



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**“ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS DESPLAZADOS  
EN RELACIÓN CON LAS FIGURAS DEL  
REFUGIADO Y ASILADO”**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A:**  
**SALVADOR QUEZADA OTAÑEZ**



**ASESOR:**  
**LIC. CLAUDIA IVETTE ANGELES VILLEGAS**

**MÉXICO, D.F.**

**FEBRERO 2004**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



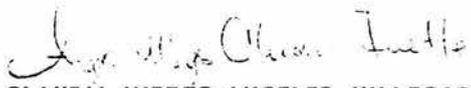
FACULTAD DE DERECHO

**DRA. MARIA ELENA MANSILLA Y MEJIA**  
DIRECTORA DEL SEMINARIO DE DERECHO  
INTERNACIONAL DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E

Por medio de la presente, le comunico a usted que el C. Pasante de Derecho **SALVADOR QUEZADA OTAREZ**, con Número de Cuenta -- 9425247-9, ha concluido su tesis bajo mi dirección denominada **"ANÁLISIS JURIDICO DE LA FIGURA DEL DESPLAZADO EN RELACION -- CON LAS FIGURAS DEL REFUGIADO Y ASILADO"**, en ese Seminario a su digno cargo.

Aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**A T E N T A M E N T E**  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, a 26 de febrero del 2004

  
**LIC. CLAUDIA IVETTE ANGELES VILLEGAS**



REPÚBLICA NACIONAL  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

## FACULTAD DE DERECHO SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA**  
**ADMINISTRACIÓN ESCOLAR**  
**P R E S E N T E.**

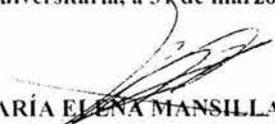
El alumno **SALVADOR QUEZADA OTAÑEZ** inscrito en el Seminario de Derecho Internacional bajo mi dirección, elaboró su tesis profesional titulada **"ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS DESPLAZADOS EN RELACIÓN CON LAS FIGURAS DEL REFUGIADO Y ASILADO"** dirigida por la **LIC. CLAUDIA IVETTE ANGELES VILLEGAS** trabajo que después de su revisión por quien suscribe, fue aprobado por cumplir con los requisitos reglamentarios, en la inteligencia de que el contenido y las ideas expuestas, en la investigación, así como su defensa en el examen oral, son de la absoluta responsabilidad de su autor, esto con fundamento en el artículo 21 del Reglamento General de Exámenes y la fracción II del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México.

De acuerdo con lo anterior y con fundamento en los artículos 18,19, 20 y 28 del vigente Reglamento General de Exámenes Profesionales, solicito de usted ordene la realización de los tramites tendientes a la celebración del examen profesional del alumno mencionado.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) de aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caduca la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen, haya sido impedida por causa grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
Cd. Universitaria, a 31 de marzo de 2004



  
**DRA. MARÍA ELENA MANSILLA Y MEJÍA**  
**DIRECTORA DEL SEMINARIO**

MEMYM/plr

A mis padres, por darme la oportunidad de ser parte de este mundo.

A Claudia, Elizabeth y Viridiana por su amor y paciencia.

A Marcos por guiar mi camino.

A todas aquellas personas que se han cruzado en mi camino y a aquellas que lo recorren junto a mí, gracias por su ayuda para poder llegar a esta meta. (EPC, PRTM, JCJ, ELR, JLHV)

A la Lic. Claudia Ivette Ángeles Villegas por su apoyo, asesoría y dedicación en la elaboración de este trabajo.



## INDICE

	Pag.
INTRODUCCIÓN	7
<b>CAPITULO I.- GENERALIDADES</b>	
<u>1.1.- DIFERENCIA ENTRE DESPLAZADO, REFUGIADO Y ASILADO</u>	
1.1.1.- Desplazado	9
1.1.2.- Refugiado	11
1.1.3.- Asilado	14
1.1.4.- Diferencias	17
<u>1.2.- CAUSAS</u>	
1.2.1.- Conflictos Armados	19
1.2.2.- Ecológicas	21
1.2.3.- Económicas	23
1.2.4.- Falta de Garantías Fundamentales	25
1.2.5.- Violencia	27
<u>1.3.- POBLACIÓN VULNERABLE</u>	
1.3.1.- Indígenas	29
1.3.2.- Mujeres	31
1.3.3.- Niños	32
CONCLUSIONES	34

## **CAPITULO II.- MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL DE LOS DESPLAZADOS, REFUGIADOS Y ASILADOS**

### 2.1.- DERECHO HUMANITARIO

2.1.1.- Antecedentes	37
2.1.2.- Definición	40
2.1.3.- Características	42
2.1.4.- El Derecho Humanitario, los refugiados y los desplazados internos	44
2.2.- <u>DERECHO DE LOS DERECHOS HUMANOS.</u>	
2.2.1.- Antecedentes	52
2.2.2.- Definición	54
2.2.3.- El Derecho de los Derechos Humanos, el asilo, el refugio y los desplazados	55
2.3.- <u>DERECHO DE LOS REFUGIADOS</u>	
2.3.1.- Antecedentes	57
2.3.2.- Definición	59
2.3.3.-Convención sobre el Estatuto de los Refugiados	60
▲ 2.4.- <u>DERECHO DE ASILO</u>	67
2.5.- <u>PRINCIPIOS RECTORES DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS.</u>	
2.5.1.- Antecedentes	73
2.5.2.- Definición	74
2.5.3.- Principios Rectores de los Desplazamientos Internos	76
2.5.3.1.- Definición de persona desplazada	78
2.5.3.2.- Ámbito cubierto por los Principios Rectores	79
2.5.3.3.- Naturaleza jurídica de los Principios Rectores	79
2.5.3.4.- Destinatarios de los Principios Rectores	80
2.5.3.5.- Principio de no discriminación	81

2.5.3.6- Protección de las mujeres y de los niños	83
2.5.3.7.- Restablecimiento de las relaciones familiares	86
2.5.3.8.- Asistencia y protección	86
2.5.3.9.- Derecho a abandonar su país	88
2.5.3.10.- Regreso de las personas desplazadas	89
CONCLUSIONES	90

### **CAPITULO III.- ANALISIS JURÍDICO DE LAS FIGURAS DEL DESPLAZADO, REFUGIADO Y ASILADO EN AMÉRICA LATINA**

<u>3.1.-ASILO</u>	93
3.1.1.- Asilo, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados	96
<u>3.2.- REFUGIADOS</u>	
3.2.1.- La Crisis Centroamericana	98
3.2.2.- Coloquio sobre asilo y protección Internacional de Refugiados en América Latina	100
3.2.3.- Declaración de Cartagena sobre Refugiados	102
3.2.3.1.- Elementos de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados	105
3.2.3.2.- Categorías especiales	109
3.2.3.3.- Naturaleza del reconocimiento de la condición de refugiado	111
3.2.3.4.- El principio de “no devolución”	112
3.2.3.5.- Las reglas mínimas para el tratamiento de los refugiados	113
3.2.3.6.- Mecanismos de Derechos Humanos	116
<u>3.3.- REFUGIO Y ASILO</u>	117

<u>3.4.- DESPLAZADOS</u>	
3.4.1.- Situación de los desplazados	121
3.4.2.- Desplazados internos o grupos subversivos	124
3.4.3.- Situación jurídica de los desplazados	126
CONCLUSIONES	130

#### **CAPITULO IV.- REGIONALIZACIÓN Y ARMONIZACIÓN DE LAS NORMAS DE PROTECCIÓN DE LOS MOVIMIENTOS MASIVOS DE PERSONAS**

<u>4.1.- REGIONALIZACIÓN</u>	133
<u>4.2.- LA IMPORTANCIA DE LA ARMONIZACIÓN EN LA REGIONALIZACIÓN</u>	141
<u>4.3.- PRÁCTICA DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA</u>	146
4.3.1.- La aplicación e interpretación de jure y de facto de las definiciones de refugiado, sobre la base de la Convención de 1951 y en la Declaración de Cartagena de 1984, en América Latina	149
<u>4.4.- NECESIDAD DE REGIONALIZACIÓN Y DE ARMONIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE DETERMINACIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO</u>	152
<u>4.5.- INICIATIVAS EN AMÉRICA LATINA</u>	156
CONCLUSIONES	160
CONCLUSIONES GENERALES	164
PROPUESTAS	167
BIBLIOGRAFIA	169

LEGISLOGRAFIA	173
PÁGINAS DE INTERNET	177

## INTRODUCCIÓN

Hace algunos años, en 1982, existía un informe de 1.2 millones de personas desplazadas en 11 países, fue entonces cuando se consideró por primera vez la magnitud del desplazamiento interno global. Más de veinte años después, hay un estimado de 25 millones de personas internamente desplazadas en 52 países alrededor del mundo. Asimismo, mientras que en 1982 los refugiados superaban a los desplazados internos por diez a uno, ahora hay el doble de desplazados que de refugiados.

Dado lo anterior y ante la magnitud de la problemática que representan los movimientos masivos de personas, hemos decidido realizar la presente investigación, la cual tiene por objeto el análisis de la situación actual de la figuras de los desplazados, refugiados y asilados tanto a nivel global como a nivel local, así como el marco jurídico aplicable a cada una de las figuras citadas, a efecto de que el lector obtenga una visión más amplia acerca de la problemática referida y pueda identificar las diferencias existentes entre las figuras de mérito, y las políticas que son aplicadas en torno a su protección, asistencia, reintegración y desarrollo.

En este sentido, en el Capítulo Primero del documento a desarrollar, analizaremos las generalidades en torno a las figuras del desplazado, refugiado y asilado, es decir, su definición, sus causas, la población vulnerable y las diferencias existentes entre cada una de éstas.

Asimismo, en el Capítulo Segundo, estudiaremos el marco jurídico internacional global de las figuras citadas en el que se encuentran definidas y reguladas, así como su relación con el Derecho Humanitario y el Derecho de los Derechos Humanos.

Mientras que en el Capítulo Tercero Investigaremos la situación actual de los desplazados, refugiados y asilados en diversos países de América Latina, así como el marco jurídico regional que los define y regula.

Finalmente, analizaremos la conveniencia e importancia de regionalizar las políticas y normas para el reconocimiento de la condición del desplazado y refugiado, y su protección, así como las iniciativas que existen en América Latina en torno al reconocimiento y protección de las multicitadas figuras.

## **CAPITULO I.- GENERALIDADES**

### **1.1.- DIFERENCIA ENTRE DESPLAZADO, REFUGIADO Y ASILADO**

#### **1.1.1.- Desplazado**

El número de personas que abandonan su lugar habitual de residencia ha aumentado considerablemente durante estos últimos años, a causa de situaciones de conflicto armado o de amenaza de conflicto armado, de violaciones masivas de derechos humanos, así como de inundaciones, terremotos y otras catástrofes naturales. Sin embargo, existen causas más profundas como son: el subdesarrollo, la pobreza, la desigual distribución de la riqueza, el desempleo, el deterioro del medio ambiente, las tensiones étnicas, la represión de las minorías, la intolerancia, la ausencia de mecanismos democráticos, entre muchos otros, que dan como consecuencia los desplazamientos humanos.

Es por ello, que el fenómeno de los "desplazados internos" se reconoce actualmente como tal, y ha entrado a formar parte del ámbito político internacional como uno de los asuntos humanitarios pendientes.

Hasta la fecha, no existen normas internacionales específicas a este respecto, sin embargo, en 1992, en respuesta a la creciente preocupación internacional por el gran número de desplazados internos en todo el mundo y su necesidad de

asistencia y protección, el Secretario General de la Organización de Naciones Unidas, a instancias de la Comisión de Derechos Humanos, designó un Representante sobre los desplazados Internos<sup>1</sup>, por lo que nombró al Sr. Francis M. Deng para ocupar dicho cargo, quién después de una ardua investigación acerca de las normas internacionales que se podrían aplicar a la figura de los desplazados, el 11 de febrero de 1998, en el 54 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos sometió a su consideración los "Principios Rectores de los Desplazados Internos", mismos que serán analizados detenidamente en el siguiente Capítulo de la presente investigación y que definen en el numeral 2 de su Introducción a los "desplazados internos" como aquellas:

*"personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocados por el ser humano y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida."*<sup>2</sup>

En este sentido, resulta importante destacar de la definición anterior, que los desplazados son todos aquellos individuos o grupos de éstos, que han visto amenazado su bienestar y seguridad por causas ajenas a ellos por lo que se encuentran obligados a dejar su lugar habitual de residencia para trasladarse a otro que les brinde el bienestar y la seguridad perdidos.

---

<sup>1</sup> Resolución 1992/73 de la Comisión de Derechos Humanos.

<sup>2</sup> Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Los Principios Rectores contienen los derechos mínimos que todo Estado debe garantizar a las personas que se encuentren desplazadas dentro de su territorio; sin embargo, dichos Estados no están obligados a acatarlos, ya que éstos no resultan vinculantes.

### **1.1.2.- Refugiado**

Los problemas relacionados con los grandes contingentes de refugiados aparecieron por primera vez, al término de la Primera Guerra Mundial, más tarde, con la llegada de la Segunda Guerra Mundial, el problema se agravó con la presencia de más de un millón de personas que rehusaban ser repatriadas, fue entonces cuando la Organización de las Naciones Unidas se vio obligada a dar solución a tal problemática y orientó sus esfuerzos en dos vertientes distintas pero convergentes, a saber: primero por la creación de instituciones internacionales para la asistencia y protección de los refugiados<sup>3</sup>; segundo, por la elaboración de instrumentos internacionales destinados a fijar el estatuto jurídico de estas personas.

Así, el 28 de julio de 1951 se adoptó en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, la Convención relativa al Estatuto de los Refugiados, vigente desde

---

<sup>3</sup> Entre las instituciones que se han encargado de la asistencia y protección de los refugiados cabe mencionar, en el marco de la Sociedad de Naciones: el Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados, cuyo mandato se inició en 1921; la Oficina Internacional Nansen, creada en 1930; la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados, instituida en 1938; y dentro del marco de la Organización de las Naciones Unidas: la Organización Internacional para los Refugiados, constituida en 1948, y, más recientemente, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, creada el 1 de enero de 1951.

el 22 de abril de 1954, la cual dispone en su artículo primero que el término "refugiado" se aplica a toda persona:

*"1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.*

...

*2) Que como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su 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, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.*

En la Convención también se codifican normas mínimas para el trato debido a los refugiados, incluidos los derechos básicos que les corresponden. Más adelante,

---

<sup>4</sup> artículo 1 A(2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

en el Capítulo II, se presentan de forma general las disposiciones destinadas a proteger los derechos e intereses de los refugiados.

Tras la entrada en vigor de la Convención relativa al Estatuto de los Refugiados, en 1954, fue evidente que el problema de los refugiados no iba a limitarse a remediar los efectos y las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, ya que, por ejemplo, los conflictos que se desencadenaron después del 1 de enero de 1951, causaron una afluencia de nuevos refugiados que no podían solicitar la protección prevista en la Convención relativa al Estatuto de los Refugiados o beneficiarse de ella. Es como consecuencia de ello, que el 4 de octubre de 1967, entró en vigor el *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de la Organización de las Naciones Unidas*, el cual establece que:

*“A los efectos del presente Protocolo y salvo a lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término “refugiado” denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y ...” y las palabras “... a consecuencia de tales acontecimientos”, que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.”<sup>5</sup>*

Es así como se excluyen los límites temporales contenidos en la definición de “refugiado” formulada en el artículo 1 de la Convención relativa al Estatuto de los

---

<sup>5</sup> Artículo 1(2) del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.

Refugiados, y se amplía el ámbito de aplicación de dicha definición a toda persona que, de otro modo, reuniera las condiciones previstas.

Sobre estas bases, podemos establecer que el refugiado es toda persona que, a consecuencia de conflictos internos o externos u otros acontecimientos que alteren seriamente el orden público de su país de origen, de violaciones masivas y persistentes de los derechos humanos o fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, huyen de su país para buscar refugio y protección fuera del mismo.

### **1.1.3.- Asilado**

La figura del asilo ha sido reconocida por la civilización occidental desde hace 3.500 años, y la podemos encontrar reflejada en el *huido*<sup>6</sup> que llegaba a refugiarse a ciertas ciudades o al altar de las iglesias para ser intocable mientras permaneciera allí.

Sin embargo, esta figura no es reconocida en todos los países occidentales, por ejemplo, en Estados Unidos de América el asilo no es reconocido por la legislación interna, en contraste con lo que ocurre en América Latina, en donde dicha figura es reconocida ampliamente y fue aprovechada por los ciudadanos de diversos países

---

<sup>6</sup> El término *huido* se aplicaba a todo aquel individuo que salía huyendo de su lugar habitual de residencia, debido a que su vida se encontraba amenazada a causa, generalmente, de discrepancias políticas.

durante la Segunda Guerra Mundial y más tarde, durante el periodo de la Guerra Fría, por distintos personajes de la cultura y política internacional.

Aunque no existe, dentro del marco de la Organización de las Naciones Unidas, instrumento jurídico internacional que regule el asilo, éste encuentra una referencia en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el cual establece:

*"1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.*

*2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas."*

Otras referencias al tema, en el ámbito universal es la declaración de Asilo Territorial, de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas<sup>7</sup>, la que señala en su artículo 1<sup>o</sup>:

*"1. 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."*

---

<sup>7</sup> Resolución 2312 (XXII) del 14 de diciembre de 1967.

De las menciones anteriores no se desprende definición alguna de asilo o de asilado y sólo se limitan a establecer que éste es un derecho humano que tiene todo individuo y que dicho derecho se encuentra limitado cuando existe una acción judicial derivada de delitos comunes, o cuando se hayan cometido actos contrarios a los principios de las Naciones Unidas, por lo que su otorgamiento es un derecho de los Estados en ejercicio de su soberanía.

En este sentido, aunque el asilo se encuentre contemplado dentro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la doctrina no está de acuerdo en que sea parte de estos, sino que afirma que es un privilegio del Estado que lo concede, pero de ninguna manera un derecho que el individuo pueda reclamar.

Por otro lado, los doctrinarios establecen dos formas de asilo:

- El territorial: aquel que se concede a un perseguido político que logra entrar al territorio del país asilante, derecho que deriva del principio de que un país puede refugiar en su territorio a las personas que considere perseguidos políticos; y
- El diplomático: es el que se otorga en aquellos locales que gozan de inviolabilidad, conocido como asilo diplomático, sin embargo, no es aceptado por todos los países del orbe, sino sólo en algunas regiones como en América Latina.

El asilo diplomático no se concede a personas acusadas o condenadas por delitos del orden común, sino solamente a aquellas perseguidas por razones políticas o sociales. Se ha establecido que por razones análogas en los barcos o buques del Estado, mientras estén surtos en aguas de un Estado amigo, gozan de ciertas inmunidades según el derecho internacional, con respecto a la jurisdicción local, por lo que se han dado casos de asilo concedido a bordo de dichos buques.

#### 1.1.4.- Diferencias

Dado que uno de los propósitos de esta investigación es determinar cuales son las diferencias substanciales entre las figuras antes definidas, es conveniente hacer las siguientes consideraciones:

DESPLAZADOS	REFUGIADOS	ASILADOS
Los Desplazados son personas que se ven obligadas a abandonar su residencia habitual y a buscar acogida en otro lugar dentro de su propio Estado, debido a	El refugiado, por su parte, se encuentra regulado por la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967 y se concede a grupos numerosos, a personas de distintos	El asilado aún no se encuentra plenamente definido bajo el esquema de la Organización de las Naciones Unidas y es generalmente, aquel individuo perseguido por

<p>situaciones de inseguridad extrema, sin que existan motivos de persecución individual, ni colectiva, de raza, nacionalidad, religión o por opiniones políticas. Los principios que los rigen no representan un compromiso internacional para los Estados, por lo que no resultan vinculantes y éstos no se encuentran obligados a otorgar protección a las poblaciones desplazadas.</p>	<p>estratos sociales, perseguidas no sólo por emitir opiniones políticas, sino también por cuestiones de raza, nacionalidad, religión o pertenencia a un grupo social.</p>	<p>cometer delitos políticos o por su ideología política. Casi siempre se trata de personas con significación social y política que buscan escapar de la persecución al entrar libre o subrepticamente a un Estado extranjero.</p>
--	--	--

Es importante destacar, que la concesión del Asilo es una cuestión exclusiva y del dominio interno de cada Estado, en tanto que el Refugio tiene que ver con la comunidad internacional organizada.

## **1.2.- CAUSAS**

Las causas de los movimientos migratorios en el mundo son diversas, sin embargo en este punto analizaremos las que, a nuestro juicio, reflejan la realidad común que ocasiona el desplazamiento de personas de su lugar de residencia para buscar protección en algún otro que les garantice seguridad y bienestar.

### **1.2.1.- Conflictos Armados**

Sin duda, una de las principales causas de los grandes contingentes de desplazados, refugiados y asilados se debe a los conflictos armados, tanto internacionales como internos, causados por intereses tan diversos que van desde lo económico hasta lo étnico o religioso.

El problema de los grandes desplazamientos de grupos de personas, a causa de conflictos armados no es nuevo y data de muchos siglos atrás; sin embargo, no fue sino hasta el siglo XX cuando tal situación se presentó de manera alarmante, sobre todo después de las dos guerras mundiales que tuvieron como escenario Europa, a cuya causa miles de personas se vieron obligadas a abandonar sus lugares de residencia habitual para protegerse de dichos conflictos y las consecuencias de éstos, se aumentó así el número de individuos que cruzaban las fronteras de países vecinos en busca de su bienestar.

El término de la Segunda Guerra Mundial dio inicio, a su vez, a distintos levantamientos armados en territorios que se encontraban bajo el dominio de las distintas potencias mundiales y que, al amparo de la Guerra Fría, tenían como objeto liberarse de éstas, como fue el caso de los distintos territorios Africanos y Asiáticos que buscaban la liberación del yugo opresor colonialista, principalmente europeo, en pos de la creación de naciones independientes. Estos conflictos acarrearón consigo diversos movimientos de refugiados y asilados que a la fecha se encuentran sin resolver.

Al término de la Guerra Fría, proliferó en el escenario mundial un nuevo tipo de conflicto interno que dio origen a un fuerte aumento del número de personas desplazadas dentro de su propio país, dicho conflicto es denominado por algunos estudiosos como "conflicto de identidad", "conflicto étnico" o "conflicto religioso", si bien, a finales de la Guerra Fría el escenario mundial acogía a diversos movimientos de, refugiados y asilados, con éstos se presenta un nuevo escenario en el que aparece de forma cada vez más alarmante un nuevo grupo vulnerable, el de los desplazados, que ha comenzado a ser atendido y protegido por la comunidad internacional.

En este orden de ideas, los conflictos armados representan para los civiles<sup>8</sup>, la causa principal por la que han sido, y aún son, víctimas colaterales de las operaciones militares, convirtiéndose así, en los instrumentos políticos preferidos de los beligerantes y, recientemente, en víctimas directas de ataques, tomadas como rehenes, reclutadas a la fuerza, obligadas a realizar trabajos forzosos y deportadas, incluso para alcanzar un equilibrio demográfico, político o étnico.

---

<sup>8</sup> Denominación que se da a las personas que no participan directamente en las hostilidades.

En este sentido, los conflictos internos, ya fuesen en Bosnia-Herzegovina, Asia Central, Cáucaso, Somalia u otras partes de África, trajeron consigo imágenes cotidianas de criminalidad e inhumanidad. Los civiles se vieron privados del acceso a la comida, agua y asistencia médica, los niños se convirtieron en el blanco deliberado de los francotiradores. Actos horrorosos de violaciones, asesinatos y expulsiones masivas de minorías, entre ellas la censurable práctica de la limpieza étnica, continúan. *Hemos superado el límite de lo tolerable en la guerra moderna y, en especial, en lo que respecta a la población civil*<sup>9</sup>.

### 1.2.2.- Ecológicas

A través de los siglos, la naturaleza ha brindado a la humanidad salud, bienestar y desarrollo; sin embargo, algunas veces la humanidad ha abusado en la explotación de los recursos que ésta le brinda y se ha incurrido en graves faltas que, sin duda, desencadenaron transformaciones en los procesos climáticos, cuyos resultados fueron alteraciones físicas y climáticas que conllevan desastres naturales, cuyos daños, causan pérdidas a veces irreversibles en el entorno natural del hombre.

Estas catástrofes, cada vez más frecuentes, se han convertido en una de las causas de los movimientos migratorios, al igual que aquéllas que están relacionadas con el deterioro ecológico. Algunas son ocasionadas por lo propia naturaleza y se

---

<sup>9</sup> Así lo destacó el 31 de agosto de 1993 la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Refugiados, Sra. Sadako Ogata, en el discurso inaugural de la Conferencia Internacional para la protección de las víctimas de la guerra, en Ginebra, Suiza.

presentan como fenómenos naturales o como cambios en los procesos climáticos, y algunas otras son provocadas por el ser humano en su obstinación por abusar de los recursos naturales.

Entre las causas más comunes que inciden en el deterioro ecológico del planeta se encuentran: las sequías, las plagas, los desastres naturales, los accidentes industriales y los nucleares, mismos que a lo largo de la historia han provocado el reasentamiento de poblaciones enteras que han huido de tales situaciones para salvaguardar su integridad física.

El avance del desierto del Sahara, que se ha presentado desde los últimos años y a cuya causa diversos pueblos han desaparecido del mapa al ser cubiertos por las arenas de dicho desierto, trae consigo el desplazamiento de diversas poblaciones que se encuentran en el África subsariana, lo que provocó que éstas se vieran obligadas a abandonar sus lugares de residencia habitual y a emigrar a otro lugar con la consecuente desprotección y vulnerabilidad ante las adversidades climáticas.

Pero, sin lugar a dudas el ejemplo más significativo de poblaciones desplazadas, lo podemos encontrar con lo sucedido en Chernobil, Ucrania, en abril de 1986, donde como consecuencia de la explosión del reactor n. 4 de la Central nuclear que se encontraba en esa ciudad, una zona de 131.000 kilómetros cuadrados<sup>10</sup>, resultó contaminada por material radioactivo, afectando parte del territorio de la hoy República de Bielorrusia y la región rusa de Bryansk, habitada por unos cuatro millones de habitantes. Como consecuencia de este hecho, 160.000 personas fueron reasentadas.

---

<sup>10</sup> Lo que equivale en términos reales a la cuarta parte del territorio español.

Esta es una cifra insignificante si consideramos que el desplazamiento sólo fue respecto de las personas asentadas en los lugares más contaminados<sup>11</sup>. Sin embargo, sólo en la región rusa de Byansk se calcula que unos 2,6 millones de personas viven en 7.608 poblaciones contaminadas.

Hay que recordar que el ser humano necesita un entorno que le garantice cierta seguridad y bienestar y que al verse ese entorno alterado, algunas veces debido a desastres naturales y procesos climáticos, y otras, por causas provocadas por el hombre, se ve obligado a emigrar a un sitio que le brinde ésa seguridad perdida, aunque no siempre se logre obtener.

### 1.2.3.- Económicas

El neo-liberalismo<sup>12</sup> de este siglo, anunciado como "el fin de la historia"<sup>13</sup>, mantiene el sobredesarrollo hegemónico de los países ricos a costa del subdesarrollo del resto de la humanidad. La deuda externa, o eterna, y la desigualdad económica entre norte y sur, hundien cada vez más a los pueblos en la miseria.

---

<sup>11</sup> Como la ciudad de Pripyat, abandonada por sus 45.000 habitantes.

<sup>12</sup> El Neoliberalismo es una variante del liberalismo clásico del siglo decimonono cuyo objetivo fundamental es propiciar el funcionamiento flexible del mercado eliminando todos los obstáculos que se levantan a la libre competencia.

<sup>13</sup> El politólogo Francis Fukuyama usa este término para dar nombre a su libro "El fin de la historia y el último hombre", en el que señaló, entre otras cosas, que todas las naciones estaban destinadas a convertirse en democracias liberales, y que al ocurrir esto, la historia acabaría, lo anterior derivado del proceso de evolución que se vivía en la víspera de la caída del comunismo y que parecía estar llevando a la Tierra hacia la modernidad, además señaló que, si miráramos más allá de la democracia y los mercados liberales, no había nada hacia lo que podíamos aspirar a avanzar; de ahí el final de la historia, y que aunque había zonas retrógradas que se resistían a este proceso, era difícil encontrar un tipo de civilización alternativa que fuera viable en la que la gente quisiera de verdad vivir, tras haber quedado desacreditados el socialismo, la monarquía, el fascismo y otros tipos autoritarios de gobierno.

Con la libre circulación del capital, las empresas transnacionales y las bolsas financieras se han configurado en un nuevo mercado mundial<sup>14</sup>, donde las inversiones van al sur, pero en busca de mano de obra barata y de paraísos fiscales, ejemplo de ello es la gran demanda de mano de obra en las naciones de Asia-pacífico, donde sus gobiernos otorgan una serie de beneficios a los países que desean invertir su capital en dichos territorios, mientras los pobres van hacia las ciudades y hacia el norte, como siempre en busca de trabajo y de unas condiciones de vida más dignas, un ejemplo claro de dicha situación lo vemos a diario en la frontera de México con los Estados Unidos de América donde muchos de nuestros connacionales se ven obligados a cruzarla de forma clandestina, orillados por la pobreza y la necesidad.

El fenómeno de desplazamiento, refugio o asilo por motivos económicos lo vimos ejemplificado de forma por demás clara hace un par de años, en la República Argentina. La devaluación repentina de la moneda de ese país provocó que las autoridades decretaran disposiciones legales que ocasionaron que miles de personas se quedaran imposibilitadas de retirar los ahorros que tenían en instituciones bancarias, lo que provocó un fuerte descontento social que desembocó en la renuncia del Presidente Antonio de la Rúa, y en un estado de gran crisis política y financiera. Tal situación dió lugar a la carencia de alimentos en todo el país y con ello la huida de miles de argentinos a países que les brindaran la seguridad económica perdida.

---

<sup>14</sup> Este mercado mundial se consagró en el Acta Final de la Ronda Uruguay del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) de 1994, donde se estableció la creación de la Organización Mundial del Comercio y sus reglas de operación.

Es importante señalar que no todo aquel individuo que emigra para mejorar su condición económica debe ser considerado refugiado, asilado o desplazado, ya que el individuo que sale de su país en busca de un mejor nivel de vida se debe considerar emigrante económico, mientras que el refugiado, desplazado o asilado abandona su lugar habitual de residencia debido a que su seguridad económica se ve amenazada por cuestiones políticas que alteran su estabilidad.

La separación entre refugiado, desplazado o asilado y emigrante económico no es fácil de establecer puesto que las razones políticas y económicas son a menudo interdependientes. El refugiado **no** es la persona que emigra simplemente para mejorar su nivel de vida, y en consecuencia, los que huyen de condiciones económicas que ponen en peligro su vida e integridad física deben ser tratados de una manera distinta a la que se emplea con aquéllos que emigran para mejorar su propia situación.

#### **1.2.4.- Falta de Garantías Fundamentales**

Los gobiernos militares han representado en la historia mundial, uno de los fenómenos políticos que más han marcado a la sociedad civil, cuyas consecuencias han sido un sin número de violaciones a los Derechos Humanos y el desplazamiento de miles de personas a nivel mundial, sin considerar el número de refugiados y las peticiones de asilo que se han formulado por esta causa a lo largo de la historia.

En este contexto, es importante recordar la situación vivida en el continente americano durante las décadas setenta y ochenta, en las que la mayoría de los países latinoamericanos se encontraban dirigidos por gobiernos militares impuestos por los Estados Unidos de América, en su afán de derrocar a los gobiernos democráticos socialistas, desde Allende hasta Perón, que cada vez tenían mayor fuerza y representaban una "amenaza" a la estabilidad y paz mundial. Para lograr controlar el descontento social que tales imposiciones provocaban, dichos gobiernos hicieron uso de la fuerza militar e incurrieron en violaciones masivas de derechos humanos, que hasta hoy han quedado impunes.

La anterior situación, provocó que en distintos países de Latinoamérica se produjeran fenómenos de desplazamientos y refugiados muy importantes, ejemplo de ellos es el número de argentinos o chilenos que se vieron obligados a salir de sus países, debido al miedo fundado de ser asesinados por externar su desacuerdo con el gobierno militar de sus respectivos países.

Los fenómenos de movimientos masivos de personas como causa de la falta de garantías fundamentales, es generalmente producto de un gobierno arbitrario que, en su mayoría, esta representado por la élite militar del país de que se trata, mismos que al amparo de la fuerza establecen y suspenden el orden jurídico interno a su conveniencia, lo que provoca en la población civil un miedo extremo a ser maltratado y abusado, física y mentalmente por el régimen del poder, razón por la cual dicha población se ve obligada a buscar seguridad en un país que se la garantice.

### **1.2.5.- Violencia**

En algunas regiones del mundo existen diversos grupos que generan, situaciones de violencia tanto dentro como fuera del territorio donde se encuentran asentados y que ponen en entredicho la seguridad de la población civil y la eficacia del gobierno que debe protegerla. La violencia se encuentra asociada, generalmente, a la lucha entre los grupos que detentan el poder, pero tal lucha se encuentra siempre fuera del control de la autoridad estatal y ha llegado a grados tan alarmantes, en algunos países del mundo, que su población se ve en la necesidad de abandonar sus casas, en busca de la seguridad perdida.

Dichos grupos de poder son tan distintos entre sí como los postulados que defienden y que van desde la protección de razas, la supremacía religiosa y el reconocimiento de la identidad cultural, hasta el control del narcotráfico. Un ejemplo claro de la huida de miles de civiles de su lugar de residencia como causa del alto nivel de violencia que viven en su lugar de origen, lo podemos apreciar en el caso de la República de Colombia, donde los grupos guerrilleros se encuentran en pugna con el gobierno central y han ocasionado que la población de más de la mitad de los municipios de ese país haya huido a las grandes ciudades en busca de seguridad. Además de la violencia que han desatado los grupos del narcotráfico que día tras día bañan de sangre las calles de algunas regiones de ese país, en su afán por controlar el mayor número de territorio para la cosecha, venta y distribución de droga.

La violencia puede ser determinante en la vida política de cualquier país y si éste no garantiza a sus ciudadanos la seguridad y el Estado de Derecho<sup>15</sup>, éstos se ven obligados a abandonar sus lugares de residencia habitual, en busca de la seguridad que su propio gobierno no puede brindarles, en otros países o al amparo de las organizaciones internacionales creadas para el caso.

Finalmente, cabe destacar, el trato que ha dado el Consejo Mundial de Iglesias a la extrema pobreza como causa de refugio por violencia, aunándose ésta a las causas por motivos de violencia racial, religiosa o política que generalmente son contempladas por los estudiosos y por la ley, ya que le da una mejor protección a los refugiados al definirlos como:

*“Todas las personas forzadas a abandonar sus hogares sin poder o sin querer regresar por causa de la persecución o del temor bien fundado de persecución por motivos de raza, étnicos, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular o por sus opiniones y también por la **sistemática privación económica** u otras circunstancias relacionadas con la guerra.”*

Esta definición ampliada no tiene aún el consenso de los organismos internacionales, pero abarca mejor a los grupos que comparten el riesgo común de la propia vida, por cualquier tipo de violencia, sin pretender asimilar al resto de migraciones que van a otro país en busca de unas mejores condiciones de vida.

---

<sup>15</sup> Por “Estado de Derecho” se entiende, básicamente, aquel Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo; esto es, Estado de Derecho alude a aquel estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el derecho.

### **1.3.- POBLACIÓN VULNERABLE**

Es un hecho reconocido que, actualmente, el 80% de la población refugiada, desplazada y asilada está integrada por indígenas mujeres y niños. Estos grupos no sólo son particularmente vulnerables; en muchos países, la protección de los derechos humanos de la mujer y del niño es muy deficiente y son vulnerables a los abusos, al descuido y a la explotación sexual o de otro tipo, por tanto, es necesario proteger de forma especial sus derechos y libertades fundamentales (es decir, el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personales) para que tengan la posibilidad de reclamar los otros derechos que les confieren los instrumentos de derecho internacional.

#### **1.3.1.- Indígenas**

La mayoría de los pueblos indígenas en el mundo se encuentran afectados por el desplazamiento o refugio, las causas de su movimiento están directamente relacionadas con la creciente presencia y presión de grupos armados en sus territorios. Por otra parte, la falta de atención de las autoridades locales a su problemática agrava esta situación, que ha desembocado en violaciones a los derechos humanos y trae como consecuencia la pugna territorial entre actores armados ilegales que han ocupado sus territorios.

También existen casos en los que se reflejan violaciones de sus derechos al territorio, a la autonomía, a la identidad y a la cultura propia, como el caso de los Kurdos o palestinos, el desconocimiento de sus autoridades territoriales, las

desapariciones y retenciones indebidas de sus líderes, las severas limitaciones al derecho a la alimentación y a la salud. El desplazamiento, refugio o asilo, normalmente resultado de masacres, supone para los pueblos indígenas una degradación acelerada de la vida de la población étnica, dado que el desarraigo territorial altera gravemente su identidad, integridad y cultura; situación que plantea una impotencia a tal punto que el ordenamiento jurídico nacional e internacional que las protege, resulta insuficiente.

El desplazamiento indígena se caracteriza por moverse normalmente en grandes grupos y de un lugar a otro, lo que provoca sobrepoblación de algunas regiones en las que se refugian y la falta de tierra cultivable en dichos territorios, cuyo resultado se manifiesta en grandes carencias alimenticias, además de que el hacinamiento y la concentración de población provoca graves problemas de salubridad. También se produce: el debilitamiento de las autoridades y valores debido al cambio de sus actividades tradicionales. Por lo general no existen datos precisos sobre el número de indígenas que se encuentran en desplazamiento o refugiados, ya que generalmente no prestan declaración ante las entidades del Estado en que se encuentran.

Cabe recalcar que los Estados deben tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías campesinas, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra y el trato hacia ellos debe ser reevaluado de conformidad con las normas de derecho internacional así como las normas relativas a la igualdad y no-discriminación por motivo de raza, lengua, origen nacional y religión consagradas en los distintos instrumentos internacionales.

### 1.3.2.- Mujeres

El desplazamiento de mujeres solas, o mujeres a cargo del hogar, pasa habitualmente inadvertido. Es un desplazamiento invisible, porque es normalmente individual, además de que no acceden a los canales de atención y protesta en condiciones de equidad con los hombres. La violencia que antecede al desplazamiento o que acontece durante el desplazamiento se manifiesta también diferentemente en el caso de las mujeres. Si bien es cierto que las víctimas de la violación del derecho a la vida mediante ejecuciones extrajudiciales y masacres son mayoritariamente los hombres; la violencia contra las mujeres, y en particular el abuso sexual, por parte de actores armados es práctica habitual, en un contexto de degradación de cualquier conflicto que va en contra del Derecho Internacional Humanitario<sup>16</sup>.

Otro ángulo de la violencia contra las mujeres desplazadas, refugiadas o asiladas es la violencia intrafamiliar, que se agudiza por efecto del trauma del conflicto y de las condiciones en las que viven al abandonar su lugar de residencia. Las mujeres y los niños son las principales víctimas de la violencia intrafamiliar.

Las mujeres, y fundamentalmente las mujeres del ámbito rural, no acceden fácilmente a los canales de atención y denuncia. Como consecuencia, las mujeres tienen mayores dificultades para acceder a la lucha por el respeto a sus derechos. También supone una limitación para el acceso a los servicios de educación y salud.

---

<sup>16</sup> Podemos entender por Derecho Humanitario, el conjunto de normas que dentro del Derecho de los conflictos armados se ocupan de la protección de las víctimas de la guerra.

Este problema es aún más agudo en el caso de las mujeres indígenas, debido a barreras culturales.

La situación se agudiza cuando los gobiernos respectivos no prestan especial atención a sus necesidades sanitarias, incluso al no garantizar su acceso a los servicios de atención médica, en particular los servicios de salud reproductiva, y al no asesorarlas cuando son víctimas de abusos sexuales y de otra índole.

### **1.3.3.- Niños**

El desplazamiento en los menores limita sus oportunidades de desarrollo personal: los traumas asociados a la violencia que antecede generalmente al desplazamiento, el cambio brusco en el manejo del espacio y el tiempo, y la desmembración del núcleo familiar da lugar a una nueva situación más hostil. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia estima que hay unos 5000 menores vinculados a los grupos armados ilegales, muchos de estos jóvenes pertenecen a comunidades desplazadas. A esto se le añaden los efectos de segregación y estigmatización a los que son expuestos y que inciden en el desarrollo de su propia autoestima. Se han evidenciado además, altos niveles de desnutrición en niños y niñas que se encuentran refugiados o desplazados y han reaparecido enfermedades ya erradicadas.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948<sup>17</sup>, la Convención Americana sobre Derechos Humanos del 22 de noviembre de

---

<sup>17</sup> Artículo 25, numeral 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

1969<sup>18</sup> y otros instrumentos de carácter universal, recogen el consenso de que los niños tienen derecho a una atención especial y a la protección integral. Los niños desplazados como víctimas directas de los conflictos deberían beneficiarse prioritariamente y sin discriminación de los programas internacionales diseñados para la infancia.

La Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas del 20 de noviembre de 1989<sup>19</sup>, así como el artículo 19 de la Convención Americana, obligan al Estado a dar protección a la infancia, asistiéndola con ayuda alimenticia, sanitaria y médica. Por su parte los Principios Rectores de los Desplazados Internos establecen que: “ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los niños no acompañados, ... tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales”<sup>20</sup>.

A pesar de que queda absolutamente prohibido, tanto para las normas del Derecho Internacional Humanitario como para la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, el alistamiento de los niños menores de 15 años<sup>21</sup> y que los Principios Rectores de los Desplazados Internos también establecen que: “Los niños desplazados no serán alistados en ningún caso ni se les permitirá o pedirá que participen en hostilidades”<sup>22</sup>, los niños desplazados y refugiados aún son reclutados por grupos armados disidentes y, especialmente, por grupos paramilitares en todo el mundo.

---

<sup>18</sup> Artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>19</sup> Artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

<sup>20</sup> Principio 4, numeral 2 de los Principios rectores de los Desplazamientos Internos.

<sup>21</sup> Artículo 38 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

<sup>22</sup> Principio 13, numeral 1 de los Principios Rectores de los Desplazados Internos.

## CONCLUSIONES

Después de desarrollar el capítulo anterior podemos llegar a las conclusiones siguientes:

- 1.- Los desplazados son personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocados por el ser humano y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.
- 2.- Los Desplazados son personas que se ven obligadas a abandonar su residencia habitual y a buscar acogida en otro lugar dentro de su propio Estado, debido a situaciones de inseguridad extrema, sin que existan motivos de persecución individual, ni colectiva, de raza, nacionalidad, religión o por opiniones políticas.
- 3.- Los principios que los rigen no representan un compromiso internacional para los Estados, por lo que no resultan vinculantes y éstos no se encuentran obligados a otorgar protección a las poblaciones desplazadas.

- 4.- Refugiado es toda persona que, a consecuencia de conflictos internos o externos u otros acontecimientos que alteren seriamente el orden público de su país de origen, de violaciones masivas y persistentes de los derechos humanos o fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, huyen de su país para buscar refugio y protección fuera del mismo.
  
- 5.- El refugiado, se encuentra regulado por la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967 y su estatuto se concede a grupos numerosos perseguidos no sólo por emitir opiniones políticas, sino también por cuestiones de raza, nacionalidad, religión o pertenencia a un grupo social.
  
- 6.- El asilado aún no se encuentra plenamente definido bajo el esquema de la Organización de las Naciones Unidas y su estatuto sólo es reconocido por los países de América Latina.
  
- 7.- El asilado es generalmente, aquel individuo perseguido por cometer delitos políticos o por su ideología política. Casi siempre se trata de personas con significación social y política que buscan escapar de la persecución al entrar libre o subrepticamente a un Estado extranjero.
  
- 8.- Entre las principales causas de los movimientos de desplazados, refugiados y asilados podemos señalar: los Conflictos Armados; las Ecológicas; las Económicas; la Falta de Garantías Fundamentales, y la Violencia.

9.- Finalmente, es importante puntualizar que la población vulnerable en los movimientos de desplazados, refugiados y asilados son: los indígenas, cuya mayoría en el mundo se encuentra afectado por el desplazamiento o refugio y a los cuales se les violan sus derechos al territorio, a la autonomía, a la identidad y a la cultura propia, como es el caso de los Kurdos o los Palestinos; las mujeres, víctimas de abuso sexual, violencia intrafamiliar y de otra índole, y los niños, que además de ser reclutados por grupos armados disidentes, son víctimas de segregación y estigmatización.

## CAPITULO II.- MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL DE LOS DESPLAZADOS, REFUGIADOS Y ASILADOS

### 2.1.- DERECHO HUMANITARIO

#### 2.1.1.- Antecedentes

El Derecho Internacional Humanitario se inició con Henri Dunant que, consternado por la matanza de la batalla de Solferino<sup>23</sup>, en 1859, llamó la atención de los soberanos sobre la ayuda a las víctimas de la guerra a través de un folleto llamado "Recuerdos de Solferino", que condujo a la Conferencia de Ginebra de 1864, de la cual surgió la Primera Convención para Aliviar la Suerte de los Heridos en Campaña, que estuvo en vigor respecto a doce países.

La Convención de 1864 tenía por objeto la protección de los hospitales y su personal, la protección de los miembros de la población civil que hubieran albergado enfermos o heridos en sus casas, y el derecho de repatriación. Esa fue la primera piedra del edificio del derecho humanitario. Más tarde vino la Declaración de Bruselas de 1874, sobre prisioneros de guerra, que establecía un régimen sobre la captura, la internación y el tratamiento de los prisioneros y que habría de influir sobre los convenios relativos a prisioneros de guerra que surgieron en 1907 y 1949.

---

<sup>23</sup> Esta Batalla se libró en 1859 al norte de Italia entre Francia y sus aliados y Austria y sus aliados. Esta fue una de las batallas más sangrientas de la historia de Europa y representó el punto de la humanización de los conflictos armados.

Puede afirmarse que el primer esfuerzo sistemático está constituido por la Convención de La Haya de 1899, relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre que contiene reglas sobre el comportamiento a observar en caso de conflicto bélico, tendientes a humanizar las hostilidades, por lo menos, a restarle brutalidad al encuentro armado.

En 1906 se reunieron en La Haya 36 Estados para modernizar la Convención de Ginebra de 1864, sustituyéndole por una nueva con el mismo nombre o sea, Convención para Aliviar la Suerte de los Heridos y Enfermos de los Ejércitos en Campaña. En esta Convención no sólo se protegía a los enfermos y a los heridos sino que los beligerantes adquirirían la responsabilidad para localizar a los heridos y enfermos. Continuó el movimiento al año siguiente, en La Haya, donde se adoptó entre otras, la Convención IV respecto a las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre. Ahí se proscribían armas que causaran sufrimiento innecesario y se prohibía el bombardeo indiscriminado.

Después de la Guerra Mundial y a efecto de continuar con el mismo espíritu se reunieron las naciones en 1929 para sustituir la Convención de Ginebra de 1906 por dos nuevas: la Convención de Ginebra para Aliviar las condiciones de los Heridos y Enfermos de los Ejércitos en Campaña y la Convención de Ginebra relativa al Tratamiento de Prisioneros de Guerra, pero el régimen resultaba todavía bastante primitivo.

Se necesitó del sacudimiento de la Segunda Guerra Mundial para que se progresara un tanto y así surgieron las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949. Los

cuatro Convenios de Ginebra superaron en mucho el régimen anterior. La Convención I para Aliviar la Suerte de los Heridos y Enfermos de los Ejércitos en Campaña, reemplazó las de 1864, 1906 y 1929. La II se refiere a la condición de las fuerzas armadas en el mar y reemplazó la Convención X de La Haya de 1907. La III trata sobre el tratamiento de prisioneros de guerra, sustituyó y mejoró la de 1929. La IV, que puede considerarse como nueva, confiere protección a la población civil en territorio enemigo u ocupado en tiempo de guerra, ésta complementa las convenciones de La Haya de 1899 y de 1907.

Los Convenios de Ginebra son, sin lugar a dudas, un legado de la Segunda Guerra Mundial, de aquella trágica experiencia adquirida durante ese conflicto, que reforzaron considerablemente la protección jurídica de las víctimas de la guerra, especialmente de los civiles en poder del enemigo. Hoy en día, prácticamente la totalidad de los Estados son Parte en los Convenios de Ginebra de 1949, que han sido aceptados por el conjunto de la comunidad de naciones y han adquirido un verdadero carácter universal.

Con la *descolonización* el número de Estados se duplicó con creces; y nuevos tipos de conflicto, las guerras de liberación nacional impusieron nuevas prioridades al derecho humanitario. El permanente aumento de las guerras civiles y el frecuente recurso a las guerras de guerrilla, demostraron la necesidad de reforzar la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales.

Para responder a estos retos, Suiza decidió convocar una Conferencia Diplomática en Ginebra, así, entre 1974 y 1977, se elaboraron dos nuevos tratados de

derecho internacional humanitario: *los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra*, aprobados el 8 de junio de 1977, y que, desde entonces, están abiertos a la ratificación o a la adhesión de todos los Estados Partes en los Convenios de Ginebra de 1949.

### **2.1.2.- Definición**

El Derecho Internacional Humanitario es un conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra. El Derecho Internacional Humanitario suele llamarse también "Derecho Humanitario", "Derecho Humanitario Bélico" y "Derecho Internacional Humanitario"<sup>24</sup>.

El Derecho Internacional Humanitario es parte del derecho internacional público, que regula las relaciones entre los Estados. Está integrado por acuerdos firmados entre Estados, denominados tratados o convenios, por el derecho consuetudinario internacional que se compone a su vez de la práctica de los Estados que éstos reconocen como obligatoria, así como por principios generales del derecho.

---

<sup>24</sup> Enciclopedia Jurídica Básica, Ed. Civitas, España, 1994, Volumen II.

Dado lo anterior, podemos definir al Derecho Internacional Humanitario como una rama del Derecho Internacional Público, aplicable a los conflictos armados internacionales y no internacionales, por medio del cual se garantiza el respeto a la persona humana en medio de las especiales exigencias y circunstancias militares y de orden público que ponen en peligro sus derechos básicos.

El núcleo del Derecho Humanitario se encuentra en los cuatro convenios celebrados en Ginebra en 1949 y en sus dos Protocolos Adicionales de 1977:

- Convenio para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña,
- Convenio para mejorar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar,
- Convenio relativo al trato de los prisioneros de guerra, y
- Convenio relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra.
- Protocolo I relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, y
- Protocolo II relativo a la protección de las víctimas en los conflictos sin carácter internacional<sup>25</sup>,

Asimismo, existen otros textos que completan el sector y prohíben el uso de ciertas armas y tácticas militares que protegen a ciertas categorías de personas o de bienes, y son principalmente:

---

<sup>25</sup> Es importante señalar que a partir de estos Protocolos se incluyen las guerras de liberación nacional y la modalidad de la guerrilla, como conflictos armados de carácter no internacional.

- La Convención de la Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y sus dos Protocolos;
- La Convención de 1972 sobre Armas Bacteriológicas;
- La Convención de 1980 sobre Ciertas Armas Convencionales y sus cuatro Protocolos;
- La Convención de 1993 sobre Armas Químicas;
- El Tratado de Ottawa de 1997 sobre las Minas Antipersonal;
- El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, del 25 de mayo de 2000.

### 2.1.3.- Características

El Derecho Internacional Humanitario sólo se aplica en caso de conflicto armado, no cubre *las situaciones de tensiones internas ni de disturbios interiores, como son los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia*<sup>26</sup>. Sólo es aplicable cuando se ha desencadenado un conflicto y se aplica por igual a todas las partes, sin tener en cuenta quien lo inició.

---

<sup>26</sup> Artículo 1, numeral 2 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II).

El Derecho Internacional Humanitario distingue entre conflicto armado internacional y conflicto armado sin carácter internacional. En los conflictos armados internacionales se enfrentan, como mínimo, dos Estados. En ellos se deben observar muchas normas, incluidas las que figuran en los Convenios de Ginebra y en el Protocolo adicional I.

En los conflictos armados sin carácter internacional se enfrentan, en el territorio de un mismo Estado, las fuerzas armadas regulares y grupos armados disidentes, o grupos armados entre sí. En ellos se aplica una serie más limitada de normas, en particular las disposiciones del artículo 3, común a los cuatro Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional II.

Finalmente, es importante destacar que el Derecho Internacional Humanitario cubre dos ámbitos: La protección de las personas<sup>27</sup> que no participan en las hostilidades, que es lo que en este caso nos ocupa, y una serie de restricciones de los medios de guerra, especialmente las armas, y de los métodos de guerra, como son ciertas tácticas militares.

---

<sup>27</sup> El Derecho Internacional Humanitario protege a las personas que no toman parte en las hostilidades, como son los civiles y el personal médico y religioso. Protege asimismo a las personas que ya no participan en los combates, por ejemplo, los combatientes heridos o enfermos, los náufragos y los prisioneros de guerra. Esas personas tienen derecho a que se respete su vida y su integridad física y moral, y se benefician de garantías judiciales. Deben, en todas las circunstancias, ser protegidas y tratadas con humanidad, sin distinción alguna.

#### **2.1.4.- El Derecho Humanitario, los refugiados y los desplazados internos**

Es fácil establecer la relación existente entre la problemática del desplazamiento interno, los refugiados y el Derecho Internacional Humanitario; las personas desplazadas en el interior de su país o refugiadas, por ser víctimas de un conflicto armado, están protegidas por ese derecho. Es más, se trata de un vínculo muy estrecho ya que los conflictos armados son una causa particularmente importante de desplazamiento y refugio.

Aunque el Derecho Humanitario protege a las personas desplazadas, y el derecho de los refugiados a éstos, hay que tener presente que el Derecho Humanitario va mucho más lejos: pretende prevenir los desplazamientos de personas mediante el respeto de las normas del Derecho Humanitario, al igual que los Derechos Humanos.

Con el derecho internacional humanitario se procura, en primer lugar, proteger a la población civil contra los nefastos efectos de la guerra, de ahí que los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1977, en los que se reafirma y se mejora la protección de los Convenios de Ginebra de 1949 para la protección de las víctimas de la guerra, contengan numerosas normas por las que se exige a las partes de un conflicto armado un comportamiento cuyo objetivo es salvaguardar a la población civil en su conjunto. Algunas de estas normas ofrecen una protección general, mientras que otras se refieren más específicamente a los refugiados y a los desplazamientos de población.

En las situaciones de conflicto armado a las que se aplican los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977, se reconoce que *los refugiados y los apátridas*<sup>28</sup> necesitan protección y trato especiales. Esta cuestión se especifica en el artículo 44 del IV Convenio de Ginebra y en el artículo 73 del Protocolo adicional I de 1977, que respectivamente dicen:

*“Al tomar las medidas de custodia previstas en el presente Convenio, la Potencia en cuyo poder se encuentren las personas protegidas **no habrá de tratar como extranjeros enemigos**, exclusivamente a base de su pertenencia jurídica a un Estado adverso, **a los refugiados** que, de hecho, no disfruten de la protección de ningún gobierno.”*

*“Las personas que, antes del comienzo de las hostilidades, fueran **consideradas como apátridas o refugiados** en el sentido de los instrumentos internacionales pertinentes aceptados por las Partes interesadas o de la legislación nacional del Estado que las haya acogido o en el que residan, **lo serán**, en todas las circunstancias y sin ninguna distinción de índole desfavorable, **como personas protegidas en el sentido de los Títulos I y III del IV Convenio.**”*

En este sentido, en las situaciones de conflicto armado internacional, los refugiados y los apátridas están protegidos de conformidad con los Títulos I y III del IV

---

<sup>28</sup> Se entiende por Apátrida a aquel individuo que carece de nacionalidad, porque ningún Estado en su legislación se la atribuye o por haberla perdido sin adquirir una nueva.

Convenio de Ginebra, en todas las circunstancias y sin distinción alguna de índole desfavorable.

En cuanto a los conflictos sin carácter internacional, en el artículo 3, numeral 1), común a los Convenios de Ginebra de 1949 se estipula que:

*“En caso de conflicto armado sin carácter internacional y que surja en el territorio de una de las Partes contratantes, cada una de las partes contratantes tendrá obligación de aplicar por lo menos las disposiciones siguientes:*

**1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluso los miembros de la fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas que hayan quedado fuera de combate por enfermedad, heridas, detención, o por cualquier otra causa, serán tratadas, en todas circunstancias, con humanidad, sin distingo alguno de carácter desfavorable basado en la raza, el color, la religión o las creencias, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo.”**

En el Protocolo adicional II de 1977, se especifican medidas especiales de protección para la población civil, a la que pertenecen las personas refugiadas y desplazadas.

Las personas desplazadas no forman una categoría aparte en el derecho humanitario, se engloban en la expresión “población civil” y se benefician, por

consiguiente, de todas las disposiciones en las que se estipula protección para los civiles en situaciones de conflicto armado. A este respecto, cabe señalar el artículo 26 del IV Convenio de Ginebra de 1949, en el que se estipula que:

*"Cada Parte en conflicto facilitará la búsqueda emprendida por los miembros de **las familias dispersadas a causa de la guerra**, para recobrar los contactos entre unos con los otros y, de ser posible, reunirlos. Facilitará en especial la acción de los organismos consagrados a esa tarea, a condición de que los haya aprobado y que se conformen a las medidas de seguridad tomadas por ella."*

En este mismo contexto, el artículo 33 del Protocolo adicional I de 1977, dispone acerca de las personas "desaparecidas", la obligación que tienen las Partes en conflicto de buscarlas y facilitar su búsqueda. Por otro lado, el artículo 74 de este instrumento, trata sobre la reunión de familias dispersas, en los siguientes términos:

*"Las Altas Partes contratantes y las Partes en conflicto facilitarán en toda la medida de lo posible **la reunión de las familias que estén dispersas** a consecuencia de conflictos armados y alentarán en particular la labor de las organizaciones humanitarias que se dediquen a esta tarea conforme a las disposiciones de los Convenios y del presente Protocolo y de conformidad con sus respectivas normas de seguridad."*

El IV Convenio de Ginebra de 1949, aplicable en situaciones de conflicto armado internacional, establece en su artículo 49 que:

*“Los **traslados en masa o individuales, de carácter forzoso, así como las deportaciones de personas protegidas fuera del territorio ocupado en el ámbito de la Potencia ocupante o al de cualquier otro Estado, se halle o no ocupado, quedan prohibidos, fuere cual fuere el motivo.***

*Sin embargo, la Potencia ocupante podrá proceder a la evacuación total o parcial de una determinada región ocupada, si así lo exigiesen la seguridad de la población o imperiosas necesidades militares. Las evacuaciones no podrán acarrear **el desplazamiento** de personas protegidas más que al interior del territorio ocupado, salvo casos de imposibilidad material. **La población así evacuada será devuelta a sus hogares** tan pronto como hayan terminado las operaciones de guerra en ese sector.*

*La Potencia ocupante, al proceder a tales traslados o evacuaciones, deberá actuar de modo que, en toda la medida de lo posible, las personas protegidas sean acogidas en locales adecuados, que los desplazamientos se lleven a cabo en satisfactorias condiciones de salubridad, higiene, seguridad y alimentación, y que no se separen, unos de otros, a los miembros de una misma familia.*

*Se informará a la Potencia protectora, de las transferencias y evacuaciones efectuadas.*

*La Potencia ocupante no podrá retener a personas protegidas en regiones singularmente expuestas a peligros de la guerra, a menos que la seguridad de la población o imperiosas razones militares lo exigieren.*

*La Potencia ocupante **no podrá proceder a la evacuación o transferencia de una parte de su propia población civil al territorio por ella ocupado.***"

En el artículo 85, numeral 4, inciso a del Protocolo adicional I de 1977, se estipula que tales actos se considerarán infracciones graves<sup>29</sup> del Protocolo I, cuando se cometan intencionalmente y en violación de los Convenios o de este Protocolo, a saber:

" ...

*4. Además de las infracciones graves definidas en los párrafos precedentes y en los convenios, **se considerarán infracciones graves del presente Protocolo los actos siguientes cuando se cometan intencionalmente y en violación de los convenios o del Protocolo:***

---

<sup>29</sup> El mismo artículo 85, en su numeral 5 señala que las infracciones graves de dichos instrumentos se considerarán como **crímenes de guerra**.

- a) *El traslado por la Potencia ocupante de partes de su propia población civil al territorio que ocupa, o la deportación o el traslado en el territorio o fuera del territorio ocupado de la totalidad o parte de la población de ese territorio, en violación del artículo 49 del IV Convenio;*

...”

En situaciones de conflicto armado no internacional, el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo adicional II de 1977, aplicable en situaciones de conflicto armado de alta intensidad sin carácter internacional, confieren protección a la población civil. En los artículos 13 a 16 del Protocolo adicional II se determinan las normas relativas a la protección de las personas civiles contra los peligros procedentes de las operaciones militares. En el artículo 17 se estipula la *prohibición de los desplazamientos forzados de la población civil*, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. En el párrafo 2 de este artículo se dispone que: *“No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto”*.

En este sentido, los habitantes de territorios ocupados no pueden ser expulsados de esos territorios por la potencia ocupante, de conformidad con el artículo 49 antes citado, además, el artículo 45 en su párrafo cuarto señala que:

“...

***En ningún caso podrá transferirse a persona protegida alguna, a otro país donde pueda temer persecuciones por razón de sus opiniones políticas o religiosas.***

...”

Como hemos visto en la historia reciente, los Estados se muestran, con frecuencia, reacios a admitir la existencia de un conflicto armado en el propio territorio<sup>30</sup> y, por consiguiente, se niegan a aplicar el derecho humanitario. A menudo, se alega que las operaciones conducidas por el Gobierno son sólo operaciones policiales destinadas a restablecer el orden público. Aunque es cierto que no hay una definición precisa de conflicto armado no internacional, hay que incentivar a los Estados a que apliquen y respeten los principios del derecho humanitario en situaciones de conflicto armado. Esto es especialmente importante por lo que se refiere a los desplazados internos, frecuentemente, no se respeta su derecho a regresar al lugar de residencia habitual. El regreso ha de hacerse en condiciones aceptables de seguridad y con garantías de respeto absoluto a la dignidad humana de esas personas.

---

<sup>30</sup> Tal es el caso de México, cuando en 1994 el Ejército Zapatista de Liberación (EZLN), se levantó en armas con la bandera de un Movimiento de Liberación Nacional, que el gobierno mexicano no reconoció, provocando el desplazamiento de miles de indígenas de diversos Municipios de Chiapas.

## **2.2.- DERECHO DE LOS DERECHOS HUMANOS**

### **2.2.1.- Antecedentes**

Aunque los derechos humanos, en su problemática filosófica, religiosa, política y social, han sido una preocupación desde tiempos remotos en el devenir histórico de la humanidad, su reconocimiento jurídico constituye un fenómeno relativamente más reciente, producto de un lento y penoso proceso de formulación normativa que ha atravesado por diversas etapas. Una primera etapa la podemos encontrar en antecedentes remotos tales como los Diez Mandamientos de Moisés, el Código de Hammurabi y las Leyes de Solón.

Mas adelante, en la Edad Media, podemos observar el reconocimiento de ciertos derechos a quienes formaban parte de un grupo o estamento social, y revestían la forma de pactos, fueros, contratos o cartas, entre los que cabe mencionar el Pacto de Fuero de León, de 1188, el Fuero de Cuenca, de 1189 y la Carta Magna inglesa, de 1215, la que inicia una serie de documentos que generalizarían el reconocimiento de derechos y libertades a todo el pueblo inglés, hasta llegar al Bill of Rights, de 1689<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 14 ed., Ed. Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, Volumen II.

La experiencia jurídica inglesa se ve prolongada, de manera especialmente relevante para el progresivo desarrollo de los derechos humanos, en las colonias americanas. Así, tanto a través de las declaraciones de derechos humanos de los nuevos Estados de la Unión Americana, especialmente la del Estado de Virginia, de 1776, la cual fue incorporada al texto de la Constitución del 17 de septiembre de 1787, como por medio de la clásica y trascendental Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, incorporada a la Constitución del 3 de septiembre de 1791, se inició una nueva etapa en el proceso de los derechos humanos.

Esta etapa se caracterizó por el reconocimiento de los derechos humanos de orientación liberal e individualista, y por su incorporación a la gran mayoría de las constituciones de los Estados democrático-liberales, y habría de prolongarse hasta principios de nuestro siglo.

A partir de 1917, con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arrancó la etapa actual de la evolución de los derechos humanos, la cual es, por un lado, la de la reivindicación de los derechos sociales, lato sensu, y de su consagración constitucional, y por otro, la internacionalización a partir de 1945, tanto de los derechos civiles y políticos tradicionales como de los derechos económicos, sociales y culturales, de más reciente reivindicación.

En este sentido, es importante señalar que después de la II Guerra Mundial, como reacción a los abusos cometidos por las fuerzas del Eje, los derechos humanos se introdujeron en el cuerpo del derecho internacional público. El final de los años cuarenta marca el momento en que, por primera vez, se colocaron, los derechos humanos junto a lo que entonces aún se llamaba derecho de la guerra, de esta manera se estableció el primer instrumento internacional importante en que se definieron los derechos humanos, conocido como Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que comprende no solamente los derechos civiles y políticos, que hasta entonces, reconocían la mayoría de las Constituciones liberales del mundo, sino también los derechos económicos y sociales de reciente formulación. Al redactarla, se hizo un esfuerzo deliberado por tomar en cuenta las diferentes concepciones acerca del contenido apropiado de los derechos humanos.

### **2.2.2.- Definición**

El Derecho de los Derechos Humanos lo podemos definir como aquél conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y protecciones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Op.Cit., pg. 107.

### **2.2.3.- El Derecho de los Derechos Humanos, el asilo, el refugio y los desplazados**

Las consecuencias de los movimientos de asilados, refugiados y desplazados internos son numerosas y pueden privar a las personas involucradas de los medios esenciales para su subsistencia. La pérdida del hogar, del empleo, de la seguridad personal, las amenazas contra la vida y la libertad, la privación de alimentos, la falta de asistencia médica apropiada y de oportunidades de educación son algunas de las consecuencias graves y directas de tales movimientos.

Conviene determinar la relación existente entre el Derecho de los Derechos Humanos y las figuras del refugio y los desplazados, en este sentido y por lo que respecta a las dos últimas figuras, podemos señalar que éstas conllevan una estrecha relación entre sí, pues el Derecho de los Derechos Humanos representa las garantías mínimas que tienen todos los seres humanos independientemente de su *raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición*<sup>33</sup>, y que, por lo tanto, deben ser aplicadas a todas las personas, refugiadas y desplazadas sin distinción alguna.

---

<sup>33</sup> De conformidad con lo dispuesto por el artículo 2, numeral 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Por lo anterior, puede decirse que los refugiados y desplazados internos deben disfrutar de todos los derechos humanos y las libertades de que gozaban en su país o en su lugar de residencia habitual, por ejemplo, del derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona, a la libertad de circulación y al asilo, los cuales pueden y deben garantizarse basándose en los instrumentos jurídicos actualmente vigentes.

Sin embargo, y a pesar de lo antes señalado, los desplazados internos son considerados como un grupo especialmente vulnerable a las violaciones de derechos humanos, y la ausencia de instrumentos legales para tratar apropiadamente esa vulnerabilidad es un hecho.

Finalmente, por lo que respecta a la figura del asilado, resulta importante señalar que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, contempla al asilo como un derecho al señalar en su artículo 14 que *“en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y disfrutar de él, en cualquier país”*, de este artículo cabe recalcar que el derecho que se contempla sólo postula el hecho de buscar y disfrutar en cualquier país el asilo, no así el derecho a obtenerlo, situación que sólo compete al Estado al cual se solicita, y es sólo éste quién al ejercer su potestad determina el otorgarlo o no.

## **2.3.- DERECHO DE LOS REFUGIADOS**

### **2.3.1.- Antecedentes**

El derecho internacional de los refugiados debe su origen al Comité Internacional de la Cruz Roja, el cual, en 1921, propugnó ante el Consejo de la Sociedad de Naciones por la creación del puesto de Alto Comisionado para los Refugiados y se nombró para desempeñar dicho cargo al célebre explorador polar Fridjof Nansen. Las relaciones entre el nuevo órgano y los gobiernos de los Estados para coordinar los métodos de acción, marca el inicio de ese derecho peculiar de los refugiados. A través de los esfuerzos de Nansen se creó el "Pasaporte Nansen", documento o certificado de identidad y viaje, que permitía a los refugiados trasladarse por el mundo. En cierta forma, éste fue el reconocimiento primero de un derecho del refugiado: el derecho de viajar y de regresar al país que le otorga ese pasaporte, es decir, un estatuto jurídico personal.

En 1939 surge, a propuesta del destacado internacionalista suizo Max Huber, la Convención Relativa al Estatuto Internacional de los Refugiados, aceptada por unas cuantas naciones, que pone las bases del derecho de los refugiados. Ahí se estableció que los refugiados gozarían de derechos civiles, libre y expedito acceso a los tribunales, seguridad y estabilidad en el trabajo, facilidad en las profesiones

industrial, comercial, y con respecto al movimiento de personas, así como admisión en las escuelas y universidades. Además, se limitaba la práctica de la expulsión. En esa Convención quedó instaurado el principio de que los refugiados pueden ser protegidos en sus derechos básicos a través de un organismo internacional que actúe a nombre de la comunidad de Estados.

Después de la Segunda Guerra Mundial, y en vista de que se había agudizado el problema de los refugiados en Europa, la Asamblea General de las Naciones Unidas expidió la Resolución A/45, del 12 de febrero de 1946, en la que se señalaban tres grandes principios:

- Que el problema de los refugiados debería verse como una cuestión internacional, que atañe a todos los Estados;
- Que no debería haber repatriación forzosa, y
- Que la repatriación de los refugiados debería emprenderse con asistencia internacional.

Ya para ese tiempo se había creado un organismo especializado, no permanente, de las Naciones Unidas: La Organización Internacional de los Refugiados, que tuvo 18 Estados miembros y que duró sólo 4 años.

Sin embargo, el problema de los refugiados exigía la presencia de un organismo permanente y de un régimen jurídico correlativo, y por ello la Organización Internacional de los Refugiados cedió su lugar a una nueva institución, sobre bases nuevas. Esta nueva institución fue el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, fundado en 1950, por Resolución 428 (V) de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, organismo especializado intergubernamental, dotado de un estatuto. Originalmente se había planeado que este organismo tendría una duración de tres años, pero este término podría prorrogarse, por decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Al revisarse la labor y los resultados del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en 1953 se decidió que dicho organismo tuviese una duración indefinida. Con la creación de esta institución se colmó una laguna del derecho internacional, ya que no existía una norma que permitiera la protección jurídica de los refugiados y se avanzó en la tesis de que el individuo es un sujeto del Derecho de Gentes<sup>34</sup>.

### **2.3.2.- Definición**

El desplazamiento masivo de nacionales que huyen de un Estado a otro limitrofe o cercano ante la persecución de otros hombres, o sustrayéndose de la violencia imperante en una zona, en busca de seguridad y alivio, provoca la necesidad

---

<sup>34</sup> La expresión "Derecho de Gentes" (*ius gentium*) significa: 1) derecho que en la antigua Roma se aplicaba tanto a los ciudadanos como a los extranjeros; 2) conjunto de normas jurídicas que son observadas en todos los pueblos y que constituyen, por tanto, un derecho supranacional fundado en la razón o la necesidad, y 3) derecho internacional público.

de protección de la comunidad internacional, y por lo tanto, la creación de normas y de instituciones internacionales aptas para lograr esa tutela. Así nació una nueva rama del derecho de gentes que reclamaba tratamiento.

Puede considerarse al Derecho de los Refugiados como una rama del Derecho Internacional que se encarga de brindar protección a las personas habitantes de un lugar o un país determinado, que han buscado abrigo en otra parte, en razón de las causas establecidas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo adicional.

### **2.3.3.-Convención sobre el Estatuto de los Refugiados**

La Convención de 1951 constituye un auténtico código de los derechos básicos del refugiado, y junto con el Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, establece las normas de un régimen de protección. Los fines perseguidos por este régimen así instituido son, en primer lugar, dotar a los refugiados de un estatuto determinado, y después, suplir la ausencia de protección nacional. Entre los derechos que se consagran por este régimen y que adelante se detallan, pueden mencionarse el de no devolución, el de no extradición y el de no expulsión, así como el de no rechazo en la frontera, que es una forma particular de asilo temporal.

En su artículo 1, el Estatuto de los Refugiados, establece que el término de "refugiado" se aplicará a toda persona:

*"1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.*

...

*2) Que como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su 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, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.*

..."

De la definición de refugiado antes citada, cabe destacar los aspectos siguientes:

- La implicación temporal (acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951);
- La causa de la migración debe centrarse en los temores fundados;
- Los motivos de persecución no se restringen a los de carácter político, sino también pueden ser raciales, religiosos o derivados de la nacionalidad o pertenencia a un grupo social determinado;
- El migrante debe encontrarse fuera del país, lo cual permite distinguirlo del asilo diplomático<sup>35</sup>, y
- A causa de los temores fundados, no quiere buscar protección de su Estado y debe solicitarla a otro.

También, la Convención señala las causas por las cuales no puede otorgarse el estatuto de refugio, o en qué situaciones no se aplica la misma, y menciona las siguientes<sup>36</sup>:

- Que la persona haya acogido voluntariamente la protección de su Estado;
- Haber perdido la nacionalidad y haberla recuperado;

---

<sup>35</sup> El Asilo Diplomático es reconocido en América Latina y Europa y será analizado de forma detenida en el siguiente capítulo.

<sup>36</sup> Artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

- Adquirir una nueva nacionalidad, con lo cual disfruta de la protección del Estado que la otorga;
- Haber retornado voluntariamente a su Estado;
- Desaparición de los temores fundados;
- Haber cometido un delito internacional contra la paz y la humanidad, definidos en los instrumentos internacionales correspondientes;
- Haber cometido un grave delito común fuera del Estado de refugio;
- Haber realizado actos contrarios a los propósitos y principios de la Organización de las Naciones Unidas, y
- La Convención no se aplica respecto a aquellas personas que reciban protección de organismos de Naciones Unidas distintos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

La Convención es explícita en lo referente al estatus de refugiado. Así, los refugiados tienen como obligación fundamental cumplir con las disposiciones de derecho interno del Estado receptor. En términos generales, deberán gozar del mismo trato que se otorga a los extranjeros; sin embargo, cuando se trate de derechos fundamentales, habrán de recibir el mismo trato que los nacionales.

De especial importancia son los artículos 32 y 33, el primero de los cuales establece:

*“1. Los Estados Contratantes **no expulsarán a refugiado alguno** que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público.*

*2. La expulsión del refugiado únicamente 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 ese efecto ante autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente.*

*3. 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.”*

En tal supuesto, el refugiado deberá gozar de un plazo razonable a fin de gestionar legalmente su admisión en otro Estado. De todo ese procedimiento deberá tener conocimiento el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, lo cual en muchas ocasiones causa tensión entre ésta y el Estado que es parte de la Convención de 1951.

Por su parte el artículo 33 contiene uno de los principios básicos en materia de refugio, al establecer:

*“1. Ningún Estado Contratante podrá, por **expulsión o devolución**, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causas de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.*

...”

El incumplimiento de esta norma crearía responsabilidad internacional y, según algunos autores, constituiría la violación a una norma de *ius cogens*<sup>37</sup>.

Resulta importante señalar que la Convención contempla cuatro niveles de tratamiento:

- El más bajo, consiste en que el Estado contratante conceda al menos el trato que otorga generalmente a los extranjeros;
- El mismo tratamiento que se concede a los nacionales;

---

<sup>37</sup> Al tenor del artículo 53 de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados, se entiende por norma de *ius cogens*: una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.

- El tratamiento más favorable que se concede a los nacionales, de un país extranjero, y
- Tratamiento tan favorable como sea posible y en cualquier caso no menos favorable que el que se otorga a los extranjeros en las mismas circunstancias.

Naturalmente no existe reticencia por parte de los Estados a que se conceda a esas personas derechos especiales, pero debe observarse la naturaleza especial del derecho de los refugiados. Hay razones para que reciban cierto trato diferente. El refugiado precisa de un mayor grado de protección y de derechos más extensos que los que se conceden al simple extranjero, ya que el refugiado no puede retornar a su país de origen; se puede expulsar a un extranjero hacia su Estado de origen, más no a un refugiado; el refugiado debido a su perentoria salida, no tiene acceso a títulos profesionales, certificados y documentos del país de que se ausentó, y en esas condiciones, la solución lógica y humana es asimilarlo de la mejor manera posible. El refugiado tiene más necesidades que un extranjero normal, y está sujeto a presiones y penalidades.

Los inconvenientes de la Convención fueron superados hasta que se aprobó el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados en la Resolución 2198 (XXI) de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, dictada el 16 de diciembre de 1966. Estos inconvenientes eran las limitaciones temporal y geográfica mencionadas en el artículo 1 A.2, *"acontecimientos ocurridos antes del primero de*

*enero de 1951”, y en el artículo 1 B.1, “acontecimientos ocurridos antes del primero de enero de 1951 en Europa”.*

De esa forma, la Organización de las Naciones Unidas aceptó que habían surgido nuevas situaciones de refugio desde que se adoptó la Convención, con lo cual existen a partir de entonces más posibilidades de que refugiados interesados reciban protección.

#### **2.4.- DERECHO DE ASILO**

Se han hecho esfuerzos internacionales de bastante importancia para que el asilo territorial quede sujeto a normas, y sobre todo, para que exista alguna certidumbre en lo que se refiere al derecho de los particulares frente a los Estados. Un primer empeño fue la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la cual establece en su artículo 14 que:

- En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.
- Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Al respecto, podemos señalar que el primer párrafo de la disposición no es preciso, pues no especifica la clase de motivos que pueden originar el asilo, mismos que suelen ser determinantes para establecer las diferencias entre el asilo y el refugio, ya que en el primer caso la persecución obedece a razones políticas, mientras que en el segundo se debe a los motivos estudiados en su oportunidad.

El segundo párrafo de la disposición que se comenta obliga a los Estados a no otorgar asilo cuando existe una acción judicial derivada de delitos comunes, o cuando se hayan cometido actos contrarios a los principios y propósitos de las Naciones Unidas<sup>38</sup>.

Pero debe observarse que no es lo mismo el derecho de buscar el asilo que de obtenerlo. Originalmente el proyecto establecía el derecho de todos a recibir el asilo y la contrapartida correspondiente, de que éste se otorgara, pero se consideró entonces que iba en contra del concepto tradicional de asilo que confiere a cada Estado facultad discrecional de concederlo.

Otra referencia al tema en el ámbito universal es la Declaración sobre Asilo Territorial, es la Resolución 2312 (XXII) de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas del 14 de diciembre de 1967, al señalar que el asilo, tal como se insertó en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, es un acto

---

<sup>38</sup> Esta última limitación impuesta a los Estados para otorgar el asilo no está contemplada en las convenciones americanas de asilo que analizaremos en el siguiente Capítulo.

pacífico y humanitario y por lo tanto, nunca ha de ser considerado como inamistoso por otros Estados, además, recomienda que sin perjuicio de los instrumentos existentes que tratan sobre asilo y que tienen que ver con el estatuto de los refugiados y los apátridas, los Estados deberían regirse por ciertos principios básicos en lo que se refiere al asilo territorial. Su artículo 1° señala:

- El asilo concedido por un Estado, en el 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.
- No podrá invocar el derecho de buscar asilo, o disfrutar de éste, ninguna persona respecto de la cual existan motivos fundados para considerar que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos.
- Corresponderá al Estado que concede el asilo calificar la causas que lo motiven.

Del análisis del artículo citado es posible concluir lo siguiente:

- El otorgamiento del asilo es un derecho de los Estados en ejercicio de su soberanía.

- El asilo sólo se puede conceder a personas perseguidas o que luchan contra el colonialismo, cuando no se sospeche fundamentalmente que hayan cometido delito del orden común o realizado, actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas y, por último, que no hayan cometido delitos contra la paz, de guerra o contra la humanidad. Estas dos últimas causas excluyentes se encaminan a evitar actos de terroristas y no se incluyen en las convenciones americanas.
- La calificación de las causas corresponde al Estado asilante, aunque no se señalan criterios al respecto.

Una parte interesante del instrumento es el artículo 2º, párrafo 2º, en donde se indica que si un Estado encuentra dificultad en conceder o en continuar con el asilo, los Estados individual o conjuntamente, o a través de las Naciones Unidas deberían considerar, en un espíritu de solidaridad internacional, medidas apropiadas para aligerar la carga de ese Estado.

El artículo 3º señala la disposición quizás más importante, o sea el principio de *non refoulement*, y que se deriva del artículo 33 de la Convención de Refugiados de 1951, es decir, el principio de que debe evitarse el regreso forzado del refugiado a su Estado, donde puede quedar sujeto a persecución. Sólo por razones muy poderosas de seguridad nacional o para salvaguarda de la población, o bien en el caso de una llegada masiva de refugiados, podría excepcionalmente admitirse el retorno.

Es importante volver atrás, a la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951, año en que ocurrieron condiciones especiales de un número considerable de personas desplazadas y de refugiados, y que por lo mismo se justificaba la adopción de un instrumento de tanta relevancia. El ambiente era bastante receptivo para ello, por lo que sólo dos años duró su discusión. Sin duda la parte más relevante de esta Convención es el artículo relativo a la devolución del asilado<sup>39</sup>, disposición que no admite reserva alguna. El tiempo se ha encargado de precisar el concepto de expulsión en relación con el retorno forzado y refugiado, así, el *refoulement* o devolución forzada corresponde al caso de que el refugiado ha entrado o está presente en el territorio, legalmente o no. Además debe entenderse la regla en el sentido de que tampoco el refugiado debe ser enviado a un país en el cual pudiera sufrir el peligro de una persecución. Como se observa, esta disposición es bastante similar al artículo 33 de la Declaración de 1967. Actualmente se reconoce que el *non refoulement* es un principio generalmente aceptado, y ésta es posiblemente la conquista más señalada en este proceso evolutivo del asilo territorial.

Debe mencionarse el Proyecto de Convenio sobre Asilo de 1971, preparado por un grupo de expertos privados en Bellagio, que en realidad es un tratado multilateral sobre asilo territorial. Sin embargo, la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de su resolución 3272/29 de 10 de diciembre de 1974, lo turnó a un grupo de expertos gubernamentales, que se reunieron en Ginebra en 1975, quienes encontraron radical el texto, sobre todo la parte de admisión de refugiados, y requirieron que se usara la frase menos comprometedor de que "los Estados

---

<sup>39</sup> Artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

emplearían sus mejores esfuerzos” para asegurar que a las personas que solicitaran el asilo no les fuera negada la entrada en el territorio.

El Proyecto de los expertos de las Naciones Unidas, afirma la naturaleza permanentemente teórica del asilo y abre la puerta al asilo temporal o transitorio y de esa manera el Estado se protege contra el flujo inesperado o probablemente considerable de refugiados que podrían poner en peligro el equilibrio político, o las tendencias demográficas, a los aspectos sociales y económicos del país de que se trata.

El Proyecto de Convención representa un progreso bastante satisfactorio y abre nuevos aspectos para encontrar soluciones a un problema humanitario que se eleva a proporciones mundiales. Sería deseable que se encontrara un compromiso y un equilibrio entre las diversas exigencias que provoca esta institución, que en apariencia entran en conflicto una con otra, más de lo que en realidad ocurre. La Convención proyectada podría representar ese camino de un medio y si encuentra un suficiente número de aceptantes, se resolverían muchos de los problemas existentes.

Las asociaciones científicas universales dedicadas al derecho de gentes han hecho esfuerzos también para hacer progresar el asilo territorial, es por ello que el Instituto de Derecho Internacional, desde 1950, pronunció una resolución referente a que todo Estado que en cumplimiento de sus deberes humanitarios conceda asilo en su territorio, no incurre por esa causa en ninguna responsabilidad internacional.

El asilo territorial, a diferencia del asilo diplomático, se funda en la soberanía del Estado que recibe al asilado dentro de su territorio, en tanto que en el caso del asilo diplomático éste constituye una derogación a la soberanía del Estado del nacional asilado.

## **2.5.- PRINCIPIOS RECTORES DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS**

### **2.5.1.- Antecedentes**

Los Principios Rectores son, en gran medida, el resultado de las conclusiones de un detallado estudio titulado *Compilación y análisis de normas jurídicas*, preparado por un grupo de expertos jurídicos dirigido por el señor Francis Deng, que fue presentado a la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en 1996. La finalidad del estudio era determinar hasta qué punto la normativa internacional de derechos humanos, el derecho internacional humanitario y, por analogía, el derecho de los refugiados satisfacía las necesidades básicas de los desplazados internos en tres situaciones reconocidas de derecho internacional. Estas situaciones, que abarcan la mayoría de los casos de desplazamiento interno, son:

- Situaciones de tensiones y de disturbios, o desastres en que es aplicable el derecho de los derechos humanos,
- Situaciones de conflicto armado no internacional en las que rigen los principios básicos del derecho humanitario y muchas garantías relativas a los derechos humanos, y
- Situaciones de conflicto armado entre Estados, en que las disposiciones pormenorizadas del derecho humanitario son primordialmente operacionales y son aplicables muchas normas fundamentales de derechos humanos.

### **2.5.2.- Definición**

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos son 30 cuyo ámbito es global. En ellos se identifican derechos y garantías claves para la protección de las personas contra los desplazamientos forzados, así como para protegerlas y asistirles tanto durante los desplazamientos como durante su regreso, reasentamiento y reintegración. De conformidad con estos principios, son personas desplazadas:

*“las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de derechos*

*humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.*<sup>40</sup>

Como se destaca en el documento antes citado, los Principios Rectores reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional<sup>41</sup>. De hecho, muchos de ellos, particularmente los relativos a la protección durante los desplazamientos, son esencialmente declaratorios del derecho consuetudinario.

La mayor parte de los principios combinan normas y principios del derecho humanitario con garantías claves relativas a los derechos humanos, lo cual pone de manifiesto la finalidad de ambos cuerpos de derecho, o sea, salvaguardar la vida y dignidad humanas. Muchos de los principios se basan, o son casi transcripciones textuales de disposiciones que figuran, en tratados de derecho humanitario y de derechos humanos<sup>42</sup>. Además, los principios relativos al regreso, al reasentamiento y a la reintegración fueron inspirados por el derecho de los refugiados y reflejan ciertos principios básicos del mismo.

---

<sup>40</sup> Numeral 2 de la Introducción de los Principios Rectores de los desplazamientos internos.

<sup>41</sup> Numeral 3 de la Introducción de los Principios Rectores de los desplazamientos internos.

<sup>42</sup> Algunas de estas disposiciones ya fueron analizadas en el presente capítulo y corresponden principalmente, a aspectos de protección, garantías mínimas y reintegración a su territorio.

Es importante hacer resaltar que estos principios no alteran, reemplazan o modifican el derecho internacional vigente o los derechos que se otorgan a los individuos de conformidad con el derecho nacional. Más bien están concebidos, en gran medida, para saber cómo ha de interpretarse y aplicarse el derecho durante todas las fases del desplazamiento. Con lo cual exhorta a todas las autoridades y agentes internacionales a que respeten sus obligaciones de conformidad con el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario; la finalidad de los principios también es prevenir y evitar las condiciones que puedan dar lugar a desplazamientos en el futuro.

### **2.5.3.- Principios Rectores de los Desplazamientos Internos**

Los Principios Rectores son un documento importante del que deseamos comentar algunos aspectos en concreto. Así podemos establecer que en general, se puede concebir la protección de la persona humana en función de:

- situaciones o,
- categorías de personas.

En el primer caso, se protegería a personas que se enfrentan a determinadas situaciones. Por ejemplo, el derecho humanitario que se aplica a los conflictos armados, internacionales o internos, permite prestar a las personas afectadas

una protección elaborada que responde a necesidades específicas de las situaciones cubiertas. En este tipo de situaciones, algunas categorías de personas pueden, a su vez, beneficiarse de una protección especial. Tal es el caso, por ejemplo, de los prisioneros de guerra y de los habitantes de un territorio ocupado.

En segundo lugar, se puede plantear la protección de determinadas categorías de personas que se encuentren en situaciones muy variadas. Es el caso, en particular, de la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta perspectiva tiene la ventaja de centrar la protección sobre una categoría de personas en general, sea cual fuere la situación en que se encuentren. No obstante, puede no abarcar todas las necesidades de protección. De hecho, resultaría imposible recoger de manera exhaustiva todas las normas por las que se regulan las distintas situaciones.

Los Principios Rectores pertenecen a la segunda categoría. La gran ventaja del documento consiste en que cubre necesidades muy variadas generadas por situaciones diversas. No obstante, hay que tener presente el peligro de quedarse por debajo de la protección que brindan los distintos instrumentos del derecho internacional.

### **2.5.3.1.- Definición de persona desplazada**

La introducción de los Principios Rectores contiene una definición muy amplia de "persona desplazada". No confiere estatuto jurídico alguno, pero es útil para delimitar fácilmente el ámbito de aplicación del documento. Por muy digno de elogio que sea este intento, entraña el peligro de limitar el alcance de la protección otorgada a la población civil, ya que, como hemos mencionado anteriormente, una "persona desplazada" en un conflicto armado forma parte de la población civil, al margen de que esté o no desplazada.

Tomemos como ejemplo a una persona cuya identidad se atenga a la definición contenida en los Principios Rectores y por no haber quedado claro el motivo de su desplazamiento; podría quedar fuera del ámbito de aplicación de esos principios incluso amparándola el derecho humanitario.

Al poner de relieve, en el Principio 1, que las personas desplazadas se encuentran en pie de igualdad con el resto de la población del país, la finalidad de los principios Rectores es tratar de contestar a esta crítica. Por consiguiente, hay que abstenerse de sacar conclusiones apresuradas cuando se interpreta la definición de la persona desplazada.

### **2.5.3.2.- Ámbito cubierto por los Principios Rectores**

El documento cubre la problemática del desplazamiento interno de manera exhaustiva. En realidad, se abordan las distintas fases y facetas del desplazamiento: protección debida a las personas desplazadas, asistencia y, por último, su regreso y su reintegración.

Hay que celebrar que en el documento se trate igualmente el tema de la prevención del desplazamiento y se recuerde la necesidad de respetar y de hacer respetar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario<sup>43</sup>.

### **2.5.3.3.- Naturaleza jurídica de los Principios Rectores**

El objetivo de los Principios Rectores no consiste en modificar o sustituir el derecho existente, tal como se dispone en el Principio 2, párrafo 2:

*"Estos Principios no podrán ser interpretados de una forma que limite, modifique o menoscabe las disposiciones de cualquier instrumento*

---

<sup>43</sup> Principio 5: "Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les importe el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas."

*internacional de derechos humanos o de derecho humanitario o los derechos concedidos a la persona por el derecho interno..."*

No hay que perder de vista que el documento contiene numerosas normas que forman parte del derecho existente y que sí son jurídicamente vinculantes. Luego es primordial que, cuando así sea, se recuerde y se invoque, en primer lugar, la norma vinculante. En los conflictos armados, por ejemplo, se invocarán las normas detalladas del derecho internacional humanitario. Aunque, por otro lado, conviene señalar que los Principios Rectores contemplan aspectos que estas normas de Derecho Internacional Humanitario no reconocen y que, por lo tanto, no resultan vinculantes para los Estados, por ejemplo en caso de no aplicación del Derecho Humanitario a situaciones de violencia generalizada dentro de un Estado, por lo que resulta necesaria su regulación, como más adelante se analizará detenidamente.

#### **2.5.3.4.- Destinatarios de los Principios Rectores**

En la introducción de los Principios Rectores se menciona a sus destinatarios. Se trata, ante todo, de los Estados, los grupos de oposición armados, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y el representante del Secretario General de Organización de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los desplazados internos en el desempeño de su cometido.

Aunque es cierto que el documento puede ser útil para las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y para el representante del Secretario General, es obvio que los Principios Rectores están ante todo destinados a los Gobiernos, así como a los grupos de oposición armados que, también, están obligados por el derecho internacional. A ellos incumbe el respeto del derecho humanitario, que cumple una función de primer orden en materia de desplazamiento de población. En el Principio 3 se afirma, de manera más general, que el primer deber del Estado es ofrecer protección y asistencia a las personas desplazadas<sup>44</sup>.

Los Principios Rectores podrán, no obstante, ser útiles a las organizaciones internacionales cuando el derecho humanitario no contenga una respuesta precisa a las necesidades comprobadas, por ejemplo, respecto del regreso de las personas desplazadas, en condiciones dignas y seguras. Podrían, igualmente, resultar muy útiles en situaciones no cubiertas por el derecho internacional humanitario, como las de disturbio o de violencia esporádica.

#### **2.5.3.5.- Principio de no discriminación**

Los Principios Rectores se fundan en la no discriminación mencionado particularmente en los principios 1, 2, 4, 13, 22 y 29 del texto y que señalan, respectivamente:

---

<sup>44</sup> Principio 3, numeral 1: "Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción."

*"1. Los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos.*

*..."*

*"1. Estos Principios se aplicarán sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, nacimiento o cualquier otro criterio similar.*

*..."*

*"...*

*2. Los desplazados internos disfrutarán de protección contra las prácticas discriminatorias de alistamiento en fuerzas o grupos armados como resultado de su desplazamiento. En particular, se prohibirán en toda circunstancia las prácticas crueles, inhumanas o degradantes que obliguen a los desplazados a alistarse o castiguen a quienes lo hagan."*

*“1. No se harán entre los desplazados internos, con independencia de que vivan o no en campamentos, distinciones basadas en su desplazamiento...”*

*“1. Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento...”*

En este sentido, resulta importante señalar que el principio de no discriminación es la piedra angular tanto de los derechos humanos como del derecho humanitario.

#### **2.5.3.6- Protección de las mujeres y de los niños**

En los Principios Rectores se reserva, con toda justicia, un lugar importante a la protección de las mujeres y de los niños como personas especialmente vulnerables. Así lo señala el Principio 4 que establece:

*“...*

*2. Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos*

*pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas discapacitadas y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales.”*

Tras el enunciado de lo que podríamos considerar como la norma general de la protección a niños y mujeres, se abordan el reclutamiento de niños en las fuerzas armadas y su participación en las hostilidades a saber:

*“1. Los niños desplazados no serán alistados en ningún caso ni se les permitirá que participen en las hostilidades.*

...<sup>45</sup>

Así mismo, se hace referencia al derecho de los niños desplazados de la educación, como a continuación se señala:

*“1. Toda persona tiene derecho a la educación.*

---

<sup>45</sup> Principio 13 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

*2. Para dar efecto a este derecho las autoridades competentes se asegurarán de que los desplazados internos, en particular los niños desplazados, reciban una educación gratuita y obligatoria...*<sup>46</sup>

En este sentido, las mujeres son objeto de especial atención, fundamentalmente en los ámbitos de salud y de educación, como se señala en los Principios 19 y 23, respectivamente y que a continuación se transcriben:

“ ...

*Se prestará especial atención a las necesidades sanitarias de la mujer, incluido su acceso a los servicios de atención médica para la mujer, en particular los servicios de salud reproductiva, y al asesoramiento adecuado de las víctimas de abusos sexuales y de otra índole.”*

“ ...

*3. Se harán esfuerzos especiales por conseguir la plena e igual participación de mujeres y niñas en los programas educativos.*

---

<sup>46</sup> Principio 23 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

*4. Tan pronto como las condiciones lo permitan, los servicios de educación y formación se pondrán a disposición de los desplazados internos, en particular adolescentes y mujeres; con independencia de que vivan o no en campamentos.”*

#### **2.5.3.7.- Restablecimiento de las relaciones familiares**

Los Principios 16 y 17 se refieren a las personas desaparecidas y a la reunificación de familias separadas. Se menciona el derecho de las personas desplazadas a ser informadas acerca de la suerte corrida por sus parientes próximos declarados desaparecidos y a ser reunificadas tan pronto como sea posible. En ambos casos se dispone que las autoridades pertinentes cooperarán con las organizaciones que desempeñan estas tareas.

#### **2.5.3.8.- Asistencia y protección**

Un capítulo entero del documento que abarca los Principios 24 a 27, se inspira en el derecho humanitario por lo que se refiere a la distribución de socorros, de manera imparcial, para la población civil. Así, se recuerda que no se pueden considerar los ofrecimientos de servicios de las organizaciones humanitarias como una injerencia

en los asuntos internos del Estado, ni rechazarlos arbitrariamente, como lo señala el Principio 24 que a continuación se transcribe:

“... ”

*2. No se desviará la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos, ni siquiera por razones políticas o militares.”*

Los Principios Rectores contienen, asimismo, consideraciones cuya finalidad es proteger mejor a las personas desplazadas. De ahí que en el Principio 27 se establezca:

*“En el momento de proporcionar la asistencia, las organizaciones humanitarias internacionales... prestarán la debida consideración a la protección de las necesidades y derechos humanos de los desplazados internos y adoptarán las medidas oportunas a este respecto...”*

Hay que recalcar que existe una estrecha relación entre la asistencia y la protección, ya que si una acción se limitara estrictamente a la distribución de socorros no sería realmente completa. En la práctica, la asistencia es a menudo un medio de protección.

### 2.5.3.9.- Derecho a abandonar su país

En los principios Rectores se estipula que toda persona tiene derecho a abandonar su país, en especial para solicitar asilo en otro país:

“... ”

*...En particular, estos principios no afectarán al derecho de solicitar y obtener asilo en otros países.”<sup>47</sup>*

*“Los desplazados internos tienen derecho a:*

... ”

*c) solicitar asilo en otro país...”<sup>48</sup>*

Lo anterior es importante, ya que consideramos que la figura del asilo resulta ser totalmente independiente del refugio y del desplazamiento, al resultar como alternativa para que estas personas abandonen la condición en la que se encuentran.

---

<sup>47</sup> Principio 2 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

<sup>48</sup> Principio 15 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Es importante señalar que, en ocasiones se tiende a olvidar que la huida al extranjero es una alternativa que, en algunos casos, puede salvar vidas. Este derecho es tanto más crucial si se comprueba, en ocasiones, que al evitar los desplazamientos lo que se pretende es que no haya refugiados.

#### **2.5.3.10.- Regreso de las personas desplazadas**

Todo un capítulo de los Principios Rectores, que abarca de los Principios 28 a 30, versa sobre el regreso de las personas desplazadas. Este aspecto merece una atención especial ya que, en la práctica, se le relega a menudo a un segundo plano. El documento se inspira en el principio de repatriación voluntaria, regulado en el derecho de los refugiados. Se recuerda el principio del derecho de los desplazados internos a regresar a su hogar en condiciones seguras y dignas, y que las autoridades competentes tienen el deber de asistirlos. Las autoridades competentes ayudarán, igualmente, a los desplazados a recobrar las propiedades y posesiones que hayan abandonado o, cuando esto no sea posible, a recibir una indemnización equitativa u otra forma de reparación.

Por otra parte, en el Principio 15 se reafirma lo equivalente al principio de no devolución: se protege expresamente a los desplazados internos contra el regreso o el reasentamiento forzado en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y/o salud estén en peligro.

## CONCLUSIONES

Una vez analizado el segundo capítulo de nuestra investigación podemos concluir lo siguiente:

- 1.- El Derecho Internacional Humanitario es una rama del Derecho Internacional Público, aplicable a los conflictos armados internacionales y no internacionales, por medio del cual se garantiza el respeto a la persona humana en medio de las especiales exigencias y circunstancias militares y de orden público que ponen en peligro sus derechos básicos.
- 2.- El núcleo del Derecho Internacional Humanitario se encuentra en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977, sólo se aplica en caso de conflicto armado, no cubre las situaciones de tensiones internas ni de disturbios interiores, aplica por igual a todas las partes, sin tener en cuenta quién lo inició.
- 3.- La relación existente entre la problemática del desplazamiento interno, los refugiados y el Derecho Internacional Humanitario, radica en que las personas desplazadas en el interior de su país o refugiadas, por ser víctimas de un conflicto armado, están protegidas por este derecho, ya que dichos conflictos armados son causa importante de desplazamiento y refugio. En este sentido, el Derecho Internacional Humanitario pretende prevenir los desplazamientos de personas mediante el respeto de las normas del Derecho Humanitario.

- 4.- El Derecho de los Derechos Humanos es el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y protecciones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los mecanismos de garantías de todas ellas que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente.
  
- 5.- Los Derechos Humanos comprenden cuatro grandes grupos de derechos expresa y generalmente reconocidos por las constituciones de la gran mayoría de los países, así como por los más importantes instrumentos internacionales de carácter general sobre la materia, tales grupos son: los Derechos Civiles, Derechos Políticos, Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y los Derechos de la Tercera Generación.
  
- 6.- Las figuras del refugio y los desplazados conllevan una estrecha relación con el Derecho de los Derechos Humanos, pues éste representa las garantías mínimas que tienen todos los seres humanos independientemente de su raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, entre otros, y por tanto deben ser aplicados a todas las personas refugiadas y desplazadas sin distinción alguna.
  
- 7.- El Derecho de los Refugiados es una rama del Derecho Internacional Público que se encarga de brindar protección a las personas habitantes de un lugar o un país determinado que han buscado arraigo en otra parte, en razón de las causas establecidas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo Adicional.

- 8.- La Convención de 1951, constituye un auténtico código de los derechos básicos del refugiado, y junto con el Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, establece las normas de un régimen de protección al dotar a los refugiados de un estatuto determinado y después, suplir la ausencia de protección nacional; entre los derechos que se consagran por este régimen se encuentran el de no devolución, el de no extradición y el de no expulsión, así como el de no rechazo en la frontera, que es una forma particular de asilo temporal.
- 9.- A nivel universal no existe instrumento alguno que regule la figura del Asilo y sólo existen menciones menores en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la que los contempla como un derecho, es decir, el derecho de buscar y disfrutar en cualquier país del asilo, no así el de obtenerlo, situación que sólo compete al Estado al cual se solicita, y es sólo éste quien al ejercer su potestad determina el otorgarlo o no.
- 10.- Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos son treinta principios cuyo ámbito es global e identifican derechos y garantías claves para la protección de las personas contra los desplazamientos forzados, así como para protegerlos y asistirlos tanto durante los desplazamientos, como durante su regreso, reasentamiento y reintegración, éstos reflejan y no contradicen la normatividad internacional de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, y reflejan ciertos principios básicos del Derecho de los Refugiados.

### CAPITULO III.- ANALISIS JURÍDICO DE LAS FIGURAS DEL DESPLAZADO, REFUGIADO Y ASILADO EN AMÉRICA LATINA

#### 3.1.-ASILO

El concepto legal del asilo se remonta a 1889. Un capítulo entero del Tratado de Montevideo sobre Derecho Penal Internacional, firmado el 23 de enero de 1889, esta dedicado al asilo<sup>49</sup>. En dicho documento, el asilo es afirmado como un derecho inviolable de aquellas personas que son perseguidas por sus opiniones políticas. Este tratado reflejó la inestabilidad política de América Latina en ese momento y la necesidad de proteger a las víctimas ineludibles de la persecución política.

Después del Tratado de Montevideo sobre Derecho Penal Internacional aparecieron una serie de Convenciones regionales que trataron el tema de manera específica<sup>50</sup>; así, se refirieron tanto al asilo territorial como al asilo diplomático.

En este sentido, el asilo territorial se refiere a aquellas personas que solicitan refugio cuando se encuentran físicamente dentro del país que les concede el asilo. El asilo diplomático se refiere a aquellas personas que solicitan asilo en una Embajada extranjera u otra propiedad mientras se encuentran en su propio país.

---

<sup>49</sup> Tratado de Montevideo sobre Derecho Penal Internacional, artículos 15 a 18.

<sup>50</sup> Las Convenciones concluyeron en febrero de 1928 en La Habana, diciembre de 1933 y marzo de 1940 en Montevideo, marzo de 1954 en Caracas, y noviembre de 1969 en Costa Rica.

El Tratado sobre Asilo y Refugio Político de 1939 fue el primero en distinguir entre los dos tipos de asilo. En dicho tratado se articula el significado del asilo diplomático en su primer capítulo<sup>51</sup> y el asilo territorial en su segundo capítulo<sup>52</sup>. La diferencia se mantuvo en la Décima Conferencia Internacional del 28 de marzo de 1954, que aprobó tanto la Convención sobre Asilo Territorial, así como la Convención sobre Asilo Diplomático; ambas se consideran los instrumentos más perfectos en la materia.

La Convención sobre Asilo Territorial del 28 de marzo de 1954 consta de 15 artículos y establece que el otorgamiento del asilo es un derecho que corresponde al Estado en el ejercicio de su soberanía<sup>53</sup>; además, señala a la comisión de delitos políticos como causa o motivo por el cual es procedente otorgar el asilo territorial<sup>54</sup>.

La Convención sobre Asilo Territorial, a diferencia de las que le antecedieron aclara que tanto la calificación del delito como la apreciación de las pruebas corresponde al Estado asilante, independientemente de que las pruebas sean presentadas por el Estado que requiere al asilado<sup>55</sup>.

La Convención sobre Asilo Diplomático del 28 de marzo de 1954 define al asilo diplomático como aquel que se otorga en legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares. Para tales efectos se entiende por legación toda

---

<sup>51</sup> Artículos 1 a 10 del Tratado sobre Asilo y Refugio Político.

<sup>52</sup> Artículos 12 a 15 del Tratado sobre Asilo y Refugio Político.

<sup>53</sup> Artículo I de la Convención sobre Asilo Territorial.

<sup>54</sup> Artículo II de la Convención sobre Asilo Territorial.

<sup>55</sup> Artículo XI de la Convención sobre Asilo Territorial.

la sede de la misión, la residencia de los jefes de la misión y los locales habilitados por ellos cuando el número de asilados exceda de la capacidad normal de los edificios<sup>56</sup>.

Los requisitos para otorgar el asilo diplomático son los siguientes:

- Que la persecución obedezca a la comisión de delitos políticos, y
- Que sea una situación de emergencia. La apreciación de la urgencia corresponde al Estado asilante; aun así, se entiende como casos de urgencia aquellos en los cuales se encuentra en peligro la vida o la libertad del perseguido.

No es lícito conceder asilo diplomático a los inculcados, a los procesados en forma ante los tribunales competentes por delitos comunes, ni a los que, una vez condenados por la comisión de tales delitos, no hayan cumplido con las penas impuestas.

En dicha Convención al igual que en la Convención sobre Asilo Territorial, se expresa claramente que el otorgamiento del asilo es un acto discrecional del Estado en ejercicio de su soberanía y se establece de forma clara que la calificación de los hechos que motivan el asilo corresponde al Estado asilante<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Artículo I de la Convención sobre Asilo Diplomático.

<sup>57</sup> Artículo IV de la Convención sobre Asilo Diplomático.

### **3.1.1.- Asilo, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados**

Tal como lo definen las convenciones latinoamericanas, el asilo territorial es más limitado en su aplicación que el concepto de refugio enunciado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. A pesar de que ambos conceptos comparten la misma premisa, especialmente la protección de los individuos perseguidos, las convenciones latinoamericanas circunscribieron los derechos de asilo para aquellas personas perseguidas por razones políticas.

Los instrumentos latinoamericanos fueron diseñados para responder a los casos individuales bajo circunstancias muy específicas y no están dirigidos a un cuerpo colectivo. Este fenómeno se debe a que América Latina, a diferencia de Asia y África, no había experimentado una guerra civil generalizada donde familias enteras o grupos étnicos tuvieran que huir en busca de refugio. Sin embargo, con el aumento del número de personas que huyeron de los países del Caribe en los años sesenta y con la agitación política en el cono sur del Continente Americano en los años setenta, la región se enfrentó por primera vez con el fenómeno de los desplazamientos internos y externos de población.

Los países latinoamericanos se dieron cuenta de la necesidad de complementar la generosa tradición de asilo con el apego a la definición de refugiado internacionalmente aceptada en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Asimismo, los expertos en el tema de refugiados opinaron que la definición del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados

era más precisa y que presentaba una oportunidad para enfocar, de una manera más adecuada, los problemas y las necesidades originadas por las nuevas oleadas de personas desplazadas.

A pesar de los requerimientos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de un "temor de persecución bien fundamentado", ella todavía presenta una interpretación más flexible que los instrumentos regionales de asilo, los cuales demandan una prueba de persecución actual o anticipada. Así, la definición más reciente también considera otros motivos de persecución, tales como raza y religión, y permite que más individuos que sufren una verdadera persecución sean considerados como refugiados.

Como respuesta al grave problema de refugiados en la región, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados estableció oficinas regionales en América Latina en la segunda parte de los años sesenta. Si bien, en ese momento los países de acogida mostraron una resistencia inicial para aceptar las definiciones de refugiado de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, pronto se dieron cuenta que ésta, aún cuando resultaba más amplia que la normalmente utilizada en la región, era inadecuada en el trato de los muchos miles de individuos que involuntariamente escapaban de la violencia generalizada y de las situaciones opresoras en América Central.

Finalmente, se llegó al acuerdo de que existía la necesidad de consolidar, hasta donde fuera posible, las normas legales del asilo y del derecho de refugiados a la realidad de la situación regional.<sup>58</sup>

## **3.2.- REFUGIADOS**

### **3.2.1.- La Crisis Centroamericana**

La tradición latinoamericana en materia de asilo fue puesta a prueba en la década de los años ochenta. El estallido de violencia a lo largo de la región centroamericana forzó a centenares de miles de personas a abandonar sus hogares y las medidas de asilo establecidas fueron desacertadas en el manejo del desplazamiento regional masivo. Los tratados interamericanos de asilo no previeron un desplazamiento sin precedente; en ellos, la asistencia no era ningún problema, ya que el sistema regional de asilo se estableció para beneficiar a los individuos cuya sobrevivencia no estaba en juego y cuyos gastos en la comunidad de acogida fueran respaldados fácilmente.

De igual manera, la repatriación voluntaria no formó parte del sistema de asilo pues se esperaba que los asilados retornarían a sus países de origen una vez que la causa de persecución desapareciera.

---

<sup>58</sup> Véase, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Asilo y Protección Internacional en América Latina, México 1982, pg. 65.

Aún la definición de refugiado “extendida” y más precisa de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, era muy rígida para definir, en forma adecuada, el tipo de desplazamiento externo originado por el éxodo masivo centroamericano.

Las características de los nuevos refugiados también eran problemáticas. Estas no correspondían a individuos con un alto perfil o de conocida influencia social, como fue el caso hasta los años setenta, las leyes de asilo en la región se habían formulado de acuerdo a estas características.

Los refugiados ya no procedían fundamentalmente de los centros urbanos; ni tampoco eran miembros representantes de la élite social o política como eran los políticos, los líderes de los trabajadores o los intelectuales que habían huido de lo que ellos consideraban como regímenes represivos.

La nueva ola de solicitantes de asilo centroamericanos estaba constituida, en su mayoría, por personas de las zonas rurales y de diferentes etnias, quienes se concentraron en áreas remotas que bordeaban su país de origen. Estas circunstancias no tenían precedente en la región. Los países centroamericanos y México tuvieron que revitalizar su inveterada tradición de asilo para tratar, de manera humana, con esta situación crítica de víctimas inesperadas. Estas víctimas eran en su mayoría, campesinos que no se ajustaban al modelo estereotípico de un asilado en el contexto latinoamericano tradicional.

### **3.2.2.- Coloquio sobre asilo y protección Internacional de Refugiados en América Latina**

La crisis centroamericana, que creó serios problemas tanto a las personas desplazadas como a los Estados que trataban de absorberlos, reunió en mayo de 1981 a las naciones interesadas en un coloquio en la Ciudad de México.

Este coloquio fue celebrado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, en cooperación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, y bajo los auspicios de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

El propósito principal de este "Coloquio sobre asilo y protección Internacional de Refugiados en América Latina" fue discutir los problemas más delicados e inmediatos presentados por la crisis regional en América Central, así como examinar las insuficiencias del Derecho Internacional de los Refugiados y la respectiva legislación nacional del refugiado, para presentar conclusiones y recomendaciones para la acción futura.

Dentro de las más importantes determinaciones del coloquio, se destaca la conclusión número 4, que afirma lo siguiente:

*"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 derechos humanos, o acontecimientos que alteren seriamente el orden público, en todo o en parte del territorio del país de origen.*<sup>59</sup>

En este sentido se especificó la necesidad de una definición de refugiado más global para enfrentar las consecuencias del rápido deterioro de la situación, así se reiteró el lenguaje 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<sup>60</sup> y agregó elementos adicionales a la definición de refugiado. Resulta significativa que la definición de refugiado más amplia propuesta en el Coloquio de 1981 no estaba restringida a América Central, sino que estaba abierta para toda América Latina.

Cabe aclarar, que el Coloquio de 1981 hizo varias determinaciones importantes como el reconocimiento de que el derecho de asilo aún estaba en evolución y que su aplicación no podía dejarse en el vacío. Además, señaló que una de las maneras de concretar este derecho era la tradición, las circunstancias sociales y políticas de una región y la respuesta pragmática a estas circunstancias por parte de

---

<sup>59</sup> Conclusiones y Recomendaciones del Coloquio de Ciudad de México de 1981. En *Asilo y Protección Internacional*, pg. 206. Aunque el Coloquio fue convocado para enfrentar el problema de la crisis centroamericana de los refugiados, la definición ampliada de refugiado, que parece haberse derivado 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 de 1969, fue sugerida para toda América Latina.

<sup>60</sup> A principios de los años sesenta, la Organización de la Unidad Africana comprendió que los éxodos masivos de individuos dentro del Continente Africano que se vivían en ese momento, requerían de una definición de refugiado regional, independiente y más amplia que la definición aceptada internacionalmente (la establecida por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados). Esta nueva definición fue adoptada en la Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, en 1969. Dicha definición considera como refugiados no sólo a los individuos que dejaron su país de origen por causa de persecución, sino también aquellos que se vieron obligados a salir "debido a la agresión externa, la ocupación, la dominación extranjera, o a eventos que alteraban seriamente el orden público, ya sea en parte o en todo su país de origen o nacionalidad".

los países de acogida. El Coloquio también determinó que la realidad del refugiado regional había sobrepasado la capacidad del marco legal existente.

No obstante lo anterior, en el contexto de América Latina, particularmente América Central, la práctica ha demostrado que la “condición de refugiado” no necesariamente vincula el otorgamiento de los derechos individuales enunciados en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aún en aquellos países signatarios de esta Convención. Ello indica a los Estados la incuestionable necesidad de la protección internacional para aquellas personas en busca de asilo.

Hasta donde la protección se refiere, no se hace distinción alguna entre refugiados “definición más amplia” y refugiados “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”. Por otra parte, a pesar de que los Estados signatarios generalmente no extienden todos los derechos individuales enunciados en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, existe la presunción de que todos los refugiados, ya sea dentro de la “Convención” o de la “definición más amplia”, tienen ciertos derechos básicos, por ejemplo el derecho a trabajar o el derecho a la educación que los Estados les conceden siempre y cuando les sea factible hacerlo.

### **3.2.3.- Declaración de Cartagena sobre Refugiados**

En la medida en que la situación de desplazamiento se volvió más crónica a principios de la década de los ochenta, se convino en celebrar otra reunión regional en noviembre de 1984, en Cartagena de Indias, Colombia. Del 19 al 22 de noviembre,

expertos y representantes de diez gobiernos (Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela) se reunieron y celebraron el “Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios”. El Coloquio fue auspiciado por la Universidad de Cartagena, el Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y el Gobierno de Colombia.

Los participantes al Coloquio de Cartagena buscaban adaptar el sistema global a la situación regional, así como lograr una mayor coordinación con el sistema de asilo interamericano existente. De este modo, reconocieron la complementariedad de ambos sistemas de protección.

Así, como documento final de dicho coloquio surgió la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 22 de noviembre de 1984, que se extiende considerablemente más allá de sus alcances originales, ya que constituye una reflexión académica y una recomendación de principios, que demanda considerar la situación objetiva en el país de origen y la situación particular de la persona o grupos de personas que solicitan protección como refugiados. Esta Declaración establece que:

*“Tercera ... 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 del 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.”*

La definición implica que aquellos que requieren ser protegidos tengan dos características: por un lado que la amenaza a la vida, seguridad o libertad exista y, por otro lado, que dicha amenaza sea el resultado de una de las siguientes causas: la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internacionales, las violaciones masivas de los derechos humanos, o circunstancias que alteren seriamente el orden público. Es, por lo tanto, un enfoque bastante humanitario y pragmático, que deja en un segundo plano el concepto de la persecución individual y enfatiza criterios objetivos.

A diferencia 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, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados no tenía la intención de ser un instrumento obligatorio sino que, reflejaba las aspiraciones de sus autores sobre el tema de los refugiados.

Por lo que respecta a la definición de refugiado, sencillamente concluía que era necesario ampliar el concepto. Los Estados de la región podrían aceptar o no la definición ampliada; sin embargo, a través de los años, y debido a su aceptación y aplicación por parte de distintos Estados, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados ha logrado tener una fuerza de persuasión importante.

### **3.2.3.1.- Elementos de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados**

La Declaración de Cartagena sobre Refugiados 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 a arresto arbitrario o a la tortura, según el Derecho Internacional.

En este sentido, la primera de las dos características de la definición ampliada contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, señalada en párrafos que anteceden, se cumple, por consiguiente, cuando en un momento determinado existe una amenaza a alguno de estos derechos.

Por otro lado, cuatro de los cinco elementos incluidos en la definición regional de refugiados de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, a saber: la violencia generalizada, la agresión externa, los conflictos internos y otras circunstancias que perturben seriamente el orden público, reflejan el hecho que los conflictos que enfrentan varios de los Estados americanos 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.

En primer lugar, los conflictos armados internacionales a los que se refieren los Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo Adicional I de 1977 que incluyen todos los casos de guerra declarada o cualquier otro conflicto armado que pueda surgir entre dos o más partes, aún si el Estado de guerra no es reconocido por una de ellas. 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.

En segundo lugar, el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo Adicional II de 1977 se refiere a los conflictos armados no internacionales. El Protocolo Adicional II, sin modificar las condiciones y aplicaciones existentes del artículo 3 común a los Convenios 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 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 concretas, y aplicar el Protocolo ...”*<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, artículo 1.1.

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 otros actos de naturaleza similar<sup>62</sup>.

De vuelta a los cuatro elementos de derecho humanitario enumerados en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados 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.

En lo que concierne a la "agresión externa", la Asamblea General de las Naciones Unidas ha definido este concepto<sup>63</sup> que incluye en su definición el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado o de cualquier otra manera incompatible con la

---

<sup>62</sup> Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja sobre el Protocolo I, Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1987, pg.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 esta caracterizada por una cierta gravedad o duración que 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 se 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, sino todas al mismo tiempo: arrestos en gran escala, un gran número de presos "políticos"; la existencia probable de duras e 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".

<sup>63</sup> Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas 334 (XXIX) de 1974.

Carta de la Naciones Unidas, de acuerdo con dicha definición<sup>64</sup>. Los “conflictos internos” pueden ser considerados como conflictos armados no internacionales cubiertos por el Artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y por el Protocolo Adicional II.

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 similar siempre que perturben seriamente el orden público.

El quinto de los cinco elementos incluidos en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, se refiere a las violaciones masivas de los Derechos Humanos. En este sentido, 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.

---

<sup>64</sup> El Artículo 3 de la Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas 334 (XXIX) de 1974, 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 en contra de 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 contra otro Estado del tal gravedad que corresponden a los actos descritos arriba, o su participación sustancial en éstos.

En particular, pueden considerarse como violaciones masivas de Derechos Humanos, la negación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en forma grave y sistemática,<sup>65</sup> así como aquellas que son objeto de la Resolución 1503<sup>66</sup>.

### **3.2.3.2.- Categorías especiales**

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, generalmente no llenan los criterios necesarios para considerarlos como refugiados. En este orden de ideas, de acuerdo con la definición de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, las condiciones económicas adversas generalmente no constituyen una amenaza a la vida, seguridad y libertad del individuo; sin embargo, 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, lo que podría ocasionar que estas personas sean consideradas refugiadas.

---

<sup>65</sup> Cooperación Internacional para Prevenir Nuevos Flujos de Refugiados, Nota del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, doc. ONU A/41/324, párrafo 35.

<sup>66</sup> 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.

Los migrantes económicos no deben ser confundidos con las víctimas de desastres naturales, quienes no pueden calificarse como refugiados a menos que concurren circunstancias especiales estrechamente ligadas a la definición de refugiado.

Las personas desplazadas externas constituyen otra 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 de conflictos y violencia generalizada.<sup>67</sup>

Finalmente, debe hacerse mención especial de aquellas personas que, si bien satisfacen los requisitos para ser consideradas como refugiados, no han sido identificadas y por lo tanto, no se les ha reconocido formalmente dicha condición. Estos individuos son considerados como refugiados dada la naturaleza declarativa y no constitutiva de la decisión de reconocer la condición de refugiado. Generalmente estas personas están en una situación particularmente precaria y requieren, por tanto, una atención especial de la comunidad internacional.

---

<sup>67</sup> Cfr. 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.

### 3.2.3.3.- Naturaleza del reconocimiento de la condición de refugiado

Es un principio universalmente aceptado que el reconocimiento de la condición de refugiado, tiene un carácter pacífico, apolítico y exclusivamente humanitario. Ningún aspecto de este acto 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 sobre Refugiados de 1984.

Estos principios se complementan con el criterio que insta a los Estados a hacer todo lo que esté a su alcance para impedir que los problemas de refugiados se conviertan en fuente de tensión internacional<sup>68</sup>. 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<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, preámbulo 5; Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, artículo III.1.

<sup>69</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial, art. 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 Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África, Art. III.2. (Prohibir que los refugiados ataquen Estados Miembros de la Organización de la Unidad Africana 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, Art. 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).

#### 3.2.3.4.- El principio de “no devolución”

El principio de “no devolución” es fundamental en el derecho de los refugiados.<sup>70</sup> 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 sobre Refugiados, incluye no sólo la expulsión y devolución, sino también medidas como el rechazo en la frontera.<sup>71</sup> Además, beneficia no sólo a aquellas personas que tienen un miedo fundado de persecución en el sentido de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, sino también a las personas cubiertas por la definición regional de refugiados contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados.<sup>72</sup>

La Convención Americana sobre Derechos Humanos tiene importancia especial en la región por la protección que da a los refugiados contra la devolución, ya que 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 sus opiniones políticas ...”*<sup>73</sup>

<sup>70</sup> Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 33; Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art. 22, 8; Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, Art. II, 3; Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial, Art. 3.1; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art. 15.

<sup>71</sup> Declaración de Cartagena sobre Refugiados, parte III, 5; Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, Art. II, 3; Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial Art. 3, 1; Ley General de Población (México), Art. 101 (1).

<sup>72</sup> Declaración de Cartagena sobre Refugiados, parte III, 3 y 5; Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, Art. II, 3.

<sup>73</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art. 22(8).

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 como ya se señaló, es considerado por muchos como regla de *jus cogens* en el Derecho Internacional. 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 que también están protegidas por el principio de no devolución aquellas personas que, aún al cumplir los criterios del concepto de refugiado, no han sido identificadas y por consiguiente, no se les ha otorgado formalmente su condición de refugiados.

### **3.2.3.5.- Las reglas mínimas para el tratamiento de los refugiados**

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados establecen normas para el tratamiento de los refugiados, cuya aplicación a otras personas en situaciones similares se recomienda.<sup>74</sup> Existe además una amplia y directa relación entre la observancia de las normas relativas a los Derechos Humanos y los problemas de protección.

---

<sup>74</sup> 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.

Los Estados deben, por lo tanto, asegurarse que el tratamiento de los refugiados y su protección sea conforme con el Derecho Internacional vigente, y a los principios y prácticas humanitarias.<sup>75</sup>

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.<sup>76</sup> Estos derechos fundamentales de los cuales toda persona es titular, benefician obviamente también a los refugiados, repatriados y desplazados, al no admitir ninguna suspensión, ni siquiera en circunstancias excepcionales.

Entre tales Derechos Humanos no derogables están el derecho a ser protegido contra la privación arbitraria de la vida, y contra la tortura o el tratamiento y castigo cruel e inhumano, el derecho a no ser sujeto a esclavitud o servidumbre, a la impartición de penas con efecto retroactivo, los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, la libertad de pensamiento, conciencia y religión y el derecho de protección contra la discriminación. La Convención Americana sobre Derechos Humanos extiende los derechos no derogables, entre otros: la protección de la familia,

---

<sup>75</sup> Las Reglas mínimas humanitarias se encuentran 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 toda circunstancia tratadas con humanidad, sin distinción alguna de carácter desfavorable, basado 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) 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".

<sup>76</sup> Resoluciones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas: 32/66(8-XII-77), 33/51(14-XII-78), 34/45(7-XII-79), 35/132(11-XII-80), 36/58(8-XII-89), 37/191(18-XII-82), 38/86(16-XII-83), 39/116(14-XII-84), y 43/136(8-XII-88).

derechos del niño, derecho a la nacionalidad, derechos políticos y el derecho a las garantías judiciales.

La Declaración de Cartagena sobre Refugiados 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 sobre el Estatuto de los Refugiados, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>77</sup>

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.<sup>78</sup> 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 N° 022 sobre la Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala.<sup>79</sup> Además, complementa los derechos no derogables, la conclusión en referencia establece inter alia algunas normas mínimas que deben beneficiar a los refugiados y solicitantes de refugio.

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, también señala que no deben ser discriminados por razones de raza, religión, opinión política, nacionalidad, país de origen o incapacidad física.

---

<sup>77</sup> Cfr. Declaración de Cartagena sobre Refugiados, parte III.8.

<sup>78</sup> Ibidem, parte III.10.

<sup>79</sup> Ibidem, parte III.8.

Tampoco deben ser penalizados o sujetos a cualquier trato desfavorable únicamente por el hecho de que su presencia en el país se considere ilegal, ni su libertad de movimiento debe ser sujeta a otras restricciones que las necesarias en interés de la salud y el orden público.

Al reconocer que la familia merece especial protección en Derecho Internacional, la Conclusión N° 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. Además, deben tener el derecho de registrar los nacimientos, muertes y matrimonios y, asimismo, los Estados deben tomar las medidas apropiadas para la protección, de los menores y los niños no acompañados.

### **3.2.3.6.- Mecanismos de Derechos Humanos**

Existe una relación estrecha y múltiple entre la observancia de las normas relativas a los Derechos Humanos, los movimientos de refugiados y los problemas de protección. 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 relativas a los Derechos Humanos proporcionan reglas a los Estados y a las Organizaciones Internacionales para el tratamiento de refugiados, repatriados y personas desplazadas.

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 vistas a complementar la protección internacional de los refugiados en la región.<sup>80</sup>

Esto también requiere de una cooperación más estrecha 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, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

### **3.3.- REFUGIO Y ASILO**

Como se ha analizado en el capítulo anterior, aparte de las definiciones de refugiado establecidas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, también existen otras definiciones en América Latina, orientadas a proveer protección a personas que son perseguidas en sus lugares de origen. Estas definiciones dan pie al concepto de "asilado"<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Declaración de Cartagena sobre Refugiados, parte III, 15.

<sup>81</sup> El término "asilado" se refiere a una persona que disfruta un estatuto legal que resulta de la aplicación de cualquiera de los instrumentos latinoamericanos en materia de asilo, mencionados en el capítulo anterior, o de la legislación local pertinente que se deriva de uno de éstos.

Aunque el "estatuto de asilado" y "estatuto de refugiado", pueden tener el mismo significado en la mayor parte de los países, este no es el caso en América Latina. El "estatuto de asilado" es una condición legal que tiene sus premisas en los diversos instrumentos regionales que comenzaron a evolucionar durante el final del siglo XIX, y que oportunamente se han señalado en páginas anteriores.

A su vez, el "estatuto de refugiado" es otorgado sobre la base de instrumentos globales que se remontan a principios de la década de los veinte<sup>82</sup>. En tanto que ambas definiciones de estatuto legal pueden, en la mayor parte de los casos, comprender los mismos derechos y obligaciones, esto no siempre es así, por lo que resulta importante enfatizar sus diferencias fundamentales. Algunas de éstas han sido muy claramente identificadas por el internacionalista Jaime Ruiz Santiago y son las siguientes<sup>83</sup>:

- La definición de "asilado" es una definición regional que fue establecida por primera vez, en un instrumento regional, el Tratado de Montevideo sobre Derecho Internacional Penal, de 1889, y se encuentra reglada por diversos instrumentos regionales. La definición de "refugiado" es de carácter global, regulado en gran medida por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre Refugiados, cuyo desarrollo se remonta a la Liga (Sociedad) de las Naciones. Es solamente de forma reciente que el término "refugiado" ha

---

<sup>82</sup> La fase histórica de la protección internacional de los refugiados inició en 1921, con el establecimiento del Alto Comisionado de la Liga (Sociedad) de las Naciones para los Refugiados Rusos, y terminó a inicios de 1952, junto con la Organización Internacional de Refugiados.

<sup>83</sup> Véase, Ruiz de Santiago Jaime, "Consideraciones Generales acerca del Derecho Internacional de los Refugiados", en *Jornadas sobre los Sistemas Internacionales de Protección Jurídica de la Persona Humana* (Coloquio de Buenos Aires, septiembre 1990), Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 1991, pp. 94 y 95.

encontrado expresión en instrumentos obligatorios o no obligatorios a nivel regional, tal como la Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, de 1969 y la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, de 1984;

- Los "asilados" pueden ser objeto de protección, dentro de las fronteras de países "productores de asilados", como es el caso del asilo diplomático. El "refugiado" debe ser una persona que haya cruzado las fronteras de su país de origen;
- Para ser considerado un "asilado" un individuo debe ser considerado como perseguido en el momento; un "refugiado" solamente requiere tener un temor bien fundamentado de persecución, el cual no requiere que se haya materializado aún;
- Un "asilado" es perseguido solamente basándose en delitos de carácter político; la definición de "refugiado" es más amplia y cubre opiniones políticas, así como otros motivos: raza, religión, nacionalidad y pertenencia a un grupo social determinado;
- En lo que respecta a "asilados", no se ha establecido una organización para supervisar y colaborar en la puesta en vigor de los instrumentos de asilo; en el caso de los instrumentos sobre "refugiados", el Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados juega un papel

fundamental e importante en estas actividades, así como en el desarrollo ulterior de los principios aplicables a la protección de los "refugiados";

- Los instrumentos de "asilo" no contienen cláusulas de cesación o de exclusión, las cuales se prevén en los instrumentos sobre "refugiados"; y,
- La condición jurídica de "asilado" tiene una naturaleza constitutiva, al ser concedida por un Estado a un individuo; a su vez, la condición jurídica de "refugiado" es obtenida por un acto de naturaleza declaratoria, en donde el Estado reconoce a la persona como "refugiada".

A pesar de las diferencias entre "refugiado" y "asilado", ambas definiciones y estatutos son complementarios y comparten la misma premisa, que es la protección de individuos perseguidos.

Después de comparar y contrastar las condiciones jurídicas del "asilado" y el "refugiado" y cuando se trata de identificar el mejor sistema para la protección de las personas perseguidas, el sistema general de refugiados es reconocido como más preciso, moderno, progresivo y actual, y que provee la más amplia protección a quienes lo necesitan. El sistema regional latinoamericano del asilo es considerado más estrecho e inferior en sus alcances y es inadecuado para responder a los retos que presentan los flujos de refugiados actuales.

Por lo tanto, es importante considerar la posibilidad de armonizar las definiciones de refugiados en América Latina, para lo cual uno debería idealmente apoyarse primeramente en el concepto global (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951 y el Protocolo de 1967), y en segundo lugar en el concepto regional (la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, de 1984) de refugiado, pero sin olvidar, la existencia histórica y, a menudo, la importancia práctica de la definición regional de "asilado".

### **3.4.- DESPLAZADOS**

#### **3.4.1.-Situación de los desplazados**

Actualmente, el continente Americano cuenta con sólo el diez por ciento de la población mundial de desplazados internos, es decir, entre 2 y 2.5 millones de personas, de un total de 20 a 25 millones<sup>84</sup>. Sin embargo, el continente ha experimentado algunos de los peores casos de desplazamientos, así como algunos de los esfuerzos reparadores más exitosos.

Al igual que en Europa, Asia y África, las guerras civiles han sido la causa mayor del desplazamiento interno en América. Durante los años ochenta, las guerras civiles en Centroamérica desplazaron a más de un millón de personas en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras, y en Perú, una insurgencia maoísta, junto con la

---

<sup>84</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

contrainsurgencia gubernamental, desplazaron a aproximadamente 600,000 personas. En Haití, los disturbios políticos a finales de los años ochenta y principios de los noventa desarraigaron a aproximadamente 250,000 personas. No obstante, para finales de los años noventa, estas cifras habían caído dramáticamente. En Perú, desde el fin de la insurgencia de Sendero Luminoso, el número de desplazados internos ha disminuido a aproximadamente 70,000.

Con el establecimiento de la paz en Centroamérica, unos cuantos miles siguen desplazados. Aún en Haití, a pesar de que persiste una pobreza marcada e incertidumbre política, el desplazamiento interno ya no representa un problema. Y la región de Chiapas en nuestro país, cuenta con aproximadamente 16,000 desplazados internos.

Actualmente, Colombia es el foco del problema en América y cuenta con aproximadamente 1.8 millones de personas desplazadas internas, lo que coloca al país en el tercer lugar en el mundo con respecto a número de desplazados, después de Sudán y Angola. Las cifras aumentan día a día, con más gente viéndose obligada a dejar sus hogares, mientras que los grupos paramilitares, las tropas gubernamentales y las fuerzas guerrilleras se pelean el control del país.

Ya sea en Centroamérica o Perú, en los años ochenta y noventa, o actualmente en Colombia, el desplazamiento interno en América tiene rasgos marcados que lo distinguen de otras partes del mundo.

En Europa, Asia y África, los desplazados internos son, a menudo, miembros de minorías étnicas, religiosas, tribales o lingüísticas, confrontados con mayorías étnicas, como son los casos de los Kurdos, los Chechenios en la Federación de Rusia, los Kosovares albaneses en la ex-Yugoslavia, los tamiles en Sri Lanka, los Karen y Kareni en Myanmar y los cristianos y animistas en el sur de Sudán. Estas minorías étnicas buscan autonomía o independencia de los gobiernos que sirven los intereses del grupo étnico dominante.

No obstante lo anterior, en las guerras civiles de América, los desplazados internos no son minorías étnicas en búsqueda de independencia. Proviene principalmente de las minorías rurales y pobres, como fue el caso de El Salvador y Honduras, y como es el caso actual en Colombia. Números significativos también pertenecen a grupos indígenas, como en Guatemala durante los años ochenta y en Perú, donde según reportes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el setenta por ciento de los desplazados internos provienen de comunidades indígenas y nativas. Asimismo, en nuestro país los desplazados son mayoritariamente indígenas.

Ciertamente, existe un componente étnico en algunos de los conflictos que conducen al desplazamiento en América. Se dice que en México, los desplazados menores son los "destinatarios de la discriminación y el abuso, no sólo por su pobreza y vulnerabilidad, sino también por su raza indígena". En Guatemala, se ha descrito el "racismo" como un "importante factor de la brutalidad en las masacres de la población indígena y civil por parte del ejército" durante los años ochenta y noventa.

### **3.4.2.- Desplazados internos o grupos subversivos**

Los desplazados internos en América no sólo representan desproporcionalmente los sectores más marginados de la sociedad, sino también deben cargar con el peligro de ser etiquetados como políticamente "subversivos". En Centroamérica, a pesar de que muchos se encontraron en medio de luchas políticamente polarizadas, las fuerzas gubernamentales y los paramilitares señalaban a los desplazados como "subversivos" o "de izquierda". En las batallas de Guatemala, en las que los campesinos mayas y pobres lucharon contra los terratenientes y las fuerzas de seguridad del gobierno, se sospechaba de cualquier persona desplazada de apoyar el levantamiento. El ejército obligaba a las personas desplazadas a vivir en "aldeas modelo" e integrarse a patrullas de defensa contra los grupos insurgentes, o ser consideradas "subversivos" y sujetos de ataque.

En El Salvador, donde las polarizaciones ideológicas fueron especialmente fuertes, a los desplazados por la guerra civil se les llamaba "viajeros" y eran blanco de los ataques militares indiscriminados. En contraste, en Nicaragua, los indios miskitos desplazados, fueron señalados como "contrarrevolucionarios" por ser traidores de la causa sandinista.

En México, los desplazados en Chiapas generalmente son vistos como simpatizantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que en 1994 inició una lucha violenta por lograr la igualdad de los derechos políticos y económicos para la población indígena.

En Perú, a menudo se denunciaba a las personas desplazadas por el brutal Sendero Luminoso, como simpatizantes de esta insurgencia auto-denominada maoísta, y enfrentaban la amenaza de arresto por supuestos vínculos terroristas; sin embargo, algunas personas desplazadas se integraron voluntariamente a Sendero Luminoso y participaban en sus ataques, pero muchas fueron obligadas a hacerlo, por ejemplo, a mediados de los años ochenta, los ashaninkas de la Amazonia fueron obligados por los guerrilleros de Sendero Luminoso a integrarse o ser asesinados. Como resultado miles huyeron de la zona, y abandonaron sus parcelas, pero otros miles enfrentaron juicios sumarios y el encarcelamiento por supuestos vínculos terroristas.

En Colombia, por mucho tiempo la guerra civil más complicada de América, las fuerzas paramilitares bajo el auspicio de las Unidades de Autodefensa Unidas de Colombia, constantemente etiquetan a las personas desplazadas como "simpatizantes de la guerrilla". A menudo denuncian a los campesinos de esta manera porque desean su tierra. Entonces, los desarraigan para incrementar las extensiones de los terratenientes para quienes trabajan o para sus propias actividades delictivas relacionadas con el narcotráfico.

En este sentido, son los responsables de la mayor parte del desplazamiento en Colombia, y también desplazan a los campesinos para vencer a las fuerzas guerrilleras, a saber, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia o el Ejército de Liberación Nacional. Estas insurgencias controlan grandes extensiones de tierra en Colombia, se benefician del narcotráfico y se involucran en secuestros, reclutamiento forzoso y otras actividades delictivas, de las cuales también huyen los campesinos.

Entre los blancos más buscados en sus zonas de origen, se encuentran los dirigentes de los movimientos políticos, los líderes de los movimientos sociales (como los miembros de los sindicatos de maestros y campesinos), los dirigentes comunitarios, los alcaldes y los miembros de los concejos municipales, los jueces y los fiscales. El representante del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos, describe el desplazamiento y el hostigamiento como una forma de "limpieza política", en contraste con el fenómeno de "limpieza étnica" que sucede en otras partes del mundo.

En este último caso, los gobiernos desarraigan a las personas o hacen guerra contra ellas con base en su identidad étnica, mientras que en Colombia, las personas son desarraigadas por su asociación con las insurgencias políticas.

### **3.4.3.- Situación jurídica de los desplazados**

La figura del desplazado y su tratamiento aún no ha sido regulado por los países latinoamericanos en el seno de sus organismos regionales; sin embargo, debido a la problemática que representa el fenómeno del desplazamiento interno de personas en América Latina y que en los últimos años dicho fenómeno ha aumentado considerablemente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, lo ha considerado uno de los aspectos más graves de la situación de los derechos humanos en general en América y una catástrofe de orden humanitario.

Por tal motivo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, en su nonagésimo primer periodo de sesiones, en febrero de 1996, decidió nombrar un relator especial para atender el tema de los desplazados internos, dada la gravedad de la situación de las personas desplazadas. El nombramiento del relator especial ha permitido fortalecer las relaciones entre la Comisión Interamericana y el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para Desplazados Internos. Además, dicho relator ha colaborado con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y otras organizaciones para estudiar el problema de las personas desplazadas en América.

Por otro lado, aunque los desplazados frecuentemente se ven forzados a huir de sus hogares por los mismos motivos que los refugiados, el hecho de que permanezcan en el territorio del país del cual son nacionales, significa que no pueden reclamar la condición de refugiado ni beneficiarse del régimen especial acordado a los refugiados conforme al derecho internacional. Su presencia en dicho territorio también significa que el propio gobierno debe asumir la responsabilidad primaria para garantizar su seguridad y bienestar.

No obstante lo anterior, conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otras normas de derecho interno e internacional, los desplazados internos tienen derecho a disfrutar libremente de los mismos derechos y libertades que el resto de la ciudadanía. Sin embargo, en la práctica, rara vez pueden hacerlo, puesto que el desplazamiento en sí mismo contradice esencialmente el goce de los derechos humanos básicos. Incluso cuando se obliga a las personas a abandonar sus hogares

por motivos legítimos, su desplazamiento generalmente implica múltiples violaciones de los derechos humanos.

Esto es particularmente cierto durante los conflictos armados, una de las principales causas de desplazamientos internos en todo el mundo. Es precisamente durante esos conflictos que los derechos básicos y las necesidades de los desplazados más se ponen en peligro y menos se respetan y se protegen.

Los desplazados internos; sin embargo, no pierden sus derechos inherentes por ser desplazados; pueden invocar los derechos humanos internacionales y, cuando corresponda, el derecho humanitario para protegerlos.

Como ha observado reiteradas veces la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, existen ciertas garantías fundamentales protegidas por la Convención Americana sobre Derechos Humanos que no pueden ser suspendidas, incluso en tiempos de conflicto armado u otra emergencia. La Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados sobre derecho humanitario, tales como la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, contienen garantías particularmente pertinentes para las personas desplazadas.

No obstante, existen áreas en las cuales la protección ofrecida por estos instrumentos no es suficientemente específica en relación con la situación de las personas desplazadas. Esto ocurre porque esos instrumentos no fueron preparados con la intención de satisfacer las diversas necesidades de los desplazados internos.

Por ejemplo, aunque la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados establecen el derecho a la vida y a la integridad física, así como el derecho a la libertad de movimiento y de residencia, no contemplan el derecho concreto de no ser desplazado ilegalmente, de contar con protección y asistencia durante el desplazamiento y de disfrutar de un retorno y reintegración segura.

Además, la Convención Americana sobre Derechos Humanos tampoco garantiza el derecho explícito a encontrar refugio en una zona segura del país, ni una garantía expresa contra el retorno forzado de personas desplazadas internamente a lugares donde existen peligros para su vida o integridad personal.

A pesar de que los instrumentos regionales no prevén el tratamiento de los desplazados internos, existen instrumentos internacionales específicos al respecto, entre ellos, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, analizados en el capítulo anterior, dichos principios en esencia reiteran en un documento único y en términos más detallados los principios generales de protección, establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados, y abordan las zonas grises y lagunas del derecho que fueron identificadas durante su elaboración, además de servir de orientación a los países latinoamericanos sobre como debe interpretarse y aplicarse la normatividad del caso durante todas las etapas del desplazamiento.

## CONCLUSIONES

Del análisis y desarrollo del capítulo que antecede se desprenden las siguientes conclusiones:

- 1.- El Asilo Territorial se refiere a aquellas personas que solicitan asilo cuando se encuentran físicamente dentro del país que se los concede, dicha figura se encuentra regulada por la Convención sobre Asilo Territorial del 28 de marzo de 1954.
- 2.- El Asilo Diplomático se refiere a aquellas personas que solicitan asilo en una Embajada extranjera u otra propiedad mientras se encuentran en su propio país, el instrumento que lo regula es la Convención sobre Asilo Diplomático del 28 de marzo de 1954.
- 3.- Los instrumentos latinoamericanos de asilo no están dirigidos a un cuerpo colectivo, esto se debe a que América Latina, a diferencia de Asia y África, no había experimentado una guerra civil generalizada donde familias enteras o grupos étnicos tuvieran que huir en busca de refugio; así la repatriación voluntaria no formó parte del sistema de asilo, pues se esperaba que los asilados retornaran a sus países de origen una vez que la causa de persecución desapareciera.

- 4.- La Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, considera como refugiado además de las personas que reúnen los elementos de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 a aquellas que han huido de sus países por que 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 razones que hayan perturbado gravemente el orden público.
- 5.- La Declaración de Cartagena sobre Refugiados no tenía la intención de ser un instrumento obligatorio; sin embargo, a través de los años, y debido a su aceptación y aplicación por parte de distintos Estados, ha logrado tener una fuerza de persuasión importante.
- 6.- El reconocimiento de la condición de refugiado tiene un carácter pacífico, apolítico y exclusivamente humanitario. Ningún aspecto de dicho acto debe interpretarse como inamistoso hacia el país de origen de los refugiados.
- 7.- A pesar de las diferencias entre refugiado y asilado ambas figuras jurídicas son complementarias y comparten, al igual que la figura del desplazado, la misma premisa que es la protección de los individuos perseguidos.
- 8.- Mientras que en Europa, Asia y África, los desplazados internos son a menudo, miembros de minorías étnicas, religiosas, tribales o lingüísticas que buscan autonomía o independencia de los gobiernos que sirven a los intereses del grupo étnico dominante, en América no son minorías étnicas en búsqueda de independencia, provienen de minorías rurales y pobres, y de grupos indígenas.

- 9.- La figura del desplazado y su tratamiento aún no ha sido regulado por los países latinoamericanos en el seno de sus organismos regionales; sin embargo, conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otras normas de derecho interno e internacional, los desplazados internos tienen derecho a disfrutar libremente de los mismos derechos y libertades que el resto de la ciudadanía, y pueden invocar los derechos humanos internacionales y cuando corresponda, el derecho humanitario para protegerlos.
- 10.- Existen diversas categorías especiales de personas que no llenan los criterios necesarios para considerarlos como asilados, refugiados o desplazados, entre otras: los migrantes económicos, las víctimas de desastres naturales, las personas desplazadas externas y 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 reconocido formalmente dicha condición.

## CAPITULO IV.- REGIONALIZACIÓN Y ARMONIZACIÓN DE LAS NORMAS DE PROTECCIÓN DE LOS MOVIMIENTOS MASIVOS DE PERSONAS

### 4.1.- REGIONALIZACIÓN

Aunque no hace mucho tiempo algunos internacionalistas afirmaban que el Derecho de los Refugiados debía ser desarrollado a nivel global, y que sería lamentable si las soluciones a los problemas de los refugiados no pudiesen ser encontrados dentro del marco de las Naciones Unidas<sup>85</sup>.

En la actualidad; sin embargo, la percepción general es que todavía no ha llegado el momento para un nuevo marco jurídico establecido por nuevos instrumentos basados en criterios y necesidades universales,<sup>86</sup> y en nuestra opinión no puede existir un mecanismo universal de medidas y respuestas prácticas; en este sentido, los esfuerzos para mitigar las causas de las migraciones forzosas de refugiados y desplazados, para protegerlos y asignar responsabilidades en la resolución de estos problemas, debe variar según la naturaleza del movimiento<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> Cfr. Grahl Madsen, A., *Territorial Asylum*, Oceana Publ/Almqvist & Wiksell International, London/Stockholm, 1980, pg. 66.

<sup>86</sup> Cfr Coles G., "Approaching the Refugee Problem Today", in G. Loescher & L Monahan (eds.), *Refugees and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, London, 1990, pg. 383; P.H. Kooijmans, "Trends and Developments in Asylum and Admission of Refugees", *Yearbook of the International Institute of Humanitarian Law (1986-87)*, p. 159; D.L. Garrido, *El Derecho de Asilo*, Ed. Trotta, Madrid, 1991, pg. 29.

<sup>87</sup> Cfr. Moussali P.M., "International Protection: The Road Ahead", 3 *International Journal of Refugee Law*, London, 1991, pg. 610.

En este orden de ideas, las iniciativas regionales necesitan llevarse a cabo con cautela, dado su impacto potencial y el efecto dominó que tiene en otras regiones. El objetivo de un enfoque político regional es mitigar las fallas y deficiencias de la Convención de 1951 sobre Refugiados con relación a las migraciones forzosas modernas, y adaptar la legislación internacional a la problemática de los refugiados a nivel regional.

En este proceso, los instrumentos regionales deben necesariamente incorporar y ser compatibles con principios universales, y deben ser interpretados y aplicados de acuerdo con dichos principios, ya que los principios regionales no están orientados a prevalecer sobre aquellos de carácter universal, mas bien a complementarlos donde quiera que sea necesario, por lo tanto, los fenómenos regionales deben ser analizados y enfrentados de manera paralela a los universales.

Cabe señalar, que los avances regionales pueden hacer surgir muchas ventajas. Al adaptar el sistema global a las realidades específicas de una región o subregión, varios factores positivos pueden ser tomados en consideración, tales como particularidades específicas, intereses mutuos, compatibilidad cultural y tradiciones sociales. Asimismo, es importante puntualizar que las organizaciones regionales generalmente se encuentran en una mejor posición para jugar un papel activo en los procesos de pacificación y mantenimiento de la paz, debido a la representación geográfica equitativa que facilita la obtención de consenso. Por lo tanto, las soluciones pueden ser realizadas de acuerdo con las circunstancias específicas que pudiesen surgir.

Las iniciativas regionales, debido a su naturaleza pragmática, facilitan la remoción de las dificultades y limitaciones que se pueden originar en dichas regiones, tal como la falta de experiencia, estructura, medios económicos y procedimientos de muchas organizaciones para responder de manera efectiva a los conflictos y a las emergencias de carácter humanitario<sup>88</sup>.

A pesar de dichas dificultades, la regionalización de la protección de los refugiados y desplazados pareciera ser la mejor opción para articular y consolidar diversos principios regionales, relevantes a la solución de los problemas de los refugiados y desplazados<sup>89</sup>. Se requiere de cautela, en el sentido que los enfoques de política regional no deberán estar acompañados de un deterioro de las normas o patrones que han sido establecidos, por medio de inmensos esfuerzos, al nivel universal.

Muchas regiones ya se han dado cuenta de los beneficios y de la conveniencia de las iniciativas regionales. Europa se encuentra a la cabeza de este proceso, aunque su posición puede ser criticada por su política orientada a la restricción. Se ha afirmado que Europa requiere un sistema propio para los refugiados, tanto para enfrentar sus problemas regionales, así como para solucionar el problema global, lo que deberá ser realizado por medio del manejo de las presiones migratorias y

---

<sup>88</sup> Cfr. Loescher G., *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis*, Oxford University Press, New York, 1993, pg. 190.

<sup>89</sup> Véase, Moussalli P.M., "Fundamental Principles in the International Protection of Refugees and Displaced Persons: the role of the UNHCR", in *Round Table of Asian Experts on Current Problems in the International Protection of Refugees and Displaced Persons* (Seminar of Manila, 14-18 Abr. 1980), San Remo, IHL/University of the Philippines, 1980, pg. 12.

de refugiados como parte de la economía europea centralizada, sus objetivos políticos y de seguridad<sup>90</sup>.

Sin embargo, cuando desarrollen su propio sistema, los países Europeos deberán ponerle atención al impacto que sus propias políticas podrían tener en otras regiones, que a menudo será positivo, pero con mayor frecuencia negativo.

Por ejemplo, en 1988 la Comisión Española de Ayuda al Refugiado aprobó un informe de una política de *numerus clausus*, por medio del cual se sugería una política regional selectiva que otorgase protección y asistencia a los africanos en África, a los latinoamericanos en Latinoamérica y así sucesivamente<sup>91</sup>. Propuestas como ésta requieren un escrutinio crítico y cuidadoso.

Asia no ha desarrollado de forma explícita iniciativas regionales como las de otras regiones. El Comité Consultivo Jurídico Asiático-Africano parecía haber iniciado hace treinta años una actividad que prometía traer resultados prometedores<sup>92</sup>. Sin embargo; dicho desarrollo esperado no ha ocurrido. Aparte de una contribución académica muy constructiva dada en abril de 1980 por la "Mesa Redonda de Expertos Asiáticos en la Protección Internacional de Refugiados y de Desplazados", que se llevó a cabo en Manila, la única iniciativa sobresaliente asiática fue el Plan de Acción Integral, de 1989, sobre los problemas de los Indo-Chinos que procuraban asilo en la

<sup>90</sup> Cfr. Loescher G., Op. Cit., pg. 163. Para algunas de las iniciativas regionales llevadas a cabo por y con el Parlamento Europeo, el Consejo de Europa y la Comisión Europea, véase Garrido, Op. Cit., pp. 191-202.

<sup>91</sup> Cfr. Garrido D.L., Op. Cit., pg. 187.

<sup>92</sup> En agosto de 1966, en Bangkok, el Comité Consultivo Jurídico Asiático-Africano adoptó en su Octava Sesión, los "Principles Concerning Treatment of Refugees"; para el texto, ver *Collection of International Instruments Concerning Refugees*, Ginebra, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 1990, pg. 201.

región del Sud-Este de Asia, y su iniciativa predecesora, el Programa de Partida Ordenada, de 1975<sup>93</sup>.

Desde los flujos de movimientos forzados en 1960 hasta la actualidad, África ha enfrentado problemas de refugiados enormes. Los países africanos siempre se han mostrado preocupados por la provisión de respuestas regionales a sus problemas. El 10 de septiembre de 1969, la Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, se llevó a feliz término bajo los auspicios de la Organización de la Unidad Africana: aparte de encarnar la definición de refugiado de la Convención de Naciones Unidas sobre Refugiados, de 1951, el Artículo 1 agrega lo siguiente:

"...

*2. 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".*

La Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, que aparte de su definición ampliada de refugiado, también toca temas que no habían sido

---

<sup>93</sup> Para artículos que enfocan diversos aspectos del CPA, véase 5 *International Journal of Refugee Law*, 1993.

planteados anteriormente en un documento internacional con carácter obligatorio, como el tema de la repatriación voluntaria, se considera como un complemento regional efectivo a la Convención de Naciones Unidas sobre Refugiados, de 1951.

Aparte de los eventos recientes en Africa Central, hasta la fecha y en general, la Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, ha aportado una base satisfactoria para enfrentar los problemas crecientes de los refugiados en el continente africano. Esta tendencia en Africa de regionalizar las iniciativas en los asuntos de refugiados fue reafirmada y corroborada en algunas recomendaciones del Documento de Addis Abeba sobre Refugiados y Desplazamientos Forzados de Personas en Africa<sup>94</sup>. La recomendación 12, por ejemplo, afirma que:

*"Con el fin de reforzar las medidas propuestas en las recomendaciones arriba mencionadas, la región Africana debería elaborar, con dedicación y determinación, modalidades para una respuesta efectiva al problema del refugio sobre una base regional. En situaciones donde una sub-región o grupo de países se vean afectados por un problema de refugio común, dicho enfoque es particularmente apropiado. En otros casos, donde las emergencias se encuentren mas allá de las acciones humanitarias por si*

---

<sup>94</sup> El Documento de Addis Abeba fue adoptado por el Simposio de la OUA/ACNUR sobre Refugiados y Desplazamientos Forzados de Población en Africa, que sucediera el 8-10 de septiembre de 1994, en Addis Abeba, Etiopía. Para el texto, véase (Special Issue) *International Journal of Refugee Law* (1995), pp. 303-319.

*mismas, las iniciativas políticas necesarias también podrían requerir un enfoque regional ...*<sup>95</sup>.

Por último, América Latina también ha colaborado en el desarrollo de enfoques de política regional dirigidos a mejorar la situación de la protección a los refugiados. Aparte de los instrumentos regionales que, desde el siglo pasado, han sentado las bases para el estatuto de asilados, algunos países latinoamericanos han desarrollado mecanismos y conceptos que han enfrentado los problemas prevaletentes de los refugiados de manera un tanto pragmática. Como no existe una voluntad política que dé apoyo a los esfuerzos hacia un régimen regional sobre las bases 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, la solución pragmática que se identificó en la región fue la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, de 1984. El hecho de que el Comité Ejecutivo del programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados *"acogió con beneplácito el empleo de criterios regionales para resolver los problemas de los refugiados de alcance regional que se pusieron ampliamente de manifiesto en el Coloquio"*, de Cartagena, es una evidencia de la importancia potencial de esa iniciativa<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> Sin embargo y de forma un tanto contradictoria, la Recomendación No.10 afirma que "La crisis del refugio no puede ser enfrentada adecuadamente por medio de enfoques rígidos y regionalizados. El Simposio recomienda que este problema sea enfrentado de forma global y completa, ya que al final afectará a todas las regiones del mundo". Tal vez lo que se buscaba con esta aseveración era manifestar que las iniciativas regionales no deben ser consideradas per se y que deben siempre considerar lo que se ha alcanzado a nivel global.

<sup>96</sup> Conclusión No. 37 (XXVI) del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, de 1985, "Los Refugiados Centroamericanos y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados".

Inicialmente diseñado para enfrentar los problemas de finales de la década de los setenta y principios de los ochenta en América Central, la Declaración de Cartagena de 1984 ha influenciado a los países latinoamericanos. En la conmemoración de su décimo aniversario, otro Coloquio que se realizó en San José de Costa Rica confirmó la vocación regional de la Declaración de Cartagena de 1984. Los participantes en el Coloquio de San José llegaron, entre otras, a las siguientes conclusiones:

*"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;"*

*"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"<sup>97</sup>.*

---

<sup>97</sup> Para las conclusiones y recomendaciones de la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, de 1994, véase *Memoria del Coloquio Internacional: 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados* (Coloquio de San José de Costa Rica, 5-7 de diciembre de 1994) San José, 1995, pp. 415-425.

Diversos patrones regionales de la definición de los términos "refugiado" y "desplazados", de los procedimientos para determinar su estatuto y su tratamiento pueden, por supuesto, causar muchos problemas, por lo tanto, las iniciativas regionales deben ser vistas como un marco para la solución pragmática, dentro del cual la necesidad de los refugiados y desplazados pueda ser enfrentada sobre bases de carácter humanitario y de derechos humanos.

#### **4.2.- LA IMPORTANCIA DE LA ARMONIZACIÓN EN LA REGIONALIZACIÓN**

Cuando hablamos de la necesidad de regionalizar la protección de los refugiados, debemos considerar la importancia de armonizar las políticas relevantes y la normativa aplicable. La armonización va más allá de un simple enfoque regional, ya que el mismo puede limitarse a las tendencias comunes<sup>98</sup>. La armonización a su vez, debe ser comprendida como un esfuerzo concertado y total que incluya la voluntad política, legislativa y diplomática de todos los Estados en una región específica. La armonización regional debe comprender, fundamentalmente, la legislación que define el término "refugiado", la interpretación de dicho concepto, así como el procedimiento para determinar el estatuto de refugiado.

---

<sup>98</sup> Un buen ejemplo son los distintos arreglos concluidos en América Latina desde el siglo XIX con relación al estatuto de "asilado". Ellos reflejan una práctica regional y costumbre que no se encuentran de ninguna manera armonizada. Ni siquiera la Convención sobre Asilo Territorial, de 1954, por ejemplo, es una manifestación de un derecho aceptado por unanimidad por todos los Estados que actualmente representan la comunidad latinoamericana; véase Gros Espiell H., "El Derecho Internacional Americano sobre Asilo Territorial y Extradición en sus Relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre estatuto de los refugiados", en *Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina* (Coloquio de México, 11-15 de mayo 1981), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982, pg. 72.

En este sentido, la posición del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en lo referente a la política de armonización regional es clara, al señalar:

*"Los enfoques regionales armonizados ... son quizás la opción más prometedora para el fortalecimiento de la protección. En la medida en que se progresa hacia la remoción de las barreras en el movimiento de personas y la coordinación de políticas regionales en lo referente a la admisión o no admisión de extranjeros que incluye quienes buscan asilo, es inevitable que las políticas nacionales preocupadas con la admisión de personas necesitadas de la protección internacional también deban ser armonizadas ..."*<sup>99</sup>

La armonización de políticas es necesaria por razones pragmáticas: los flujos de refugiados desafortunadamente no desaparecerán pronto y por lo general tienen un impacto regional. Las prácticas regionales de coordinación y armonización permitirán por lo tanto la formulación de respuestas concertadas que se encuentren adaptadas hacia un mejor manejo, dentro de un contexto humanitario de los problemas que surgen de los flujos de refugiados.

Europa es sorprendente tanto por ser la región más avanzada con respecto al progreso en los enfoques armonizados hacia los refugiados, así como por sus numerosos y variados tipos de restricción.

<sup>99</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, "Note on International Protection", UN doc. A/AC.96/830, 7 de septiembre de 1994, párrafo 55. Véase también Conclusión No. 80 (XLVII) del Comité Ejecutivo, "Enfoques Globales y Regionales en un Marco de Protección".

Aunque los Estados europeos ya adoptaban políticas y normas relativas a los refugiados desde finales de la década de los cincuentas<sup>100</sup>, es solamente a partir de mediados de los ochentas con la conclusión del Acuerdo de Schengen de 1985<sup>101</sup>, que uno puede hablar de armonización europea de las políticas de asilo<sup>102</sup>, lo cual ha tenido un efecto muy restrictivo en todos los territorios de sus Estados miembros.

De los esfuerzos europeos de armonización, uno puede tener la impresión que la coordinación de la legislación es, a fin de cuentas, el levantamiento de una fortaleza contra la aceptación de eventuales refugiados, y de que el tema es tratado exclusivamente con el fin de armonizar las leyes al nivel más bajo.

En lo que respecta a América Latina en general, y Centro América en particular, los primeros movimientos hacia la armonización ocurrieron a mediados y finales de los ochentas, con ocasión de la Declaración de Cartagena de 1984 y Conferencia Centroamericana sobre Refugiados de 1989. La Declaración reciente de San José, de 1994, acerca de los Refugiados y Personas Desplazadas, afirma, en su quinta conclusión, lo siguiente:

---

<sup>100</sup> Véase, entre otros, el Acuerdo Europeo de 1959 sobre la Abolición de Visas para los Refugiados, la Recomendación No. 293 de 1961 acerca del Derecho del Asilo, y la Resolución No. 14 acerca del Asilo a Personas en Peligro de Persecución. Para los textos, véase, respectivamente, *Colección de instrumentos internacionales*, pp. 301-3, 304, 305.

<sup>101</sup> El Acuerdo de Schengen, de 1985, se vió precedido por la Recomendación de 1981 sobre la Armonización de los Procedimientos Nacionales Relacionados al Asilo.

<sup>102</sup> Al considerar que para lograr la armonización de las políticas de asilo es indispensable armonizar la aplicación de los criterios relativos a la determinación del estatuto de refugiado, el 4 de marzo de 1996 el Consejo Europeo emitió una Posición Conjunta en la aplicación armonizada de la definición de refugiado establecida en el Artículo 1 de la Convención: véase *European Council Official Journal*, 13 de Marzo de 1996.

*"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"*<sup>103</sup>.

Aunque deseable, la armonización de los enfoques regionales acerca de los refugiados en América Latina no resulta una tarea fácil, debido a las realidades particulares que enfrentan los distintos Estados centroamericanos y sudamericanos. Esto ha resultado en políticas, regulaciones y prácticas que difieren entre sí. Lo que hace falta ahora es el intercambio de información acerca de normas que puedan ser aplicadas a los distintos países latinoamericanos, establecer si los avances realizados en determinados países reflejan la voluntad generalizada de la región, y si tienen posibilidades de mantenerse; y discutir si los países latinoamericanos se encuentran en capacidad de aplicar la definición ampliada del concepto de refugiado de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, de manera efectiva, en vista de los desplazamientos masivos de personas a otras regiones<sup>104</sup>. Si se logran estos objetivos, la región podría sentirse orgullosa de armonizar sus políticas y normas al nivel más alto posible.

<sup>103</sup> Véase Memoria del Coloquio, Op. Cit., pg. 420.

<sup>104</sup> D'Alotto A. & Garretón R., "Developments in Latin America: some further thoughts", 3 *International Journal of Refugee Law* (1991), pg. 500. La inclusión de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena en un esfuerzo de armonización ya ha sido sugerido por la Resolución de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos No. 1336 (XXV-O/95), adoptada en la novena sesión plenaria, del 9 de junio 1995, la cual "2. Urge a los Estados miembros a considerar la posibilidad de promover un proceso de armonización legal sobre asuntos de refugiados, tomando en cuenta los principios representados en dichos instrumentos como la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, el Protocolo de 1967, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, la Declaración de Cartagena y la Declaración de San José de 1994".

La armonización regional de las legislaciones aplicables en América Latina, concernientes a los refugiados, es de hecho necesaria para evitar conflictos y soluciones contradictorias a problemas similares<sup>105</sup>. En la tarea de la armonización de la legislación doméstica dentro del contexto del Derecho de los Refugiados y de las particularidades de carácter regional, tanto el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados como los órganos supervisores establecidos bajo la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (la Comisión y la Corte Interamericana, la última en su carácter consultivo) podrían muy probablemente jugar un papel destacado<sup>106</sup>.

La armonización de la legislación interna debe comprender tanto la definición del término "refugiado" como los procedimientos para determinar este estatuto jurídico. En lo que respecta a la definición de refugiado, la primera tarea es la de asegurarse que los Estados de la región cuenten con una definición armónica, que no es el caso todavía de América Latina. Entonces, surge el problema crucial de asegurar que los Estados apliquen los criterios de igual forma y que las interpretaciones nacionales se encuentren alineadas con los patrones establecidos que han sido endosados a nivel regional o global.

---

<sup>105</sup> Véase la resolución de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos No. 1504 (XXVII-O/97), adoptada en la séptima sesión plenaria el 4 de junio de 1997, que "5. considera la necesidad de armonizar la legislación, criterios y procedimientos relativos al refugio hasta donde sea posible, para proveer tratamiento apropiado a las personas en esa posición".

<sup>106</sup> Véase, Cançado Trinidad A., "Discurso Inaugural", en *Memoria del Coloquio*, Op. Cit., pg. 27.

Este problema se encuentra intrínsecamente ligado a la necesidad de establecer procedimientos armonizados para la determinación del estatuto de refugiado, ya que las variaciones entre los sistemas de determinación nacionales hacen que cualquier intento de armonizar la puesta en vigor del estatuto de refugiado sea inútil<sup>107</sup>. La armonización de los procedimientos para la determinación del estatuto de refugiado, la cual es deseable en América Latina<sup>108</sup>, necesita ser considerada tanto bajo los lineamientos endosados por la comunidad internacional<sup>109</sup>, así como por la experiencia de la región; se debe brindar especial atención a ciertos desarrollos nacionales que pueden servir para indicar lo que puede hacerse en la región.

#### **4.3.- PRÁCTICA DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA**

Se ha argumentado que la Declaración de 1984 de Cartagena se encuentra en los orígenes de la creación de una práctica regional latinoamericana y caribeña común, y que su fuerza persuasiva se ubica en que existía una *opinio juris* generalizada cuando fue formada<sup>110</sup>.

<sup>107</sup> Véase, Arboleda E., "The Convention Refugee Definition in the West: a legal fiction?". 5 *International Journal of Refugee Law*, 1993, pg. 68.

<sup>108</sup> Véase, entre otros, Asomani K., "Análisis Histórico de la Situación de los refugiados en América Latina que propició la adopción de la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados", en Memoria del Coloquio, *supra* nota 98, p. 192; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, "Declaración de Cartagena, diez años después", en *Memoria del Coloquio*, Op. Cit., pp. 52, 59 y 75.

<sup>109</sup> Véase, por ejemplo, Conclusiones No. 8 (XXVIII), No. 28 (XXXIII) y No. 30 (XXXIV) del Comité Ejecutivo.

<sup>110</sup> Véase, Gros Espiell H., "La Declaración de Cartagena como Fuente del Derecho Internacional de los Refugiados en América Latina", en *Memoria del Coloquio*, Op. Cit., pp. 453-469.

Además, ha existido una práctica constante que se fundamenta en esta calidad de obligatoriedad en su aplicación concreta. Al ser considerada una fuente de derecho atípica, espontánea y cristalizada, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 puede tener un efecto de obligatoriedad *vis-á-vis* para los Estados que la han reconocido de manera unilateral, o actuado de tal forma que reconozcan su naturaleza normativa. Consecuentemente, los Estados que no han incorporado la definición de "refugiado", como lo define la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, dentro de sus legislaciones, pero que sin embargo, la aplican en la práctica, se encuentran obligados por la misma, por tratarse de una regla vigente del derecho internacional consuetudinario. El raciocinio progresivo que se nos ofrece es sólido, aunque también pueda quedar sujeto a la crítica<sup>111</sup>.

Asimismo, aunque se tenía la intención originalmente de aplicarla dentro del contexto específico de América Central, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 ha recibido el apoyo activo de varios países de Sudamérica, tales como Colombia, Venezuela y Uruguay. De hecho, los principios representados y la práctica que resulta de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 lograron un impacto regional, al influenciar la protección de los refugiados en diversos países. La amplia aceptación en este continente ha encontrado expresión y apoyo en varias resoluciones de la Organización de Estados Americanos, así como en muchos informes anuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>112</sup>.

---

<sup>111</sup> Hace más de tres décadas, Grahl-Madsen argumentaba que en el derecho internacional consuetudinario no existía tal cosa como una definición general de "refugiado". Se desprende de esto, sigue el autor, que no tiene sentido hablar de "refugiados en el sentido jurídico" o "*der Begriff des Flüchtlings*", excepto en el contexto de un instrumento legal en particular". Cfr. Grahl-Madsen A., *The Status of Refugees in International Law*, vol.I, Leyden: Sijthoff, 1966, pg. 73.

<sup>112</sup> Véase, por ejemplo, las Resoluciones No. 891 (XVII-87) y No. 1336 (XXV-O/95) de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, y el *Reporte Anual (1984-1985)* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Secr.L/V/II.66, doc. 10, rev. 1.

Finalmente, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 también debe ser apreciada dentro de un contexto global, como parte de una tendencia hacia la ampliación y disponibilidad de la protección internacional y asistencia humanitaria para las víctimas de los conflictos armados y los abusos de los derechos humanos, que, aunque merecían protección y asistencia, no siempre habían sido incluidas por los Estados cuando éstos aplicaban los términos literales de la Convención de 1951.

Esta tendencia encontró expresión en África, con la Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, de 1969, y en Europa, con el otorgamiento por parte de muchos Estados del "estatuto humanitario". Dicho desarrollo regional, impulsado por la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, debe ser visto como un proceso que construye sobre, y no aparte, el cuerpo de normas universales constituido por la Convención de 1951 y otros instrumentos internacionales pertinentes<sup>113</sup>, como se hace patente por el hecho que diversas conclusiones de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados mencionan de forma expresa la Convención de 1951.

---

<sup>113</sup> Cfr. Cuéllar R., *Refugee and Related Developments in Latin America: the challenges ahead*. 3 *International Journal of Refugee Law*, 1995, pg. 484.

#### **4.3.1.- La aplicación e interpretación de jure y de facto de las definiciones de refugiado, sobre la base de la Convención de 1951 y en la Declaración de Cartagena de 1984, en América Latina**

Todos los Estados de América Latina han ratificado la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967, excepto Cuba<sup>114</sup>. La definición de refugiado de la Convención de 1951 ha sido incorporada a la legislación doméstica de Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Panamá y Perú.

En otros países, y en ausencia de las disposiciones domésticas específicas, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados a menudo determina el estatuto de refugiado bajo su mandato. Esto se da por medio de una entrevista con el solicitante, que puede ser llevada a cabo por parte de una agencia ejecutora, en el caso de que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados no tenga presencia en el país, y de la preparación de una opinión legal acerca de elegibilidad. Si el solicitante es considerado como un refugiado bajo Mandato por parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, entonces él es recomendado como tal ante el gobierno para ser reconocido como un refugiado bajo la Convención de 1951. Al ser reconocido como refugiado por el gobierno, el refugiado puede beneficiarse del estatuto de refugiado establecido en la Convención de 1951.

---

<sup>114</sup> Para obtener información actualizada acerca de ratificaciones y adhesiones, ver [www.unhcr.ch/refworld](http://www.unhcr.ch/refworld). Organización de las Naciones Unidas.

La definición de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984 se encuentra plasmada en las legislaciones sobre refugiados de Colombia, Ecuador, México y, aunque subsisten algunas diferencias de redacción, también en la del Brasil. La legislación de Belice, por otra parte, delinea la definición de refugiado contenida en la Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, de 1969. Las legislaciones en borrador en el Salvador y Guatemala también contienen la definición de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, la cual es aplicada de facto por Costa Rica, Honduras<sup>115</sup> y Argentina<sup>116</sup>, entre otros.

La protección brindada a partir de los años ochenta a las personas que no calificaban como refugiadas según la definición de la Convención de 1951 confirmó la generosa tradición secular de los países latinoamericanos. Desde el punto de vista técnico, eso fue posible debido a una interpretación humanitaria de la Convención de 1951, basada en el Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas, de 1951, y también en una interpretación inspirada en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Es importante recordar la Recomendación E, del Acta Final de la Conferencia, en la cual se:

" ...

*Expresa la esperanza de que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados tenga, además de su alcance contractual, un valor de ejemplo, e incite a todos los Estados a otorgar, en la medida de lo posible, a las*

<sup>115</sup> Véase, "OAS General Assembly: an Inter-American initiative on refugees", *Refugiados* (Mar. 1986), pg. 5; Yundt KW, *Latin American States and Political Refugees*, New York, Praeger, 1988, pg. 175.

<sup>116</sup> Cfr. D'Alotto & Garretón, *Op. Cit.*, pg. 500.

*personas que se encuentren en su territorio como refugiados y que no estén protegidas por las disposiciones de la Convención, el trato previsto por esta Convención*<sup>117</sup>.

Por lo tanto, aunque lo que se encuentre fuera del "alcance contractual" de un acuerdo, claramente no puede ser considerado una obligación contractual, la Recomendación E deja claro de que si un Estado Parte aplica las estipulaciones de la Convención de 1951 de manera generosa, este se encuentra en terreno seguro.

A diferencia del mundo industrializado, donde la aplicación de la definición de refugiado de la Convención de 1951 es considerada por muchos como inadecuada, en gran medida debido a las interpretaciones disímiles, divergentes o inconsistentes<sup>118</sup>, en América Latina se ha observado, sin embargo, una aplicación generalizada y uniforme. Este hecho no debe ocultar la realidad de que los asuntos de la migración forzada ya no son una prioridad en el orden del día de los países de América Latina. Esto se refleja en la falta, en la mayoría de los países, de legislaciones domésticas sobre el tema de los refugiados, y por el hecho adicional de que dichas interpretaciones armonizadas de las distintas definiciones del término "refugiado" se deben en gran medida a la presencia, supervisión y a menudo, papel ejecutor que toma el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en la región.

---

<sup>117</sup> "Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons", 189 *United Nations Treaty Series*, 1954, pg. 146; o en *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*, vol.I, Ginebra, 1992, pp. 142-147.

<sup>118</sup> Cfr. Arboleda E., "The Convention Refugee Definition in the West: a legal fiction?", *Op. Cit.*, pp. 66 y 85.

En vista de lo anterior, parece evidente que la mayoría de los países de América Latina necesitan redactar y establecer la puesta en vigor de legislaciones de implementación doméstica, las cuales, aparte de contener la definición de la Convención de 1951, también tengan el concepto recomendado por la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Esto consolidaría y armonizaría la definición de refugiado que ya se aplica en la práctica por toda la región y que ha encontrado apoyo en distintas instancias.

#### **4.4.- NECESIDAD DE REGIONALIZACIÓN Y DE ARMONIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE DETERMINACIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO**

Un procedimiento para determinar el estatuto de refugiado es un acto o mecanismo por medio del cual una autoridad competente evalúa las condiciones particulares de un individuo, que reclama ser un refugiado, con el objeto de establecer de si él efectivamente califica como tal. Es un acto legal o mecanismo sobrecargado de una gran responsabilidad de carácter humanitario, debido al impacto que tiene sobre el destino individual<sup>119</sup>. Además, la existencia misma de procedimientos para la determinación del estatuto tiende a garantizar, en general, tanto el *non-refoulement* como el tratamiento de acuerdo con los instrumentos internacionales relevantes.

---

<sup>119</sup> Cfr. Valife R. J., "Procedimiento para la Determinación de la Condición de Refugiado", en Irigoien B. J. (ed.) *Derecho Internacional de los Refugiados*, Santiago, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1993, pg. 126.

La Convención de 1951 no regula la determinación del estatuto de refugiado debido a las dificultades en lograr procedimientos globales homogéneos. Las particularidades constitucionales, legales y administrativas entre los distintos países de la comunidad internacional sugieren que cada estado establezca los procedimientos que considere más apropiados y adapte los elementos cardinales mínimos a sus propias circunstancias. Este patrón mínimo se establece en las conclusiones del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, tales como las Conclusiones No. 8 (XXVIII), No. 28 (XXXIII) y No. 30 (XXXIV)<sup>120</sup>.

Aunque solamente un número limitado de Estados Partes de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 han establecido procedimientos para la determinación formal del estatuto de refugiado, se puede argumentar que los Estados Partes se ven obligados a otorgar derechos en igualdad de condiciones para quienes buscan la condición de refugiado, al menos respecto de las audiencias que lleven a cabo en procedimientos de expulsión o deportación, y cuando los Estados involucrados también sean partes del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, de 1966<sup>121</sup>.

Como los procedimientos de determinación del estatuto de refugiado difieren ampliamente, existe una considerable falta de uniformidad y de consistencia en la aplicación de los instrumentos pertinentes. Como consecuencia de ello, los porcentajes de aceptación de los solicitantes varían considerablemente de un país a otro, aún

---

<sup>120</sup> Estas conclusiones se refieren, *inter alia*, a la orientación necesaria a quienes buscan protección por parte de oficiales competentes que deben actuar de acuerdo con los instrumentos relevantes sobre refugiados; a la existencia de una autoridad claramente identificada que examinará las peticiones y tomará decisiones en primera instancia; a las facilidades necesarias, tales como un intérprete y la oportunidad de contactar un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; a la documentación emitida al solicitante de la condición de refugiado; a la necesidad de establecer un procedimiento de apelación; y al problema de las solicitudes infundadas o abusivas.

<sup>121</sup> Véase, artículos 13, 2 y 7 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.

dentro de la misma región; esto puede ser tanto una ventaja como una desventaja, según sea el caso. Por ejemplo, algunos países han adoptado un proceso que, aunque tiene la intención de ayudar a los solicitantes con las máximas garantías procesales, abre las puertas a tan alto nivel de tecnicidad y de complejidad, que la profesión legal está mejor servida que los refugiados necesitados de protección<sup>122</sup>.

En muchos casos, la aplicación de la Convención de 1951 se ha convertido en demasiado legalista, y la realidad personal de quien solicita la condición de refugiado, la cual es crucial en la determinación de su estatuto como refugiado, se encuentra subvalorada. A muchos procedimientos para la determinación del estatuto les falta una orientación más "humana" así como una evaluación objetiva y competente de los hechos, tanto por quienes toman decisiones como quienes abogan por los derechos de los refugiados. Obviamente esto es peligroso, porque los sistemas de determinación son vulnerables a la politización<sup>123</sup>.

Dada la imposibilidad de contar con modelos válidos para su aplicación a escala mundial, pareciera que la mejor opción es el de enfocar el problema desde perspectivas regionales, y a partir de ello intentar llevar a cabo una armonización de los procedimientos, de manera que se eviten discrepancias y que se logre un mayor nivel de uniformidad o por lo menos de consistencia.

---

<sup>122</sup> Cfr. Arboleda, E., "The Convention Refugee Definition in the West: a legal fiction?", Op. Cit., pg. 84.

<sup>123</sup> *Ibidem.*, pg. 83

Los diferentes enfoques de la política regional deben ser coordinados a la luz, inter alia, de las conclusiones y líneas generales establecidas por el Comité Ejecutivo y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados mismo, así como por organizaciones regionales, como el Consejo Europeo, la Organización de Estados Americanos y la Organización para la Unidad Africana. El papel supervisor del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en los procedimientos para la determinación del estatuto de refugiado es también muy importante, en particular por su potencial rol en la armonización de decisiones de elegibilidad<sup>124</sup>.

Otra forma posible de supervisión y posible armonización de procedimientos y prácticas en diversos países dentro de la misma región podría ser el establecimiento de un organismo internacional, tal como una Corte, Comisión o Junta<sup>125</sup>, o la utilización de lo que ya existe dentro del dominio de las organizaciones de derechos humanos, como las comisiones o cortes regionales de derechos humanos.

Esto podría ser promovido por diversos actores, como la Organización de Estados Americanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Solamente después de una armonización de los procedimientos de determinación de la condición de refugiado es que el tema de la armonización del término "refugiado" podrá ser enfrentado.

---

<sup>124</sup> Cfr. G.S. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, 2nd ed., Oxford, Clarendon Press, 1996, pg. 33.

<sup>125</sup> Véase, European Consultation on Refugees and Exiles, "Fair and Efficient Procedures for Determining Refugees Status: a proposal", 3 *International Journal of Refugee Law*, 1991, pg. 118.

#### **4.5.- INICIATIVAS EN AMÉRICA LATINA**

En América Latina solamente un número muy limitado de países ha establecido legislación para la protección de los refugiados, así como procedimientos para el reconocimiento formal de esta condición jurídica. Entre ellos se encuentran Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Panamá y Perú, los cuales han establecido órganos colegiados que evalúan las peticiones de los solicitantes y deciden acerca de su elegibilidad como refugiados. En la mayoría de los otros países el reconocimiento es llevado a cabo bajo el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que recomienda los casos a los gobiernos en cuestión, como se describió anteriormente. Las autoridades nacionales pueden legalizar al solicitante a partir de los instrumentos internacionales relativos a la condición de refugiado, o simplemente bajo las estipulaciones migratorias, como es el caso en Cuba, país que no ha ratificado ni la Convención de 1951 ni el Protocolo de 1967. Por un lado, este procedimiento es conveniente porque da lugar a un nivel bastante alto de uniformidad; por otra parte se puede argüir que debe ser evitado porque el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados no es responsable de la puesta en vigor de la Convención de 1951, si no que más bien de su supervisión.

Por lo tanto pareciera deseable que legislaciones nacionales que contengan una definición armonizada de "refugiado", que preferiblemente incluya el concepto ampliado de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, sean establecidas en todos los países de América Latina. Estas legislaciones nacionales también deberán

consagrar las estipulaciones que regulan los procedimientos a ser seguidos cuando un individuo reclama ser un refugiado.

Por supuesto que el procedimiento no debe verse restringido al establecimiento de un organismo de decisión acerca de elegibilidad, sino que debe comprender, entre otros, lo siguiente:

- Las normas relacionadas con los oficiales y autoridades responsables para la iniciación de la solicitud para el estatuto de refugiado;
- Suministro de facilidades y de asistencia;
- Documentación provisional, así como la que debe emitirse una vez que la persona es reconocida como refugiado;
- Procedimientos de apelación;
- Marco temporal;
- Principios aplicables a casos de reunificación familiar;
- Cláusulas de cesación y/o de exclusión, y
- Medidas excepcionales (tales como la cancelación y renuncia del estatuto de refugiado).

Por su parte el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ya ha comenzado a diseñar, sobre una base sub-regional, líneas generales para la armonización de la legislación y procedimientos nacionales, a la luz de las

normas y principios del Derecho de los Refugiados<sup>126</sup>. A su debido tiempo, esta iniciativa debería ampliarse a toda la región latinoamericana.

Los enfoques de política regional, así como la armonización de medidas relativas a la protección del refugiado, se pueden ver facilitados aún más dentro del marco de las iniciativas regionales existentes en América Latina, tal como lo es el Mercosur (que comprende a la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y que probablemente incluya pronto a Chile y Bolivia). De nuevo, es de interés de los Estados el evitar las políticas no reguladas, y todo apunta a la necesidad que tiene la región de comenzar a darle una atención apropiada al fenómeno de la migración en general, y a los movimientos de refugiados en particular.

Un buen ejemplo de esto lo constituye la ley brasileña sobre refugiados<sup>127</sup>, la cual se hizo efectiva el 23 de julio de 1997 y estableció un procedimiento completamente nuevo para la determinación del estatuto de refugiado en el país.

De acuerdo con la Ley 9.474/97, el gobierno de Brasil toma la plena responsabilidad de los asuntos referentes a los refugiados, que se dividen en: la iniciación del procedimiento, entrevista de elegibilidad, documentación provisional y definitiva, así como decisiones acerca de elegibilidad, la mayor parte de las cuales eran llevadas a cabo anteriormente por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

---

<sup>126</sup> Véase, *Pautas para la Armonización de Legislación y Procedimientos Nacionales con Normas y Principios del Derecho Internacional de Refugiados* (Módulo de Capacitación), Buenos Aires, 1996.

<sup>127</sup> Véase, Ley 9.474, del 22 de julio de 1997, publicada en el *Diário Oficial da União* (Gazeta Oficial), No. 139, del 23 de julio de 1997.

En lo que respecta a la decisión de elegibilidad, un órgano Colegiado, el Comité Nacional para los Refugiados, es responsable de decidir sobre las solicitudes de la condición de refugiado. Iniciativas como ésta deberían florecer por toda la región, ya que deberán ser guiadas tanto por los patrones internacionales como por las peculiaridades regionales.

## CONCLUSIONES

De acuerdo a lo expuesto en el capítulo antes analizado, podemos llegar a las conclusiones que a continuación se enlistan:

- 1.- En nuestra opinión no existe y no puede existir un mecanismo universal de medidas y respuestas prácticas a la problemática de los movimientos masivos de personas, en este sentido, los esfuerzos para mitigar sus causas, para protegerlos y asignar responsabilidades en la resolución de estos problemas debe variar según la naturaleza del movimiento y la región en donde éste se presente.
- 2.- El objetivo de un enfoque político regional a la problemática de los movimientos masivos, es mitigar las fallas y deficiencias de la Convención sobre Refugiados de 1951, con relación a las migraciones forzosas modernas, y adoptar la legislación internacional a la problemática de los refugiados y desplazados a un nivel regional.
- 3.- Como complemento regional efectivo a la Convención de Naciones Unidas sobre Refugiados de 1951, se encuentran: la Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de

los Refugiados en África, que aparte de su definición ampliada de refugiado, también toca temas que no habían sido planteados anteriormente en un documento internacional con carácter obligatorio como es la repatriación voluntaria; y la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984.

- 4.- Las iniciativas regionales deben ser vistas como un marco para la solución pragmática, dentro del cual la necesidad de los refugiados y desplazados pueda ser enfrentada sobre bases de carácter humanitario y de derechos humanos.
  
- 5.- Al hablar de regionalizar la protección de los desplazados y refugiados, se debe considerar la importancia de armonizar la legislación que los defina, la interpretación de dicho concepto, así como el procedimiento para determinar su estatuto jurídico.
  
- 6.- La Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, es considerada una fuente de derecho atípico, espontánea y cristalizada, tiene un efecto de obligatoriedad para los Estados que la han reconocido de manera unilateral y la aplican en la práctica, por tratarse de una regla vigente del derecho internacional.

- 7.- Para consolidar y armonizar la definición de refugiado que ya se aplica en la práctica por toda la región de América Latina, la mayoría de estos países necesita redactar y establecer la puesta en vigor de legislación interna que contenga además de la definición de la Convención de 1951, el concepto recomendado por la Declaración de Cartagena de 1984.
  
- 8.- Los diferentes enfoques de la política regional en los procedimientos de determinación del estatuto de refugiado, deben ser coordinados a la luz de las conclusiones y líneas generales establecidas por el Comité Ejecutivo y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, así como por organizaciones regionales, como el Consejo Europeo, la Organización de Estados Americanos y la Organización para la Unidad Africana, y supervisados por el Alto Comisionado antes citado, en virtud de su potencial rol en la armonización de decisiones de elegibilidad.
  
- 9.- Otra forma de supervisión y posible armonización de los procedimientos y prácticas de diversos países dentro de la misma región, podría ser el establecimiento de un organismo internacional, como una Corte, Comisión o Junta, o la utilización de lo que ya existe dentro del dominio de las organizaciones de derechos humanos como las Comisiones o Cortes regionales de Derechos Humanos.

- 10.- En América Latina sólo Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Panamá y Perú, han establecido legislación para la protección de los refugiados, así como procedimientos para el reconocimiento formal de su estatuto, en la mayoría de los países restantes el procedimiento es llevado a cabo por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que recomienda los casos a los gobiernos respectivos.

## CONCLUSIONES GENERALES

- 1.- Entre las principales causas de los movimientos de desplazados, refugiados y asilados podemos señalar: los conflictos armados, las ecológicas, las económicas, la falta de garantías fundamentales y la violencia.
- 2.- Los desplazados son personas que se ven obligados a abandonar su residencia habitual y a buscar acogida en otro lugar dentro de su propio Estado, debido a situaciones de inseguridad extrema, sin que existan motivos de persecución individual, ni colectiva, de raza, nacionalidad, religión o por opiniones políticas, como es el caso de los refugiados, quienes por dichas causas huyen de su país para buscar refugio y protección fuera del mismo. Mientras que los asilados son generalmente, aquellos individuos perseguidos por cometer delitos políticos o por manifestar sus ideas.
- 3.- Aunque las figuras de los desplazados, refugiados y asilados son distintas entre sí, las tres tienen un elemento común, que es la protección de las personas perseguidas.
- 4.- No obstante que los Principios que rigen a los desplazados internos no son vinculantes para los Estados, y éstos no se encuentran obligados a otorgarles protección, los desplazados internos pueden invocar los derechos humanos internacionales y, cuando corresponda, el derecho humanitario, para su protección.

- 5.- El Derecho de los refugiados se encuentra establecido, en su mayoría en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo Adicional, que establecen las normas básicas del régimen de protección de los refugiados; sin embargo, dichos instrumentos fueron formulados para resolver la problemática presentada en una región y tiempo determinado, por lo que tuvieron que ser adoptados y complementados a nivel regional por la Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África y por la Declaración de Cartagena sobre Refugiados.
- 6.- El reconocimiento de la condición de refugiado, tiene un carácter pacífico, apolítico y exclusivamente humanitario, ningún aspecto de este acto debe interpretarse como inamistoso hacia el país de origen de los refugiados.
- 7.- La figura del asilo tiene una amplia tradición en América Latina y se encuentra debidamente regulada en dos Convenciones; sin embargo, a nivel global la Declaración Universal de los Derechos Humanos sólo la contempla como un derecho, es decir, el derecho a buscar y disfrutar en cualquier país del asilo, no así el derecho de obtenerlo, situación que sólo compete al Estado al cual se solicita, y es sólo éste quien al ejercer su potestad determina el otorgarlo o no.
- 8.- Aunque la problemática de los movimientos masivos de personas se encuentra relativamente resuelta con la aplicación de los instrumentos relativos al otorgamiento de estatutos de desplazados, refugiados y asilados, existen diversas categorías especiales de personas que no llenan los criterios necesarios para

considerarlos como desplazadas, refugiadas o asiladas, entre dichas personas se encuentran: los migrantes económicos, las víctimas de los desastres naturales, las personas desplazadas externas y 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 reconocido formalmente dicha condición.

- 9.- En nuestra opinión, los mecanismos para prevenir, proteger y asignar responsabilidades en la resolución de los problemas de movimientos masivos de personas, debe variar según la naturaleza del movimiento y la región en donde se presente, por lo que se debe adoptar la legislación internacional global a la problemática a nivel regional; es decir, se debe regionalizar la protección de las personas víctimas de dichos movimientos, a través de iniciativas que permitan solucionar dicha problemática sobre bases de carácter humanitario y de derechos humanos.

## PROPUESTAS

Se debe establecer en América Latina legislaciones nacionales que contengan una definición armonizada de refugiado, que preferiblemente incluya el concepto ampliado de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 y con esto hacer obligatorio su cumplimiento. Estas legislaciones también deberán consagrar las estipulaciones que regulan los procedimientos a seguir cuando un individuo reclama refugio.

Dicho procedimiento no debe verse restringido al establecimiento de un organismo de decisión acerca de elegibilidad, sino que debe comprender, entre otros:

- Las normas relacionadas con los oficiales y autoridades responsables para la iniciación de la solicitud para el estatuto de refugiado;
- Suministro de facilidades y de asistencia;
- Documentación provisional, así como la que debe emitirse una vez que la persona es reconocida como refugiado;
- Procedimientos de apelación;
- Marco temporal;
- Principios aplicables a casos de reunificación familiar;

- Cláusulas de cesación y/o de exclusión, y
- Medidas excepcionales (tales como la cancelación y renuncia del estatuto de refugiado).

Asimismo, para el caso de los desplazados se deberá establecer un mecanismo similar, basado en los Principios Rectores de los Desplazados Internos y que subsane las diferencias que estos presentan, por ejemplo, el reconocimiento de las víctimas de desastres naturales como desplazados, o la regulación de las personas que son consideradas como desplazadas externas.

## BIBLIOGRAFIA

Acosta, Podesta. DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO. Tomo I, Edic. 4ª, Edit. TEA, 1960, Buenos Aires, 300 pág.

Arellano García, Carlos DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO. Edic. 1ª, Edit. Porrúa S.A., México, 375 pág.

Becerra Ramírez, Manuel. DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO. Edit. McGraw Hill-UNAM. 1997, México, 120 pág.

Cruz Miramontes, Rodolfo. ASILO Y EXTRADICIÓN, DERECHO Y PRÁCTICA EN MÉXICO. El Foro, quinta época núm 32, 1973, México.

Etienne Llano, Alejandro. LA PROTECCIÓN DE LA PERSONA HUMANA EN EL DERECHO INTERNACIONAL. LOS DERECHOS HUMANOS. Edit. Trillas, 1987, México.

Garrido D. L. EL DERECHO DE ASILO. Ed. Trotta, Madrid, 1991, p. 29.

Gómez-Robledo Verduzco, Alonso. TEMAS SELECTOS DE DERECHO INTERNACIONAL. 2ª Ed. IIJ, UNAM. 1994, México, 470 pág.

EL DERECHO DE ASILO EN EL SISTEMA

JURÍDICO INTERNACIONAL. *Estudios Jurídicos en memoria de Roberto L Mantilla Molina*, Edit. Porrúa, 1984, México.

Grahl Madsen, A. TERRITORIAL ASYLUM. Oceana Publ/Almqvist & Wiksell International, London/Stockholm, 1980, pg. 66.

Gros Espiell H. EL DERECHO INTERNACIONAL AMERICANO SOBRE ASILO TERRITORIAL Y EXTRADICIÓN EN SUS RELACIONES CON LA CONVENCION DE 1951 Y EL PROTOCOLO DE 1967 SOBRE ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS. *Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina* (Coloquio de México, 11-15 de mayo 1981), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982, pg. 72.

Loescher G. BEYOND CHARITY INTERNATIONAL COOPERATION AND THE GLOBAL REFUGEE CRISIS. Oxford University Press, New York, 1993, pg. 190

Seara Vázquez, Modesto. DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO. Edic. 17ª, Edit. Porrúa, 1998, México, 800 pág.

Quintana Roldán, Carlos F. DERECHOS HUMANOS. Edic. 1ª, Edit. Porrúa, 1998, México, 478 pág.

Ortiz Ahlf, Loreta. DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO. Edic. 2ª, Edit. Harla, 1993, México, 300 pág.

Sepúlveda, César. DERECHO INTERNACIONAL. Edic 22ª, Edit. Porrúa, 2000, México, 800 pág.

Carrillo Flores, Antonio. EL ASILO POLÍTICO. Revista Jurídica, núm 11, 1979, México.

Coles G. APPROACHING THE REFUGEE PROBLEM TODAY. *Refugees and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, London, 1990, pg. 383.

Frias S. Yolanda. LOS INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS Y EL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE EN MÉXICO. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, año I núm. 1, ene-ab, 1986, México.

Moussali P.M. INTERNATIONAL PROTECTION: THE ROAD AHEAD. 3 *International Journal of Refugee Law*, London, 1991, pg. 610.

FUNDAMENTAL PRINCIPLES IN THE INTERNATIONAL PROTECTION OF REFUGEES AND DISPLACED PERSONS: THE ROLE OF THE UNHCR. *Round Table of Asian Experts on Current Problems in the International Protection of Refugees and Displaced Persons* (Seminar of Manila, 14-18 Abr. 1980), San Remo, IIHL/University of the Philippines, 1980, pg. 12.

Ruiz de Santiago, Jaime. SIGNIFICACIÓN DE LA LEY REGULADORA DEL DERECHO DE ASILO Y DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO EN EL DERECHO COMPARADO. Jurídica, núm. 18, 1986-1987, México.

EL PROBLEMA DE LOS REFUGIADOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO. Jurídica, núm. 18, 1986-1987, México.

CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS. *Jornadas sobre los Sistemas Internacionales de Protección Jurídica de la Persona Humana*, Coloquio de Buenos Aires, septiembre 1990, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 1991, pp. 94 y 95.

Serra Rojas, Andrés. DICCIONARIO DE CIENCIA POLÍTICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, Tomo II.

UNAM. ASILO Y PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA. México, UNAM, serie E, varios, núm. 14, 1982.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 14 ed., Ed. Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, 810 pág., Volumen II.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA BÁSICA. Ed. Civitas, España, 1994, Volumen II.

## LEGISLOGRAFIA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Ley General de Población (México) de 7 de enero de 1974.

Ley 9.474, del 22 de julio de 1997, publicada en el *Diário Oficial da União* (Gazeta Oficial), No. 139, del 23 de julio de 1997 (Brasil).

Tratado de Montevideo sobre Derecho Penal Internacional, firmado el 23 de enero de 1889.

Tratado sobre Asilo y Refugio Político de 1939.

Carta de las Naciones Unidas de 1945.

Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, adoptada el 9 de diciembre de 1948.

Convenio de Ginebra de 1949 para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña.

Convenio de Ginebra de 1949 para mejorar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar.

Convenio de Ginebra de 1949 relativo al trato de los prisioneros de guerra.

Convenio de Ginebra de 1949 relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra.

Protocolo Adicional I de 1977 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales.

Protocolo Adicional II de 1977 relativo a la protección de las víctimas en los conflictos sin carácter internacional.

Convención relativa al Estatuto de los Refugiados del 28 de julio de 1951.

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de la Organización de las Naciones Unidas del 4 de octubre de 1967.

Convención de la Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y sus dos Protocolos.

Convención sobre Asilo Territorial del 28 de marzo de 1954.

Convención sobre Asilo Diplomático del 28 de marzo de 1954.

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada el 21 de diciembre de 1965.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el 16 de diciembre de 1966.

Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, adoptado el 16 de diciembre de 1966.

Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados.

Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, de 1969.

Convención de 1972 sobre Armas Bacteriológicas.

Declaración sobre la preparación de las Sociedades para Vivir en Paz, de 1978.

Convención de 1980 sobre Ciertas Armas Convencionales y sus cuatro Protocolos.

Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas del 20 de noviembre de 1989.

Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, del 25 de mayo de 2000.

Convención de 1993 sobre Armas Químicas.

Tratado de Ottawa de 1997 sobre las Minas Antipersonal.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

Convención Relativa a la Esclavitud.

Declaración de Asilo Territorial, de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (Resolución 2312 (XXII) del 14 de diciembre de 1967).

Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 22 de noviembre de 1984.

Resolución 1992/73 de la Comisión de Derechos Humanos.

Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas 334 (XXIX) de 1974.

Resolución 3911 de 1984 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que aprueba la Declaración de los Pueblos a la Paz.

Resoluciones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas: 32/66(8-XII-77), 33/51(14-XII-78), 34/45(7-XII-79), 35/132(11-XII-80), 36/58(8-XII-89), 37/191(18-XII-82), 38/86(16-XII-83), 39/116(14-XII-84), y 43/136(8-XII-88).

Resoluciones No. 891 (XVII-87) y No. 1336 (XXV-O/95) de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y las Personas Apátridas.

Conclusión No. 37 (XXVI) del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, de 1985, "Los Refugiados Centroamericanos y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados".

Acuerdo Europeo de 1959 sobre la Abolición de Visas para los Refugiados.

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

## PÁGINAS DE INTERNET

<http://www.acnur.org>. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

<http://www.unhcr.ch/refworld>. Organización de las Naciones Unidas.