



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**“SITUACIÓN ACTUAL DE LOS REFUGIADOS:  
PROBLEMÁTICA Y POSIBLES SOLUCIONES”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A**

**MARCO ANTONIO GUTIÉRREZ GONZÁLEZ**

**ASESOR: LIC. JOSÉ LUIS R. VELASCO LOZANO**

**DICIEMBRE 2008.**



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.

## ***AGRADECIMIENTOS***

**A DIOS**, por darme la oportunidad de existir, y enseñarme que la vida inicia a cada instante, pues cada día podemos transformar este mundo en algo mejor.

**A mis Padres**, por todo el amor que me han entregado, ya que mi vida la han moldeado con cariño, comprensión y tenacidad. Estoy orgulloso de ser su hijo.

**A mis Hermanas**, por ser un gran ejemplo a seguir, por sus logros y sobre todo por la confianza que en mí han depositado.

**A María Monserrat**, por creer en mí, por compartir nuestros sueños e ideales, por superar juntos todos los problemas y fracasos, y sobre todo por transformar mi vida en algo maravilloso. Te amo.

**A Sergio Emilio**, por ser fuente de ternura e inocencia, por que tu vida ha llenado la mía de alegría, y por que trataré de ser un ejemplo para ti.

**A la Universidad Nacional Autónoma de México**, por ser mi Alma Mater, por darme la oportunidad de pertenecer a ella, y por entregarme los instrumentos necesarios para salir adelante en la vida.

**A mis Profesores**, por su constancia, profesionalismo y conocimientos. Ustedes son los que hacen grande a nuestra universidad.

*“La libertad, Sancho, es uno de los más preciosos dones que a los hombres dieron los cielos: con ella no puede igualarse los tesoros que encierra la tierra, ni el mar encubre; por la libertad, así como por la honra, se puede y debe aventurar la vida; y por el contrario, el cautiverio es el mayor mal que puede venir a los hombres”.*

**Miguel de Cervantes. *Don Quijote de la Mancha.***

*“El mayor crimen esta ahora no en los que matan, sino en los que no matan, pero dejan matar”*

**José Ortega y Gasset. *La rebelión de las masas.***

*“Es propio de hombres de cabezas medianas embestir contra todo aquello que no calce en su cabeza”*

**Antonio Machado, *Juan de Mairena.***

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN 1

## CAPITULO 1. ANTECEDENTES Y NOCIONES PRELIMINARES 5

- 1.1. Evolución histórica del refugio. 5
- 1.2. Conceptos de refugiado. 8
  - 1.2.1. Conceptos etimológicos y doctrinarios. 9
  - 1.2.2. Conceptos establecidos por organismos y en instrumentos internacionales. 10
    - 1.2.2.1. Antes de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. 10
    - 1.2.2.2. De acuerdo a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. 11
    - 1.2.2.3. De acuerdo al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. 13
    - 1.2.2.4. De acuerdo al Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 14
    - 1.2.2.5. De acuerdo a la Convención de la Organización para la Unidad Africana de 1969. 15
    - 1.2.2.6. De acuerdo a la Declaración de Cartagena de 1984. 16
    - 1.2.2.7. De acuerdo a la Ley General de Población vigente en los Estados Unidos Mexicanos. 16
- 1.3. Diferencias entre los conceptos establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 y el Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 17
- 1.4. Análisis del concepto de refugiado. 18
- 1.5. Situaciones atípicas de refugio. 24
  - 1.5.1. Desplazados internos. 24
  - 1.5.2. Refugiados en órbita. 26
  - 1.5.3. Refugiados de facto. 26
- 1.6. Diferencias entre refugio y asilo político. 27

## CAPITULO 2. EL ALTO COMISIONADO DE LA NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS 29

- 2.1. Evolución histórica del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 29
  - 2.1.1. El Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados rusos en Europa. 30
  - 2.1.2. El Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados procedentes de Alemania. 32
  - 2.1.3. El Comité Intergubernamental para Refugiados. 33
  - 2.1.4. La Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción. 34
  - 2.1.5. La Organización Internacional para los Refugiados. 35
- 2.2. El establecimiento del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 37
  
- 2.3. El funcionamiento del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 39
  - 2.3.1. Sus objetivos. 40
  - 2.3.2. Las medidas para asegurar la protección de los refugiados. 40
  - 2.3.3. La ayuda de emergencia. 41

- 2.4. La estructura y organización del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. **42**
- 2.5. El financiamiento del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. **44**
- 2.6. Las relaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con otras organizaciones. **45**

### **CAPITULO 3. EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS 46**

- 3.1. Introducción. **46**
- 3.2. Concepto, función y contenido del Derecho Internacional de los Refugiados. **46**
  - 3.2.1. El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. **49**
  - 3.2.2. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. **50**
  - 3.2.3. Comparación entre el Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. **53**
  - 3.2.4. Evolución de la protección internacional de los refugiados a nivel regional. **53**
- 3.3. Aspectos relevantes del Derecho Internacional de los Refugiados. **58**
  - 3.3.1. El principio de No Devolución. **58**
  - 3.3.2. Las responsabilidades de los Estados partes en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. **59**
  - 3.3.3. Los derechos esenciales de los refugiados. **60**
  - 3.3.4. Las obligaciones de los refugiados. **62**
  - 3.3.5. La determinación de la condición de refugiado. **63**
    - 3.3.5.1. Las cláusulas de inclusión. **63**
    - 3.3.5.2. Las cláusulas de cesación. **64**
    - 3.3.5.3. Las cláusulas de exclusión. **65**
  - 3.3.6. Los procedimientos para determinar la condición de refugiado. **67**

### **CAPÍTULO 4. PROBLEMÁTICA ACTUAL DEL REFUGIO 70**

- 4.1. Introducción. **70**
- 4.2. La seguridad nacional y el refugio. **72**
- 4.3. La seguridad personal y la protección efectiva de los refugiados. **74**
- 4.4. La xenofobia y los refugiados. **76**
- 4.5. La violencia sexual y de género dentro del refugio. **78**
- 4.6. Los desastres naturales y medioambientales como causa del refugio. **80**

### **CAPÍTULO 5. REPLANTEAMIENTO DE SOLUCIONES DURADERAS 83**

- 5.1. Introducción. **83**
- 5.2. Un nuevo enfoque de las soluciones duraderas. **85**
  - 5.2.1. La ayuda al desarrollo. **85**
  - 5.2.2. Los movimientos migratorios. **87**
  - 5.2.3. El reasentamiento. **88**

### **CONCLUSIONES 90**

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 93**

## INTRODUCCIÓN

Las normas jurídicas pretenden regir, conforme a principios de justicia, ética y equidad, lo que la convivencia entre los hombres y entre los pueblos reclama ser regulado. En este sentido, dichas normas son una solución que hace frente a las dificultades que surgen en las relaciones de los sujetos a los que se dirigen y lograr así la vida armónica en sociedad. Asimismo, tienen un carácter preventivo de nuevos conflictos; pretendiendo evitar que injusticias y violaciones se sucedan en el tiempo, e incluso en el caso del Derecho Internacional, en otros escenarios geográficos, mediante el establecimiento de normas de conducta para los sujetos de dicho derecho.

Un ideal común del ser humano en todas sus manifestaciones, ya sean, científicas, culturales, políticas, jurídicas o económicas, es alcanzar un mayor nivel de desarrollo que las generaciones precedentes. Este ideal de mejorar no es ajeno a la comunidad internacional de naciones en su función creadora del Derecho Internacional. Por ello, cuando a mediados del siglo XX, la Conferencia de Plenipotenciarios se reunió en Ginebra, Suiza, para redactar la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, los representantes de las naciones portaban en sus memorias como pesados legados, los dramáticos eventos que sucedieron en Europa, África y Asia, donde pueblos enteros fueron perseguidos, expulsados y violentados en sus más fundamentales derechos humanos, por el simple hecho de expresar sus propias opiniones, por profesar sus creencias religiosas o por pertenecer a determinados grupos étnicos o políticos.

Aunque el refugio es antiguo en la historia, no es hasta el siglo XX caracterizado por un auge sin precedentes de los éxodos de población, cuando los refugiados son por primera vez considerados como personas necesitadas de una protección jurídica internacional. Sin embargo, la asistencia a los refugiados, y desplazados estaba en manos de organismos humanitarios carentes de la fuerza real y efectiva para abordar y solventar satisfactoriamente tal dificultad, además, de que no eran percibidos de forma diferenciada respecto a otras clases de emigrantes. Así, con estos antecedentes la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados de aplicación universal, estableció además del principio fundamental de No Devolución, las bases de la distinción habitual que desde entonces se realiza en el sistema internacional entre refugiados y el resto de emigrantes. En este sentido, además de atribuir a aquellos motivaciones de carácter fundamentalmente político y a éstos económico, se asume de forma tácita que los refugiados han sido forzados a desplazarse, mientras que para otros emigrantes aún existe un grado de elección en la decisión de abandonar sus hogares. Posteriormente con el Protocolo de 1967 se logró un alcance más importante en protección y

seguridad para los refugiados, eliminando la temporalidad de la protección, buscando con esto hacer frente a los nuevos conflictos generadores de refugiados. A partir de la década de 1970, la mayoría de los desplazamientos forzados a nivel mundial comenzaron a producirse en Asia y en África tras un conflictivo período de descolonización en numerosos países. En América Central la violación sistemática y generalizada de los derechos humanos y de las libertades durante los años setentas y ochentas provocó éxodos masivos de población. Este incremento constante en el número de refugiados por motivo de persecución, violencia política o conflicto armado surgido desde mediados de los años sesentas, se intensificó en los años posteriores al final de la Guerra Fría, en especial en el período comprendido entre 1989 y 1995. Las numerosas migraciones forzadas provocadas por la violencia armada que tuvieron lugar desde la década de los noventa hasta la actualidad, han dado lugar a emergencias complejas (Sudán, Somalia, Liberia, Angola, Burundi, Congo, Ruanda, Chechenia, Colombia, Afganistán, Irak y Georgia), que han puesto a prueba la efectividad y funcionamiento del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y que han motivado para hacer una revisión más minuciosa de las posibles salidas a este problema que tiene vital importancia en este nuevo milenio. Los refugiados constituyen uno de los grupos humanos más vulnerables, son susceptibles de las más graves violaciones en sus derechos humanos fundamentales y en muchos casos se ven desprovistos de toda ayuda y protección tanto real y efectiva como jurídica, que les permita solventar sus necesidades básicas y solucionar su situación. Son personas comunes y corrientes que llevaron una vida similar a la nuestra, son de distintas nacionalidades, practican diferentes credos religiosos, pero su situación tiene un mismo y trágico origen; los conflictos armados, las persecuciones, la discriminación, la violencia y la intolerancia. Temiendo por su vida, libertad o seguridad se ven obligados a huir, abandonándolo todo; trabajo, pertenencias, incluso familia, para dirigirse a un lugar desconocido y a un futuro incierto.

Bajo estas circunstancias, en el presente trabajo de investigación estableceremos el fenómeno del refugio en tres niveles de estudio. Primero; analizaremos el devenir histórico del refugio, así como del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, resaltando la importancia del Derecho Internacional de los Refugiados como disciplina nueva y autónoma dentro del Derecho Internacional, a la vez que haremos mención de los aspectos más importantes de todo el andamiaje jurídico-internacional que los sujetos del Derecho Internacional han establecido para hacer frente al fenómeno de los refugiados. Segundo; expondremos la problemática actual del refugio, los puntos clave sobre los cuales se pone en tela de juicio el funcionamiento de la Convención de 1951 para los Refugiados y los problemas que al agudizarse no solo afectan el desenvolvimiento de los organismos encargados de protegerlos, sino que afectan directamente a los refugiados en sus más elementales derechos, ocasionando con frecuencia un daño irreparable. Tercero; propondremos un enfoque diferente

para poner en funcionamiento las soluciones que deberán poner fin a dicha problemática. Se hará mención de la importancia de las tres clásicas soluciones duraderas, pero basándonos en una nueva estrategia para afrontar de manera directa y practica todas las complejidades del refugio.

En el Capítulo 1, estableceremos los antecedentes del refugio, así como las nociones que de acuerdo a su importancia, nos permitirán tener una idea clara de quien es un refugiado, las causas que originan el refugio, así como los casos en que el refugio presenta diversos matices teóricos y prácticos. Para el Capítulo 2, analizaremos el origen y el desenvolvimiento histórico del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, su finalidad, su estructura, su organización y sus cometidos. En el Capítulo 3, estableceremos las bases jurídicas del Derecho Internacional de los Refugiados, su aparición en la ciencia jurídica, su función y contenido, haciendo hincapié en los diversos instrumentos internacionales y regionales que lo conforman y le dan sentido. En el Capítulo 4, estudiaremos los diversos problemas de carácter político, social, étnico, religioso y jurídico que afectan en la actualidad al refugio, los cuales en los últimos siete años han influido decisivamente en las causas generadoras de refugiados y en la puesta en marcha de las soluciones duraderas. También evaluaremos sus posibles efectos en la dinámica del refugio hacia el futuro. Y en el Capítulo 5, propondremos un nuevo enfoque respecto a las soluciones duraderas, resaltando la importancia del reasentamiento como solución más viable en el inicio de este milenio y propondremos las directrices sobre las cuales se pueden aplicar de manera más integral esta solución permanente.

En la presente investigación, se han formulado dos hipótesis principales de trabajo:

- a) El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados realiza todo el esfuerzo necesario para hacer frente al fenómeno del refugio, más no ha podido detectar y solventar los nuevos problemas que han surgido y que afectan a los refugiados, teniendo dificultades en la aplicación de su mandato, por carecer de medios jurídicos eficaces que faciliten su tarea;
- b) El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados identifica como principal solución al fenómeno de los refugiados; las tres clásicas soluciones duraderas por igual y no le da la relevancia a diversos instrumentos que pueden de forma conjunta lograr que una sola solución duradera como el reasentamiento pueda poner fin a muchas crisis de refugiados.

Así, bajo estas premisas, el presente trabajo pretende abordar de manera integral todo lo concerniente al refugio, desde su marco jurídico-internacional, su elaboración y conceptualización, hasta su funcionamiento y práctica, estableciendo los problemas actuales que enfrenta y las posibles soluciones que pueden adoptarse para poner fin a esta problemática. Asumiendo que las normas jurídicas que regulan el refugio, se encuentran cada vez más especializadas, y tienen ya un lugar especial dentro de la diversidad del Derecho Internacional. Lo que es un aliciente para poder combatir con recursos más sólidos este fenómeno que ha marcado la historia de los últimos tiempos y ahora esta en nuestras manos que este siglo que inicia no siga la misma inercia.

## **CAPITULO 1. ANTECEDENTES Y NOCIONES PRELIMINARES**

### **1.1. Evolución histórica del refugio**

La historia de la humanidad, desde sus inicios hasta la actualidad ha sido el escenario donde la violencia, la guerra y la opresión han moldeado el destino y la vida de miles de seres humanos, obligándolos a huir de su hogar e incluso en la mayoría de las veces de su patria. La experiencia de ser refugiado es una de las más significativas de los últimos tiempos. Por lo general, cada pueblo ha sido refugiado y ha recibido refugiados. La dialéctica de ambas situaciones ha construido la historia y la cultura de naciones enteras.

En la antigüedad era frecuente las constantes movilizaciones de personas, teniendo como principal motor la persecución por causas religiosas, en la Antigua Grecia, Platón escribe en La República; "Toda falta cometida contra el huésped es una de las mas graves faltas que pueden cometerse contra una divinidad vengadora. El extranjero, de hecho, aislado de sus compatriotas y su familia debe ser el objeto del mas grande amor de parte de los hombres y de los dioses. Por ello se deben adoptar todas las precauciones para no cometer ninguna falta contra los extranjeros".<sup>1</sup> En Platón la protección al extranjero se funda en el hecho de su indefensión, la cual es consecuencia de su aislamiento (de compatriotas y familia). La norma platónica resume en la justificación moral de protección al extranjero las bases del refugio y la protección a los refugiados que perdurarían hasta nuestros días.

También en la Biblia se registran diversas experiencias de refugio. En sus diversos libros encontramos pasajes donde se narra la historia de un pueblo que camina hacia su liberación. Y en este caminar conoce la experiencia del destierro, de la persecución política y religiosa, del cautiverio, de buscar y encontrar refugio, tal es el caso de la huida de Egipto guiado por Moisés, acatando el mandato de su Dios (Yahvé), para caminar por el desierto hacia la tierra prometida, huyendo de la opresión y la esclavitud. Bajo las mismas circunstancias encontramos la huida de José y María hacia Egipto, llevándose consigo al pequeño Jesús, escapando de la persecución homicida del Rey Herodes, según el Nuevo Testamento un ángel del Señor se le apareció en sueños a José y le dijo; "Levántate, toma al niño y a su madre, y huye a Egipto. Quédate allí hasta que yo te

---

<sup>1</sup> Platón, La República, Libro Cuarto, España, EDAF, 1985, p 211.

avise, porque Herodes va a buscar al niño para matarlo. José se levanto; aquella misma noche tomó al niño y a su madre, y partió hacia Egipto”.<sup>2</sup>

Los grandes movimientos de personas suscitados durante la antigüedad tuvieron causas y efectos tan trascendentales que marcaron el inicio o el final de diversas estructuras o instituciones sociales. Tal es el caso del origen de la religión de Mahoma que se inicia con otro exilio, la Hegira, punto de partida de la verdadera propagación del Islam. Mahoma había nacido en la Meca y trabajaba como pastor cuando recibió la revelación profética en el Monte Hira. Su predicación, sin embargo, es considerada subversiva y ello obliga al profeta y sus seguidores a refugiarse primeramente en Abisinia en el 615 y en una segunda ocasión en Medina. Y es en la fecha de comienzo de este exilio, 15 de julio del 622 en el calendario occidental, que se inicia la era islámica.<sup>3</sup> Si bien Mahoma retornará a La Meca, Medina constituirá su hogar. Sus restos reposan todavía hoy en la ciudad que le dio refugio. La ética musulmana está impregnada de conceptos de solidaridad y generosidad, la cual se justifica porque Dios mismo ha prestado auxilio.

Es complejo hacer un análisis concreto, para los fines de este trabajo de todos y cada uno de los acontecimientos referentes al refugio que tuvieron lugar en la Antigüedad y en la Edad Media, pero es imprescindible mencionar que estos tuvieron una función especial en el desenvolvimiento del devenir histórico, moldeando las sociedades humanas en sus aspectos social, cultural, jurídico, económico y político. Sin embargo es hasta los siglos XVI y XVII, que la noción de refugiado, se vincula con la persecución a los calvinistas por parte de los españoles, refugiándose aquellos en Francia. Por otra parte en Inglaterra, el término refugiado servirá para denominar a los hugonotes perseguidos por los franceses y también a los puritanos que buscaban la libertad religiosa y se establecieron en el Nuevo Mundo. En España, por motivos religiosos principalmente se produjeron numerosas expulsiones de judíos y moros, que tuvieron que refugiarse principalmente en África y Asia. El refugio tenía aún una connotación religiosa, arraigada invariablemente por las guerras de religión las cuales aumentaron a finales de la Edad Media y en los albores de la Edad Moderna. Sin embargo durante la Revolución Francesa y a mediados del siglo XIX fueron numerosos los refugiados que abandonaron Europa central y meridional. Así el refugio adopta una fisonomía definitivamente civil.

---

<sup>2</sup> San Mateo, El evangelio según San Mateo, Capítulo 2,13-15.

<sup>3</sup> Brom, Juan, Esbozo de Historia Universal, Segunda edición, México, Grijalbo, 1985, p 88.

A partir de entonces, el número de refugiados que requieren de cobijo por parte de un Estado, ya que aquel del que provienen no se lo proporciona aumentará considerablemente como consecuencia sobre todo de la enorme reestructuración que se produce en el mundo con motivo de las guerras coloniales.

Después de la Primera Guerra Mundial grandes masas de personas huyeron de Asia Menor, de Rusia y de los Balcanes. En la década de 1940 muchas personas huyeron de China a causa de la invasión japonesa (1940) y de España a raíz de la victoria franquista en la Guerra Civil (1936-1939). Los exiliados republicanos españoles tuvieron que refugiarse en África del Norte y en Francia, país donde se improvisaron numerosos campos de concentración de refugiados. En México y otros países de América Latina se refugiaron cerca de 20,000 españoles llegados como consecuencia de la emigración republicana. Durante la Segunda Guerra Mundial la amenaza de los nazis provocó la huida de millones de judíos y de numerosas personas contrarias a su política. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial y hasta la década de 1970, un gran número de países occidentales, con el fin de ayudar a millones de personas refugiadas, aprobaron programas para admitir refugiados de Europa Oriental y otras zonas geográficas. En este mismo periodo fueron también numerosas las situaciones que provocaron un aumento de la población de refugiados: la independencia de Indonesia, la invasión de China al Tíbet, la ocupación de territorios palestinos por Israel o el triunfo de la Revolución Cubana. En 1975 cuando finalizó la guerra de Vietnam con la toma de Saigón, cientos de miles de vietnamitas huyeron en barco, sufriendo a menudo hambre antes de poder ser rescatados o admitidos en un país vecino. Muchos de estos refugiados se establecieron en Estados Unidos, Francia, Australia y Canadá. En Asia, la revolución y la guerra obligaron a huir de su país a kurdos e iraníes. Durante la ocupación soviética de Afganistán (1979-1989), millones de afganos abandonaron su patria, estableciéndose la mayoría en Pakistán e Irán. En las décadas de 1970 y 1980, exiliados soviéticos, alemanes orientales, turcos y paquistaníes se establecieron en Alemania Occidental. Gran Bretaña aceptó entre otros a asiáticos expulsados de Uganda, a chipriotas y libaneses. Aproximadamente un tercio del limitado número de judíos que pudieron abandonar la URSS huyeron a Israel, y el resto a Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

En América Latina los refugiados que tuvieron que huir de Chile, Argentina y Nicaragua en las décadas de 1970 y 1980 se establecieron en los países vecinos o en Europa; España fue centro de reunión de numerosos exiliados políticos que huían de las dictaduras de Argentina, Chile y

Uruguay. Cuba que había recibido refugiados de Chile y Uruguay entre otros, permitió a sus ciudadanos abandonar el país a principios de la década de 1980. En este mismo periodo, la guerra civil en El Salvador y la pésima situación en países centroamericanos (Guatemala, Nicaragua, Belice) produjeron una huida masiva de refugiados a los países más cercanos principalmente a México.

La caída del socialismo (1989-1991) en Europa del Este y en la URSS trajo consigo una liberalización de las restricciones de salida, dando lugar a una mayor migración de judíos hacia Israel. En 1991 la guerra civil de Ruanda obligó a millones de personas a huir de su país y a refugiarse cruzando la frontera. En los últimos diez años en el continente Africano (configurado por más de 40 países y 600 etnias) se encuentran aproximadamente un tercio de los refugiados del mundo, azotados por el hambre o por las luchas de liberación, que huyen de la opresión racial y étnica y de las dificultades económicas. En Asia también hay un número considerable de refugiados a consecuencia de las recientes invasiones a Afganistán e Irak respectivamente, en ambos continentes los refugiados se encuentran atrapados en el torbellino que caracteriza a los países en vías de desarrollo del siglo XXI, algunos países sufren de forma simultánea la inmigración y la emigración de refugiados, además de la frecuente repatriación de sus exiliados.

Tanto al final como al inicio del nuevo milenio, han surgido crisis generadoras de refugiados en menor escala, pero que han arrojado problemas aún más complejos que los anteriores y que implican un mayor esfuerzo de la comunidad internacional para proteger los derechos humanos de los refugiados, violentados cada vez más por la discriminación y la xenofobia. Es por ello que el fenómeno de los refugiados constituye actualmente un gran desafío humanitario, ya que la vida de millones de personas continuará en peligro, si no se soluciona de raíz este problema que ha influido decididamente en el siglo pasado llamado desafortunadamente el siglo de los desarraigados.

## **1.2. Conceptos de refugiado**

Son innumerables los conceptos que existen de la palabra refugiado, algunos coinciden con elementos esenciales y otros son confusos, y se asemejan a otras figuras o instituciones jurídicas del Derecho Internacional. Por ello en el desarrollo de este numeral haremos mención de algunos conceptos tanto doctrinarios como establecidos en los instrumentos internacionales o adoptados por

organismos internacionales, a fin de entender cabalmente la dimensión exacta y los alcances tanto jurídicos como políticos del refugio.

### **1.2.1. Conceptos etimológicos y doctrinarios**

Etimológicamente la palabra refugiado proviene del latín “*refugium*” y éste de “*refugere*”, que significa huir o escapar.

El Diccionario de la Real Academia Española define al refugiado como: “la persona que a consecuencia de guerras revoluciones o persecuciones políticas se ve obligado a buscar refugio fuera de su país. Refugio es el lugar indicado para ampararse”.<sup>4</sup>

El Diccionario Jurídico Mexicano considera a los refugiados como: “las personas que como consecuencia de conflictos internos u otros acontecimientos que alteren seriamente el orden público de su país de origen, de violaciones masivas y persistentes de los derechos humanos, de persecuciones por motivos o delitos políticos o del temor a ser perseguidos por otros motivos, huyen de sus países para buscar refugio y protección fuera del mismo”.<sup>5</sup>

Para el tratadista Cesar Sepúlveda el refugiado es: “aquella persona que habitante de un país o lugar determinado ha buscar abrigo en otra parte, sea en razón de una catástrofe natural, que haya sido expulsado o bien que se pone a cubierto de acontecimientos de orden político para sustraerse al trato que las autoridades o grupos del país le inflingen”.<sup>6</sup>

Asimismo menciona las características que debe reunir una persona para ser considerada como tal:

- a).- El interesado debe haber abandonado el país en donde tenía su domicilio permanente.
- b).- Los acontecimientos que originaron su condición de refugiado deben estar vinculadas con las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos.
- c).- Es necesario que la interrupción de esas relaciones haya sido impuesta al refugiado.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Diccionario de la Lengua Española, Decimonovena edición, España, Espasa-Calpe, 1970, p 1121.

<sup>5</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Tercera edición, México, Porrúa, 1989, p 2731.

<sup>6</sup> Sepúlveda, César, Derecho Internacional, Vigésimoquinta edición, México, Porrúa, 2006, p 541.

<sup>7</sup> Ibidem.

## **1.2.2. Conceptos establecidos por organismos y en instrumentos internacionales**

Por otra parte la comunidad internacional a establecido diversos conceptos de refugiado a lo largo de la historia, ya que a principios del siglo XX el problema de los refugiados empezó a suscitar el interés de los Estados. A continuación abordaremos los más importantes en orden cronológico hasta llegar a la definición que sustenta la ley general de población vigente en nuestro país.

### **1.2.2.1. Antes de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951**

La Sociedad de Naciones estableció varios Arreglos y Convenciones sobre las categorías específicas de refugiados. A continuación se enumeran los instrumentos mas importantes antes de que se diera un concepto universal de refugiado.

- a) Arreglo de 1926 sobre la expedición de certificados de identidad a los refugiados para utilizarlos como documento de viaje. Estos se conocieron en todo el mundo como pasaportes Nansen.<sup>8</sup> Se crearon originalmente para los refugiados rusos en 1922 y se hicieron extensivos a los refugiados armenios por el Arreglo del 31 de mayo de 1924. Según el arreglo de 1926, el pasaporte Nansen sólo era válido en principio para regresar al país de origen.
- b) Arreglo de 1928 por el cual se hizo extensivo el Arreglo de 1926 a refugiados asirios, asirios-caldeos y turcos.
- c) Convención relativa al Estatuto Interno de los Refugiados de 1933, que se convirtió en la base de los futuros instrumentos internacionales. Unificaba los arreglos anteriores y contenía disposiciones completas sobre materias tales como: situación personal, empleo, derechos sociales y educación. También restringía la practica de la expulsión. Consagrando el principio de “No Devolución”.
- d) Convención sobre el Estatuto de los Refugiados procedentes de Alemania de 1938, con disposiciones similares a las de la Convención de 1933. Estas se hicieron extensivas posteriormente a las refugiados procedentes de Austria mediante el Protocolo de 1939.

---

<sup>8</sup> El nombre se debe a Fridtjof Nansen, un famosos explorador polar y que fue nombrado Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones en relación con los problemas de los refugiados rusos en Europa.

Estos instrumentos internacionales tenían claras limitaciones, pues eran recomendaciones sin fuerza legal vinculante y no se aplicaban de forma general ni constante, por lo tanto fueron ratificados por muy pocos Estados y la mayoría con reservas. Sin embargo fueron los primeros avances en la elaboración del Derecho Internacional en materia de refugio.

La constitución de la Organización Internacional de Refugiados (1947), al igual que los arreglos anteriores especificaba ciertas categorías a las que se prestaría asistencia. Pero ya no eran exclusivamente grupos nacionales, abarcaban;

- Las víctimas de regímenes nazis, fascistas o traidores que se habían opuesto a los aliados;
- Las personas consideradas como refugiados antes del estallido de la Segunda Guerra Mundial, por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política;
- Las personas que se encuentren fuera de su país de nacionalidad o de aquel en que tenía su residencia habitual que; como consecuencia de acontecimientos posteriores al estallido de la Segunda Guerra Mundial, no puedan o no quieran acogerse a la protección del gobierno de ese país;
- Los niños no acompañados que fueron huérfanos de guerra o cuyos padres hubieran desaparecido.

La Organización Internacional de Refugiados se ocupaba de los refugiados y de las personas desplazadas, si podían ser repatriados y necesitaban la ayuda de la Organización para tal propósito o si se expresaban “objeciones válidas”, incluían la persecución o el temor de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas. En este período no se estableció un concepto común y general de que personas debían ser consideradas refugiados, sin embargo existieron respuestas integrales que facilitarían a la recién creada Organización de las Naciones Unidas su tarea para establecer el marco jurídico internacional del refugio.

#### **1.2.2.2. De acuerdo a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951**

Tras la victoria de las potencias aliadas al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se retomó la iniciativa de elaborar un nuevo instrumento internacional que definiera la condición jurídica de los refugiados, ya que se requería de un concepto genérico y universal de refugiado, que estableciera los requisitos que debieran reunir las personas que quisieran tener tal calidad. La Convención sobre

el Estatuto de los Refugiados fue adoptada por una conferencia de plenipotenciarios de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1950 en Ginebra Suiza.<sup>9</sup>

Con arreglo a la definición enunciada en la Convención es refugiado toda persona que:

A.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.

Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.

2.- Que como resultado de los acontecimientos ocurridos antes del 1 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 encuentren 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 puedan o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad se entenderá que la expresión “del país de su nacionalidad” se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posea; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

B. 1) A los fines de la presente Convención, las palabras “acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951”, que figuran en el artículo 1 de sección A, podrán entenderse como:

- “Acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951, en Europa”, o como
- “Acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951, en Europa o en otro lugar”; y

---

<sup>9</sup> Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 428 (V).

- Cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención.

2) Todo Estado Contratante que haya adoptado la fórmula a) podrá en cualquier momento extender sus obligaciones, mediante la adopción de la fórmula b) por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

La Convención de 1951 no define el término “acontecimientos”, pero se entendió que designaba los “sucesos de particular importancia que implican cambios territoriales o cambios políticos profundos y los programas sistemáticos de persecución que son consecuencia de cambios anteriores”. La fecha límite se refiere a los acontecimientos a raíz de los cuales una persona se convierte en refugiado y no a la fecha en que esa persona adquiere tal calidad ni a la fecha en que salió de su país. Un refugiado puede haber abandonado su país antes o después de la fecha límite, a condición de que sus temores de ser perseguido tengan por causa acontecimientos ocurridos antes de la fecha límite o sucesos ocurridos en una fecha posterior como consecuencia de tales acontecimientos.

### **1.2.2.3. De acuerdo al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967**

Con el surgimiento de nuevas crisis generadoras de refugiados, la comunidad internacional hizo efectiva la aplicación de la Convención de 1951 a esos nuevos casos de refugiados. Por consiguiente se elaboró un Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, el cual considera refugiado a toda persona:

- a) 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.
- b) Que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país, que careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del

país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él.

El Protocolo amplía el alcance de la Convención de 1951 al suprimir “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951” y las palabras “a consecuencia de tales acontecimientos”, ocasionando así que el término refugiado sea aplicable a los nuevos grupos de refugiados, es decir a personas que pasaran a ser refugiados a consecuencia de los acontecimientos ocurridos después del 1 de enero de 1951.

#### **1.2.2.4. De acuerdo al Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados**

El Estatuto del 14 de diciembre de 1950 por el que se crea el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados establece claramente que la labor de la organización es humanitaria totalmente apolítica. En él se responsabiliza al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados de dos funciones principales y estrechamente relacionadas:

- a) proteger a los refugiados y;
- b) promover soluciones duraderas a sus problemas.

De acuerdo a dicho Estatuto se considera como refugiado a toda persona que:

A.1.- Que, haya sido considerada como refugiado en virtud de los arreglos de el 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1929, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938 o de la Constitución de la Organización Internacional para Refugiados.

2.- Cualquier persona que como resultados de los acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal no quiera acogerse a la protección de ese país o, que por carácter de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal no quiera regresar a él.

B.- Cualquier persona que se halle fuera del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, fuera del país en el cual tenía su residencia habitual, por tener o haber tenido temores fundados de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, y no pueda o, debido a ese temor, no quiera acogerse a la protección del Gobierno del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad no quiera regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.

El Estatuto contiene el concepto de refugiado respecto de la cual el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tiene competencia, y que es muy parecido, aunque no idéntico al concepto enunciado por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, pero con la diferencia de que en el párrafo B se prescinde de toda fecha límite o limitación geográfica.

#### **1.2.2.5. De acuerdo a la Convención de la Organización para la Unidad Africana de 1969**

La Convención de la Organización para la Unidad Africana adoptada en 1969, establece los lineamientos que regulan el problema de los refugiados en África. Reviste gran importancia ya que contiene un concepto más amplio de refugiado. Dicha Convención considera refugiado a:

“Toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, nacionalidad, pertenencia a un 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 tuviera su residencia habitual, no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera regresar a su país”.

“El término refugiado se aplicará también a toda persona que a causa de una agresión exterior, una ocupación o una denominación 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, esta obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su nacionalidad”.

Se define el término en relación con el Protocolo de 1967, pero además lo amplía ya que se añade un párrafo que toma en cuenta a las personas que sufren alguna agresión extranjera o interna y acontecimientos que perturben el orden público.

#### **1.2.2.6. De acuerdo a la Declaración de Cartagena de 1984**

En 1984 los países centroamericanos junto con México, Colombia y Panamá aprobaron dicha Declaración. Teniendo como motivo la afluencia masiva de refugiados en el área de Centroamérica, la Declaración de Cartagena hace una extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta las características de la situación existente en la región. La Declaración de Cartagena considera refugiado a:

“La persona que ha huido de sus países por que su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internacionales, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

Dicha declaración le da importancia al individuo o grupo de personas que buscan protección y asistencia como refugiados y a la situación objetiva existente en el país de origen. Este concepto exige que las personas afectadas reúnan dos características; por un lado que exista una amenaza a la vida, a la seguridad o libertad y por el otro que dichas amenazas sean resultado de uno de los cinco elementos enumerados en el concepto. Estos elementos fueron redactados internacionalmente en forma amplia para asegurar que abarquen aquellas personas cuya necesidad de protección internacional es evidente y puedan ser protegidas y asistidas como refugiados.

#### **1.2.2.7. De acuerdo a la Ley General de Población vigente en los Estados Unidos Mexicanos**

La ley general de población publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974, no establecía un concepto de refugiado, sin embargo fue hasta el 17 de julio de 1990, cuando se reformo dicha ley para establecer la definición de refugiado que perdura hasta la actualidad, así en su artículo 42, fracción VI se establece el concepto de refugiado de la siguiente manera:

“Para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden publico en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país...”.

Este concepto es el resultado de la evolución jurídica del refugio, ya que abarca de manera concreta los elementos que han sido característicos de las anteriores definiciones, propiciando un mejor entendimiento del concepto y por ende facilita la aplicación para determinar la condición de refugiado.

### **1.3. Diferencias entre los conceptos establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 y el Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados**

Los conceptos de refugiado de la Convención de 1951, el Protocolo de 1967 y el concepto del Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, difieren bastante en cuanto forma y también tienen ciertas diferencias de fondo. Ninguno de los dos conceptos del Estatuto incluyen la noción de “pertenencia a determinado grupo social”, pero incluyen la referencia a “razones que no sean de mera conveniencia personal”. Esta última no se encuentra ni en la Convención de 1951 ni en el Protocolo de 1967. Además, el concepto de la Convención y del Protocolo de 1967 establece los “fundados temores”, mientras que el Estatuto se refiere a “temores fundados de ser víctimas de persecuciones”.

El agregado de la noción de “pertenencia a determinado grupo social” a la Convención puede verse como un esfuerzo para cubrir todas las posibilidades que dan origen a fundados temores de persecución. Todos los motivos enunciados en el concepto de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 están íntimamente relacionados y por esta razón, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, pese a que la noción de “pertenencia a determinado grupo social” no está en su Estatuto, se ocupa de refugiados que estén fuera de su país por aquella razón. Esto se produce incluso cuando, no se les pueda considerar bajo la Convención de 1951 y el

Protocolo de 1967, porque han llegado a un Estado que no es parte de esos instrumentos o porque es parte de ellos con una limitación geográfica y las personas no son de origen europeo.

La noción de “razones que no sean de mera conveniencia personal” que se encuentra en el Estatuto, pero no en la Convención de 1951 ni en el Protocolo de 1967, esta implícita en dicha Convención y dicho Protocolo, pues es difícil imaginar que un Estado reconocerá la condición de refugiado a una persona por meras razones de conveniencia personal. La diferencia entre “temores fundados de persecución” (Convención de 1951 y Protocolo de 1967) y “temores fundados de ser víctima de persecución” no es de fondo y esto se ha manifestado en la práctica. En efecto, ambos términos se han aplicado como sinónimos.

La gran diferencia entre los conceptos de la Convención de 1951 y el Estatuto del ACNUR consiste en que el Estatuto, desde sus inicios no estableció limitaciones ni en el tiempo ni en el espacio de aplicación. Además, en ningún momento hizo referencia a Europa. La Convención no se actualizó en este sentido hasta el advenimiento del Protocolo de 1967. Conviene aclarar que la mención en el concepto del Estatuto de las personas consideradas como refugiados bajo alguno de los convenios suscritos entre 1926-1946, y a sucesos ocurridos antes del 1º de enero de 1951, tiene como propósito enumerar los casos que deben o pueden incluirse y no para limitar su aplicación en el tiempo o en el espacio.

#### **1.4. Análisis del concepto de refugiado**

Es preciso, establecer el alcance de cada uno de los elementos que integran el concepto de refugiado, ya que asocia elementos de contenido social, cultural, jurídico y político. Para ello tomaremos como base las “Conclusiones” N° 8 (XXVII) y N° 81 (XLVIII) del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en su 28º y 48º periodo de sesiones respectivamente, que establecen los criterios para determinar la condición de refugiado y los lineamientos básicos de la protección internacional. El presente análisis es sobre el concepto que establece la Convención de 1951, el cual es el punto esencial sobre el que se elaboran los diferentes conceptos de refugiado establecidos en los diversos instrumentos regionales que surgieron posteriormente.

*Concepto.-*

(...) debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentren 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 puedan o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

*1.- “Fundados temores de ser perseguida”.*

La expresión “fundados temores de ser perseguida”, es la parte esencial del concepto. Dado que el concepto de temor es subjetivo, el concepto implica un elemento subjetivo en la persona que solicita ser considerada como refugiado. Por consiguiente la determinación de la condición de refugiado requiere primordialmente una evaluación de las declaraciones del solicitante y no un juicio sobre la situación imperante en su país de origen.

Al elemento temor se añade el calificativo de “fundado”. Ello significa que no es sólo el estado de ánimo de la persona interesada lo que determina su condición de refugiado, sino que esa tesitura debe estar basada en una situación objetiva. Por consiguiente la expresión “fundados temores” contiene un elemento subjetivo y un elemento objetivo, y al determinar si existen temores fundados deben tomarse en consideración ambos elementos.

No existe una definición universalmente aceptada del concepto de “persecución” y los diversos intentos de formularla han tenido escaso éxito. Del artículo 33 de la Convención de 1951 puede deducirse que toda amenaza contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas es siempre persecución. También constituirían persecución otras violaciones graves de los derechos humanos por las mismas razones. La persecución suele ser resultado de la actuación de las autoridades de un país.

Puede también emanar de sectores de la población que no respeten las normas establecidas por las leyes de su país.<sup>10</sup> El comportamiento vejatorio o gravemente discriminatorio observado por ciertos sectores de la población local puede equipararse a la persecución si es deliberadamente tolerado por las autoridades o si éstas se niegan a proporcionar una protección eficaz o son incapaces de hacerlo.

2.- *“Por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas”*.

Para ser considerada refugiado, una persona debe mostrar fundados temores de ser perseguida por uno de los motivos arriba indicados. Es indiferente que la persecución se produzca por uno cualquiera de esos motivos o por la combinación de dos o más de ellos. A menudo sucede que el propio solicitante ignore los motivos de la persecución de que teme ser víctima. En ocasiones concurrirán respecto de la misma persona varios de esos motivos de persecución. Por lo general, varios de esos elementos se presentarán combinados en una sola persona.<sup>11</sup>

- a) *Raza*.- En el presente contexto el concepto de raza debe entenderse en su sentido más amplio, que abarca todos los grupos étnicos habitualmente denominados “razas”. Con frecuencia implicará también la pertenencia a un grupo social determinado de ascendencia común que constituye una minoría en el seno de una colectividad más amplia. La discriminación por motivos de raza ha sido condenada universalmente como una de las violaciones más graves de los derechos humanos. Por consiguiente, la discriminación racial constituye un elemento importante al determinar la existencia de persecución. La discriminación por motivos raciales equivaldrá muchas veces a una persecución en el sentido de la Convención de 1951. Así ocurrirá siempre que, a causa de la discriminación racial, se vulnere la dignidad humana de una persona hasta un punto incompatible con los derechos humanos más elementales e inalienables o cuando no hacer caso de barreras raciales lleve aparejadas graves consecuencias.
- b) *Religión*.- La Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos proclaman el derecho de toda persona a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, derecho que incluye la libertad de cambiar de religión y la libertad

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, la intolerancia religiosa equiparable a persecución, en un país por lo demás no confesional, en el que importantes sectores de la población no respetan las creencias religiosas de sus conciudadanos.

<sup>11</sup> Por ejemplo, en el caso de un oponente político que pertenece a un grupo nacional o religioso, o a uno y a otro a la vez y la combinación de esos motivos en su persona puede ser pertinente al evaluar el fundamento de sus temores.

de manifestar su religión tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia. La persecución por “motivos de religión” pueden adoptar diversas formas.<sup>12</sup>

- c) *Nacionalidad*.- En este contexto, el término “nacionalidad” no debe entenderse sólo como “ciudadanía”, sino que designa también la pertenencia a un grupo étnico o lingüístico y a veces, puede coincidir con el concepto de “raza”. La persecución por motivos de nacionalidad puede consistir en medidas y comportamientos contrarios a una minoría nacional (étnica, lingüística) y en determinadas circunstancias el hecho de pertenecer a esa minoría puede de por sí suscitar fundados temores de persecución. La coexistencia dentro de las fronteras de un Estado de dos o más grupos nacionales (étnicos, lingüísticos) puede crear situaciones de conflicto y también situaciones de persecución o peligro de persecución. Quizás no sea siempre fácil distinguir entre persecución por motivos de nacionalidad y persecución por motivos de opinión política cuando una pugna entre grupos nacionales se combine con movimientos políticos, especialmente cuando un movimiento político se identifique con una “nacionalidad” determinada.
- d) *Pertenencia a determinado grupo social*.- Un “determinado grupo social” suele comprender personas de antecedentes, costumbres o condición social similares. Los temores alegados por una persona de ser perseguida por este motivo puede muchas veces coincidir con sus temores de serlo también por otros, por ejemplo, su raza, su religión o su nacionalidad. La pertenencia a ese determinado grupo social puede ser la causa fundamental de la persecución porque no se confía en la lealtad del grupo a los poderes públicos o porque se considera que las opiniones políticas, los antecedentes o la actividad económica de sus miembros o la existencia misma del grupo social como tal, son un obstáculo a la política gubernamental.
- e) *Opiniones políticas*.- El hecho de sostener opiniones políticas diferentes de las de los poderes públicos no justifica en sí mismo la reclamación de la condición de refugiado y el solicitante debe mostrar que abriga temores de ser perseguido por sostener tales opiniones. Esto presupone que el solicitante mantenga opiniones no toleradas por las autoridades, que expresan una crítica de su política o de sus métodos. También presupone que las autoridades tengan noticia de esas opiniones o que se las atribuyan al solicitante. Las

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, la prohibición de pertenecer a una comunidad religiosa, del culto en privado o en público, de la instrucción religiosa o bien graves medidas de discriminación impuestas a las personas debido a la práctica de su religión o por pertenecer a una determinada comunidad religiosa.

opiniones políticas de un maestro o un escritor pueden ser más evidentes que las de una persona que se haya en una posición menos expuesta. La pertinencia o la importancia relativa de las opiniones del solicitante en la medida en que puedan determinarse a la luz de todas las circunstancias del caso también son significativas.

3.- *“Se encuentre fuera del país de su nacionalidad”* .

En este contexto, el término “nacionalidad” designa la “cudadanía”. La fórmula “se encuentre fuera del país de su nacionalidad” concierne a las personas que tienen una nacionalidad distinta de los apátridas. En la mayoría de los casos, los refugiados conservan la nacionalidad de su país de origen. Un requisito general para obtener el estatuto de refugiado es que el solicitante que tiene una nacionalidad se encuentre fuera del país de su nacionalidad. No hay excepciones a esta regla. La protección internacional no puede aplicarse mientras la persona se encuentre bajo la jurisdicción territorial de su país de origen. Cuando un solicitante alega temores de ser perseguido en el país de su nacionalidad, se debe determinar si en realidad posee la nacionalidad de ese país, puede haber incertidumbre acerca de si esa persona tiene una nacionalidad, puede ignorarlo ella misma, o bien puede afirmar erróneamente que tiene una nacionalidad determinada o que es apátrida. Cuando no conste claramente la nacionalidad de una persona, su condición de refugiado deberá determinarse de manera semejante a la de un apátrida, es decir, habrá que tener en cuenta el país donde antes tenía su residencia habitual en vez del país de su nacionalidad.

El solicitante tiene que abrigar fundados temores de ser perseguido en relación con el país de su nacionalidad. Mientras no abrigue ningún temor en relación con el país de su nacionalidad, puede esperarse que se acoja a la protección de ese país. No tiene necesidad de protección internacional y por lo tanto no es un refugiado.

4.- *“Y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”*.

Este requisito se refiere a las personas que tienen una nacionalidad. Tanto si no puede como si no quiere acogerse a la protección de las autoridades de su país, un refugiado es siempre una persona que no goza de tal protección. El hecho de que no pueda acogerse a esa protección implica la

existencia de circunstancias ajenas a la voluntad de la persona de que se trate.<sup>13</sup> También puede suceder que el país de nacionalidad niegue su protección al solicitante. Esa denegación de la protección puede confirmar o reforzar los temores que abriga el solicitante de ser perseguido y puede en realidad ser un elemento de persecución.

La expresión “no quiera” se refiere a los refugiados que se niegan a aceptar la protección de las autoridades del país de su nacionalidad. Esta expresión está condicionada por la reserva “a causa de dichos temores”. Si una persona quiere acogerse a la protección de su país de origen, ese deseo será normalmente incompatible con la afirmación de que se encuentra fuera de ese país “debido a fundados temores de ser perseguida”. En los casos en que se puede recurrir a la protección del país de nacionalidad y no hay motivos basados en fundados temores para rehusarla, la persona de que se trate no tiene necesidad de protección internacional y no es un refugiado.

*5.- “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”.*

Esta fórmula que concierne a los refugiados apátridas, es equiparable a la anterior, que atañe a los refugiados que tienen una nacionalidad. En el caso de los refugiados apátridas la expresión “país donde antes tuviera su residencia habitual” sustituye a “país de su nacionalidad” y la expresión “no quiera regresar a él” a “no quiera acogerse a la protección...”. En este caso no se plantea por supuesto, la cuestión del “recurso a la protección” del país donde antes tuviera su residencia habitual. Además, el apátrida una vez que ha abandonado por los motivos indicados en el concepto, el país donde antes tenía su residencia habitual, no puede generalmente regresar a él. Se advertirá que no todos los apátridas son refugiados, pues para ello debe encontrarse fuera del país donde antes tenía su residencia habitual por los motivos indicados en la definición, cuando esos motivos no existen, el apátrida no es un refugiado.

Esos motivos deben examinarse en relación con el país “donde antes tenía su residencia habitual” respecto del cual se alegan los temores. Ese país fue definido por los autores de la Convención de 1951 como “el país en que había residido y en el que había sido o temía ser perseguido si regresaba

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, que un estado de guerra, una guerra civil u otros disturbios graves impidan que el país de nacionalidad preste su protección o haga ésta ineficaz.

a él". Una vez que se ha determinado que un apátrida es un refugiado en relación con "el país donde antes tuviera su residencia habitual", todo cambio ulterior del país de residencia habitual no afectará su condición de refugiado.

## **1.5. Situaciones atípicas de refugio**

En este capítulo, hemos examinado el concepto de refugiado tanto doctrinario como el establecido en instrumentos internacionales u organismos de la misma índole . Pero uno de los grandes problemas del refugio en el mundo, no es el mayor o menor cumplimiento de las disposiciones jurídicas previstas en los instrumentos internacionales, sino fundamentalmente las situaciones que salen de la norma jurídica y entran en lo que podríamos llamar situaciones atípicas.

Podemos destacar tres situaciones atípicas importantísimas y que constituyen un cambio radical en el tradicional concepto de refugiado, estas son: los desplazados internos, los refugiados en órbita y los refugiados de facto.

### **1.5.1. Desplazados internos**

Aunque es difícil establecer un concepto generalmente aceptado, se ha considerado a los desplazados internos como las personas que han sido obligadas a abandonar su hogar, debido a que su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada y la violación de los derechos humanos, pero permaneciendo dentro de sus países de origen. Las necesidades de protección y de asistencia de estas personas, son algunas veces tan grandes, como las de los refugiados.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados los define como: "las personas que se ven forzadas u obligadas a huir de su hogar 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 provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.<sup>14</sup>

El término desplazado surge en la Segunda Guerra Mundial, en la cual familias enteras fueron disgregadas y transferidas a otro lugar con la finalidad de obligarlos a realizar trabajos forzados o mantenerlos en campos de concentración, algunos se exiliaban a raíz de la persecución que sufrían por su origen étnico o por causas religiosas, lo que ocasionaba que su libertad o su vida se vieran amenazadas. Cuando Alemania es vencida se retira de los territorios que había ocupado durante la Segunda Guerra Mundial, en las cuales se encontraban gran cantidad de personas que habían sido desplazadas de su lugar de origen, las cuales se negaron a reintegrarse a su comunidad originaria por miedo a represalias, por lo que en ese momento deciden constituirse como refugiados. Estas emigraciones hechas por lo general en grupos fueron las que constituyeron a las denominadas personas desplazadas.<sup>15</sup>

Diferenciándose de los refugiados en que estos buscan protección de otro Estado para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen. Los desplazados internos sólo se trasladan dentro de su país de origen o residencia, aún teniendo las mismas causas que los refugiados. Sin embargo los desplazados internos no disponen de un instrumento legal vinculante como la Convención de 1951, ni de una institución con un mandato específico como el ACNUR que tenga encomendada su protección. Lo cierto es que el ACNUR ha asumido con frecuencia la responsabilidad de ayudar a los desplazados internos, cuando así se lo han solicitado el Secretario General o la Asamblea General de la ONU y con el consentimiento del gobierno anfitrión.

---

<sup>14</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Desplazados internos; preguntas y respuestas, México, Oficina Regional del ACNUR para México, Cuba y América Central, 2005. p 6.

<sup>15</sup> Ibidem.

### **1.5.2. Refugiados en órbita**

Esta categoría de refugiado llamada “en órbita”, nace como casi todas las demás del rechazo de una demanda de refugio. El motivo es que el Estado en cuestión considera que no tiene competencia para examinar esa demanda y por consiguiente, va a intentar transferir el demandante hacia un tercer Estado.

Ante todo el Estado afectado, no podrá rechazar y en consecuencia regresar al demandante hacia su país de origen, por impedirlo el principio de No Devolución. Entonces se podrá pensar en primer lugar que el Estado por el que transitó anteriormente el demandante es el país de primer refugio. Pero este Estado puede no estar de acuerdo con ello y rehusará la admisión del demandante. Esto puede suceder con uno, dos o tres Estados y puede que los efectos para el demandante sean que esté viajando de uno a otro Estado sucesivamente y que ninguno quiera hacerse cargo del mismo por entender que no es el Estado responsable de estudiar la demanda de refugio.

Cuando ningún Estado se considera competente para decidir sobre la demanda de refugio, nos encontramos en presencia de demandantes de refugio sin país de refugio, es decir de refugiados en órbita. “Pueden darse dos situaciones en este caso. O bien aquella en la que un demandante de refugio está constantemente siendo enviado, contra su voluntad de un país a otro, o bien la situación en la que se queda en un país sin obtener el refugio”.<sup>16</sup>

### **1.5.3. Refugiados de facto**

En la categoría de los refugiados de facto pueden haber refugiados que obedecen, en su situación personal a causas muy diversas. Puede tratarse como hemos visto de refugiados que han estado en órbita durante un tiempo y que al llegar a consolidarse, más o menos precariamente en un Estado que no obstante, no les resuelve su demanda requieren una solución concreta. Otro caso es el de una serie de refugiados que son meramente tolerados por razones humanitarias y políticas.

---

<sup>16</sup> López Garrido, Diego, El derecho de asilo, España, Trota, 1992. p 122.

“La noción de refugiados de facto se ha venido aplicando, así mismo a los casos que han surgido en determinados países que han decidido crear un segundo estatuto para tales situaciones. Se trata del estatuto llamado B, según el cual se tiene derecho a una residencia por un tiempo determinado y a la posibilidad de ejercer empleo. Es sin duda, un derecho de residencia temporal precario y revocable con un sentido puramente humanitario”.<sup>17</sup>

## **1.6. Diferencias entre refugio y asilo político**

Antes de finalizar el presente Capítulo es preciso establecer las diferencias que existen entre refugio y asilo político, pues ambas instituciones jurídicas han tenido un origen, desarrollo e instrumentación compleja en el ámbito del Derecho Internacional. Lo que ha motivado que en algunas partes del mundo se utilicen como sinónimos o como instituciones completamente distintas, y en otras regiones una tiene vital importancia mientras que la otra tiene un carácter completamente secundario.

Establecer estas diferencias nos ayudará a comprender tanto la finalidad, como el campo de aplicación espacial y personal del refugio, a su vez que nos proporcionara los elementos para entender la evolución del Derecho Internacional de los Refugiados a nivel mundial y regional.

El asilo tiene su origen en el asilo religioso, él cual a partir de la secularización de la sociedad y con la aparición del Estado-Nación, se vio transformado en un asilo político, en sus diferentes modalidades de otorgamiento (diplomático, aéreo, territorial, naval), por su parte el refugio surge principalmente al finalizar la Primera Guerra Mundial, en los albores de la Sociedad de Naciones, la cual vislumbro la necesidad de brindar protección a miles de personas producto de los conflictos armados que no tenían una protección real ni formal.

Respecto a las causas que originaron su condición, el refugiado es una víctima de los conflictos que se viven en su país, no participa directamente en dicha problemática, sino que sobre él recaen los efectos, por su parte el asilado político si tiene un carácter protagónico en la problemática de su país y por ese motivo es perseguido.

---

<sup>17</sup> López ,op. cit., pág 123.

Sin excepción el refugio se concede en el territorio del Estado receptor por su parte el asilo político se otorga en el mismo país de origen en alguna misión diplomática (asilo diplomático) o fuera de el (asilo territorial). También suele identificarse al refugio con esta última modalidad del asilo, sin embargo el tratadista mexicano Cesar Sepúlveda establece claramente la distinción: “... el asilo territorial es una cuestión exclusiva de la soberanía y del dominio interno de los Estados, que operaría en virtud del solo ejercicio de la soberanía, en tanto que el refugio tiene que ver con la comunidad internacional organizada u operaría sobre la base de un mecanismo previamente acordado”.<sup>18</sup>

El refugio es una institución convencional genérica del sistema universal de protección a los refugiados, es decir es emanado de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 que cuenta con la supervisión del ACNUR, en tanto que el asilo político es una institución convencional regional establecida principalmente en Latinoamérica.

Por último, de manera general el asilo político esta dirigido a personas que son perseguidas a título individual, en tanto que la del refugiado beneficia a grupos fundamentalmente en situaciones de desplazamientos de población a gran escala.

---

<sup>18</sup> Sepúlveda, op.cit., pág 570.

## **CAPITULO 2. EL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS**

### **2.1. Evolución histórica del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados**

A lo largo de la historia las personas han tenido que abandonar sus hogares y buscar seguridad en otro lugar para huir de la persecución, de los conflictos armados y de la violencia política. Esto ha ocurrido en todas las regiones del mundo. Aunque la mayoría de las legislaciones incorporaron conceptos como asilo, refugio, acogida y hospitalidad para quienes se encuentran en peligro, no existieron normas jurídicas universales destinadas a su protección y los esfuerzos encaminados a protegerlas y asistirlos eran en esencia localizados y se llevaban a cabo a medida que surgían los casos. Hasta después de la Primera Guerra Mundial cuando se creó la Sociedad de Naciones, se empezó a considerar que la cuestión de los refugiados era un problema serio que debía abordarse en el ámbito internacional. El desarrollo de un sistema internacional para responder y tratar los problemas de los refugiados fue lento e intermitente. La Sociedad de Naciones nombró a varios Altos Comisionados y enviados para que se ocuparan de grupos concretos de refugiados, como los rusos, los armenios y los alemanes, pero ninguna de estas medidas evolucionó para convertirse en un compromiso a largo plazo. De forma similar tras la Segunda Guerra Mundial, se crearon varios organismos distintos para afrontar la situación de los refugiados europeos, palestinos y coreanos.

En 1950, la comunidad internacional no había creado aún una red de instituciones, sistemas y normas jurídicas para abordar el problema de los refugiados desde una perspectiva global. El punto clave llegó en 1950-1951 con el establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados. Ambos proporcionaron por primera vez, una estructura formal para responder a las necesidades de los refugiados y unas normas para protegerlos en aplicación del Derecho Internacional.

La Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951 es significativa en dos aspectos. En primer lugar, aunque inicialmente se circunscribía a los refugiados de Europa, ofrece una definición general de refugiado, esto significa que las personas desplazadas dentro de las fronteras de su país de origen no están incluidas en el concepto jurídico internacional de refugiado. En segundo lugar, la

Convención reconoce que las personas incluidas en el concepto de refugiado deben beneficiarse de ciertos derechos y que ayudar a los refugiados no ha de ser una mera cuestión de beneficencia internacional y conveniencia política. La Convención impone obligaciones a los Estados partes, la premisa fundamental de las cuales es el principio de No Devolución, que establece que los países de refugio tienen el deber de no devolver a ninguna persona a una situación en la que tenga un temor fundado de persecución. La responsabilidad principal de proteger y asistir a los refugiados recae en los Estados, en particular en los Estados de refugio, pero el ACNUR desempeña también un importante papel en la promoción y supervisión del cumplimiento de la Convención, en hacer que los Estados ofrezcan una protección adecuada a los refugiados en su territorio. El ACNUR tiene el mandato de proporcionar protección internacional a los refugiados y de hallar soluciones a sus problemas. La organización divide tradicionalmente estas soluciones en tres categorías: la repatriación voluntaria, la integración local en el país de refugio y el reasentamiento desde el país de refugio a un tercer país.

Aunque desde 1950 la comunidad internacional viene abordando el problema de los refugiados de una forma más coherente y global, siempre ha habido tensiones entre los diferentes actores que responden al problema del desplazamiento forzado. Esas tensiones son especialmente patentes en la relación del ACNUR con los Estados. Por una parte, los Estados son colaboradores del ACNUR, crearon el marco jurídico internacional sobre los refugiados que le sirve de orientación y están representados en el Comité Ejecutivo de la organización, donan los fondos sin los que el ACNUR no podría actuar, también dan autorización al ACNUR para actuar en su territorio. Por otra parte a menudo una de las funciones del ACNUR, es cuestionar la actuación de los Estados por provocar movimientos de refugiados o por no proporcionar protección o asistencia a los refugiados o a los solicitantes de refugio. El mandato central del ACNUR no ha variado desde 1950. La protección de los refugiados y la búsqueda de soluciones a sus problemas siguen siendo los objetivos centrales de la organización, pero el entorno en el que trabaja el ACNUR y los tipos de actividad que realiza sí han cambiado de forma significativa en los últimos años.

### **2.1.1. El Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados rusos en Europa**

Los primeros esfuerzos internacionales formales de asistencia a los refugiados comenzaron en agosto de 1921, cuando el Comité Internacional de la Cruz Roja pidió a la Sociedad de Naciones

que prestara asistencia al más de un millón de refugiados rusos desplazados durante la guerra civil rusa, muchos de los cuales eran víctimas de la hambruna. La Sociedad de Naciones respondió nombrando al noruego, Fridtjof Nansen,<sup>1</sup> Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones, en relación con los problemas de los refugiados rusos en Europa, más tarde se amplió su mandato a los griegos, los búlgaros, los armenios y a otros grupos de refugiados.

Nansen asumió la difícil tarea de definir el estatuto legal de los refugiados rusos y de organizar que se les diera empleo en los países de acogida o su repatriación. La Sociedad de Naciones le concedió 4,000 libras esterlinas para acometer esta gigantesca labor y Nansen contrató personal de inmediato y estableció lo que más tarde sería la estructura básica del ACNUR; una Oficina del Alto Comisionado en Ginebra y representantes locales en los países de acogida. Para encontrar empleos adecuados para los refugiados, Nansen trabajó en estrecha colaboración con la Organización Internacional del Trabajo y ayudó a que unos 60,000 refugiados obtuvieran trabajo.<sup>2</sup>

Nansen prestó especial atención a la protección legal de los refugiados, organizó una conferencia internacional que desembocó en la creación de un documento de viaje y de identidad para los refugiados, conocido generalmente con el nombre de “Pasaporte Nansen” que fue reconocido por 52 países. Cuando fracasaron las negociaciones con la Unión Soviética sobre la repatriación de los refugiados rusos, Nansen fue el primero en propugnar la adopción de medidas adicionales para que los refugiados tuvieran un estatuto legal seguro en sus países de acogida. Estos primeros acuerdos se convirtieron después en la base de las Convenciones para los Refugiados de 1933 y de 1951. En 1922 Nansen tuvo que ocuparse de otra crisis de refugiados, la huida de casi dos millones de personas de la guerra greco-turca, se desplazó de inmediato a la región para ayudar a coordinar los esfuerzos de ayuda, mientras estaba en Grecia, Nansen subrayó que el Alto Comisionado debía permanecer neutral en las disposiciones políticas, posteriormente envió ayuda tanto a los refugiados griegos como a los turcos y se entrevistó con autoridades de ambos países.

---

<sup>1</sup> En 1922 Nansen fue galardonado con el premio Nobel de la Paz por su labor. Tras su muerte en 1930, ésta fue asumida por la Oficina Internacional Nansen. A partir de 1954 el ACNUR concede todos los años la medalla Nansen a personas o grupos de personas que prestan un servicio excepcional a los refugiados.

<sup>2</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, La situación de los refugiados en el mundo, España, Icaria, 1997. p 8.

La Sociedad de Naciones le asignó finalmente la responsabilidad de asentar a los refugiados de origen griego procedentes de Turquía.

### **2.1.2. El Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados procedentes de Alemania**

En los años treinta, la comunidad internacional afrontó el reto que supuso la huída de refugiados de la Alemania nazi. Aunque la Sociedad de Naciones se negó a financiar ayuda para los refugiados de forma directa, nombró al profesor universitario y periodista estadounidense James McDonald Alto Comisionado para los Refugiados (judíos, comunistas, gitanos y otros) procedentes de Alemania. Desde 1933 a 1935 McDonald luchó contra las restricciones impuestas a la inmigración en todo el mundo para gestionar el reasentamiento de refugiados judíos. Su labor fue especialmente útil en la coordinación del trabajo de las organizaciones de voluntarios, que facilitaron la mayor parte de los fondos destinados a la asistencia de los refugiados. En los dos años que ocupó el cargo de Alto Comisionado McDonald ayudó al reasentamiento de 80,000 refugiados en todo el mundo. En septiembre de 1935, cuando los nazis promulgaron las leyes de Nuremberg que privaban a los judíos de la ciudadanía y del derecho a voto, MacDonaldf afrontó su mayor reto. Los nazis también alentaron a los alemanes a que despidieran a los judíos de sus puestos de trabajo y boicoteasen sus negocios. Al aumentar la persecución salieron de Alemania miles de refugiados. Frustrado ante la actitud de la Sociedad de Naciones, que no estaba dispuesta a tomar medidas más enérgicas McDonald dimitió de su cargo el 27 de diciembre de 1935.<sup>3</sup>

Pese a los esfuerzos de McDonald, su petición a favor de una intervención directa en Alemania fue desoído. La Sociedad de Naciones siguió considerando que el trato que daba Alemania a los judíos era una mera cuestión interna. Aunque fracasaron los esfuerzos de McDonald, éste destaca como uno de los primeros defensores de la necesidad de una acción política resuelta para abordar las causas fundamentales de los movimientos de refugiados.

---

<sup>3</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, La situación de los refugiados en el mundo, España, Icaria, 1997. p 10.

### **2.1.3. El Comité Intergubernamental para Refugiados**

Treinta y tres gobiernos se reunieron en julio de 1938, a iniciativa del gobierno de los Estados Unidos en Evían, con la finalidad de crear un mecanismo de ayuda y asistencia para las personas que se vieran obligadas a abandonar los países ocupados por la Alemania nazi a causa de sus opiniones políticas, creencias religiosas u orígenes raciales, así como para el establecimiento de aquellas personas que ya habían abandonado su país pero aún no tenían un refugio seguro.

La conferencia creó un Comité Intergubernamental para Refugiados y un Secretariado en Londres y decidió discutir con el gobierno alemán la forma de garantizar el éxodo de los refugiados. Estas discusiones tuvieron lugar entre diciembre de 1938 y agosto de 1939, sin alcanzar resultados favorables. Dichas reuniones llegaron a su fin con motivo de la invasión a Polonia por los alemanes y el consiguiente estallido de la guerra en septiembre de 1939.

En abril de 1943, los gobiernos de los Estados Unidos y de la Gran Bretaña decidieron ampliar las actividades del Comité Intergubernamental para Refugiados. Aunque originalmente destinado para los refugiados de Alemania y de Austria, el mandato del Comité fue ampliado: “a toda persona quienquiera que fuese, que, a consecuencia de los acontecimientos en Europa, habían tenido que abandonar, o tuvieran aun que abandonar sus patrias o sus residencias debido al peligro que para la integridad de sus vidas y de sus libertades significaban su raza, su religión y sus ideales políticos”.

Las atribuciones del Comité Intergubernamental para refugiado fueron proyectadas como simple coordinación de los esfuerzos de los gobiernos, sin embargo llegó a constituir una acción de protección, sustento y transporte de las personas acogidas a su mandato con todo el alcance que pudiera ser considerado necesario o deseable. Además coordinó sus actividades con las del Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones, con la recién creada Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción y con la Organización Internacional del Trabajo. Además de que apoyó la conclusión de un acuerdo intergubernamental para la concesión a los refugiados de la documentación necesaria para su desplazamiento, el conocido: “Documento de Londres para Viajes”.

A medida que algunas partes de Europa eran liberadas, el Comité nombraba representantes para ayudar en ellas a los refugiados y organizó la emigración de millares de refugiados y protegió los intereses de personas que no gozaban, ni por ley, ni de hecho de la protección de un gobierno patrio, haciéndose cargo de los gastos inherentes a tal actividad.

#### **2.1.4. La Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción**

En noviembre de 1943 antes del final de la Segunda Guerra Mundial y de la constitución formal de la propia Organización de las Naciones Unidas, las fuerzas aliadas crearon la Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción UNRRA (por sus siglas en inglés). Con el amplio mandato de asistir en el socorro y la reconstrucción de las zonas devastadas, la UNRRA no se estableció como organismo específico para los refugiados, sino que prestaba asistencia a todas las personas desplazadas por la guerra y no sólo a las que habían huido de sus países de origen. Entre 1944 y 1945 la UNRRA proporciono ayuda de emergencia a miles de refugiados en las zonas que estaban bajo control de los aliados, aunque la Unión Soviética no permitió que actuara en la zona bajo su control. Hasta el término de la guerra en Europa, en mayo de 1945 la UNRRA trabajó en estrecha colaboración con las fuerzas aliadas, que facilitaron apoyo logístico y material.

A mediados de 1945 la UNRRA tenía más de 300 equipos sobre el terreno, una vez finalizada la guerra, la UNRRA se dedicó sobre todo a las labores de repatriación. La mayoría de las personas desarraigadas deseaban regresar a sus hogares. Por su parte los países que habían dado refugio a un gran número de refugiados, como Alemania, Austria e Italia, querían repatriar con prontitud a estas personas. Además, los acuerdos adoptados en las conferencias de Yalta y Potsdam en 1945 dispusieron la repatriación rápida de ciudadanos soviéticos a la Unión soviética. Entre mayo y septiembre de 1945, la UNRRA prestó asistencia para la repatriación de alrededor de siete millones de personas.<sup>4</sup>

La operación de repatriación fue haciéndose cada vez más polémica, especialmente a medida que fue aumentando la oposición a la repatriación. Entre las personas repatriadas con rapidez durante este período hubo alrededor de dos millones de ciudadanos soviéticos, muchos de los cuales,

---

<sup>4</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, op. cit., pág 16.

especialmente los ucranianos y los procedentes de los Estados Bálticos, no querían retornar. Buena parte de estas personas terminaron en los campos de trabajo de la Unión Soviética. Los europeos del este fueron repatriados con menos celeridad. Pese a que muchos de ellos tampoco querían regresar a países que estaban bajo el régimen soviético, fueron devueltos sin prestar mucha atención a sus deseos. Aunque los países occidentales no se dieron cuenta inicialmente de los que les estaba ocurriendo a muchos de los que fueron devueltos forzosamente, el gobierno de los Estados Unidos fue mostrando una actitud cada vez más crítica hacia esas devoluciones.<sup>5</sup>

En 1946 surgió un enconado debate sobre si la UNRRA debía o no proporcionar asistencia a las personas que no querían ser repatriadas. Los países del bloque oriental afirmaban que sólo se debía prestar ayuda a los desplazados que retornaban a sus hogares. Los países del bloque occidental insistían en que cada persona debía tener libertad para decidir si quería regresar o no, y que esta elección no debía afectar negativamente a su derecho a recibir asistencia. Por su parte, el gobierno de los Estados Unidos denunció las políticas de repatriación de la UNRRA y sus programas de reconstrucción en los países del bloque oriental, afirmando que sólo servían para reforzar el control político soviético sobre Europa Oriental.

Finalmente el gobierno de los Estados Unidos, que aportaba el 70 por ciento de los fondos de la UNRRA y ejercía en gran parte el liderazgo de la Organización, se negó a ampliar el mandato de ésta a partir de 1947 y a darle más apoyo económico, y con la firme oposición de los países del bloque oriental presionó con fuerza para que se crease una nueva organización para los refugiados con una orientación diferente.<sup>6</sup>

### **2.1.5. La Organización Internacional para los Refugiados**

Fue creada en julio de 1947 como organismo especializado no permanente de la Organización de las Naciones Unidas. En la fecha que se estableció, se preveía que el 30 de junio de 1950 habría completado su programa de tres años.

---

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Ibidem

Aunque la labor de la OIR, se circunscribía a ayudar a los refugiados europeos, fue el primer Organismo Internacional que abordó de forma exhaustiva todos los aspectos relativos a la cuestión de los refugiados, pues sus funciones abarcaban su repatriación, su identificación, su registro y clasificación, su atención y asistencia, su protección legal y política, su transporte, su reasentamiento y su reinserción.

La Constitución de la OIR incluía la afirmación de que el principal objetivo de la organización era alentar y favorecer de todas las maneras posibles el pronto regreso de los refugiados a su país de nacionalidad o a su residencia habitual, estableciendo que “no será obligado a regresar a su país de origen ningún refugiado o persona desplazada que exprese razones válidas en contra de dicho regreso”.

Este cambio de énfasis de la repatriación al reasentamiento suscitó las críticas de los países del bloque oriental, que alegaron que el reasentamiento era un medio para conseguir una fuente fácil de mano de obra y una forma de dar cobijo a grupos subversivos que podrían poner en peligro la paz internacional. Finalmente la OIR ayudó a repatriar a sólo 73,000 personas, frente al más de un millón de personas a cuyo reasentamiento contribuyó. La mayoría de ellas se dirigieron a los Estados Unidos, que recibió a más del 30 por ciento del total.<sup>7</sup>

Sin embargo, la OIR no pudo poner fin al problema de los refugiados. A finales de 1951 quedaban alrededor de 400,000 personas desplazadas en Europa. Existía una coincidencia general en la necesidad de que continuase la cooperación internacional para abordar el problema de los refugiados, pero un desacuerdo básico respecto de los objetivos que debía tratar de alcanzar dicha cooperación. Los países del bloque oriental estaban llenos de reproches por la forma en que, en su opinión, habían utilizado a la OIR los países del bloque occidental. Los Estados Unidos por su parte estaban cada vez más decepcionados, pues contribuían con más de dos terceras partes de la financiación de una organización que les costaba más que el presupuesto de funcionamiento de todo el resto de las Naciones Unidas. El ACNUR inició su labor después de la Segunda Guerra Mundial, pero los esfuerzos concertados internacionales para ayudar a los refugiados comenzaron realmente en el período de entreguerras.

---

<sup>7</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiado op,cit., 20.

Entre 1919 y 1939, los conflictos violentos y la agitación política desarraigaron a más de cinco millones de personas sólo en Europa, entre las que había rusos, griegos, turcos, judíos y republicanos españoles.<sup>8</sup>

## **2.2. El establecimiento del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados**

Al final de los años cuarenta, la Guerra Fría produjo un endurecimiento en las relaciones internacionales que dominarían los siguientes cuarenta años. El bloqueo de Berlín de 1948-1949 fue seguido en rápida sucesión de la explosión de la primera bomba atómica soviética, la formación de dos estados alemanes, la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la victoria de Mao Tse Tung en China y el inicio de guerra de Corea en 1950. Cada vez era más evidente que la cuestión de los refugiados no era un fenómeno temporal de la posguerra. Las nuevas crisis estaban generando nuevos flujos de refugiados, como había sucedido tras la toma del poder de los comunistas en varios países, desde Checoslovaquia hasta China. Al mismo tiempo la cortina de acero entre la Europa Oriental y la Occidental limitaba la circulación entre ambos bloques.

Las tensiones ideológicas de la Guerra Fría impregnaron las negociaciones en el seno de la Organización de las Naciones Unidas sobre la creación de un nuevo órgano para los refugiados. La creación de dicho órgano había sido aplazada por diversas partes interesadas, incluido el Comité Internacional de la Cruz Roja. La Unión Soviética boicoteó totalmente junto con sus Estados satélites muchas de las negociaciones. También surgieron grandes divergencias entre las propias potencias occidentales. Los Estados Unidos querían un organismo estrictamente definido y de carácter temporal, que requiriese poca financiación y tuviese unos objetivos limitados. En concreto, querían que el nuevo órgano no desempeñara función alguna en las operaciones de ayuda de emergencia, privándolo de la asistencia de la Asamblea General y negándole el derecho a pedir contribuciones voluntarias. Por el contrario los Estados de Europa Occidental más afectados por la presencia de los refugiados junto con Pakistán y la India (cada uno de los cuales había recibido a millones de refugiados tras la partición de la India en 1947), eran partidarios de un organismo para

---

<sup>8</sup> Los principales pioneros de la labor internacional a favor de los refugiados en el período de entreguerras fueron los dos primeros Altos Comisionados para los Refugiados nombrados por la Sociedad de Naciones, Fridtjof Nansen, de Noruega (1921-1930) y James McDonald, de los Estados Unidos (1933-1935). Aunque sostenían opiniones diferentes sobre el enfoque que había que dar a los problemas de los refugiados, ambos sentaron las bases de la protección internacional a los refugiados.

los refugiados fuerte, permanente y con múltiples fines y propugnaron la creación de un Alto Comisionado independiente con capacidad para recaudar fondos y repartirlo entre los refugiados.

El resultado de este debate fue un acuerdo aceptable para todas las partes. En diciembre de 1949, la Asamblea General de la ONU decidió por 36 votos a favor y 11 abstenciones, crear la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados durante un período inicial de tres años a partir del 1 de enero de 1951, como órgano dependiente de la Asamblea General en virtud del artículo 22 de la Carta de la ONU. El Estatuto del ACNUR adoptado por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1950, reflejaba tanto el consenso de los Estados Unidos y de otros Estados occidentales en relación con sus homólogos en el bloque oriental, como las diferencias entre los Estados Unidos y los Estados de Europa Occidental respecto de sus prioridades inmediatas. Las severas limitaciones del ámbito funcional y de la autoridad del ACNUR fueron resultado sobre todo del deseo de los Estados Unidos y de sus aliados occidentales de crear un organismo internacional para los refugiados que no constituyera una amenaza para la soberanía nacional de las potencias occidentales ni les impusiera ninguna nueva obligación económica.<sup>9</sup>

El artículo 2 del Estatuto del ACNUR establece que la labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitaria y social y por regla general estará relacionada con grupos y categorías de refugiados. La distinción que se hizo entre carácter político y carácter humanitario fue crucial. Muchos funcionarios del ACNUR sostienen que el énfasis en ese carácter apolítico de la labor del Alto Comisionado es lo que ha permitido que la organización haya actuado tanto en medio de la tensión de la Guerra fría como en las situaciones posteriores a un conflicto armado.<sup>10</sup>

El ACNUR sufrió las limitaciones impuestas por la escasez de fondos desde el principio. Cada proyecto de ayuda a los refugiados tenía que ser financiado por medio de contribuciones voluntarias, en su mayor parte de los Estados, no recibió los recursos necesarios para implantar un programa de repatriación como en que había llevado a cabo la UNRRA o un programa de reasentamiento como el realizado por la OIR, por el contrario, debía facilitar protección

---

<sup>9</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiado op,cit., 23.

<sup>10</sup> Sin embargo el ACNUR es un órgano subsidiario de la ONU, sometido al control formal de la Asamblea General, nunca puede ser del todo independiente de los órganos políticos de las Naciones Unidas. El debate permanente sobre esta cuestión gira en gran medida en torno al hecho de que no se ha definido con claridad qué constituye la acción humanitaria y qué la acción política.

internacional y promover soluciones para los problemas de los refugiados con un presupuesto reducido.

### **2.3. El funcionamiento del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados**

La principal misión del ACNUR es garantizar los derechos y el bienestar de los refugiados y hacer lo posible para asegurarse de que cada uno de ellos pueda ejercer el derecho a solicitar refugio, encontrar un refugio seguro en otro país y regresar voluntariamente a su país de origen. También el ACNUR busca soluciones duraderas para las personas refugiadas mediante programas de repatriación, reasentamiento y de integración local, actuando de conformidad con su Estatuto y de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas relativa al Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

El Derecho Internacional de los Refugiados es el marco jurídico fundamental de las actividades humanitarias del ACNUR. Además, el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado y la Asamblea General de las Naciones Unidas han autorizado la intervención del ACNUR en favor de otros grupos. El ACNUR intenta prevenir los desplazamientos forzados de las poblaciones, pidiendo a los gobiernos y a otras instituciones que establezcan las condiciones favorables para la protección de los derechos humanos y la resolución pacífica de los conflictos. Con el mismo objetivo, el ACNUR busca activamente la forma de consolidar la reintegración de los repatriados en sus países de origen con el fin de evitar que nuevos movimientos de refugiados nazcan a causa de situaciones inestables.

El ACNUR dispensa protección y asistencia a los refugiados y a otras personas bajo su mandato de manera imparcial, en función de sus necesidades y sin distinción de raza, sexo, religión, opinión política o pertenencia a un determinado grupo social. De igual manera brinda una atención especial a las necesidades de los niños e intenta promover la igualdad de derechos de la mujer. En sus esfuerzos para proteger a los refugiados y buscar soluciones duraderas, el ACNUR colabora estrechamente con los gobiernos, organizaciones regionales, internacionales y no gubernamentales. La participación de los refugiados en las decisiones que atañen a su vida es un principio fundamental de la acción del ACNUR.

Asimismo, por su acción en favor de los refugiados, el ACNUR promueve los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas: mantener la paz y la seguridad internacional, desarrollar vínculos de amistad entre las naciones y fomentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

### **2.3.1. Sus objetivos**

Como organización humanitaria, apolítica y social, el ACNUR tiene dos objetivos básicos estrechamente relacionados: proteger a los refugiados y buscar soluciones duraderas para que vuelvan a iniciar sus vidas en un ambiente normal (Párrafo 1 del Estatuto del ACNUR). La protección internacional es la piedra angular del trabajo de la organización. En la práctica esto significa garantizar el respeto por los derechos humanos básicos de los refugiados y que ninguna persona sea retornada de manera involuntaria al país donde él o ella tiene un temor fundado de persecución, proceso conocido como devolución. El ACNUR promueve acuerdos internacionales para los refugiados y supervisa la aplicación del Derecho Internacional de los Refugiados por parte de los gobiernos. El personal del ACNUR trabaja en diversas zonas que varían desde las ciudades capitales hasta los campamentos más remotos y las zonas fronterizas, en un intento por brindar protección y minimizar la amenaza de violencia incluida la agresión sexual, a la cual están expuestos muchos refugiados aún en los países de refugio. La organización busca soluciones a largo plazo o duraderas y para ello ayuda a los refugiados a repatriarse a sus países de origen si las condiciones así lo permiten, a integrarse a sus países de refugio o a reasentarse en un tercer país.

### **2.3.2. Las medidas para asegurar la protección de los refugiados**

El Alto Comisionado deberá asegurar la protección de los refugiados, por los medios siguientes (Párrafo 8 del Estatuto del ACNUR):

a) Promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos;

- b) Promoviendo, mediante acuerdos especiales con los gobiernos, la ejecución de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de los que requieran protección;
- c) Asistiendo a los gobiernos y a los particulares en su esfuerzo para fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales;
- d) Promoviendo la admisión de refugiados, sin excluir a los de categorías más desamparadas, en los territorios de los Estados;
- e) Tratando de obtener que se conceda a los refugiados permiso para trasladar sus haberes y especialmente los necesarios para su reasentamiento;
- f) Obteniendo de los gobiernos información acerca del número y la situación de los refugiados que se encuentran en sus territorios, y de las leyes y reglamentos que les conciernen;
- g) Manteniéndose en contacto permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas;
- h) Estableciendo contacto, en la forma que juzgue más conveniente, con las organizaciones privadas que se ocupen de cuestiones de refugiados;
- i) Facilitando la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados.

### **2.3.3. La ayuda de emergencia**

La protección y la asistencia material están interrelacionadas, el ACNUR sólo puede ofrecer protección legal efectiva si las necesidades básicas de una persona pueden ser satisfechas; esto incluye refugio, alimento, agua, saneamiento y atención médica, por lo tanto, la agencia coordina el abastecimiento y la entrega de estos rubros y ha diseñado proyectos específicos para las mujeres vulnerables, los niños y los ancianos, quienes comprenden el 80% de la población refugiada normal.<sup>11</sup>

Las tiendas de campaña provisionales del ACNUR hechas de cobertores de plástico azul, se convirtieron de inmediato en símbolos identificables de las grandes emergencias, las que en la última década han incluido operaciones de ayuda a millones de personas en Kosovo, Timor

---

<sup>11</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ayudando a los refugiados, México, Oficina regional del ACNUR para México, Cuba y América Central, 2005, p 9.

Oriental, la región de los Grandes Lagos en África, los Balcanes y al término de la guerra del Golfo Pérsico. Estos proyectos, que por lo general son programas de pequeña escala para reconstruir escuelas y clínicas, reparar carreteras, puentes y pozos, fueron diseñados para llenar el vacío entre la asistencia de emergencia brindada a los refugiados y a las personas que retornan a sus hogares y la ayuda proporcionada por otras agencias para fomentar el desarrollo a largo plazo.<sup>12</sup>

El ACNUR promueve el retorno voluntario mediante la provisión de transporte, incentivos financieros y ayuda práctica, como semillas, equipo agrícola y materiales de construcción. En los casos en que resulta imposible para los refugiados regresar a sus hogares, el ACNUR los ayuda a integrarse a los países en los cuales primero solicitaron refugio.

#### **2.4. La estructura y organización del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados**

A la cabeza del ACNUR se encuentra un Alto Comisionado que será elegido por la Asamblea General a propuesta del Secretario General. Los términos del mandato del Alto Comisionado serán propuestos por el Secretario General y aprobados por la Asamblea General. El Alto Comisionado será elegido por un período de tres años, a partir del 1º de enero de 1951. El Alto Comisionado nombrará por un período igual, un Alto Comisionado Adjunto de nacionalidad distinta a la suya. Dentro de los límites de los créditos presupuestarios consignados al efecto, el Alto Comisionado nombrará el personal de su oficina el cual será responsable ante él en el ejercicio de sus funciones. Este personal será escogido entre las personas consagradas a la causa que la oficina del Alto Comisionado ha de servir. Sus condiciones de trabajo serán las previstas en el estatuto del personal aprobado por la Asamblea General y en las disposiciones reglamentarias dictadas, en virtud de dicho estatuto, por el Secretario General. Además, podrán adoptarse disposiciones para permitir el empleo de personal sin retribución. El Alto Comisionado deberá consultar con los gobiernos de los países en que residan los refugiados, respecto a la necesidad de nombrar representantes en ellos. En todo país que reconozca esta necesidad, podrá nombrarse un representante aceptado por el gobierno de tal país. Con sujeción a las mismas condiciones, un mismo representante podrá ejercer la representación en varios países.

---

<sup>12</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, op, cit., p 13.

El Alto Comisionado y el Secretario General tomarán disposiciones adecuadas para mantener enlace y consultarse en los asuntos de interés común. La Oficina del Alto Comisionado estará situada en Ginebra, Suiza (Párrafos 13-19 del Estatuto del ACNUR).

Por otra parte juega un papel fundamental en la organización del ACNUR, el Comité Ejecutivo, el cual es un órgano subsidiario de la Asamblea General que entró en funciones el 1° de enero de 1959. Fue creado en 1958 por el Consejo Económico y Social a solicitud de la Asamblea General. Sus documentos son publicados en las series de la Asamblea General y su informe anual de actividades es enviado directamente a la Asamblea General.<sup>13</sup>

De conformidad con su mandato el Comité Ejecutivo tiene dos funciones principales:

- a) Asesorar al Alto Comisionado en el ejercicio de sus funciones de acuerdo con el Estatuto de la Oficina.
- b) Revisar anualmente el uso de los fondos a disposición del Alto Comisionado y los programas propuestos o que están en ejecución.<sup>14</sup>

Desde su creación el número de miembros del Comité Ejecutivo ha aumentado de 25 a 68 Estados miembros que prestan un interés certero por las cuestiones relacionadas con los refugiados y de 23 Estados observadores. Los miembros son elegidos a través de un complejo proceso que involucra al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General. El Comité Ejecutivo sesiona anualmente en el mes de octubre por una semana en Ginebra. Su agenda incluye la discusión del tema anual seleccionado por los miembros del Comité, en consulta con el Alto Comisionado, y la adopción de decisiones y conclusiones. El informe de la sesión es luego enviado a la Asamblea General. La adopción de los textos se realiza por consenso, reflejando el carácter no político y humanitario del trabajo del Alto Comisionado. El Comité Ejecutivo recibe consultas informales a lo largo de todo el año, mecanismo que se ha convertido en una importante herramienta de trabajo para el Comité.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Refugiados: legislación y estándares internacionales básicos*, México, Oficina Regional del ACNUR para México, Cuba y América Central, 2005, p 193.

<sup>14</sup> Es por esta razón que anualmente el Comité Ejecutivo adopta "Conclusiones" (principalmente en temas de protección presentados por el Alto Comisionado) y "Decisiones" (revisión de uso de fondos y programas).

<sup>15</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *op, cit.*, p 195.

## **2.5. El financiamiento del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados**

El ACNUR se financia con cargo al presupuesto de las Naciones Unidas. A menos que la Asamblea General decida otra cosa, no se cargarán al presupuesto de las Naciones Unidas más gastos que los de orden administrativo derivados del funcionamiento del ACNUR y todos los demás gastos derivados de sus actividades serán sufragados mediante contribuciones voluntarias. La Gestión del ACNUR estará sujeta al Reglamento Financiero de las Naciones Unidas y a las disposiciones reglamentarias que en materia de hacienda dicte el Secretario General en cumplimiento de dicho Reglamento (Párrafos 20 y 21 del Estatuto del ACNUR).

Las contribuciones voluntarias con las cuales se financia el ACNUR, provienen principalmente de los gobiernos, pero también de las organizaciones intergubernamentales, las corporaciones y los individuos. Recibe un limitado subsidio de menos de un 2% de su presupuesto proveniente del presupuesto regular de las Naciones Unidas para cubrir gastos administrativos y acepta contribuciones “en especie” de objetos tales como tiendas de campaña, medicinas, camiones y transporte aéreo.

Debido a que el número de personas que son sujetos de interés del ACNUR subió a la elevada cifra de 27 millones de personas en 1995, el presupuesto también aumentó de 544 millones de dólares en 1990, a más de mil millones de dólares en la mayor parte de la década de los noventa. Hasta hace poco, el presupuesto estaba dividido en dos partes: programas generales para apoyar operaciones básicas en marcha, tales como protección y asistencia a los refugiados y programas especiales para atender emergencias, repatriaciones voluntarias y programas para personas que no califican como refugiados. Desde el primero de enero de 2000, los programas se encuentran consolidados en un presupuesto unificado, llamado Presupuesto Anual de Programas, el cual facilita un panorama más transparente e integral de la totalidad del trabajo de la organización y de las necesidades financieras existentes.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Refugiados en cifras, México, Oficina Regional del ACNUR para México, Cuba y América Central, 2005. p 7.

## **2.6. Las relaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con otras organizaciones**

A medida que las crisis humanitarias se han vuelto más complejas, el ACNUR ha incrementado el número y los tipos de organizaciones con las que trabaja. Entre las agencias de las Naciones Unidas con las que ACNUR trabaja se encuentran el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que supe de alimentos y comodidades básicas a los refugiados, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Otras organizaciones incluyen al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de la Cruz Roja y las Sociedades de la Media Luna Roja (FICR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y más de 500 organizaciones no gubernamentales. Entre los socios se encuentran los cuerpos de paz de las Naciones Unidas en la Antigua Yugoslavia, Kosovo y Timor, fuerzas armadas que brindaron apoyo logístico en Ruanda y Kosovo y organismos financieros tales como el Banco Mundial con el cual el ACNUR ha firmado un acuerdo de cooperación.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ayudando a los refugiados, México, Oficina regional del ACNUR para México, Cuba y América Central, 2005. p 19.

## **CAPITULO 3. EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS**

### **3.1. Introducción**

Incumbe a los gobiernos la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos. Cuando aquellos no desean o no pueden protegerlos, estos pueden sufrir violaciones muy graves de sus derechos obligándolos a abandonar sus hogares, incluso, a veces su familia y buscar protección en otro lugar. Es por eso que para proteger los derechos fundamentales de esas personas la comunidad internacional interviene.

Los objetivos principales del ACNUR son proteger y buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados. Sus actividades se fundan en un conjunto de normas e instrumentos internacionales, que incluyen la Convención de 1951, el Protocolo de 1967, el Estatuto del ACNUR, así como una multitud de tratados y declaraciones internacionales, y regionales, vinculantes y no vinculantes, que abordan especialmente las necesidades de los refugiados y que constituyen el andamiaje jurídico sobre el cuál se levanta el Derecho Internacional de los Refugiados.

El Derecho Internacional de los Refugiados puede considerarse como un brazo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, pues también, como en el caso del Derecho Internacional Humanitario, está basado en esos derechos fundamentales. Pero por su especialización y por que además, los organismos que se encargan de su aplicación y de su protección tienen su propia estructura, es una rama que debe tratarse de manera independiente, conectada sin embargo de alguna manera a los derechos humanos.<sup>1</sup>

### **3.2. Concepto, función y contenido del Derecho Internacional de los Refugiados**

El Derecho Internacional de los Refugiados es un conjunto dinámico de leyes basado en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 y fundamentado además en ciertas áreas conexas del

---

<sup>1</sup> Sepúlveda, Cesar, Derecho Internacional, México, Porrúa, Vigésimoquinta edición, 2006. p 541.

Derecho Internacional, como las normas de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

El Derecho Internacional de los Refugiados surgió por la necesidad de brindar protección a quien es injustamente perseguido, pues es la intolerancia y el abuso del poder la causa próxima que hace aparecer el problema de los refugiados. Así, el derecho entendido como instrumento de cambios sociales dirigidos a la justicia y como un elemento promotor de la paz, necesita que los hombres comprendan los valores que le dan sentido y dignidad a la existencia humana. En esta labor se debe ser consciente que la intolerancia y el desprecio hacia quien no forma parte de la comunidad de raza, de color, de lengua o de religión, es siempre un peligro latente y su mortal veneno puede extenderse en cualquier momento y en cualquier sociedad. Si el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Derecho Internacional de los Refugiados son fenómenos propios de la vida internacional organizada, los orígenes y fundamentos de esta rama del Derecho Internacional son bastante más antiguos y pueden ser localizados en el nacimiento mismo del Derecho Internacional

El Derecho Internacional de los Refugiados comprende fundamentalmente instrumentos internacionales que definen normas básicas para el trato de refugiados. Funda su regulación normativa en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967 de ampliación de la misma. Así como en las diversas convenciones y tratados internacionales de carácter regional que abordan la problemática del refugio

El Derecho Internacional de los Refugiados al igual que el Derecho Internacional Humanitario son ramas que se desprenden del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos constituye el marco general en el que se inscriben las disposiciones de esta disciplina. Ambas especies se generan por la necesidad de proteger los derechos humanos en situaciones especiales, siendo éstas las existentes en un conflicto bélico dentro de un país o con dimensiones internacionales o bien la aparición de una virtual o real persecución que genera en una persona un fundado temor que la lleva a abandonar el país al que pertenece y a solicitar protección en uno diferente.

Las fuentes normativas que han originado las disposiciones recogidas en todos los instrumentos internacionales citados derivan tanto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos como del Derecho Internacional Humanitario, en razón de que ambas vertientes normativas disponen del contenido mínimo de protección a la persona humana sólo que en ámbitos diferentes. Pues el Derecho Internacional de los Derechos Humanos es aplicable en todo tiempo o lugar y busca principalmente la protección de los individuos frente al ejercicio del poder público estatal en tiempos de paz, mientras que el Derecho Internacional Humanitario se desarrolla y justifica frente a conflictos armados buscando principalmente la protección de las personas afectadas por los mismos, abarcando a la población civil no combatiente, heridos, enfermos, prisioneros de guerra o detenidos civiles, entre otros. Mientras que el Derecho Internacional de los Refugiados se elaboró para proteger a las personas en circunstancias concretas, es decir en situaciones de posible persecución, en conflictos armados, y las demás que establece la Convención de 1951. La normatividad sobre los derechos humanos se desarrollo en realidad posteriormente, pero es importante percibir la protección de los refugiados y el derecho sobre los refugiados como parte de los derechos humanos.

Así tenemos que los refugiados disfrutan de dos conjuntos de derechos parcialmente convergentes; los derechos que se les concede como personas y que se garantizan en aplicación de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho nacional, así como los derechos específicos relacionados con su estatuto de refugiado.

Entonces el Derecho Internacional de los Refugiados representa un capítulo innovador del Derecho Internacional que permite la armónica conjugación del sistema universal de protección de los derechos humanos con instituciones producidas, defendidas y usadas por el sistema internacional, sus conceptos y principios más fundamentales forman parte del orden público internacional y finalmente este derecho brinda eficaz protección a la vida y dignidad del ser humano, tal es su meta y razón de ser.

### **3.2.1. El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados <sup>2</sup>**

El 3 de diciembre de 1949 la Asamblea General tomó la decisión de designar un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y un año después, se aprobaba el Estatuto bajo el cual trabajaría.

El párrafo 1º de dicho Estatuto establece que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados:

(...) asumirá la función de proporcionar protección internacional a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.<sup>3</sup>

Mientras que en el párrafo 2 se precisa que: “la labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente apolítico: será humanitaria y social”.<sup>4</sup>

Y en el párrafo 8 se fija como una de las diferentes acciones que debe realizar el ACNUR para asegurar la protección de los refugiados el promover “la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos”.<sup>5</sup> El 1º de enero de 1951 comenzó a funcionar la Oficina del ACNUR con mandato por tres años

---

<sup>2</sup> El ACNUR se creó por un período inicial de tres años, de 1951 a 1953. Pero la Asamblea General de Naciones Unidas (Resolución 727 VII de 1953) decidió mantener la organización por un período adicional de cinco años (1954 a 1958). Desde entonces, y debido a las persecuciones de que eran objeto personas en diferentes partes del mundo, cada cinco años se decidía seguir extendiendo la vida jurídica del ACNUR. Finalmente, la Asamblea General decidió revocar la limitación temporal del mandato de la Oficina del Alto Comisionado, y mantener la Oficina en funciones hasta que se diera solución al problema de los refugiados (Resolución 58/153, parr. 9.).

<sup>3</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Refugiados: legislación y estándares internacionales básicos, México, Oficina Regional del ACNUR para México, Cuba y América Central, 2005. p 13.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, op cit., p 16.

### **3.2.2. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967**

La Convención de Ginebra de 1951 es el fundamento del Derecho Internacional de los Refugiados. En ella se define el término refugiado y se establecen normas mínimas relativas al trato debido a las personas reconocidas como tales, a la vez que es considerada como la Carta Magna para determinar su condición jurídica.

La Convención es el primer instrumento convencional universal que unifica el lenguaje y sobre todo propone un concepto que se aplica a cualquier persona que se encuentre en los supuestos que ella misma establece. Por otra parte la universalidad del concepto de refugiado que aparece en la Convención de 1951 no hace olvidar una doble limitación que en ella aparece y que marca indudablemente su origen europeo. La primera limitación es la llamada limitación temporal, en efecto, el concepto que aparece en la Convención dice en su primera línea que el término refugiado se aplicará a toda persona: “que como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951...”. Ello significa que los refugiados lo deben ser como consecuencia de episodios que tuvieron realización antes de esa fecha: el 1º de enero de 1951. De este modo tal concepto se habría aplicado a muchos miles de personas, pero con el correr de los tiempos, el concepto y la Convención se harían inoperantes. Podemos considerar que ya en 1992 prácticamente carecería de utilidad. Por ello fue necesario en poner remedio a tal situación, se realizó un trabajo de convencimiento entre los Estados y finalmente se logró la aprobación en Nueva York el 31 de enero de 1967 de un instrumento convencional diferente que es el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.

El Protocolo explica su sentido en los tres primeros párrafos:

-Considerando que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, solo se aplica a los refugiados que han pasado a tener tal condición como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951;

-Considerando que han surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención fue adoptada y que hay la posibilidad, por consiguientes, de que los refugiados interesados no queden comprendidos en el ámbito de la Convención;

-Considerando conveniente que gocen de igual estatuto todos los refugiados comprendidos en la definición de la Convención, independientemente de la fecha límite del 1º de enero de 1951,...<sup>6</sup>

Con ello, el Protocolo suprime la fecha del 1º de enero de 1951 y aplica el articulado restante de la Convención de 1951 a los refugiados que sean conocidos como tales.

Así se logró superar de manera definitiva la mayor limitación de la Convención de 1951.

La segunda limitación que aparece en el texto convencional es la llamada “limitación o reserva geográfica”. Esta limitación, al contrario de la primera, aparece como optativa para los países.

En efecto, la Convención de 1951 establece en su artículo 1.B que:

A los fines de la presente Convención las palabras “acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951” que figuran en el Artículo de la sección A, podrán entenderse como:

- Acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 en Europa, o como;
- Acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 en Europa o en otro lugar.

Desaparecida la limitación temporal gracias al Protocolo de 1967, subsiste la posibilidad de mantener la limitación o reserva geográfica.

Una de las grandes tareas del ACNUR que se convierte en recomendación constante de su Comité Ejecutivo, es Convencer a los Estados, además de que se adhieran a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, que lo hagan sin establecer la limitación o reserva geográfica y en caso de que lo hayan hecho con aceptación de tal limitación que la supriman.

La Convención de 1951 tiene la cualidad de ser un documento que establece con claridad las condiciones en las cuales cesa el estatuto (artículo 1.C) y en cuáles otras una persona no puede ser reconocida como refugiado (artículo 1.D-E-F).

---

<sup>6</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, op cit., p 48.

Igualmente enumera de manera suficiente los derechos y deberes de los refugiados. Es evidente que otro problema es el de la aplicación de todas estas previsiones, pero esta dificultad es normal y de ninguna manera puede ser recriminada al texto convencional. Otra cualidad que tiene la Convención de 1951 es el establecer que a los refugiados se les provea de un “Documento de Viaje” (artículo 28) que ha venido a substituir al Pasaporte Nansen, y la expedición de documentos de identidad para los refugiados. La ventaja del “Documento de Viaje” de la Convención sobre cualquier otro documento nacional es que da garantía de protección internacional.

La Convención de Ginebra de 1951 formula y establece con nitidez la prohibición de la devolución de los refugiados y de los peticionarios de refugio al país donde su vida o libertad se encuentre amenazada (artículo 33), estableciendo así el principio de No Devolución.

Así pues podemos resumir que la Convención y el Protocolo cubren conjuntamente tres grandes temas:

- a) El concepto de refugiado, así como las condiciones de cesación y exclusión de la condición de refugiado.
- b) El Estatuto jurídico de los refugiados en su país de refugio, sus derechos y obligaciones, incluido el derecho de ser protegido contra una expulsión o devolución a un territorio donde su vida o su libertad peligre.
- c) Las obligaciones de los Estados, incluida la de cooperar con el ACNUR en el ejercicio de sus funciones y facilitar su tarea de supervisar la aplicación de la Convención.

Queda mucho por hacer y ello constituye sin lugar a dudas el capítulo más prometedor en la protección internacional de los refugiados.

### **3.2.3. Comparación entre el Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967**

El Estatuto es la constitución del ACNUR, establece las funciones y responsabilidades del Alto Comisionado y contiene un concepto de las personas en cuyo nombre puede actuar el Alto comisionado, este concepto ha sido ampliada en varias resoluciones de la Asamblea General.

La Convención de 1951 es un tratado internacional vinculante para los Estados signatarios, especifica los derechos y obligaciones de las personas reconocidas como refugiados según el concepto en ella contenida.

Los refugiados amparados por el mandato del ACNUR son personas consideradas como refugiados por el ACNUR en virtud de su Estatuto o en aplicación del mandato más amplio que le ha otorgado la Asamblea General. La determinación del estatuto de refugiado no depende de la adhesión del país de refugio a la Convención de 1951 o al Protocolo de 1967.

Los refugiados en el sentido de la Convención son personas reconocidas como refugiados por las autoridades de los Estados que se han adherido a la Convención y/o al Protocolo. Como tales tienen derecho a gozar de los derechos y ventajas que esos Estados han aceptado conceder a los refugiados.

### **3.2.4. Evolución de la protección internacional de los refugiados a nivel regional**

a) **ÁFRICA.**- Con motivo de los conflictos que acompañaron el final de la era colonial en África y que ocasionaron movimientos masivos de población. En 1969 la Organización de la Unidad Africana (OUA) adoptó la Convención que Regula los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África. Al mismo tiempo que reconoce a la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 como: “el instrumento básico y universal relativo al Estatuto de los Refugiados” y reitera el concepto de refugiado contenido en la misma, la Convención de la OUA la amplía y contiene otras disposiciones importantes que no se explicitan en la Convención de la ONU. Entre ellas figuran las relativas al no rechazo en la frontera, a la ubicación de los

asentamientos de refugiados, a la prohibición de que los refugiados realicen actividades subversivas y a la repatriación voluntaria.

#### Artículo I. Concepto de refugiado

1. El concepto contenido en el artículo 1 A(2) de la Convención de 1951
2. El término “refugiado” se aplicará asimismo a todas las personas que, debido a una agresión u ocupación externa, al dominio extranjero o a acontecimientos que perturben gravemente el orden público en cualquier parte o en la totalidad de su país de origen o nacionalidad, se vean obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o nacionalidad (...)

#### Artículo II. Asilo

1. Los Estados Miembros de la OUA se esforzarán al máximo en consonancia con sus respectivas legislaciones para recibir refugiados y asegurar el asentamiento de los refugiados que, por motivos fundados, no puedan o no deseen regresar a su país de origen o nacionalidad.
2. La concesión de asilo a los refugiados es un acto pacífico y humanitario y no será considerado un acto hostil por ningún Estado Miembro.
3. Nadie será sometido por un Estado Miembro a medidas como el rechazo en la frontera, el retorno o la expulsión, que lo obliguen a regresar o a permanecer en un territorio donde corra peligro su vida, su integridad física o su libertad por los motivos establecidos en el artículo I, párrafos 1 y 2.
4. Cuando un Estado Miembro tenga dificultades para continuar concediendo asilo a refugiados, dicho Estado Miembro podrá hacer un llamamiento a otros Estados Miembros directamente y por medio de la OUA, y dichos otros Estados Miembros tomarán, en el espíritu de la solidaridad africana y de la cooperación internacional, las medidas adecuadas para aligerar la carga que pesa sobre el Estado miembro que concede asilo (...)
5. Por motivos de seguridad, los países de asilo asentarán a los refugiados, en lo posible, a una distancia razonable de la frontera de su país de origen.

#### Artículo III. Prohibición de actividades subversivas

1. Todos los refugiados (...) se abstendrán asimismo de realizar actividades subversivas contra cualquier Estado Miembro de la OUA.
2. Los Estados signatarios se comprometen a prohibir a los refugiados que residan en sus respectivos territorios que ataquen a cualquier Estado Miembro de la OUA, mediante cualquier

actividad que pueda causar tensión entre dos Estados Miembros, y en concreto mediante el uso de armas, por medio de la prensa o de la radio.

#### Artículo V. Repatriación voluntaria

1. Se respetará el carácter esencialmente voluntario de la repatriación en todos los casos y ningún refugiado será repatriado en contra de su voluntad.

La Convención de la OUA sobre los refugiados entró en vigor el 20 de junio de 1974. El 31 de diciembre de 1999, eran partes de la Convención 45 de los 53 Estados africanos.

b) AMÉRICA.- Los países de esta región consideraron a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 como instrumentos internacionales importantes, fundamentalmente para resolver el problema de los refugiados europeos y en este aspecto se acogían a la posibilidad de la “reserva geográfica” que establecía la misma Convención de 1951, dicha “reserva geográfica”, solo se reconoce el carácter de refugiados a quienes han abandonado su país de origen por acontecimientos ocurridos en Europa. Por esta razón los países latinoamericanos consideraron que los problemas regionales podían encontrar adecuada solución en los instrumentos elaborados en la propia región y que establecían al asilo como una de las instituciones convencionales más ricas y típicas producidas en esta parte del mundo.<sup>7</sup>

Por ello, la institución del asilo fue la mayoritariamente usada por estos países latinoamericanos. Si los servicios del ACNUR eran solicitados, lo eran tan solo para colaborar en la tarea de recepción e integración de refugiados europeos. Muchos de estos refugiados representan todavía importantes grupos protegidos en algunos países latinoamericanos, como es el caso de Chile, Brasil y Argentina. A principios de la década de 1970 la situación cambió en esta región del mundo como consecuencia principalmente de los acontecimientos ocurridos en Bolivia y Chile. El ACNUR comenzó a prestar sus servicios en la tarea de acogida y protección a refugiados latinoamericanos y para ello se decidió la apertura en el Cono Sur de la Oficina Regional de Buenos Aires. La década de 1970 vio la entrada en vigor del Pacto de San José sobre Derechos Humanos, lo que indudablemente ayudó a

---

<sup>7</sup> Latinoamérica tiene una pionera y centenaria tradición en materia de asilo y en la cual surgió la primera Convención conocida sobre el tema, el Tratado sobre Derecho Internacional Penal (Montevideo 1889), al que siguieron la Convención sobre Asilo (La Habana 1928), la Convención sobre Asilo Político (Montevideo 1933), el Tratado sobre Asilo y Refugio Político (Montevideo 1939), la Convención sobre Asilo Diplomático y Asilo Territorial (ambas de Caracas de 1954).

comprender que entre la institución regional del asilo y la universal del refugio, existe complementariedad.

En la región centroamericana y en México, el ACNUR asistía a unos 20,000 refugiados hacía febrero de 1983. En este ambiente se realizó en México un Coloquio que se dedicó a examinar los problemas más delicados e inmediatos del asilo y de los refugiados en América Latina. Ese Coloquio subrayó la necesidad de extender la protección internacional a todas las personas que huyen de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjera, violación masiva de los derechos humanos o acontecimientos que alteren gravemente el orden público en todo o en parte del territorio de origen. Así, en noviembre de 1984 se pudo organizar en Cartagena de Indias, Colombia, un coloquio al que asistieron delgados de Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela. Dicho Coloquio tuvo como finalidad tratar de hallar soluciones la problema de los refugiados presentes en la región. Se estableció así la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984. Esta declaración adoptó el “concepto ampliado de refugiado”, único modo de solucionar de manera humanitaria y justa el problema de refugiados centroamericanos.

Posteriormente con ocasión del décimo aniversario de la Declaración de Cartagena se celebró, del 5 al 7 de diciembre de 1994 una reunión en San José, Costa Rica, que permitió la adopción de la Declaración de San José y que ayudó a establecer un balance de las acciones realizadas en el continente a favor de los refugiados. Esta Declaración reconoce la trascendencia de la Declaración de Cartagena en el tratamiento de las situaciones de refugiados que tuvieron su origen en los conflictos ocurridos en la anterior década en Centroamérica, reitera la importancia de los principios que aparecen en esa Declaración y destaca el carácter complementario entre los sistemas de protección a las personas establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados.

En el mes de mayo de 1999 se organizó un Seminario Regional sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en la Ciudad de México, que produjo la llamada Declaración de Tlatelolco y que sirvió para recordar el carácter de jus cogens del principio de No Devolución, la necesidad de contar con normas jurídicas internas en materia de refugiados y la incidencia que el fenómeno de las migraciones tiene sobre el tema de los refugiados. Se señaló la necesidad de contar con un mecanismo de prevención en la región y el hecho de que los desplazados internos están

amparados conjunta y complementariamente por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados. Se destacó que los Estados tienen responsabilidad en el tratamiento del desplazamiento interno y que se requiere una solicitud expresa del Estado para poder contar con la cooperación complementaria de organismos intergubernamentales.

Al iniciarse el siglo XXI, y celebrar el ACNUR el 50 Aniversario de sus funciones, el panorama que se encuentra en América Latina es complejo:

- a) Porque existen diferentes situaciones en la región que continúan produciendo flujos importantes de refugiados;
- b) Porque la inestabilidad política y social, aunada a situaciones de violencia interna que aun prevalecen en numerosos países del continente, ha incrementado de manera preocupante el número de desplazados internos;
- c) Porque el fenómeno de los refugiados está vinculado al movimiento de las migraciones. En este sentido, la movilidad humana forzada es uno de los nuevos signos de los tiempos que requiere acciones comunes por parte de las autoridades nacionales, el ACNUR, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales;
- d) Porque no existen en la región criterios, normas y procedimientos comunes para el tratamiento del fenómeno de los refugiados.<sup>8</sup>

Estas y otras muchas razones llevan a fortalecer los esfuerzos para recordar que la solidaridad es la única respuesta al fenómeno de los refugiados, que estos esperan a las puertas de diferentes países y que el ser humano no puede abandonar la lucha por hacer de nuestro mundo una realidad más humana y digna. Es la dignidad de la persona humana lo que está en juego.

---

<sup>8</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, América latina: tierra de asilo con soluciones innovadoras, México, Oficina Regional del ACNUR para México, Cuba y América Central, 1994. p 24.

c) EUROPA.- Los grandes crisis de refugiados que sucedieron al iniciar el siglo XX, tuvieron lugar en el Viejo Continente, el origen del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y del Derecho Internacional de los Refugiados es esencialmente europeo, como ya lo analizamos en los capítulos precedentes. Por ello sólo complementaremos este numeral, con los acuerdos internacionales más importantes que surgieron con posterioridad a la Convención de 1951.

-Acuerdo Europeo sobre la abolición de visados para Refugiados (1959).

-Acuerdo sobre la transferencia de responsabilidades sobre Refugiados (1980).

-Recomendación sobre la protección de personas no reconocidas oficialmente como Refugiados en virtud de la Convención de 1951 (1984).

### **3.3. Aspectos relevantes del Derecho Internacional de los Refugiados**

El Derecho Internacional de los Refugiados esta conformado por diversos aspectos que forman su estructura jurídica en este numeral abordaremos los más importantes, empezando por el principio de No Devolución, así como los derechos y obligaciones de los refugiados y las medidas que los Estados partes de la Convención de 1951 deben asumir para responder de manera efectiva a este problema humanitario de escala mundial.

#### **3.3.1. El principio de No Devolución**

La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados en su artículo 33, consagra el derecho de un refugiado a ser protegido de un regreso forzoso o devolución:

“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 causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”.

El principio de No Devolución es hoy en día considerado “columna vertebral” del sistema jurídico protector de los refugiados, principio aceptado y recocado por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como disposición que no admite norma en contrario, es decir, como parte

del jus cogens. Esto implica que incluso los Estados que no son partes de la Convención de 1951 deben respetarlo. Este principio se encuentra también en instrumentos universales y regionales de derechos humanos.<sup>9</sup>

En aplicación de la Convención de 1951 y del Derecho Internacional Consuetudinario, los Estados tienen la obligación de respetar el principio de No Devolución. Cuando este principio es violado o podría serlo, el ACNUR interviene ante las autoridades competentes y si lo juzga conveniente, informa al público al respecto. En algunos casos las personas confrontadas con una medida de devolución pueden recurrir a los mecanismos competentes de derechos humanos, como el Comité contra la Tortura.

La importancia del principio de No Devolución ha sido subrayada en diversas “Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados” elaboradas por el ACNUR. Del mismo modo los sistemas regionales de protección de refugiados se han preocupado de poner en evidencia la importancia de dicho principio.

### **3.3.2. Las responsabilidades de los Estados partes en la Convención de 1951**

Uno de los principios generales del Derecho Internacional, es que cada tratado vigente es vinculante para las partes legales y debe aplicarse de buena fe. Los países que han ratificado la Convención de 1951 están obligados a proteger a los refugiados en su territorio de conformidad con sus disposiciones.

Los Estados partes de la Convención de 1951 y en el Protocolo deben aplicar las disposiciones siguientes:

- a) Cooperación con el ACNUR.- El artículo 35 de la Convención de 1951 y el artículo II del Protocolo de 1967 imponen a los Estados cooperar con el ACNUR en el ejercicio de sus

---

<sup>9</sup> El principio de No Devolución se enuncia también explícita o implícitamente en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. 3, el IV Convenio de Ginebra de 1949 (art. 45, párrafo 4), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 7), la Declaración sobre la protección de todas las personas desaparecidas y forzadas (art. 8), y los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias (principio 5).

funciones y, en particular, ayudarle a vigilar la aplicación de las disposiciones de esos tratados.

- b) Información sobre la legislación nacional.- Los Estados partes de la Convención de 1951 se comprometen a comunicar al Secretario General de las Naciones Unidas el texto de las leyes y de los reglamentos que promulguen para garantizar la aplicación de la Convención.
- c) Exención de reciprocidad.- El principio de reciprocidad, según el cual el otorgamiento de una derecho a un extranjero está sujeto a la concesión de un trato similar por parte del país de origen de esa persona no se aplica a los refugiados, pues éstos no gozan de la protección de su país de origen.

### **3.3.3. Los derechos esenciales de los refugiados**

Los artículos 12 - 30 de la Convención de los Refugiados especifican los derechos que les corresponden a los individuos una vez que han sido reconocidos como refugiados en los términos de la Convención:

1) Todos los refugiados deben ser provistos de papeles de identidad y documentos de viaje que les permitan salir del país.

2) Los refugiados deben recibir el mismo trato que los nacionales en lo que respecta a los siguientes derechos:

- La práctica libre de la religión y la educación religiosa
- El libre acceso a los tribunales de justicia (se incluye la asistencia jurídica)
- Acceso a la educación básica
- Acceso a la asistencia y el socorro públicos
- La protección que brinda la seguridad social
- La protección de la propiedad intelectual, tal como los inventos y las marcas comerciales
- La protección de las obras literarias, artísticas y científicas
- Tratamiento equitativo por parte de las autoridades tributarias

3) Los refugiados deben recibir un trato tan favorable como el concedido a los nacionales de países extranjeros en lo que tiene que ver con los siguientes derechos:

- El derecho a afiliarse a un sindicato
- El derecho a pertenecer a otras organizaciones apolíticas y sin ánimo de lucro
- El derecho a conseguir empleo remunerado

4) Los refugiados deben recibir el trato más favorable posible, que debe ser al menos tan favorable como el que se da a los extranjeros que se encuentran en las mismas circunstancias, en lo que respecta a los siguientes derechos:

- El derecho a la propiedad
- El derecho a ejercer una profesión
- El derecho a trabajar por cuenta propia
- El acceso a la vivienda
- El acceso a la educación básica

5) Los refugiados deben recibir el mismo trato que se da a los extranjeros en lo que respecta a los siguientes derechos:

- El derecho a elegir su lugar de residencia
- El derecho a desplazarse sin restricciones dentro del país
- El derecho a practicar una religión y a la instrucción religiosa
- El libre acceso a los tribunales de justicia (se incluye la asistencia jurídica)
- Acceso a la educación básica
- Acceso a la asistencia y socorro públicos
- La protección que brinda la seguridad social
- La protección de la propiedad intelectual, tal como los inventos y las marcas comerciales
- La protección de las obras literarias, artísticas y científicas
- Tratamiento equitativo por parte de las autoridades tributarias

La mayoría de los derechos sociales para la protección de los refugiados coincide con los derechos fundamentales consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948:

- Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona
- Derechos a buscar refugio y disfrutar de él
- Garantía contra la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes
- Garantía contra la esclavitud y la servidumbre
- Reconocimiento de la personalidad jurídica
- Libertad de pensamiento, conciencia y religión
- Garantía contra las detenciones y los arrestos arbitrarios
- Garantía contra las injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia y el domicilio
- Libertad de opinión y expresión

-Derechos a la educación

-Derecho a tomar parte en la vida cultural de la comunidad

### **3.3.4. Las obligaciones de los Refugiados**

Podemos establecer que la principal prohibición se encuentra en la Convención de 1951, la cual establece:

Artículo 2.- Obligaciones Generales.

Todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público.

Por otra parte la Convención de la Organización de la Unidad Africana establece:

Artículo 3.- Prohibición de toda Actividad Subversiva

1.- Respecto del país en que se encuentra, todo refugiado tiene deberes que entrañan, en especial, la obligación de acatar las leyes y reglamentos vigentes así como las medidas encaminadas a mantener el orden público. Además, deberá abstenerse de toda actividad subversiva dirigida contra un Estado miembro de la OUA.

2.- Los Estados signatarios se comprometen a prohibir a los refugiados establecidos en sus respectivos territorios que ataquen a cualquier Estado miembro de la OUA mediante cualesquiera actividades que puedan dar origen a tirantez entre los Estados miembros y especialmente mediante el uso de armas o por conducto de la prensa y de la radio.

### **3.3.5. La determinación de la condición de refugiado**

De acuerdo con la convención de 1951, una persona es un refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en el concepto, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado. El reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo sino declarativo. No adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado. La determinación de la condición de refugiado es un proceso que se desarrolla en dos etapas. En primer lugar, es necesario comprobar los hechos que son del caso. En segundo lugar, es preciso aplicar las definiciones de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 a los hechos así comprobados. Las disposiciones de la Convención de 1951 por las que se define quien es refugiado se divide en tres partes, a las que se ha llamado cláusulas de inclusión, cesación y exclusión, respectivamente.

Las cláusulas de inclusión establecen los criterios a que debe responder una persona para ser considerada refugiado. Constituyen la base positiva sobre la que se apoya la determinación de la condición de refugiado, las llamadas cláusulas de cesación y de exclusión tienen un significado negativo; las primeras indican las condiciones en que un refugiado deja de tener tal condición y las segundas enumeran las circunstancias en las que una persona queda excluida de la aplicación de la Convención de 1951, aunque responda a los criterios positivos de las cláusulas de inclusión.

#### **3.3.5.1. Las cláusulas de inclusión**

Los conceptos de refugiado establecidos tanto en la Convención de 1951 como en el Protocolo de 1967, constituyen las cláusulas de inclusión para la determinación de la condición de refugiado, ya que contienen los requisitos y criterios que necesita una persona para ser considerada como tal. Y para efectos de este numeral, es necesario recordar los conceptos de refugiado y su análisis tal como se establece en el Capítulo primero de este trabajo.

### **3.3.5.2. Las cláusulas de cesación**

En las llamadas “cláusulas de cesación”, se enuncian las causas por las cuales un refugiado deja de tener tal calidad. Estas cláusulas se basan en la idea de que no se debe proporcionar protección internacional cuando ya no sea necesaria ni esté justificada. Una vez determinada la condición de refugiado de una persona, ésta la conserva a no ser que quede comprendida en el supuesto de una de las cláusulas de cesación.

La sección C del artículo 1 de la convención de 1951 dispone lo siguiente:

En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedente:

- Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad o;
- Si habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente o;
- Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad o;
- Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida o;
- Si por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiado, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad.

Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual;

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país donde tenían su residencia habitual, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

De las seis cláusulas de cesación, las cuatro primeras son consecuencia de un cambio en la situación del refugiado suscitado por él mismo, es decir, cuando el refugiado:

- Se acoge de nuevo, voluntariamente, a la protección nacional;
- Recobra voluntariamente su nacionalidad;
- Adquiere una nueva nacionalidad;
- Se establece de nuevo, voluntariamente, en el país en el que tenía temor de ser perseguido.

Las dos últimas cláusulas de cesación, se basan en la idea de que la protección internacional ya no está justificada a consecuencia de los cambios ocurridos en el país en que se temía ser perseguido o porque han desaparecido los motivos que tenía una persona para convertirse en refugiado. Las cláusulas de cesación tienen carácter negativo y su enunciación es exhaustiva. Por consiguiente, deben interpretarse restrictivamente y no pueden aducirse, por analogía, otras causas para justificar la privación de la condición de refugiado.

### **3.3.5.3. Las cláusulas de exclusión**

Las secciones D, E y F del artículo 1 de la Convención de 1951 contiene disposiciones en virtud de las cuales quedan excluidas de la condición de refugiado. Esas personas están comprendidas en uno de los tres grupos siguientes. El primer grupo (sección D del artículo 1) comprende a las personas que ya reciben protección o asistencia de las Naciones Unidas; el segundo grupo (sección E del artículo 1) se compone de las personas a las que no se considera necesitadas de protección internacional y el tercer grupo (sección F del artículo 1) enumera las categorías de personas a las que no se considera merecedoras de la protección internacional.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Normalmente, los hechos que dan lugar a la exclusión en virtud de estas cláusulas se pondrán de manifiesto durante el proceso de determinar la condición de refugiado de la persona de que se trate. No obstante puede suceder también que no se tenga conocimiento de los hechos que justifican la exclusión hasta después de reconocer a una persona la condición de refugiado. En tal caso, la cláusula de exclusión exigirá que se revoque la decisión ya tomada.

1) Personas que ya reciben protección o asistencia de las Naciones Unidas.

Sección D del artículo 1 de la Convención de 1951:

Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán ipso facto derecho a los beneficios del régimen de esta Convención.

La exclusión establecida en esta cláusula se aplica a las personas que ya reciben protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Esta protección o asistencia la proporcionaba anteriormente el Organismo de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Corea y actualmente el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS). Podría haber otras situaciones parecidas en el futuro.

2) Personas a las que no se considera necesitadas de protección internacional.

Sección E del artículo 1 de la Convención de 1951:

Esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

Esta disposición se refiere a las personas que reuniendo por otros conceptos las condiciones para ser consideradas como refugiados, han sido acogidas en un país en el que se les ha concedido la mayoría de los derechos de que normalmente disfrutaban los nacionales, pero no la ciudadanía oficial (con frecuencia se las denomina “refugiados nacionales”). En muchos casos se trata de personas cuyo origen étnico es el mismo de la población del país que les ha acogido.

### 3) Personas a las que no se considera merecedoras de la protección internacional

Sección F del artículo 1 de la convención de 1951:

Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna 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;
- Que ha cometido un grave delito común. Fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiado;
- Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Los instrumentos internacionales anteriores a la guerra que definían las distintas categorías de refugiados no contenían ninguna disposición para la exclusión de los delincuentes. Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial se elaboraron por vez primera disposiciones especiales para excluir del numeroso grupo de refugiados que entonces recibían ayuda a algunas personas a las que no se consideraba dignas de recibir protección internacional.

#### **3.3.6. Los procedimientos para determinar la condición de refugiado**

Se ha establecido que la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 definen quién es refugiado para los efectos de estos instrumentos. Para que los Estados partes en la Convención y en el Protocolo puedan aplicar sus disposiciones, es necesario que los refugiados sean identificados. Esa identificación, es decir la determinación de la condición de refugiado, aunque se menciona en la Convención de 1951, no está regulada expresamente. En particular la Convención no indica que tipo de procedimientos han de adoptarse para determinar la condición de refugiado. Por consiguiente cada Estado contratante puede establecer el procedimiento que estime más apropiado, teniendo en cuenta su propia estructura constitucional y administrativa. La persona que solicita que se le reconozca la condición de refugiado suele estar en una situación especialmente vulnerable. Se

encuentra en un medio extraño y puede tropezar con graves dificultades de orden técnico y psicológico para exponer su caso a las autoridades de un país extranjero, muchas veces en un idioma que no es el suyo. Por consiguiente su solicitud debe ser examinada en el marco del procedimiento establecido al efecto, por un personal idóneo que cuente con los conocimientos y experiencia necesarios, y comprenda las dificultades y necesidades particulares del solicitante.

Como la cuestión no está regulada expresamente en la Convención de 1951, los procedimientos adoptados por los Estados partes de la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967 varían considerablemente. En varios países, la condición de refugiado se determina con arreglo a procedimientos formales expresamente establecidos con ese fin. En otros países, la cuestión de la condición de refugiado se trata dentro del marco del procedimiento general aplicable a la admisión de extranjeros. Por último en otros países la condición de refugiado se determina en virtud de medidas oficiosas o especiales, para determinados efectos tales como la expedición de documentos de viaje. En vista de esta situación y de que es improbable que todos los Estados obligados por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 puedan adoptar procedimientos idénticos, el Comité Ejecutivo del Alto Comisionado, con ocasión de su 28 período de sesiones, en octubre de 1977, recomendó que los procedimientos deben ajustarse a determinados requisitos básicos. Esos requisitos básicos, que responden a esa situación especial, ya antes mencionada, en que se encuentra la persona que pide que se le reconozca la condición de refugiado y que permitirían ofrecer al solicitante ciertas garantías esenciales, son los siguientes:

- a) El funcionario competente (funcionario de inmigración o funcionario de la policía de fronteras) al que se dirija el solicitante en la frontera o en el territorio del Estado contratante debe tener instrucciones claras para tratar los casos que puedan estar incluidos en el ámbito de los instrumentos internacionales pertinentes. Debe actuar en conformidad con el principio de No Devolución y remitir tales casos a una autoridad superior;
- b) El solicitante debe recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse;
- c) Debe existir una autoridad claramente identificada- de ser posible una sola autoridad central- encargada de examinar las solicitudes de concesión de la condición de refugiado y de adoptar una decisión en primera instancia;
- d) Deben proporcionarse al solicitante los medios necesarios. Incluidos los servicios de un interprete calificado, para presentar su caso a las autoridades competentes. Debe darse

también al solicitante la oportunidad, acerca de la cual se le debe informar, de ponerse en contacto con un representante del ACNUR;

- e) Si se reconoce al solicitante la condición de refugiado, debe informársele al respecto y debe expedírsele el documento que certifique tal condición;
- f) Si no se reconoce al solicitante la condición de refugiado, debe concedérsele un plazo razonable para apelar ante la misma autoridad o ante una autoridad diferente, administrativa o judicial, con arreglo al sistema prevaleciente, a fin de que se reconsidere formalmente la decisión adoptada;
- g) Debe permitirse al solicitante que permanezca en el país hasta que la autoridad competente adopte la decisión del caso, a menos que tal autoridad haya demostrado que la solicitud era claramente abusiva. Debe permitírsele asimismo permanecer en el país mientras esté pendiente a una autoridad administrativa o judicial superior.

El Comité Ejecutivo exhortó a los Estados partes en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967, que si aun no establecían, las medidas oportunas para llevar a cabo las anteriores recomendaciones, en el desarrollo del procedimiento para determinar la condición de los refugiados, que consideraran la posibilidad de que el ACNUR participase en tales procedimientos en la forma más apropiada.

## **CAPÍTULO 4. PROBLEMÁTICA ACTUAL DEL REFUGIO**

### **4.1. Introducción**

El cincuenta aniversario del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y de la aprobación de la Convención de 1951, coincidió con el inicio de este milenio. La Convención establece los principios básicos sobre los cuales se estructura la protección internacional a los refugiados. Sin embargo, en los últimos años esos principios han sido sometidos a crecientes amenazas. En un mundo cada vez más hostil al refugio, se ha puesto en duda la relevancia de la Convención de 1951 y del propio Derecho Internacional de los Refugiados.

Los Estados críticos de la Convención de 1951 sostienen que está caduca, que no resulta aplicable en diversos aspectos, que está fuera de lugar y que es inflexible. La califican como una complicación en el contexto actual de migraciones masivas y complejas. Por otra parte, muchos Estados afirman que la Convención de 1951 no aborda las verdaderas necesidades de los refugiados, además de estas críticas, el sistema de protección a los refugiados debe hacer frente a otros aspectos que pueden llegar a limitar dicha protección, entre los cuales se encuentran: los costos económicos del refugio, las preocupaciones sobre la seguridad en el contexto de la “guerra contra el terrorismo”, los complejos movimientos migratorios mixtos y las políticas de refugio más restrictivas que están estableciendo algunos Estados.

En la época actual de globalización (complejo conjunto de cambios tecnológicos, institucionales, organizativos, culturales y sociales), los países están realmente preocupados por la migración masiva e incontrolada. Los gobiernos que tratan de reducir la inmigración al mínimo, consideran al refugio como una excepción que permite pasar a demasiadas personas. El tráfico y la trata de seres humanos afectan el panorama de las migraciones; utilizar el servicio de traficantes para llegar a un lugar seguro se ha convertido en una opción viable para los solicitantes de refugio. A criterio de muchos países, si se recurren a los servicios de un traficante de personas, los solicitantes de refugio comprometen gravemente su petición. Esto también origina la imputación de doble criminalidad: los refugiados no sólo no respetan las fronteras nacionales sino que para hacerlo se asocian con bandas criminales. Por tanto, se entiende que sus afirmaciones deben de ser falsas, justificándose así medidas para limitar sus derechos humanos fundamentales. Desafortunadamente muchos políticos

han hecho eco de este tipo de opiniones aprovechando los sentimientos anti-extranjeros agravados tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, esta circunstancia a alimentado actitudes xenófobas en perjuicio de los refugiados.

Es indiscutible que los países tienen preocupaciones legítimas en lo concerniente a su seguridad, a la migración incontrolada y a los costos económicos de proporcionar refugio. A pesar de esto, los principios básicos de la Convención de 1951 siguen siendo tan válidos y necesarios como siempre, asimismo la Convención de 1951 tiene una importancia jurídica, política y ética que trasciende sus términos específicos: jurídica en la razón que brinda los criterios fundamentales en los que puede fundarse una acción internacional de principios; política, ya que establece un marco auténticamente universal en el que los Estados pueden cooperar, y compartir la carga derivada de los desplazamientos forzosos; y ética, porque es una declaración única de los Estados firmantes de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 sobre el compromiso de defender los derechos de algunas de las personas más vulnerables del mundo.

En los últimos años, dos problemas se han agravado de una manera importante, pues han vulnerado el sistema internacional de protección a los refugiados considerablemente. El primero de ellos es la violencia de género; mujeres y niños son blanco fácil para grupos criminales e incluso como ha sucedido en diversos campamentos del ACNUR para los mismos refugiados. La violencia física, psicológica y en muchas ocasiones sexual, se convierten en algo común para miles de mujeres y niños que además de su traumática situación tienen que sufrir este problema en carne viva.

El segundo problema constituye un nuevo desafío, que ha puesto a prueba no solo al ACNUR sino a la misma Organización de las Naciones Unidas, es la situación de los llamados “refugiados ambientales”, personas que tienen que abandonar su hogar a causa de desastres naturales traspasando en la mayoría de ocasiones la frontera de su país para buscar seguridad. Este nuevo problema se considera un icono en la protección a los refugiados, viene a establecer un nuevo punto de partida sobre los movimientos forzados de personas, ya que la naturaleza como lo han mostrado un sinnúmero de experiencias actúa aleatoriamente y su poder destructivo es inigualable. Es por ello que es necesario hacer frente a esta serie de problemas, los cuales vienen a reafirmar que aun falta demasiado para solucionar el problema del refugio en el mundo.

## 4.2. La seguridad nacional y el refugio

La tendencia de poner en práctica políticas más restrictivas hacia los solicitantes de refugio y los refugiados, comenzó mucho antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001,<sup>1</sup> el nuevo clima de mayor preocupación por la seguridad nacional e internacional sirvió para legitimar dichas prácticas. También posibilitó una mayor colaboración entre países en materia criminal a riesgo de pasar por alto las necesidades de protección de los refugiados. Sólo unos días después del 11 de septiembre, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó una resolución en la que invitaba a los Estados a adoptar medidas apropiadas conforme a las disposiciones más relevantes de las leyes nacionales e internacionales antes de conceder el estatuto de refugiado para así asegurarse de que el solicitante de refugio no ha estado involucrado en actos terroristas.<sup>2</sup> También pedía a los Estados que garantizaran que los implicados en actos terroristas no se aprovechaban de su condición de refugiado, y que las solicitudes de refugio no justificaban el rechazo de solicitudes de extradición de presuntos terroristas.

Desde entonces, los Estados cada vez han recurrido más a su preocupación por la seguridad para justificar la introducción de leyes y políticas que vulneran la protección a los refugiados. En muchas partes del mundo se han endurecido los controles fronterizos al tiempo que se han ampliado las razones para la detención, exclusión y expulsión de ciudadanos extranjeros. Las consideraciones relativas a la seguridad también han empujado a muchos Estados a limitar el acceso a los trámites de refugio y las oportunidades de reasentamiento. De un modo más general, en sus esfuerzos por reforzar la seguridad nacional y salvaguardar el orden público, los gobiernos han prestado menos atención a los derechos humanos fundamentales, precisamente en los que se basa el sistema de protección a los refugiados.

El régimen de protección a los refugiados incorpora ciertos mecanismos sólidos para evitar que los responsables de crímenes graves abusen del refugio. Por ejemplo el artículo 1F de la Convención de 1951 sobre refugiados prevé que se excluya del Estatuto de refugiados a los culpables de crímenes de guerra, crímenes contra la paz y la humanidad, y crímenes graves no políticos cometidos fuera

---

<sup>1</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, La situación de los refugiados en el mundo: desplazamientos humanos en el nuevo milenio, Madrid, Icaria, 2006. p 155-183.

<sup>2</sup> Resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, 1373/2001, del 28 de septiembre.

del país de refugio antes de su admisión. Las personas que han participado en acciones contrarias a los objetivos y principios de las Naciones Unidas también serán excluidas de la protección de la Convención. Además, la Convención establece una excepción al principio de No Devolución, la cual permite a los Estados expulsar a refugiados de su territorio si existen razones fundadas para considerarlos un peligro para la seguridad nacional o si han sido condenados por algún delito grave y ello constituya un riesgo para el país.

Dentro de la comunidad internacional, muchos países han utilizado la cuestión del terrorismo para legitimar la introducción de políticas y prácticas más restrictivas para los refugiados, es evidente que el terrorismo es una cuestión de vida o muerte y corresponde a los Estados garantizar que sus ciudadanos disfruten de paz y seguridad. Pero también es importante que, si las decisiones sobre el destino de los solicitantes de refugio, se basan en pruebas insuficientes y no se hacen públicas ni se someten a examen judicial, hay un riesgo elevado de que se cometan injusticias a consecuencia de las cuales la vida y la libertad de los solicitantes de refugio corra grave peligro.

Lo más importante del sistema de protección a los refugiados es el derecho de las personas cuya vida y libertad corren peligro a buscar protección y seguridad en otro país. Este derecho se respalda en el principio de No Devolución, que impide que las personas sean devueltas a las fronteras de un país donde quedarían expuestas al riesgo de ser perseguidas por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a algún grupo social u opinión política. Se admite que el principio forma parte del Derecho Internacional Consuetudinario, por lo que es vinculante para todos los Estados, incluidos los signatarios de la Convención de 1951. Con los procedimientos para identificar y detener a personas que viajan sin los documentos necesarios, los Estados están ejerciendo su derecho soberano a controlar sus fronteras, a defender la seguridad nacional y a garantizar la seguridad pública. En el contexto del terrorismo internacional, es comprensible que los políticos y la población en general sitúen estas preocupaciones en lugares prioritarios. Sin embargo, hay que admitir que las medidas utilizadas para proteger la soberanía nacional y la seguridad pueden ser instrumentos que impidan a las personas necesitadas de protección el acceso al territorio y a los procedimientos de refugio de otro país. El resultado de estas medidas es que se rechaza la admisión y se expulsa a las personas a un país donde peligra su seguridad, con lo que se viola el principio de No Devolución.

Estas políticas y medidas han obligado a muchos solicitantes de refugio a recurrir a traficantes de personas y entrar en un país ilegalmente o con algún pretexto y una vez dentro solicitar refugio. Algunos de los que han entrado ilegalmente se abstienen de solicitar refugio en un intento de evitar la deportación o posibles restricciones que puedan imponérseles y escogen la opción de vivir como trabajadores indocumentados.

### **4.3. La seguridad personal y la protección efectiva de los refugiados**

De entre todas las circunstancias que obligan a los refugiados a huir de su tierra, el miedo es el más importante. Puede ser miedo a un ataque físico directo o a un conflicto donde la violación, la tortura y la limpieza étnica formen parte de la estrategia militar. En sus intentos por escapar, los refugiados, tal vez tengan que esquivar zonas de guerra, o tal vez sean perseguidos por traficantes de personas o arriesguen su vida cruzando el océano. Aunque sobrevivan a estos peligros y consigan llegar a otro país, pueden encontrarse con que sus miedos siguen acosándoles. Es posible que el conflicto del que intentan huir los haya seguido, de modo que su vida y su libertad sigan amenazadas.

Una de las preocupaciones más apremiantes del ACNUR; es garantizar la seguridad física de los refugiados. La comunidad internacional creó el sistema de protección a los refugiados para ayudar a quienes huyeran de amenazas directas a su vida, sin embargo dicha protección esta profundamente afectada por problemas de seguridad de dimensiones más genéricas. Las amenazas a la seguridad reales, no sólo influyen en la disposición de los países a proporcionar refugio, sino que también determinan la calidad del refugio otorgado. Los entornos inseguros debilitan la capacidad del ACNUR para ayudar y proteger a los refugiados, siendo por lo tanto incapaz de defender sus derechos humanos fundamentales.

Los refugiados siempre han sido un subproducto de la guerra, que todavía es la más directa y claramente identificable amenaza a la seguridad nacional. El vínculo entre las preocupaciones nacionales e internacionales por la seguridad de los refugiados y la asistencia humanitaria no es nuevo. Puede observarse en informes sobre la aparición de la ayuda organizada a los refugiados en Europa tras la Segunda Guerra Mundial. En las décadas de los sesenta y los setenta, los gobiernos africanos concedieron una considerable importancia a los problemas de seguridad derivados de los movimientos migratorios. Consciente de la posibilidad de que los conflictos traspasen las fronteras

mediante los flujos de refugiados, la comunidad internacional siempre ha hecho hincapié en que el refugio ha de ser reconocido como una acción neutral, no política, insertada en un sistema de multilateralismo.<sup>3</sup>

Sin embargo, el desafío de integrar los distintos intereses y estrategias de seguridad de las diversas partes del sistema internacional de protección a los refugiados se ha hecho cada vez más complejo. Esto se debe en parte a los problemas derivados de actuar en zonas de guerra y seguir prestando protección a refugiados de forma excesivamente prolongada. Pero también el aumento de la xenofobia en muchos países, ha provocado una tendencia a considerar a los refugiados no como víctimas, sino como causantes de inseguridad e inestabilidad social. Esta percepción ha inspirado mayores obstáculos para impedir la entrada de solicitantes de refugio y detenciones indiscriminadas, lo cual plantea nuevos riesgos de seguridad para los refugiados. Muchos Estados consideran que su responsabilidad respecto a los refugiados debe ser compartida con la comunidad internacional. Aunque algunos entienden que esta práctica es una forma de evadir responsabilidades, también refleja el reconocimiento de que los problemas de seguridad tanto de los Estados como de los refugiados se resolverían mejor si se garantiza la naturaleza multilateral y humanitaria de la protección a estos últimos.

Las amenazas a la seguridad física de los refugiados tienen orígenes diversos, entre ellos el crimen organizado, fuerzas paramilitares, combatientes antigubernamentales, poblaciones locales y hasta la propia comunidad de refugiados. La vulnerabilidad de los refugiados aumenta cuando éstos tienen pocos recursos económicos y materiales y sus estructuras familiares y comunitarias han sido destruidas. Las amenazas físicas van desde el robo, la agresión y la violencia doméstica hasta el abuso infantil, la violación y el secuestro.

La presencia de elementos armados en los flujos y asentamientos de refugiados supone una amenaza fundamental para el carácter civil y humanitario del refugio, lo que provoca graves problemas de seguridad a los refugiados, las comunidades de acogida, las autoridades locales y los cooperantes humanitarios por igual. La tarea de identificar a combatientes dentro de una entrada masiva se ve dificultada por el gran número de personas implicadas. Además, los integrantes de

---

<sup>3</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ayudando a los refugiados, México, Oficina regional del ACNUR para México, Cuba y América Central, 2005. p 22 y 23.

grupos armados casi nunca se identifican y suelen ocultar sus armas para confundirse con la población civil. La presencia de elementos armados también puede incrementar el riesgo de ataques de fuerzas enemigas sobre los campamentos. En algunos casos, grupos armados pueden desafiar la puesta en práctica de soluciones duraderas, como la repatriación voluntaria o la integración local.<sup>4</sup>

Para concluir, las amenazas a la seguridad física de los refugiados, son distintas de las agresiones directas o de la actividad militar. Por esta razón es difícil reconocerlas de manera integral para lograr su erradicación de la vida de los refugiados. Dichas amenazas son un pesado lastre, que evitan solucionar la situación de los refugiados o por lo menos hacer de su exilio algo digno y seguro. Es por ello que la comunidad internacional y el ACNUR deben continuar con su monumental labor de proteger de manera total la vida y la libertad de los refugiados.

#### **4.4. La xenofobia y los refugiados.**

Desde que el refugio se ha convertido en un fenómeno habitual en diversas regiones del mundo, es común que las comunidades de acogida observen a los refugiados con recelo y desconfianza. La población local percibe a los refugiados como una amenaza para su prosperidad económica, su estabilidad social y su identidad cultural, estas condiciones pueden producir la aparición de xenofobia e intolerancia. También, es posible que la situación empeore por culpa de ciertos medios de comunicación irresponsables y la manipulación del asunto de los refugiados por políticos interesados.

En los últimos siete años se ha producido un aumento de los ataques violentos sobre los refugiados a la vez que son víctimas de la retórica de políticos que los tildan como amenazas o peligros, acusándolos de males sociales y de problemas económicos. Esta tendencia se vio reforzada tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, sobre todo en Occidente, donde los refugiados procedentes de países musulmanes eran vulnerables a la xenofobia y a la discriminación.

A fines de 2001, el ACNUR manifestó una profunda preocupación por la xenofobia y la discriminación hacía los musulmanes e instó a gobiernos y políticos a que evitaran caer en la trampa

---

<sup>4</sup> Ibidem.

de establecer vínculos injustificados entre refugiados y terrorismo. También dejó sentado que los refugiados son las verdaderas víctimas del terrorismo y la persecución no sus causantes. El Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos hizo eco de similares preocupaciones, subrayando la necesidad de combatir la xenofobia y previniendo el debilitamiento del sistema internacional de protección a los refugiados. Incluso en países que tradicionalmente han recibido bien a los refugiados, un cambio en las condiciones políticas, económicas o sociales puede dar origen a la aparición de la xenofobia. Verbigracia el caso de Costa de Marfil, que hasta el año 2002, era uno de los países más estables de África occidental, destacando por su saludable economía, su diversidad étnica y religiosa y su hospitalidad para con los 70,000 refugiados de Liberia que acogía. Los liberianos, llegados en 1989, habían sido bien recibidos y en vez de verse obligados a permanecer en campamentos, habían obtenido permiso para establecerse en pueblos de las provincias occidentales. Además, tenían acceso al trabajo, a la educación y a la asistencia sanitaria y disfrutaban de libertad para desplazarse por el país. Pero las cosas cambiaron en septiembre de 2002, cuando un intento de golpe de estado contra el presidente Laurent Gbagbo provocó una guerra civil a gran escala que afectó gravemente a las provincias occidentales. Las sospechas de que ciertos países extranjeros entre ellos Liberia, estaban involucrados en el intento de golpe generó entre los costamarfileños un sentimiento antiextranjero. Algunos periódicos y políticos añadieron más leña al fuego al acusar a los refugiados de ayudar a los rebeldes. El ACNUR trató de garantizar la seguridad de 43,000 refugiados liberianos realojándolos lejos de las zonas de conflicto y reasentando a los más vulnerables en terceros países. Muchos refugiados fueron víctimas de tortura, reclutamiento forzoso, o murieron a manos de los rebeldes o de las fuerzas gubernamentales. Pese a alcanzarse un posterior acuerdo de paz entre el gobierno y los sublevados, la situación siguió siendo frágil, y actualmente los refugiados liberianos en Costa de Marfil viven en condiciones precarias.<sup>5</sup>

La comunidad internacional ha dado pasos sustanciales en la lucha contra la xenofobia. En 2001, la Declaración final y el Programa de Acción aprobados por la Conferencia Mundial patrocinada por la ONU contra el Racismo y la Xenofobia contenía 15 párrafos referentes a los refugiados, en los que se hablaba de causas fundamentales, respeto y trato equitativo, soluciones duraderas, responsabilidad compartida y defensa de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967. Además en 2003, la Organización de Estados Americanos, en su reunión general en Santiago, aprobó una

---

<sup>5</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, op. cit., pág 81.

resolución en la que pedía los países miembros que crearan mecanismos nacionales para proteger a los refugiados y solicitantes de refugio y combatir la xenofobia y el racismo.<sup>6</sup>

Si bien estas medidas son importantes y ayudan a mantener viable la protección a los refugiados, la discriminación sólo cesará definitivamente cuando los políticos alienten actitudes positivas hacia la diversidad y los exiliados. Por esto mismo el ACNUR debe establecer medidas preventivas para prevenir el aumento de la xenofobia y el racismo, así como evitar la posibilidad de que los gobiernos promulguen leyes que discriminen a los refugiados por razones religiosas, étnicas, nacionales o políticas, contraviniendo y lesionando los más elementales derechos humanos.

#### **4.5. La violencia sexual y de género dentro del refugio**

En los conflictos armados se agudizan las injusticias y sufrimientos que muchas mujeres padecen en tiempos de paz. En las crisis generadoras de refugiados, aumentan todas las modalidades de violencia, en especial la que se da contra las niñas y las mujeres. Las mujeres obligadas a abandonar su casa se ven con frecuencia atrapadas en un círculo vicioso de abuso, expuestas a la explotación sexual durante toda su experiencia de refugiadas. La violencia sexual y de género va desde el acoso, las agresiones domésticas y la violación, hasta la mutilación genital y la privación de elementos esenciales a menos que los paguen con sexo.

La comunidad internacional reconoce que el refugio tiene dimensiones de género muy específicas y que la protección de mujeres y niñas refugiadas es diferente en muchos aspectos a las de los hombres, ya que además de resultar extraordinariamente afectadas por la violencia sexual y de género, las mujeres a menudo no disfrutan de un acceso igualitario a la ayuda humanitaria y a las oportunidades de refugio.

La violencia sexual y de género puede producirse en todas las fases del ciclo del refugio: en la huida, mientras se permanece en el país de refugio y durante la repatriación. Por desgracia, los campamentos quizá no siempre son seguros para las mujeres. Lejos de la seguridad ofrecida por las extensas redes familiares y la comunidad, es posible que para los guardias y los hombres

---

<sup>6</sup> Ibidem.

refugiados, las mujeres y las niñas no acompañadas sean presa sexual fácil. Las que son lo bastante afortunadas por haber huido con su familia a menudo observan que las tremendas tensiones de la vida de los refugiados incrementan los índices de violencia doméstica. Los campamentos mal planificados que no toman en cuenta las necesidades de las mujeres y las niñas pueden también exponerlas al abuso; las agresiones son más habituales cuando tienen que viajar sin protección a zonas alejadas en busca de comida o agua. Cuando escasean la comida y otras necesidades, las mujeres difícilmente consiguen una parte justa de lo disponible. Si los hombres son los exclusivos distribuidores de alimentos y material, aumenta mucho la probabilidad de explotación sexual. Lamentablemente ha habido casos en que trabajadores humanitarios precisamente las personas responsables del bienestar y la protección de los refugiados han abusado de su poder.

La violencia sexual y de género supone uno de los mayores retos para el ACNUR debido a la existencia de grandes obstáculos socioculturales y legales. En los países donde las víctimas de agresión sexual son estigmatizadas, es un crimen del que se habla poco. Las mujeres y las niñas callan a causa de la vergüenza y del profundo miedo a ser rechazada por su familia y su comunidad. Además, los sistemas tradicionales de justicia no siempre proporcionan protección a la víctima; a veces las resoluciones dan como resultado nuevas violaciones de los derechos humanos. En algunas culturas, una mujer puede verse obligada a casarse con su agresor. Aunque durante las dos últimas décadas se han realizado grandes esfuerzos para incluir la violencia sexual y de género en las agendas políticas nacionales e internacionales, aún existen notorias lagunas en la protección de las mujeres contra los abusos.

Según el ACNUR, sólo en 2004 se registraron 157 incidentes de violencia sexual y de género en campos de refugiados bhutaneses en Nepal, 259 en los campamentos de Dadaab de Kenia, y más de 1,200 en campos de Tanzania. Éstos son sólo algunos de los casos en que las mujeres han sido víctimas de agresiones con pocas posibilidades de conseguir ayuda médica, legal o psicológica.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Refugiados en cifras, México, Oficina Regional del ACNUR para México, Cuba y América Central, 2005. p 12.

El ACNUR debe establecer mecanismos de acción especializados en atender a las refugiadas que han sido víctima de la violencia, y tareas preventivas para evitar que otras mujeres sufran violencia sexual y de género, mediante la implicación de todos los protagonistas que procuran servicios a las víctimas. Este enfoque admite que las niñas y mujeres puedan obtener el apoyo de diversos sectores, entre ellos los servicios médicos y comunitarios, las autoridades y la policía. En relación a la violencia contra mujeres, todos tenemos un papel que desempeñar tanto para evitarla como para reaccionar ante ella.

#### **4.6. Los desastres naturales y medioambientales como causa del refugio**

En los últimos años, millones de personas han sido desplazadas directa o indirectamente a causa de degradación ambiental o desastres naturales. Durante la década pasada, se elevó el número de víctimas por desastres naturales, a su vez que los desplazamientos cada vez más numerosos ocasionados por proyectos de desarrollo han agregado millones de personas al total de desplazados forzados en el mundo. Según la Federación Internacional de la Cruz Roja y las Sociedades de la Media Luna Roja, el número total de personas afectadas por catástrofes naturales en la pasada década se ha triplicado hasta alcanzar los 2 000 millones, de modo que el impacto acumulado de los desastres naturales da como resultado un promedio de 211 millones de afectados directamente cada año.<sup>8</sup> Esto es aproximadamente cinco veces la cifra de personas que, han sido víctimas de conflictos en la misma década.

La reciente escalada en el número de desplazados por desastres naturales se debe principalmente al cambio climático, el cual ha llegado a afectar a diversas regiones del planeta, manifestándose en tsunamis, inundaciones, largos períodos de calor, tornados, entre muchos otros fenómenos naturales. Por otra parte las mismas poblaciones desplazadas y otros inmigrantes son a menudo extraordinariamente vulnerables a los desastres porque sus medios de vida habituales ya han resultado alterados o destruidos o por que su presencia ha contribuido a la degradación ambiental en las zonas de refugio. Cuando las catástrofes se producen en áreas de conflicto, la destrucción de infraestructuras y la falta de servicios del Estado pueden dificultar gravemente el suministro de socorro y ayuda a la recuperación.

---

<sup>8</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, La situación de los refugiados en el mundo: desplazamientos humanos en el nuevo milenio, Madrid, Icaria, 2006. p 27-28..

La catástrofe del tsunami del 26 de diciembre de 2004 destruyó vidas y comunidades costeras de todo el océano Índico. Al cabo de algunos minutos que se produjera el sismo submarino- que alcanzo el grado 9.0 en la escala de Richter- frente a la costa occidental de Sumatra Indonesia, el primer tsunami grande llego a las orillas cercanas con un efecto devastador. Golpeó con especial dureza entre las ciudades de Banda Aceh y Meulaboh, en la provincia de Aceh. Provocada por el mismo maremoto, una tremenda elevación del lecho marino que originó también tsunamis que alcanzaron comunidades costeras de diversas zonas del este de la India, Malasia, las Maldivas, el sudoeste de Birmania, Sri Lanka y Tailandia antes de llegar a las Costas de África. Los daños cifrados el pérdidas de vidas y bienes materiales fueron enormes; unas 290,000 personas murieron o desaparecieron, y en 12 países del océano Índico hubo más de un millón de desplazados. Una tercera parte de las víctimas eran niños.<sup>9</sup>

La noticia del desastre a consecuencia del cual unos 5 millones de personas necesitaron ayuda inmediata dio lugar a una movilización de recursos. Gobiernos, ciudadanos particulares, empresas y ONG de los países afectados y de otros reaccionaron rápidamente con ofrecimientos de dinero, suministros y mano de obra. Las Naciones Unidas calcularon que se entregaron unos 68 mil millones de dólares para ayuda y recuperación por los efectos del tsunami, con 58 mil millones procedentes de fuentes gubernamentales y el resto de donaciones particulares y de empresas. Se aceleró la maquinaria internacional para la coordinación y el reparto de ayuda en emergencias humanitarias complejas, 16 organismos de la ONU, más de 160 ONG internacionales y numerosos grupos particulares y de la sociedad civil se implicaron en la distribución de ayuda de emergencia. Lógicamente los esfuerzos de ayuda debían adaptarse a situaciones diferentes en los distintos países afectados, cada uno con sus propias circunstancias políticas y socioeconómicas previas al tsunami.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> En las Maldivas, donde inicialmente resulto desplazado el 10% de la población, la escasa presencia de organizaciones de la ONU o de ONG Internacionales en el país antes del tsunami supuso dificultades para los que intentaban movilizar ayuda internacional. En Somalia, donde la máxima destrucción de vidas y propiedades se produjo en Puntland, una región autodeclarada autónoma, la inexistencia de un gobierno central complicó los esfuerzos de auxilio.

Aunque la ayuda en las catástrofes no forma parte de su mandato, el ACNUR participó en la respuesta de emergencia al tsunami. Las proporciones de la destrucción y el hecho de que muchas de las poblaciones afectadas fueran de interés para la organización influyeron en la decisión. En respuesta a las peticiones del Secretario General de la ONU, el ACNUR se concentró en procurar cobijo y ayuda no alimentaría.<sup>11</sup>

Después del tsunami, se identificaron diversas cuestiones relativas a la protección, entre ellas acceso a la ayuda, realojamiento forzoso, violencia sexual y de género, retorno seguro y voluntario, pérdida de documentación y devolución de la propiedad. La respuesta al tsunami también puso de relieve diversos puntos débiles en los ámbitos de cobijo, agua y saneamiento y gestión de los campamentos. Ciertos problemas de coordinación entre ONG y organismos de la ONU apuntaron a la necesidad de fortalecer las capacidades locales y regionales.

En lo que respecta al mandato del ACNUR, es necesario hacer una ampliación para incluir dentro de las categorías de los refugiados a todas aquellas personas que han abandonado su país o su lugar de origen a causa de los desastres naturales o medioambientales, para que la organización pueda protegerlos y ayudarlos. Este es un gran desafío que la Organización de las Naciones Unidas debe afrontar lo más pronto posible.

---

<sup>11</sup>En Sri Lanka, la presencia del ACNUR en el país antes del tsunami permitió una intervención humanitaria comparativamente rápida y sostenida. En Somalia, donde murieron unas 290 personas y aproximadamente 54,000 resultaron desplazadas a causa de la catástrofe, el ACNUR y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos se encargaron ante todo de coordinar la provisión de refugio y ayuda no alimentaría.

## **CAPÍTULO 5. REPLANTEAMIENTO DE SOLUCIONES DURADERAS**

### **5.1. Introducción**

Tres soluciones duraderas: repatriación voluntaria, integración local en el país de primer refugio o reasentamiento en un tercer país. Son las opciones disponibles para la resolución definitiva del ciclo de los refugiados. Se considera que las tres son duraderas porque prometen poner fin al sufrimiento de los refugiados, a su necesidad de protección internacional y a su dependencia de la ayuda humanitaria. La búsqueda de soluciones duraderas ha sido un elemento fundamental del mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados desde el principio, según los estatutos de la organización, el ACNUR debe buscar soluciones definitivas al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos a facilitar su repatriación voluntaria o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.<sup>1</sup> No obstante, el papel de las tres soluciones duraderas y la prioridad otorgada a cada una ha cambiado con el tiempo.

Es inaceptable que los refugiados pasen años de su vida recluidos en áreas especiales como ha ocurrido en un sin fin de situaciones. Sin embargo, la incapacidad para hallar soluciones duraderas para ellos origina precisamente ese tipo de situaciones prolongadas que degradan a los refugiados. Al no poder regresar a su tierra, instalarse permanentemente en el país de primer refugio o trasladarse a un tercer país, muchos refugiados acaban confinados indefinidamente en campamentos o áreas temporales, a menudo ubicadas en zonas fronterizas inestables.<sup>2</sup> Además, la ociosidad, la dependencia de la ayuda, un legado de conflictos y un débil imperio de la ley, todo ello propio de las situaciones de refugiados de larga duración pueden dar pie a nuevos ciclos de violencia que amenacen a la seguridad humana. Con más de 6 millones de refugiados abandonados en una especie de limbo crónico a finales de 2004, es imprescindible intensificar la búsqueda de soluciones duraderas.<sup>3</sup>

Durante la Guerra Fría y las luchas de liberación nacional de las décadas de los sesenta y los setenta, a las personas que habían huido de regímenes socialistas y de la opresión colonial se les concedió el estatuto de refugiado al suponer que la repatriación no era una alternativa válida. Por lo general, se consideraba que el reasentamiento y la integración local eran las soluciones duraderas más viables y estratégicamente deseables. Con la desaparición del socialismo y el

---

<sup>1</sup> Estatuto del ACNUR, cap 1, párr. 1, Resolución 428 de la Asamblea General, diciembre de 1950.

<sup>2</sup> Según la convención de la ONU para refugiados de 1951, estas condiciones restrictivas constituyen una conculcación de derechos así como un desaprovechamiento de talento humano.

<sup>3</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, La situación de los refugiados en el mundo: desplazamientos humanos en el nuevo milenio, Madrid, Icaria, 2006 p 129.

colonialismo, la repatriación se volvió una opción más realista y atractiva para los países. Además desde la década de los ochenta, el aumento de las migraciones desde los países pobres a los ricos y la creciente vinculación de los refugiados a los inmigrantes que huyen de la pobreza, se han sumado a la oposición de las naciones ricas a ofrecer refugio. En cuanto a los países del hemisferio sur, tras la democratización y los ajustes económicos muchos de ellos se han mostrado menos dispuestos a respaldar la integración local. Esto contrasta con la situación en las décadas de los sesenta y los setenta, cuando en África, por ejemplo, a los refugiados locales se les permitía un alto grado de integración local.

Por consiguiente, ahora se entiende a menudo que la repatriación es la solución duradera más conveniente siempre y cuando el regreso sea realmente voluntario y sostenible. La década de los noventa llegó a ser la de la repatriación: entre 1991 y 1996 volvieron a casa más de 9 millones de refugiados. De todos modos, los regresos llevados a término bajo presión de los gobiernos de acogida en especial el de 1996 de los refugiados ruandeses acogidos en Zaire (ahora República Democrática del Congo) y Tanzania, han planteado problemas nuevos sobre el grado de voluntariedad y el papel de la coacción en el regreso impuesto. Además, podría decirse que las repatriaciones prematuras a las repúblicas de la antigua Yugoslavia y Afganistán a principios de la década del año 2000 han renovado el debate sobre la reintegración sostenible y su relación con la reconstrucción posterior al conflicto.<sup>4</sup>

## **5.2. Un nuevo enfoque de las soluciones duraderas**

La certeza de que la repatriación voluntaria no siempre es posible y de que vivir indefinidamente en un campo es inaceptable nos ha dado lugar a una revisión de las tres soluciones duraderas, y del modo en que se relacionan entre sí. La necesidad de evitar la degradación humana y de salvaguardar al mismo tiempo la voluntariedad nos ha alentado a la elaboración de nuevos métodos y enfoques, los cuales constituyen la propuesta del presente trabajo de investigación. Estos nuevos enfoques sobre soluciones duraderas van dirigidos a tres

---

<sup>4</sup> Ibidem.

áreas: primero, la ayuda al desarrollo; segundo, los movimientos migratorios; y tercero, el reasentamiento.

### **5.2.1. La ayuda al desarrollo**

La asistencia humanitaria y el desarrollo se han considerado generalmente como áreas diferenciadas al gobierno nacional y a la comunidad internacional. Sin embargo, el vacío entre programas de ayuda a refugiados y retornados, y los esfuerzos a largo plazo referentes al desarrollo, se ha convertido en un obstáculo, tanto para la repatriación sostenible, como para el fomento de la integración local. En este contexto la ayuda al desarrollo debe tener dos objetivos explícitos:

- a) Favorecer la carga compartida a nivel internacional para crear protección a los refugiados y capacidad de acogida en los países de desarrollo;
- b) Mejorar el acceso a soluciones duraderas.

Para alcanzar estos objetivos, se debe trabajar conjuntamente tanto en los países de origen como en los países de acogida.

*País de origen.*- Cuando la repatriación sea la solución idónea, es necesario que se lleven a cabo medidas para garantizar la transición desde la ayuda de emergencia a los refugiados, hasta el desarrollo y protección de su situación a largo plazo. Bajo la premisa de que la repatriación ha de suponer algo más que el traslado de refugiados a otro lado de la frontera: más bien se ha de procurar la creación de un entorno propicio para el regreso sostenible. A fin de llevar esta tarea eficazmente se deben favorecer vínculos entre varias autoridades del Estado receptor.

En la actualidad se combina la noción de repatriación voluntaria con la idea de reconstrucción posterior al conflicto. Esta última ha formado parte del discurso dominante sobre el desarrollo desde finales de la década de los noventa. Los países de origen casi nunca se oponen al regreso, mientras que los países de refugio sostienen de forma entusiasta que es la solución duradera ideal. Por su parte, los países donantes a menudo tienen intereses económicos y políticos específicos en la reconstrucción. Como consecuencia de ello, las principales organizaciones para el desarrollo, ya disponen de mecanismos que se centran en la reconstrucción posterior al conflicto. Casi todo el mundo se muestra receptivo ante la idea; el desafío es construir un marco de colaboración institucional que asegure su aplicación sin problema.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, op. cit., pág 133.

*País de acogida.*- Aunque el confinamiento de refugiados en campos y asentamientos cerrados durante mucho tiempo supone una grave limitación de sus derechos, es importante identificar también las preocupaciones de los países de acogida, los cuales necesitan apoyo para superar los obstáculos económicos y políticos que les impiden hallar alternativas a dicho confinamiento. Es preciso ayudar y alentar a estos países, en especial los que albergan a un gran número de refugiados, a que concedan a los refugiados más libertad de movimientos, acceso a los servicios sociales y el derecho a ganarse el sustento. Se trata de habilitar las capacidades productivas y la autonomía de los refugiados, y de respaldar el desarrollo del país de acogida y de la comunidad local. Sin embargo, aunque se acepta de manera generalizada que la repatriación es la solución duradera más aconsejable, es probable que los países de acogida opongan resistencia a la integración local. Por lo común, a los países de acogida les preocupan mucho las repercusiones económicas, políticas, medioambientales y de seguridad que habría si se permitiera libertad de movimientos más allá del campamento. Favorecer las condiciones en que puedan solucionarse estas inquietudes, reduciendo al mismo tiempo el confinamiento de refugiados en campos, depende de la cooperación internacional y la coordinación entre organizaciones nacionales e internacionales.

### **5.2.2. Los movimientos migratorios**

En el marco actual de las migraciones masivas e incontroladas, y la aparición de políticas de migratorias cada vez más restrictivas en muchos Estados, el ACNUR se enfrenta al desafío de proteger a los refugiados en los mismos movimientos migratorios. Los debates actuales sobre el control de las migraciones masivas podría ofrecer nuevas oportunidades en la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados.

La restricción de los derechos humanos fundamentales de los refugiados y la demora en la puesta en marcha de soluciones duraderas, provocan frustración y tensión entre ellos, y la comunidad anfitriona. En estas situaciones, los refugiados, especialmente las mujeres y los niños, se vuelven más vulnerables a diversas formas de violencia, además de que los refugiados desarrollan una dependencia de la ayuda humanitaria. A menudo el resultado es la marginación y el aislamiento, lo cual puede traducirse en un aumento de los movimientos irregulares e

incluso en problemas de seguridad y estabilidad para el país de acogida y otros países de la región.

La solución a este problema consideramos que recae en otorgar protección efectiva en las regiones de origen, partiendo de la premisa de que los países desarrollados que desean reducir dichas migraciones deben resolver las causas esenciales de tales movimientos mediante la cooperación internacional. A la vez que muchos movimientos migratorios se deben a la falta de estatus jurídico seguro, la no disponibilidad de soluciones duraderas a largo plazo y la inexistencia de oportunidades educativas o laborales. Solucionar el problema de los movimientos migratorios, requerirá un marco de colaboración para fortalecer la protección en los países de primer refugio.

Muchos países industrializados que actualmente están gastando inmensos recursos en excluir y disuadir a los solicitantes de refugio, afrontaran en el futuro escasez de mano de obra a medida que aumente la esperanza de vida y disminuya el índice de natalidad. Esta situación puede proporcionar una clave para mejorar el acceso a soluciones duraderas no sólo en el contexto de los países desarrollados sino también desde la perspectiva de promover soluciones en los países en vías de desarrollo.

### **5.2.3. El reasentamiento**

Podemos definir el reasentamiento como el traslado de refugiados desde un país en el que han buscado inicialmente protección a un tercer país que ha aceptado admitirlos con status de residencia permanente. Hasta mediados de la década de los ochenta, en general los países consideraban que el reasentamiento era la solución duradera preferida. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, fue el principal medio de la Organización Internacional de Refugiados y más adelante el ACNUR, para ofrecer soluciones a los desplazados. Se utilizó para reubicar a casi 200,000 refugiados tras la revolución húngara de 1956, más de 40,000 personas expulsadas de Uganda por en 1972 y 5,000 latinoamericanos que, en 1973 se enfrentaban en Chile a la devolución de Augusto Pinochet.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, La situación de los refugiados en el mundo, España, Icaria, 1997. p 142.

En los últimos años la política y la práctica en relación con el reasentamiento han experimentado cambios considerables. El uso estratégico del reasentamiento y de nuevos métodos operativos, como la identificación y el procesamiento de grupos, están realizando su función protectora tradicional. El reasentamiento constituye un componente esencial como parte de esta estrategia integral para superar situaciones de refugiados, ya que es una expresión de solidaridad internacional, pues representa un compromiso con la idea de compartir más equitativamente las responsabilidades de protección con los países en vías de desarrollo que acogen a la mayoría de los refugiados del mundo. Sin embargo, el reasentamiento y su relación con las otras soluciones duraderas tienen todavía cuestiones pendientes. Por un lado, puede considerarse que simboliza la disposición extraterritorial de los países a compartir responsabilidades, por otro, supone un freno para las repatriaciones, al alentar a algunos refugiados a permanecer en el país de acogida a la espera de ser reasentados.

Tras el informe de Evaluación del ACNUR sobre actividades de Reasentamiento, de 1994, el mismo año se constituyó el Grupo de Trabajo sobre el Reasentamiento y poco después empezaron las Consultas Anuales Tripartitas del ACNUR, que se han convertido en un foro en el que países comprometidos con la reubicación de desplazados, ONG y el ACNUR comparten información y desarrollan estrategias conjuntas para acometer necesidades ligadas a la cuestión.<sup>7</sup>

El reasentamiento de grupos abarca no sólo a individuos vulnerables específicos sino también a grupos que se hallan en situaciones de refugiados de larga duración. Al centrarse en una porción de la población de refugiados basándose en características idénticas (etnia, edad o género), tal vez intensifique la búsqueda de soluciones duraderas. Beneficiaría no sólo al grupo en cuestión, sino también a los no reasentados al sacar de una situación determinada a una parte vulnerable de la población.

Por lo tanto debe poner más énfasis en la utilización estratégica del reasentamiento, es decir el uso planeado del reasentamiento que amplíe sus ventajas, directa o indirectamente, a terceros, además de los reasentados. Para que disfruten también de estas ventajas otros refugiados, los países de acogida, otros países y el régimen internacional de protección en general. Este uso estratégico del reasentamiento tiene probabilidades de ser eficaz cuando se aplica junto a las otras soluciones duraderas, en planes específicos de acción para cada situación.

---

<sup>7</sup> Ibidem.

Con los avances jurídicos y políticos que se han logrado, respecto al fenómeno del refugio hoy en día, es necesario reinterpretar y adaptar la Convención de 1951, a las circunstancias de los tiempos que vivimos, para que pueda satisfacerse las demandas que exigen los nuevos problemas que afectan a los refugiados, y es también necesario hacer hincapié en la búsqueda de nuevas soluciones jurídicas integrales, y de carácter complementario que den mejores resultados, que las soluciones tradicionales que se han empleado y que han tenido desafortunadamente resultados limitados.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Establecer un panorama total y exhaustivo del refugio en el mundo es complicado, tanto por la cantidad de información que hay al respecto, como identificar los nuevos problemas que surgen con rapidez en la dinámica de los movimientos forzados de personas. A su vez que la globalización plantea nuevos retos en todas las esferas de la vida internacional, y el mundo de los refugiados no es una excepción. En las próximas décadas, los países, las organizaciones internacionales y las ONG afrontarán múltiples desafíos relacionados con el problema de los desplazamientos humanos. La eficacia con que se superen estos obstáculos determinará la viabilidad de la protección internacional a los refugiados.

**SEGUNDA.-** El trabajo de investigación que elaboramos demuestra de manera práctica y sencilla los aspectos fundamentales del refugio, tal como su origen, evolución y su situación actual. El origen jurídico y político del ACNUR sirve de base para entender el desenvolvimiento de este fenómeno en el tiempo. Su evolución demuestra el grado de especialización que las normas jurídicas internacionales han tenido y su situación actual pone en evidencia los problemas que lo socavan y vulneran. Pero también nos ofrece nuevas herramientas que debemos utilizar para tratar resolver las crisis de refugiados en el mundo. La historia ha puesto de manifiesto que en cada época concreta, hay una solución duradera determinada que llega a ser la dominante respecto al problema del refugio, es por ello que nosotros creemos que nuestra propuesta basada en la ayuda al desarrollo, la identificación de los movimientos migratorios y el adecuado manejo del reasentamiento puede ayudar a solventar definitivamente este problema.

**TERCERA.-** Es preciso aclarar que para abordar las directrices de trabajo que hemos propuesto, el ACNUR deberá contar con recursos suficientes para realizar tal labor, desgraciadamente con su actual esquema de financiamiento resulta poco viable. Sin embargo confiamos que los Estados pongan de su parte para evitar que el refugio subsista en un futuro no muy lejano.

**CUARTA.-** Se debe ampliar la categoría de refugiado para que los refugiados ambientales sean también de la competencia del ACNUR.

**QUINTA.-** Se tienen que reconocer las situaciones atípicas de refugio como fenómenos no esporádicos, para atenderlos de manera práctica, evitando que dichos fenómenos se prolonguen en el tiempo y en el espacio.

**SEXTA.-** Se tiene que garantizar que no se debiliten los principios esenciales del Derecho Internacional de los Refugiados, especialmente el principio de No Devolución.

**SÉPTIMA.-** Se deben incrementar las medidas para lograr la efectiva seguridad de los refugiados (sobre todo las mujeres y los niños), y del personal humanitario, así como abordar el problema de la xenofobia en las comunidades de acogida y dentro de los mismos campamentos humanitarios

**OCTAVA.-** Se tiene que exhortar a todos los Estados miembros de la ONU, a través de los mecanismos que la misma organización establece, que reconsideren sus restrictivas políticas de refugio y permitan llevar a cabo la labor del ACNUR dentro de su territorio.

**NOVENA.-** Se tiene que responder a numerosos desafíos de supervisión, responsabilidad y asociación además de definir claramente su papel con respecto a los desplazados internos.

**DÉCIMA.-** El presente trabajo de investigación cumple así con sus objetivos, ofrecer un nuevo enfoque dentro del Derecho Internacional de los Refugiados para solucionar el problema del refugio, sin embargo esta claro que todos los sujetos del Derecho Internacional deben trabajar de forma conjunta para evitar que nuevos problemas afecten a miles de personas en el mundo, y poner fin a los que aún subsisten, pues el derecho busca eso principalmente solucionar conflictos y prevenir los que puedan acontecer en el desarrollo de la humanidad. Si logramos eso podemos estar orgullosos de nuestro avance en todos los sentidos como civilización.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### OBRAS CONSULTADAS

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, América Latina: tierra de asilo con soluciones innovadoras, México, Oficina Regional del ACNUR para México, Cuba y América Central, 1994.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ayudando a los refugiados, México, Oficina regional del ACNUR para México, Cuba y América Central, 2005.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Desplazados internos: preguntas y respuestas, México, Oficina Regional del ACNUR para México, Cuba y América Central, 2005.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, La situación de los refugiados en el mundo, España, Icaria, 1997.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, La situación de los refugiados en el mundo: desplazamientos humanos en el nuevo milenio, Madrid, Icaria, 2006.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado, México, Oficina Regional del ACNUR para México, Cuba y América Central, 1979.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas, México, Oficina Regional del ACNUR para México, Cuba y América Central, 2006.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Refugiados en cifras, México, Oficina Regional del ACNUR para México, Cuba y América Central, 2005.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Refugiados: legislación y estándares internacionales básicos, México, Oficina Regional del ACNUR para México, Cuba y América Central, 2005.

Arellano García, Carlos, Segundo curso de Derecho Internacional Público, México, Porrúa, Tercera edición, 2004.

Arellano García, Carlos, Derecho Internacional Privado, México, Porrúa, Decimosexta edición, 2004.

Barraga Cevallos, Luis, El derecho de asilo y el régimen internacional de refugiados, México, UNAM, 1980.

Camps Mirabet, Núria, El Derecho Internacional ante las migraciones forzadas: refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios, España, Ediciones de la Universidad de Lleidada, 2005.

Gortázar Rotaeché, Cristina, El derecho de asilo y no rechazo del refugiado, España, Dykinson, Primera edición, 1996.

López Garrido, Diego, El derecho de asilo, España, Trota, Primera edición, 1992.

Martínez Viademontes, José Agustín, El derecho de asilo y el régimen internacional de refugiados, Primera edición, Botas, 1961.

Méndez Silva, Ricardo, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, México, UNAM, 2002.

Miraut Martín, Laura, Justicia, migración y derecho, España, Dykinson, Primera edición, 2004.

Montaño, Jorge, La situación de los refugiados en el mundo, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1986.

Ortiz Ahlf, Loretta, De los migrantes: los derechos humanos de los refugiados, México, Porrúa, 2004.

Pereznieto Castro, Leonel, Derecho Internacional Privado, Parte general, México, Oxford University Press, Octava edición, 2008.

Reuter, Paul, Introducción al Derecho de los Tratados, México, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, 2004.

Riera, Ignasi, Emigrantes y refugiados: el Derecho Internacional de la Ciudadanía, España, Plaza y Janés Editores, 2002.

Rodríguez Palop, María Eugenia, Derechos culturales y derechos humanos de los inmigrantes, España, Sal Terree, 2000.

Ruiz García, Laura, Derecho migratorio en México, México, Porrúa, 2006.

Seara Vázquez, Modesto, Derecho Internacional Público, México, Porrúa, Vigésimosexta edición, 2004.

Seara Vázquez, Modesto, Tratado General de la Organización Internacional, México, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, 1982.

Segura Serrano, Antonio, Derecho Internacional Humanitario, México, Plaza y Valdez Editores, 2007.

Sepúlveda, Cesar, Derecho Internacional, México, Porrúa, Vigésimoquinta edición, 2006.

Sorensen, Max, Manual de Derecho Internacional Público, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

Victal Adame, Oscar, Derecho Migratorio Mexicano, México, Porrúa, Cuarta edición, 2004.

Walters, F.P, Historia de la Sociedad de Naciones, España, Tecnos, 1971.

## **LEGISLACIÓN CONSULTADA.**

### **NACIONAL**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Población, Vigente En Los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento de la Ley General de Población, Vigente en los Estados Unidos Mexicanos.

### **INTERNACIONAL**

Carta de la Organización de las Naciones Unidas (Firmada en San Francisco, Estados Unidos de América, el 26 de Julio de 1945).

Convención Americana sobre Derechos Humanos, (Adoptada en San José, Costa Rica en 1969).

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, (Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de Julio de 1951).

Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los Refugiados en África, (Adoptada en 1969).

Declaración de Cartagena sobre Refugiados, (Adoptada en Cartagena, Colombia, el 22 de Noviembre de 1984).

Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, (Adoptado en Ginebra, Suiza, el 14 de Diciembre de 1950).

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, (Aprobado en Nueva York, Estados Unidos de América, el 31 de Enero de 1967).