

⁷⁸ *Doc. cit.*, nota 43, Convención OUA, artículo II, par. 6, determina que los refugiados deberán ubicarse a una “distancia razonable” de la frontera.

lado, las necesidades de seguridad del país de acogida. “En la medida de lo posible —ha determinado el Comité Ejecutivo del ACNUR— debe ubicarse a las personas en busca de asilo a una distancia razonable de la frontera de su país de origen”.⁷⁹ Añade, a su vez, que esas personas no deben participar en actividades subversivas contra su país de origen ni contra otro Estado.

85. El problema de la ubicación de los refugiados y la necesidad de preservar su seguridad mediante el alejamiento de las fronteras, tiene directa vinculación con la situación de conflicto armado interno dentro del país de asilo, lo que generalmente constituye la causa que origina el éxodo de los refugiados y coexiste con la presencia de éstos en el país de asilo. La reubicación de los refugiados ya establecidos se justifica en los casos de amenaza o violación al asilo, al derecho a la vida o a la seguridad de los refugiados, provenientes de las autoridades del país de origen o de los grupos reconocidos o involucrados en el conflicto. En caso de que tales amenazas o violaciones tengan lugar y que, en consecuencia, se considere conveniente el alejamiento de los refugiados de la línea fronteriza, se debe prestar especial consideración a las condiciones materiales que puedan desarrollarse en los futuros lugares y a las facilidades que con posterioridad a la reubicación ofrezca el país de asilo para la admisión pacífica y protección inmediata de nuevos refugiados. No debe olvidarse que entre los nuevos refugiados suelen encontrarse los familiares y allegados de quienes primero solicitaron asilo.

86. Por ello la solución a situaciones concretas en las que se plantea la necesidad de reubicar dentro del territorio de asilo a los refugiados que se encuentran cerca de las fronteras que, como se dijo, constituye una decisión legítima y soberana del país de asilo, obliga a resolver con anterioridad el problema de las garantías que ofrezcan las autoridades con respecto a la seguridad de quienes se trasladen, principalmente en cuanto a posibles amenazas de autoridades del país de asilo o de sus habitantes. Requiere que se establezca que los refugiados están sujetos a mecanismos de protección y prevención de los Derechos Humanos en el orden nacional e internacional. Obliga a que se pongan en práctica medidas y mecanismos concretos que garanticen la admisión de quienes lleguen en el futuro en busca de asilo, sin que el alejamiento de las comunidades de refugiados vaya a servir de pretexto para violaciones al principio de *no devolución* (incluido el rechazo en las fronteras) o para un tratamiento incompatible con la naturaleza humanitaria del asilo. Y, finalmente, supone los arreglos necesarios con el país de asilo y los organismos internacionales involucrados para lograr soluciones de integración que den por terminado el carácter provisorio del asilo temporal y contribuyan al mejoramiento y bienestar de los

⁷⁹ *Doc. cit.*, nota 47, Conclusión 22 (XXXII), cap. II, B (g).

refugiados, sin dejar de lado, desde luego, las posibilidades de repatriación voluntaria.

III. LA INTEGRACIÓN AL PAÍS DE ASILO O LA REPATRIACIÓN VOLUNTARIA COMO SOLUCIONES PARA LAS SITUACIONES DE AFLUENCIA DE REFUGIADOS EN GRAN ESCALA

1. El punto 15 del Documento de objetivos del Grupo de Contadora

87. El *Documento de objetivos del Grupo Contadora*, aprobado en septiembre de 1983, establece en su punto 15 el marco de entendimiento de los gobiernos centroamericanos y de los integrantes del Grupo Contadora en torno a la situación de los refugiados. Atendiendo a la presencia masiva de solicitantes de asilo en la región, dicho documento propone, por una parte, la creación de condiciones adecuadas para la repatriación voluntaria de tales refugiados, en consulta y con la cooperación del ACNUR y de otras agencias internacionales que se considere conveniente. Por la otra, el punto 15 considera la necesidad de continuar con la ayuda humanitaria a quienes se han visto desplazados de su país de origen, con miras a su integración en el país de asilo que ponga fin a la situación provisoria del asilo temporal.

2. El Acta de Contadora sobre la Paz y la Cooperación en Centroamérica

88. A su vez, el Acta de Contadora sobre la Paz y la Cooperación en Centroamérica,⁸⁰ que constituye un proyecto de acuerdo sometido a la consideración de los Jefes de Estado de los países centroamericanos, contiene propuestas específicas en materia de refugiados. En su primera parte (que se refiere a los compromisos a ser asumidos por los Estados Contratantes), el capítulo II (Asuntos Políticos) trata sobre los Derechos Humanos e invita a adherirse a los instrumentos internacionales sobre la materia, mencionando específicamente entre ellos a la *Convención de las Naciones Unidas de 1951* y al *Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. Dicho documento, asimismo, propone que se adopte la terminología contenida en tales instrumentos para diferenciar a los refugiados de otras categorías de migrantes y que se establezcan los mecanismos internos necesarios para aplicar y poner en práctica las disposiciones en ellos contenidas.

⁸⁰ UN Security Council S/16633, 21 de junio de 1984.

89. En su segunda parte, dentro del capítulo III que versa sobre los asuntos económicos y sociales, el Acta incluye una sección dedicada exclusivamente a asuntos de refugiados. Dicha sección, resumidamente, formula las siguientes recomendaciones:

- Que se establezcan mecanismos de consulta entre los países centroamericanos con representantes de las oficinas gubernamentales responsables de los problemas de los refugiados en cada uno de los Estados;
- Que se apoye la labor que realiza el ACNUR en Centroamérica, y que se establezcan mecanismos directos de coordinación para facilitar el cumplimiento de su mandato;
- Que toda repatriación de refugiados sea de carácter voluntario, manifestado individualmente y con la colaboración del ACNUR;
- Que con el objeto de facilitar la repatriación voluntaria de los refugiados se establezcan comisiones tripartitas integradas por representantes del Estado de origen, del Estado de acogida y del ACNUR;
- Que se fortalezcan los programas de protección y asistencia a los refugiados, sobre todo en los aspectos de salud, trabajo, educación y seguridad;
- Que se establezcan programas y proyectos con miras a la autosuficiencia de los refugiados;
- Que se solicite la colaboración del ACNUR y de otros organismos internacionales para capacitar a los funcionarios responsables en cada Estado de la protección y asistencia a los refugiados;
- Que se solicite a la comunidad internacional ayuda inmediata para los refugiados centroamericanos, tanto en forma directa, mediante convenios bilaterales o multilaterales, como a través del ACNUR y de otros organismos y agencias;
- Que se detecten, con la colaboración del ACNUR, otros posibles países receptores de refugiados centroamericanos. En ningún caso se deberá trasladar al refugiado en contra de su voluntad a un tercer país;
- Que los gobiernos del área realicen los esfuerzos necesarios para erradicar las causas que provocan el problema de los refugiados;
- Que una vez que las bases para la repatriación voluntaria o individual hayan sido acordadas, con garantías plenas para los refugiados, los países receptores permitan que delegaciones oficiales del país de origen, acompañados por representantes del ACNUR y el país de acogida, puedan visitar los campamentos de refugiados;
- Que los países receptores faciliten el trámite de salida de los refugiados con motivo de la repatriación voluntaria e individual, en coordinación con ACNUR; y

- Que se establezcan medidas de control en los países de refugio, para evitar la participación de los refugiados en actividades que atenten contra el país de origen, respetando en todo momento los Derechos Humanos de los refugiados.

90. Es pertinente señalar que propuestas como las contenidas en los documentos del Grupo Contadora tienen como antecedente numerosas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de su Comité Económico y Social, referidas a las soluciones aplicables a la situación que plantea la afluencia masiva de refugiados en general. Más recientemente, los últimos informes anuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han formulado recomendaciones en ese sentido.⁸¹

3. La repatriación voluntaria de los refugiados

91. El retorno de los refugiados a su país de origen constituye la mejor solución a sus problemas. Más aún, en situaciones de afluencia masiva se convierte en la única solución duradera buscada tanto por los gobiernos de los países de acogida cuanto por los gobiernos de los países de origen. Desde luego, es lo que desean y esperan poder lograr todos aquellos que se vieron obligados a abandonar su patria a consecuencia de los conflictos armados existentes y de la generalización de la violencia.

*a) La repatriación dentro del ámbito del Derecho Internacional Humanitario**

92. La repatriación voluntaria se enmarca dentro del derecho de toda persona de retornar a su patria, vivir dentro de ella y establecer allí su residencia. Tal derecho se encuentra reconocido en diversos instrumentos internacionales.⁸²

93. La *Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados*, aunque no trata específicamente el tema de la repatriación, en cierta manera prevé sus consecuencias. Por una parte, determina la cesación de la condición de refu-

⁸¹ *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, OEA, Washington 1981 (OEA.Ser. L/V/11.54, doc. 9, rev. 1), en especial la exhortación contenida en el punto 6 de las recomendaciones, p. 128.

* La expresión *Derecho Internacional Humanitario* se usa en este documento en su sentido más amplio y no exclusivamente referida al derecho que deriva de las *Convenciones de Ginebra* de 1949 y de los *Protocolos de 1977*.

⁸² *Declaración Universal de los Derechos del Hombre*, artículo 13.2; *Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas*, artículo 12.4, y *Convención Americana de Derechos Humanos*, artículo 22.5.

giado cuando éste se establece nuevamente en el país que había abandonado por temor de persecución.⁸³ Por otra parte, dispone también dicha cesación cuando han desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales una persona determinada fue reconocida como refugiada.⁸⁴ Esto último, se sobreentiende, constituye uno de los presupuestos básicos para la promoción de la repatriación voluntaria.

94. La opción por la repatriación como la solución preferida para el problema de los refugiados ha sido varias veces puesta de manifiesto por la Asamblea General de las Naciones Unidas y su Comité Económico y Social.⁸⁵ Históricamente, en la segunda mitad de la década de los años sesenta, la Asamblea General se ha pronunciado cada vez más explícitamente a favor de la repatriación, incluyendo la necesidad de proporcionar asistencia material para la reinstalación de las personas que regresan a su país de origen⁸⁶ y ha llegado a precisar, en un caso concreto, que la repatriación libremente consentida de los refugiados no podrá tener lugar si las diversas partes involucradas no crean un clima de confianza apropiado.⁸⁷

95. Por su parte el Comité Ejecutivo del ACNUR, en 1980, adoptó la Conclusión 18 (XXXI) sobre la *Repatriación Voluntaria* proporcionando así un conjunto de propuestas y pautas internacionales aplicables, principalmente, a las situaciones de repatriación masiva asistida y promovida con recursos de la comunidad internacional.

96. En este mismo orden de ideas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en sus últimos informes ha tratado en forma particular el tema de la repatriación como la mejor solución aplicable a situaciones de afluencia masiva de refugiados. Asimismo, la Comisión ha propuesto que se tomen iniciativas concretas para propiciar la repatriación voluntaria en cooperación con el ACNUR.⁸⁸

97. A título ilustrativo merece hacer mención a la contribución que contiene en esta materia el instrumento regional adoptado por los países africanos para resolver algunas cuestiones específicas del problema de los refugiados.

⁸³ *Convención de 1951*, artículo 1, C4.

⁸⁴ *Ibid.*, artículo 1 C5.

⁸⁵ En realidad desde el momento mismo en que se decidió la creación del ACNUR, se previó la necesidad de fomentar la repatriación de los refugiados. *Doc. cit.*, *supra* nota 2, par. 4C. Ello quedó reiterado en la Resolución Aprobatoria de los *Estatutos del ACNUR* (*doc. cit.*, *supra* nota 3, par. 2 (d) y en el propio Estatuto anexo a esta última, artículo 8, Inc. C).

⁸⁶ *Inter alia*, las siguientes resoluciones de Naciones Unidas: 31-35 del 30 de noviembre de 1976, par. 3; 32/67 del 8 de diciembre de 1977, par. 3 (c) y 4(b) en el que se hace mención a los refugiados en América Latina; y 35/41 del 25 de noviembre de 1980.

⁸⁷ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2790 (XXVI) del 6 de diciembre de 1971, parte B, (c).

⁸⁸ *Doc. cit.*, en nota 81.

Allí se preven, entre otras cosas, el carácter voluntario del retorno, la necesidad de contar con la colaboración tanto del país de asilo cuanto con el del país de origen en los casos de repatriación, así como las facilidades legales mínimas para la reinstalación.⁸⁹

b) Carácter eminentemente voluntario de la repatriación

98. En el ámbito internacional humanitario, la repatriación constituye la solución por excelencia a los problemas de los refugiados únicamente en el caso en que sea voluntaria y libremente consentida.⁹⁰ Tal voluntariedad y libre consentimiento son tan esenciales que, de estar ausentes, el retorno sería forzado y equivaldría a una violación al principio de *non refoulement*. Por ello es recomendable que la voluntariedad del acto de repatriación quede expresada de manera previa al traslado, en forma individualizada y sin dejar lugar a dudas sobre el libre consentimiento expresado.

c) Repatriación individual y repatriación en gran escala

99. Conviene distinguir brevemente entre el acto de repatriación individual, que realiza un refugiado al retornar voluntariamente a su patria, de aquellas operaciones de repatriación en gran escala de refugiados que se vieron obligados como grupos a salir en busca de asilo a un país extranjero. En ambos casos la repatriación voluntaria constituye la solución más deseable y pone fin al asilo. Sin embargo, se distingue una de la otra en el hecho de que el regreso individual corresponde exclusivamente al legítimo deseo de la persona y no está necesariamente predeterminado por un cambio de la situación objetiva del país de origen. Los casos de repatriación en gran escala, por el contrario, presuponen el cambio en las condiciones objetivas del país de origen y es ello lo que predetermina los movimientos de repatriación y lo que mueve a los individuos a tomar la opción del regreso. Es a consecuencia de un cambio de tal naturaleza cuando los países de origen suelen dar facilidades para el retorno de los que se fueron al exilio y cuando los países de asilo toman igualmente interés por la repatriación. Es producto de ello, además, que la comunidad internacional y los organismos humanitarios como el ACNUR promuevan de manera especial las operaciones de retorno en gran escala y faciliten inclusive su ayuda para la reinserción de los refugiados a sus países de origen.

⁸⁹ *Doc. cit.*, en nota 43, Conv. OUA, artículo V.

⁹⁰ *Doc. cit.*, nota 47, Conclusión Núm. 18 (XXXI), 1980, *Repatriación Voluntaria*, par. (a), (b) y (c), pp. 40-41.

100. Lo anterior no excluye desde luego la asistencia material para facilitar el traslado del país de asilo al país de origen que puede brindar el ACNUR en los casos individuales de repatriación. Dicha asistencia se proporciona con frecuencia, en muchas partes del mundo, a los refugiados que quieran y puedan ejercer su derecho de retornar a su país y establecerse en él de manera permanente. Esta operación de retorno del refugiado, de naturaleza puramente individual, generalmente se limita al suplemento económico para el transporte y a la comprobación que debe efectuar el refugiado de que no existen en su país de origen impedimentos para su repatriación. No incluye, en ningún caso, asistencia para la reintegración, ni involucra compromisos o responsabilidades especiales de los organismos internacionales ni de los países de asilo y de origen. Se sobreentiende, en estos casos, que las condiciones objetivas en este último permanecen inalteradas o que, habiendo ocurrido algunos cambios, estos no implican necesariamente que se hayan eliminado las causas o motivos que dieron lugar al exilio forzado.

101. La situación se torna radicalmente distinta cuando las circunstancias que dieran origen a la salida masiva de los refugiados han dejado de tener vigencia en el país de origen.⁹¹ En este último caso, lo normal es que los países de asilo lleguen a celebrar acuerdos con el país de origen para auspiciar y promover la repatriación. El apoyo material de la comunidad internacional al retorno suele tener mayor envergadura y, consecuentemente, el involucramiento de los organismos internacionales es de más alto nivel.

102. La responsabilidad moral de los países involucrados (de origen y de asilo) y de los organismos internacionales afectados es también diferente según se trate de un acto individual de repatriación o de un programa establecido con base en las nuevas condiciones surgidas en el país de origen que facilita el regreso de los refugiados. En las circunstancias últimamente referidas, a pesar de que quienes se repatrian cesan de ser refugiados, la comunidad internacional y los organismos humanitarios auspiciadores de los programas de repatriación (como es el caso del ACNUR), así como los países involucrados, no podrían permanecer impasibles ante el hecho (poco probable por cierto) de que los repatriados encuentren a su regreso un trato discriminatorio o contrario al respeto de sus derechos como personas.

⁹¹ En cuanto a la naturaleza de los cambios dentro del país de origen, la Conclusión Núm. 18 (XXXI) reconoce que la repatriación se convierte en la solución más adecuada, en particular cuando un país obtiene su independencia.

d) Esfuerzos tripartitos para propiciar la repatriación voluntaria

103. Los casos de repatriación masiva de refugiados se sustentan, necesariamente, en el deseo de regresar a su país expresa e individualmente manifestado por éstos. Dichos casos, por lo demás, se producen a consecuencia de cambios en el país de origen que eliminan los motivos que dieron lugar al éxodo, y suponen, además del carácter eminentemente voluntario de tal opción, la conjunción de esfuerzos de las tres partes involucradas: el país de origen, que expresa su interés en el retorno, el país de asilo y el ACNUR como organismo encargado de la protección y asistencia internacional de los refugiados.

104. De conformidad con la experiencia acumulada y con las orientaciones emanadas del Comité Ejecutivo del ACNUR, cualquier intento de promover la repatriación voluntaria que involucre a las tres partes debe tener como propósito los siguientes objetivos:

- Que se prevean arreglos apropiados para establecer el carácter voluntario de la repatriación, siendo aconsejable que el ACNUR participe en tales arreglos.
- Que se propicie la adopción, dentro del marco de la legislación interna de cada país, de las medidas necesarias para contribuir al éxito de la repatriación y a la futura reinserción de los refugiados.
- Que se proporcione a los refugiados la información necesaria y completa sobre las condiciones y garantías para la repatriación existentes en el país de origen. Para ello deben propiciarse, por un lado, las visitas de funcionarios del país de origen al país de asilo para que informen directamente a los refugiados sobre la situación existente. Por otra parte, se debe auspiciar la visita de grupos o de representantes de los refugiados a su propia patria para que transmitan a quienes se mantienen en el exterior información de primera mano. Se entiende que tales visitas de los refugiados al país de origen constituyen una excepción y que no traen como consecuencia la pérdida del asilo ni de la condición de refugiado.
- Que se establezcan garantías formales en el país de asilo con respecto a la seguridad de los que decidan repatriarse, incluyendo la abstención de sanciones por el hecho de haber abandonado el país de origen en busca de asilo, ni por los motivos que originaron la salida del país.
- Que se determine, de acuerdo con las partes intervinientes, las modalidades concretas mediante las cuales el ACNUR y los organismos internacionales interesados puedan ejercer una función de vigilancia de la situación de quienes regresan, con especial referencia a las garantías ofrecidas por los países de origen.

- Que se preparen proyectos de reinserción con miras a facilitar la reinstalación de los refugiados en su país de origen.
- Que se facilite a los que deseen repatriarse los documentos de viaje, permisos de entrada y medios de transporte necesarios para el retorno al país de origen; y, finalmente,
- Que se dispongan las medidas legales conducentes a restituir la nacionalidad del país de origen a quienes eventualmente la hubiesen perdido, así como a adquirir dicha ciudadanía por parte de los hijos de los refugiados nacidos en el exilio.

4. Integración de los refugiados al país de asilo

a) Sustento de la integración en el Derecho Humanitario

105. La integración de los refugiados en situaciones de afluencia masiva, como la de América Central, constituye un paso indispensable para poner término a la situación provisional y limitada en el tiempo del asilo temporal. Además, desde el punto de vista del Derecho Humanitario, la integración de los refugiados materializa la función humanitaria integral del asilo al constituirse también en la base de subsistencia de la persona que de él se beneficia. Esto último se logra mediante la integración del refugiado y de su familia a la sociedad que les brinda acogida, dentro de las condiciones de integración que se describen a continuación.

b) Régimen legal en la etapa de integración

106. Desde el punto de vista técnico-jurídico la etapa de integración del refugiado supone, en primera instancia, la legalización del refugiado mediante el otorgamiento, de conformidad con el orden jurídico interno del país de acogida, de un estatuto migratorio suficiente que le permita a éste, y a su familia, la libre circulación dentro del territorio, con exclusión probablemente de las zonas fronterizas donde pudiera peligrar su vida y el propio amparo que el asilo otorga. Dicho tratamiento, asimismo, entraña la posibilidad para el refugiado de fijar su residencia, de resolver el problema de identificación personal y documentación de viaje cuando sea necesario y de facilitarle el acceso a fuentes de empleo remuneradas, o a proyectos de autoempleo, o al ejercicio de una profesión u oficio. Incluye también la garantía de alcanzar niveles básicos de educación, asistencia y seguridad social y el pleno acceso a tribunales comunes y a los servicios administrativos en condiciones similares a las de los nacionales del país de asilo. Ciertamente el asilo como forma de integración no

excluye sino que, por el contrario, explícitamente incorpora las garantías previstas en los instrumentos internacionales contra la expulsión arbitraria, ni excluye cualquier otra medida que eventualmente conduzca a una amenaza al principio de *no devolución* forzada.

107. Como norma general, los países signatarios de la *Convención de 1951* y del *Protocolo de 1967*, en aplicación de las cláusulas de estos instrumentos, deben otorgar a los refugiados el tratamiento correspondiente que es equivalente al descrito en el párrafo anterior. Los Estados no signatarios de tales instrumentos suelen aplicar los Convenios interamericanos sobre asilo y su propia legislación interna, que no necesariamente supone un régimen legal similar al mínimo internacionalmente aceptado, que es el establecido en la Convención y el Protocolo. De aquí que sea conveniente reiterar la necesidad de promover la ratificación de dichos instrumentos con miras al perfeccionamiento de la universalización de las responsabilidades de los Estados en el tratamiento a los refugiados. Por otra parte, no parece necesario insistir en el aspecto sustancial de la prevención y protección de los Derechos Humanos de los refugiados en la etapa de integración puesto que ello —anteriormente se dijo— resulta ineludible desde el momento mismo de la admisión en el país de acogida y la concesión de asilo temporal.

c) La reunificación de las familias como elemento indispensable de la integración

108. Vale la pena hacer mención de un elemento esencial en la integración del refugiado al país de asilo: la posibilidad de lograr la reunificación de su familia si no se hubiese producido en la etapa previa del asilo temporal. Aquí no solamente deben destacarse los aspectos prácticos que derivan de las mejores condiciones que puede tener una persona para rehacer su vida si está rodeado de su familia inmediata, sino también de la sustentada tradición de protección a la familia y a la reunión familiar del refugiado en el Derecho Internacional Humanitario.⁹²

⁹² Hacen referencia a ello la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (artículo 16) y el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (artículos 23 y 24), la *Convención Americana de Derechos Humanos* (Pacto de San José, artículos 17 y 19), la *Declaración de los Derechos del Niño*, proclamada mediante Resolución 1386 (XIV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1983 (artículos 6, 7 y 8), la proclamación de Teherán —Acta Final de la Conferencia Internacional de los Derechos Humanos— (artículo 16), y la Recomendación 3 del Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios que aprobó la *Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados*. Asimismo, tratan el tema de dos conclusiones: Núm. 9 (XXVII), 1977, *Reunión de las Familias*, y Núm. 24 (XXXII), 1981, *Reunificación de Familias*, *doc. cit.*, nota 45, pp. 19 y de la 58-59 respectivamente.

109. Al respecto, las conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR, además de propiciar que los países de origen otorguen facilidades para que los familiares del refugiado abandonen el territorio “por razones humanitarias obvias”, urge a los países de asilo a aplicar criterios amplios al determinar cuáles miembros de la familia pueden ser admitidos con miras a promover su unificación e integración en la sociedad que los acoge. Asimismo subrayan la necesidad de que los familiares próximos del refugiado se beneficien del mismo estatuto jurídico y de las mismas facilidades que el jefe de familia en el país de asilo.⁹³

d) La ayuda internacional para favorecer la integración

110. Nuevamente, la respuesta solidaria y, en muchos casos, el sacrificio que se demanda del país de acogida (tanto de su gobierno como de sus habitantes), tiene una forma de compensación a través de la ayuda que brinda la comunidad internacional para repartir y aliviar la carga que la integración de los refugiados supone. Dentro de este aspecto, no debe dejarse de lado el aporte y beneficio que los propios refugiados pueden proporcionar a la sociedad que los acoge si los programas de integración se orientan al aprovechamiento de los recursos humanos y económicos que ellos pueden ofrecer.

111. Tal y como anteriormente se dejó establecido, la ayuda material a que pueden tener acceso los refugiados en su proceso de integración se mide, en cualquier caso, tomando como referencia el nivel de recursos y necesidades de la mayoría de la población que los acoge, a efectos de evitar discriminaciones contraproducentes y en definitiva dañinas para la acogida de integración de los refugiados en el país de asilo. Con objeto de superar los obstáculos que a veces se han manifestado en contra de la integración de los refugiados por la supuesta falta de participación y beneficio de las poblaciones nacionales, se han puesto en práctica proyectos mixtos de autosuficiencia. En ellos se incluye, junto a los refugiados, a ciudadanos del país de asilo, concretamente a algunos habitantes de los lugares inmediatos donde los refugiados se encuentran. De esta manera se han experimentado, por una parte, mejores posibilidades de integración, puesto que los refugiados y los habitantes del país de asilo comparten un esfuerzo común y, por la otra, una mejor disposición hacia los refugiados al quedar eliminada la idea de que éstos reciben beneficios que los discriminan frente a los nacionales.

⁹³ *Doc. cit.*, nota 47, Conclusión Núm. 24 (XXXII), pp. 5 y 8.

5. El reasentamiento en un tercer país

112. Los instrumentos internacionales en materia de protección a los refugiados prevén ante la imposibilidad de la repatriación voluntaria o la integración al país de asilo, el reasentamiento en un tercer país. De hecho, la práctica internacional ha conducido a llevar a cabo operaciones frecuentes de reasentamiento. No obstante, los resultados en la experiencia de América Latina no han sido lo suficientemente satisfactorios en los casos de traslados a países lejanos y ajenos a la idiosincracia propia de sus habitantes. A pesar de ello, no debe descartarse como última y excepcional medida, particularmente en casos urgentes de carácter individual, y no debe descartarse el reasentamiento de los refugiados preferentemente dentro de los países afines del área o del resto de Latinoamérica.

IV. CONCLUSIONES

Nota: Serán redactadas como propuestas después de haber escuchado opiniones sobre el presente documento de trabajo.

Ginebra, septiembre, 1984

DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE LOS REFUGIADOS

Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América
Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios
Cartagena de Indias, 1984

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

I

Recordando las conclusiones y recomendaciones adoptadas por el Coloquio realizado en 1981 en México sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, el cual estableció importantes criterios para el análisis y consideración de esta materia.

Reconociendo que la situación centroamericana en lo que se refiere a refugiados ha evolucionado en estos últimos años de tal forma que ha adquirido nuevas dimensiones que requieren una especial consideración.

Apreciando los generosos esfuerzos que han realizado los países receptores de refugiados centroamericanos no obstante las enormes dificultades que han debido afrontar, particularmente ante la crisis económica actual.

Descartando la admirable labor humanitaria y apolítica que le ha correspondido desempeñar al ACNUR en los países centroamericanos, México y Panamá de conformidad con lo establecido en la *Convención de las Naciones Unidas de 1951* y en el *Protocolo de 1967*, así como en la Resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en virtud de la cual el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados se aplica a todos los Estados, sean o no partes de la mencionada Convención y/o Protocolo.

Teniendo igualmente presente la labor efectuada en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a la protección de los derechos de los refugiados en el continente.

Apoyando decididamente los esfuerzos del Grupo Contadora para solucionar de un modo efectivo y duradero el problema de los refugiados centroamericanos, lo cual constituye un avance significativo en la negociación de acuerdos operativos para lograr la paz en la región.

Expresando su convencimiento de que muchos de los problemas jurídicos y humanitarios que han surgido en la región centroamericana, México y Panamá, en lo que se refiere a los refugiados, sólo pueden ser encarados teniendo

en consideración la necesaria coordinación y armonización entre los sistemas universales, regionales y los esfuerzos nacionales.

II

Habiendo tomado conocimiento, con apreciación, de los compromisos en materia de refugiados incluidos en el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, cuyos criterios comparte plenamente y que a continuación se transcriben:

- a) Realizar, si aún no lo han hecho, los trámites constitucionales para adherirse a la *Convención de 1951* y al *Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*.
- b) Adoptar la terminología establecida en la Convención y en el Protocolo citados en el párrafo anterior, con el objeto de diferenciar a los refugiados de otras categorías de migrantes.
- c) Establecer los mecanismos internos necesarios para aplicar las disposiciones de la Convención y del Protocolo citados cuando se produzca la adhesión.
- d) Que se establezcan mecanismos de consulta entre los países centroamericanos con representantes de las oficinas gubernamentales responsables de atender el problema de los refugiados en cada Estado.
- e) Apoyar la labor que realiza el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Centroamérica, y establecer mecanismos directos de coordinación para facilitar el cumplimiento de su mandato.
- f) Que toda repatriación de refugiados sea de carácter voluntario, manifestada individualmente y con la colaboración del ACNUR.
- g) Que con objeto de facilitar la repatriación de los refugiados, se establezcan comisiones tripartitas integradas por representantes del Estado de origen, el Estado receptor y el ACNUR.
- h) Fortalecer los programas de protección y asistencia a los refugiados, sobre todo en los aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad.
- i) Que se establezcan programas y proyectos con miras a la autosuficiencia de los refugiados.
- j) Capacitar a los funcionarios responsables en cada Estado de la protección y asistencia a los refugiados, con la colaboración del ACNUR u otros organismos internacionales.
- k) Solicitar a la comunidad internacional ayuda inmediata para los refugiados centroamericanos, tanto en forma directa, mediante convenios bila-

terales o multilaterales, como a través del ACNUR y otros organismos y agencias.

- l) Detectar, con la colaboración del ACNUR, otros posibles países receptores de refugiados centroamericanos. En ningún caso se trasladará al refugiado en contra de su voluntad a un tercer país.
- m) Que los gobiernos del área realicen los esfuerzos necesarios para erradicar las causas que provocan el problema de los refugiados.
- n) Que una vez que las bases para la repatriación voluntaria e individual hayan sido acordadas, con garantías plenas para los refugiados, los países receptores permitan que delegaciones oficiales del país de origen, acompañadas por representantes del ACNUR y el país receptor, puedan visitar los campamentos de refugiados.
- ñ) Que los países receptores faciliten el trámite de salida de los refugiados con motivo de la repatriación voluntaria e individual, en coordinación con el ACNUR.
- o) Establecer las medidas conducentes en los países receptores para evitar la participación de los refugiados en actividades que atenten contra el país de origen, respetando en todo momento los Derechos Humanos de los refugiados.

III

El Coloquio ha adoptado asimismo las siguientes conclusiones:

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

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

Tercera. Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el

precedente de la *Convención de la OUA* (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la *Convención de 1951* y el *Protocolo de 1967*, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los Derechos Humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

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

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

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

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

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

Novena. Expresar su preocupación por la situación que padecen las personas desplazadas dentro de su propio país. Al respecto, el Coloquio llama la atención de las autoridades nacionales y de los organismos internacionales

competentes para que ofrezcan protección y asistencia a estas personas y contribuyan a aliviar la angustiosa situación en que muchas de ellas se encuentran.

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

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

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

Decimotercera. Reconocer que la reunificación de las familias constituye un principio fundamental en materia de refugiados, el cual debe inspirar el régimen de tratamiento humanitario en el país de asilo y de la misma manera las facilidades que se otorguen en los casos de repatriación voluntaria.

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

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

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

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

IV

El Coloquio de Cartagena, en consecuencia, recomienda:

- Que los compromisos en materia de refugiados contenidos en el Acta de Paz de Contadora constituyen, para los diez Estados participantes en el Coloquio, pautas que deben ser necesaria y escrupulosamente respetadas para determinar la conducta a seguir en relación con los refugiados en el área centroamericana.
- Que las conclusiones a las que se ha llegado en el Coloquio (III) sean tenidas adecuadamente en cuenta para encarar la solución de los gravísimos problemas creados por la actual afluencia masiva de refugiados en América Central, México y Panamá.
- Que se publique un volumen que contenga el documento de trabajo, las ponencias e informes, así como las conclusiones y recomendaciones del Coloquio y demás documentos pertinentes, solicitando al Gobierno de Colombia, al ACNUR y a los organismos competentes de la OEA que adopten las medidas necesarias para lograr la mayor difusión de dicha publicación.
- Que se haga público el presente documento como “Declaración de Cartagena sobre los Refugiados”.
- Que se solicite al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados transmitir oficialmente el contenido de la presente Declaración a los jefes de Estado de los países de Centroamérica, de Belice y de los países integrantes del Grupo Contadora.

Finalmente el Coloquio expresó su profundo agradecimiento a las autoridades colombianas, y en particular al señor Presidente de la República, doctor Belisario Betancur, y al Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Augusto Ramírez Ocampo, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, doctor Poul Hartling, quienes honraron con su presencia el Coloquio, así como a la Universidad de Cartagena de Indias y al Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo por la iniciativa y la realización de este importante evento. De manera especial el Coloquio expresó su reconocimiento al apoyo y hospitalidad ofrecidos por las autoridades del Departamento de Bolívar y de la ciudad de Cartagena. Asimismo, agradeció la cálida acogida del pueblo de esta ciudad, conocida precisamente como “Ciudad Heroica”.

El Coloquio, finalmente, dejó constancia de su reconocimiento a la generosa tradición de asilo y refugio practicada por el pueblo y las autoridades de Colombia.

Cartagena de Indias, 22 de noviembre de 1984

CAPÍTULO VI

COLOQUIO SOBRE EL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA

Tlatelolco, Ciudad de México, 1981

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados
en América Latina, reunido en Tlatelolco, Ciudad de México,
del 11 al 15 de mayo de 1981

Tomando en consideración:

- La necesidad de adecuar la valiosa tradición del asilo en América Latina a los problemas actuales de la Región, caracterizados por la masificación de los desplazamientos y el incremento numérico de personas en busca de asilo;
- La conveniencia de superar determinadas lagunas y carencias, tanto del Sistema Universal cuanto del Sistema Interamericano, así como del orden jurídico interno de los Estados para hacer frente a los complejos problemas legales, económicos, sociales, culturales y laborales, de estas personas;
- La falta de ratificaciones o adhesiones por parte de un cierto número de países de la Región a los instrumentos universales y regionales sobre la materia;
- La necesidad de armonizar los principios, las normas y los mecanismos de protección de los asilados y refugiados en América Latina;
- Estimando asimismo que la protección de los asilados y refugiados es parte integrante del Derecho Humanitario y de la protección internacional de los Derechos Humanos;

Adopta las siguientes conclusiones:

1. Reafirmar que tanto el Sistema Universal como el regional de protección de los asilados y refugiados reconocen como un principio básico del derecho internacional el de la *no devolución*, incluyendo dentro de este principio la prohibición del rechazo en las fronteras;
2. Enfatizar el carácter humanitario y apolítico del otorgamiento del asilo, tal como ha sido consagrado por la *Declaración de Asilo Territorial de las Naciones Unidas*, que establece que dicho otorgamiento constituye un acto pacífico y que de ninguna manera debe ser considerado como inamistoso entre los Estados, caracteres de los que participa también el reconocimiento de la condición de refugiados;

3. Señalar la necesidad de realizar un esfuerzo, acorde con las circunstancias por las que atraviesa la Región, que permita conjugar los aspectos más favorables de la tradición del Sistema Interamericano, con los elementos que aporta el Sistema Universal de protección a refugiados y asilados;

4. Es necesario extender en América Latina la protección que los instrumentos universales e interamericanos otorgan a refugiados y asilados, a todas aquellas personas que huyen de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjeras, violación masiva de los Derechos Humanos, o acontecimientos que alteren seriamente el orden público, en todo o parte del territorio del país de origen;

5. Promover a la sistematización de los principios y criterios contenidos en cada uno de los sistemas, con miras al perfeccionamiento de su aplicación y a la formulación de normas que sean posteriormente adoptadas por el ordenamiento interno de los Estados;

6. Reconocer que los regímenes relativos al estatuto jurídico de asilados y refugiados, tanto el Universal como el interamericano, constituyen un sistema normativo adecuado de protección internacional, cuya interpretación y aplicación se debe efectuar de acuerdo con los principios generales del Derecho Internacional y la costumbre internacional, y tomando en consideración el desarrollo progresivo que sobre esta materia resulte de las resoluciones de las Asambleas Generales de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos;

7. Reconocer y destacar la importante labor desarrollada por la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en los diversos campos de su competencia y, en especial, en el ámbito de la protección internacional de los refugiados a través de sus representaciones regionales en América Latina;

8. Adherirse a las conclusiones adoptadas por el grupo de expertos sobre el otorgamiento de asilo temporal en situaciones de movimientos masivos, convocado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en abril de 1981, según las cuales en tales situaciones debe concederse adecuada protección y tratamiento humanitario mientras se buscan soluciones permanentes a tales problemas;

9. Propiciar la coordinación y la cooperación institucional de los órganos competentes de la Organización de Estados Americanos con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en materia de protección internacional;

En vista de lo anterior, el Coloquio formula las siguientes recomendaciones:

1. Exhortar a los Estados que todavía no lo han hecho a ratificar o adherirse a la *Convención de las Naciones Unidas de 1951* y al *Protocolo de 1967*

sobre el Estatuto de los Refugiados; a la *Convención sobre Asilo Territorial* (Caracas 1954); a la *Convención Americana de los Derechos Humanos* de 1969 (Pacto de San José); y a la *Convención sobre Extradición* (Caracas 1981); y, asimismo, solicitar a los Estados del hemisferio su colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en las acciones de su competencia;

2. Promover, en la América Latina, la divulgación, enseñanza e investigación a nivel universitario y técnico, de las normas internacionales sobre protección de asilados y refugiados, en el marco del Derecho Internacional;

3. Pedir a la Organización de los Estados Americanos, a sus órganos competentes y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que amplíen e intensifiquen su colaboración, en la forma que consideren más conveniente, con miras a lograr el cumplimiento de las normas en materia de protección de asilados y refugiados en América Latina;

4. Sugerir que se realice, por parte de la Oficina del Alto Comisionado y los órganos competentes de la Organización de los Estados Americanos, un estudio comparado de las normas internas de los Estados de América Latina sobre asilados y refugiados, en relación con la problemática que plantea la realidad actual y la aplicación de los instrumentos internacionales sobre la materia;

5. Utilizar con mayor intensidad los órganos competentes del Sistema Interamericano y sus mecanismos, y en especial la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, en su caso, la Corte Americana de Derechos Humanos en el ámbito de su función consultiva, con el propósito de complementar la protección internacional de refugiados y asilados;

6. Instar a las Organizaciones No Gubernamentales, internacionales y nacionales, que han contribuido a la protección de los asilados y refugiados en América Latina, a que prosigan su encomiable labor coordinando su acción, cuando sea el caso, con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y con los órganos competentes de la OEA;

7. Pedir a la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos enviar, si lo tiene a bien, las presentes conclusiones y recomendaciones a los Estados Miembros, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a la Corte Americana de Derechos Humanos y al Comité Jurídico Interamericano;

8. Publicar un volumen que contenga los documentos, informes, exposiciones y conclusiones de este Coloquio, a cuyo efecto se solicita la valiosa colaboración de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Finalmente, el Coloquio expresó su más profundo agradecimiento a las autoridades mexicanas y, en particular, al señor licenciado Jorge Castañeda, Secretario de Relaciones Exteriores; al Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores; al Instituto de Inves-

tigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México; y al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, por la iniciativa y la realización del evento. Asimismo, el Coloquio rindió homenaje a la generosa tradición de asilo practicada por el Gobierno y el Pueblo de México.

Tlatelolco, México, D. F., 15 de mayo de 1981

Colección de Instrumentos Jurídicos Internacionales Relativos a Refugiados, Derechos Humanos y Temas Conexos. Protección y asistencia a refugiados en América Latina. Documentos regionales 1981-1999 (Tomo III), editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en noviembre de 2002 en los talleres de OFFSET UNIVERSAL, S. A., Calle 2 núm. 113, Col. Granjas San Antonio, C. P. 09070, México, D. F. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de Publicaciones de esta Comisión Nacional. El tiraje consta de 1,000 ejemplares.

