
Introducción a la Protección Internacional

Protección de las personas de la competencia del ACNUR

Módulo autoformativo 1



Nota

Este documento ha sido elaborado por el Departamento de Protección Internacional de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Su contenido podrá ser compartido, reproducido o fotocopiado sin la autorización previa del ACNUR. En caso de utilizar o citar este material, se deberá dar crédito al ACNUR como fuente de la información.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Case Postale 2500
CH-1211 Ginebra 2
Suiza

Fax: +41 22 739 7354
email: HQPR09@unhcr.ch
Website: www.acnur.org

Traducido por la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas.

2.2.5 Instrumentos no vinculantes (“soft law”)	31
2.3 El derecho internacional de los derechos humanos	33
2.3.1 Instrumentos universales.....	35
2.3.2 Tratados regionales.....	36
2.3.3 El derecho internacional consuetudinario.....	36
2.3.4 Mecanismos de derechos humanos	37
2.3.4.1 Instituciones universales.....	37
2.3.4.2 Instituciones regionales	38
2.4 El derecho internacional humanitario	39
2.5 Derecho internacional penal.....	41
2.6 Resoluciones del Consejo de Seguridad.....	41
2.7 La aplicación interna de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967	42
2.8 Desarrollando política y práctica	44
Resumen	46
Lecturas adicionales.....	48
Ejercicios	49
Respuestas a los ejercicios del Capítulo 2.....	54
 Capítulo 3	
La definición de refugiado.....	59
3.1 Definiciones de refugiado en los instrumentos internacionales y la legislación nacional.....	61
3.1.1 La Convención de 1951	61
3.1.1.1 Cláusulas de inclusión	61
3.1.1.2 Cláusulas de exclusión	64
3.1.1.3 Cláusulas de cesación.....	65
3.1.2 La Convención sobre refugiados de la OUA.....	67
3.1.3 Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.....	67
3.1.4 El mandato del ACNUR de brindar protección internacional para los refugiados.....	67
3.1.5 Legislación nacional.....	68
3.2 ¿Quién determina si una persona califica como refugiado?.....	68
3.3 Preguntas comunes que surgen en relación con la definición de refugiado de la Convención de 1951	69
Resumen	71
Lecturas adicionales.....	73
Ejercicios	74
Respuestas a los ejercicios del Capítulo 3.....	81
 Capítulo 4	
Otras personas de la competencia del ACNUR.....	87
4.1 Repatriados.....	89
4.1.1 Marco legal	89
4.1.2 El papel del ACNUR	89
4.2 Apátridas	90
4.2.1 Marco legal	91
4.2.2 El papel del ACNUR	92
4.3 Los desplazados internos.....	92
4.3.1 Marco normativo	93
4.3.2 Cooperación interagencial	94
4.3.3 El papel del ACNUR	95

4.4 Otros individuos.....	95
Resumen	96
Lecturas adicionales	98
Ejercicios	99
Respuestas a los ejercicios del Capítulo 4.....	104
Capítulo 5	
El ciclo del desplazamiento	109
Parte I: Huída y acceso al asilo	109
5.1 ¿Por qué y cómo huyen los refugiados?.....	111
5.2 Admisión en un país de asilo	112
5.3 Recepción de los solicitantes de asilo	114
5.4 Acceso al procedimiento para la determinación de la condición de refugiado.....	117
5.4.1 Procedimientos individuales de determinación.....	118
5.4.2 Procedimientos para la determinación colectiva.....	121
5.4.3 Protección temporal.....	121
Resumen	122
Lecturas adicionales	123
Ejercicios	124
Respuestas a los ejercicios del Capítulo 5.....	127
Capítulo 6	
El ciclo del desplazamiento	129
Parte II: Las normas de tratamiento	129
6.1 Normas de tratamiento	131
6.1.1 Temas especiales de protección	134
6.1.2 Metodología de protección	136
6.1.3 Movimientos secundarios	137
Resumen	138
Lecturas adicionales	139
Ejercicios	140
Respuestas a los ejercicios del Capítulo 6.....	142
Capítulo 7	
El ciclo del desplazamiento	145
Parte III: Soluciones oportunas y duraderas	145
7.1 Reseña	147
7.2 Repatriación voluntaria	148
7.3 Integración local	152
7.4 Reasentamiento.....	153
Resumen	155
Lecturas adicionales	156
Ejercicios	157
Respuestas a los ejercicios del Capítulo 7.....	160
Glosario	163

Introducción a la Protección Internacional

Protección de las personas de la competencia del ACNUR

Reseña

Los Estados tienen la responsabilidad principal de brindar protección a los refugiados. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) trabaja para garantizar que los gobiernos adopten todas las medidas necesarias para proteger a los refugiados, solicitantes de asilo y otras personas que requieren protección, que se encuentran en sus territorios o están buscando admisión en los mismos. El ACNUR, que es la única organización internacional con un mandato para proteger a los refugiados a nivel mundial, también se esfuerza para alcanzar soluciones duraderas para los refugiados, con el propósito de que ellos puedan continuar sus vidas con normalidad.

Objetivos

Este manual busca:

- § Promover un entendimiento común de lo que es la protección internacional entre todos los funcionarios del ACNUR;
- § Familiarizar a los socios del ACNUR, tanto los de carácter gubernamental, como los de naturaleza intergubernamental y no gubernamental, con los principios fundamentales de la protección internacional;
- § Contribuir con la consecución de los objetivos de la Agenda para la Protección, la cual es el producto de una iniciativa entre Estados, ONGs, organizaciones intergubernamentales y el ACNUR, y que busca mejorar la protección de los refugiados en todo el mundo.

Contenido

Cada capítulo de este manual contiene información sobre aspectos fundamentales de la protección internacional;

- § El desarrollo y la responsabilidad de brindar protección internacional;
- § El marco normativo de la protección internacional y su aplicación;
- § La definición de refugiado;
- § Otras personas de la competencia del ACNUR;

- § La huida y el acceso al asilo;
- § Las normas de tratamiento;
- § Las soluciones oportunas y duraderas.

Cada capítulo inicia con una serie de objetivos claves y concluye con un resumen, los cuales se pueden utilizar como presentaciones en actividades de capacitación. Además, se proporciona una lista de lecturas adicionales al final de cada capítulo, así como un glosario de términos claves al final del manual.

Por otro lado, se incluyeron ejercicios para el estudio individual. Aunque la mayoría de las respuestas se encuentran en los textos, también se adjuntó una hoja de respuestas al final de cada capítulo.

Al elaborar el manual, se ha procurado utilizar un lenguaje simple y accesible, dejando de lado el uso de vocabulario técnico.

Cualquier información adicional sobre materiales de capacitación o programas del ACNUR se puede obtener en el Departamento de Protección Internacional, en Ginebra.

Capítulo 1

El desarrollo y la responsabilidad de brindar protección internacional



Objetivos clave

Entender la historia de la acción internacional en apoyo de los refugiados, incluyendo la adopción de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y el establecimiento del ACNUR.

Ser concientes de los desafíos actuales que obstaculizan brindar protección a los refugiados.

Identificar a los actores responsables de la protección internacional y la importancia de trabajar conjuntamente con ellos.

Este capítulo esboza el desarrollo de la protección internacional para los refugiados, desde sus orígenes en la Sociedad de las Naciones, pasando por la creación del ACNUR, hasta el presente. Destaca los desafíos actuales de brindar protección internacional y examina las responsabilidades de los Estados y del ACNUR para asegurar que se brinde protección internacional y se alcancen soluciones duraderas. El capítulo también describe algunos de los otros actores que participan en las actividades de protección.

1.1 Reseña histórico

A lo largo de la historia, en todos los rincones del mundo, la gente se ha visto forzada a abandonar su país de nacimiento en busca de seguridad contra la persecución, la violencia política y los conflictos armados. Pero no fue sino hasta principios del siglo XX que los Estados reconocieron que proteger a los refugiados requería de una acción global coordinada.

1.1.1 La Sociedad de las Naciones

En las décadas de 1920 y 1930, la Sociedad de las Naciones, el primer organismo mundial de cooperación interestatal y precursor de la Organización de las Naciones Unidas, lanzó una serie de iniciativas sin precedentes destinadas a ayudar a los refugiados en Europa.

1921: La Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados Rusos

Fue establecida en las secuelas de la primera Guerra Mundial. Inicialmente, la tarea del Alto Comisionado, Dr. Fridtjof Nansen, era apoyar a las personas que se habían convertido en refugiadas después de la Revolución Rusa. Él concentró sus esfuerzos en aclarar su situación legal en los países de acogida, dotándoles de documentos de identidad y de viaje. Además, buscó asegurarles oportunidades de empleo y concibió arreglos de repatriación para ellos. Más tarde, a Nansen se le dio la responsabilidad de brindar asistencia a las personas desplazadas después del colapso del imperio otomano y asegurar su asentamiento permanente en otros países diferentes a los que originalmente otorgaron asilo. Después de la muerte de Nansen en 1930, la **Oficina Internacional Nansen para los Refugiados**, continuó su trabajo. Ella fue remplazada en 1938 con la designación de un Alto Comisionado para los Refugiados.

1933: El Alto Comisionado para los Refugiados de Alemania

Cuando los refugiados comenzaron a abandonar la Alemania de Hitler, la Sociedad de las Naciones designó a James McDonald como Alto Comisionado para los Refugiados de Alemania. Con las restricciones a la inmigración vigentes en todo el mundo, McDonald trabajó para encontrar hogares permanentes para estos refugiados. En dos años, reasentó a más de 80.000 refugiados,

principalmente en Palestina. Sin embargo, en 1935, McDonald renunció ante la negativa de la Sociedad de las Naciones de emprender acciones más fuertes a favor de los judíos en Alemania, donde las recién adoptadas leyes de Nuremberg les privaban de la ciudadanía y otros derechos fundamentales. El puesto del Alto Comisionado para los Refugiados de Alemania, fue sustituido en 1938 por el recién creado Alto Comisionado para los Refugiados.

1938: El Alto Comisionado para los Refugiados y el Comité Intergubernamental para los Refugiados

Como se describió anteriormente, la Oficina del Alto Comisionado era una amalgama de la Oficina Internacional Nansen y el Alto Comisionado para los Refugiados de Alemania. Su papel fue muy limitado y finalizó en 1946. Ese mismo año, se convocó un Comité Intergubernamental. Preocupado inicialmente por la emigración forzada de Alemania y Austria, su trabajo se extendió para cubrir todos los grupos refugiados en Europa durante la Segunda Guerra Mundial. El Comité fue remplazado eventualmente en 1947 por la Organización Internacional de Refugiados.

1.1.2 El impacto de la Segunda Guerra Mundial

1944: Administración de Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción

La Sociedad de las Naciones fue disuelta después de su fracaso en evitar la Segunda Guerra Mundial. Para enfrentar el sufrimiento de millones de personas desplazadas por toda Europa durante el conflicto, los Aliados establecieron en 1944 la Administración de Naciones Unidas de Socorro y la Reconstrucción (UNRRA, por sus siglas en inglés) para brindar ayuda humanitaria de emergencia a los desplazados. Al finalizar la guerra, la agencia organizó el regreso de millones de refugiados a sus hogares, pero muchos de ellos se resistían a repatriarse a sus países de origen, ya que habían sufrido importantes transformaciones ideológicas.

1947: Organización Internacional para los Refugiados

En 1947, dos años después de su propia creación, la Naciones Unidas fundó la Organización Internacional para los Refugiados (OIR), la primera agencia internacional para manejar de forma integral todos los aspectos de la vida de los refugiados, incluyendo el registro, determinación del estatuto, repatriación y reasentamiento. Dada la situación política en Europa en ese momento, la mayoría de los refugiados no deseaban regresar más a sus propios países, sino ser reasentados en cualquier otro lugar. La OIR se vio a sí misma en el centro de las crecientes tensiones Este-Oeste, con muchos países que atacaron sus actividades de reasentamiento acusándolas de no ser parciales, de ofrecer fuentes de mano de obra a los países del Oeste o de ayudar a grupos

subversivos. Esta recepción hostil, aunada al hecho de que sólo un limitado número de países estaban contribuyendo al presupuesto de la OIR, condujo a su eventual desaparición en 1951.

1.1.3 Establecimiento del ACNUR

La OIR había caído en desgracia a fines de la década de 1940, pero era claro que había necesidad de algún tipo de agencia para los refugiados, por lo menos para el futuro cercano. Después de muchos acalorados debates en la Naciones Unidas sobre la forma que debería tener tal agencia, fue establecida la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) como un órgano subsidiario de la Asamblea General mediante la *Resolución 319 (IV) de la Asamblea General de la Naciones Unidas* de diciembre de 1949. La resolución afirmaba que el ACNUR operaría por un período de tres años a partir de enero de 1951, lo cual reflejaba el desacuerdo entre los Estados sobre las implicaciones políticas de establecer un organismo permanente.

El mandato central del ACNUR fue establecido originalmente en su *Estatuto*, anexo a la *Resolución 428 (V) de la Asamblea General de 1950*. Subsecuentemente ha sido ampliado por resoluciones de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social (ECOSOC, por sus siglas en inglés). El mandato del ACNUR es brindar, con una base humanitaria y apolítica, protección internacional a los refugiados y buscarles soluciones permanentes. Fueron excluidas del mandato del ACNUR las personas que ya recibían asistencia de otros organismos de la Naciones Unidas cuando fue adoptado el Estatuto. Es el caso de las personas desplazadas por la guerra de Corea, que estaban bajo el mandato de la Agencia de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Corea (UNKRA, por sus siglas en inglés). Esta agencia ya ha desaparecido. Los hombres, mujeres y niños que son responsabilidad de la Agencia de las Naciones Unidas de Socorro y Trabajo para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA, por sus siglas en inglés), también quedaron fuera del mandato del ACNUR. Las responsabilidades de la UNRWA, sin embargo, no se extienden a todos los refugiados palestinos, sino sólo a ciertas categorías de refugiados palestinos dentro de su limitada área geográfica de operaciones (Véase la sección sobre las cláusulas de exclusión en el Capítulo 3). El mandato del ACNUR fue extendido mediante sucesivas resoluciones de la Asamblea General hasta que, en el año 2003, el ACNUR fue autorizado a continuar su trabajo hasta que se resuelva el problema de los refugiados.

La **protección internacional** de los refugiados comienza al asegurar su admisión al país de asilo, el la concesión de asilo y el respeto de sus derechos humanos fundamentales, incluyendo el derecho a no ser regresado de manera forzada a un país donde su seguridad o su supervivencia estén amenazadas (el principio de no devolución o

non-refoulement). Termina sólo con la obtención de una solución duradera. La protección internacional puede ser definida como

todas las acciones destinadas a asegurar el acceso igualitario y el disfrute de los derechos de mujeres, hombres, niños y niñas de la competencia del ACNUR, de acuerdo con los instrumentos legales pertinentes (incluyendo el derecho internacional humanitario, los derechos humanos y el derecho de los refugiados).

Incluye:

- § Promover la ratificación y supervisar la aplicación de las convenciones internacionales para la protección de refugiados en el ámbito mundial y, cada vez más, en el regional con el fin de garantizar que los refugiados sean identificados y se les conceda el estatuto y las normas de tratamiento apropiado en los países de asilo;
- § Garantizar la seguridad y bienestar de los refugiados en los países de asilo, a través de las autoridades nacionales;
- § Garantizar que se satisfacen las necesidades de los niños, mujeres y hombres refugiados, en particular, las necesidades especiales de las víctimas de la violencia, las mujeres solas jefes de familia, los ancianos y los niños que han sido reclutados forzosamente como soldados y separados de sus familias;
- § Promover con los gobiernos y con otros organismos internacionales y de la Naciones Unidas, medidas para eliminar las causas de la huida de los refugiados y establecer condiciones que les permitan a los refugiados regresar con seguridad a sus hogares;
- § Facilitar, asistir y dar seguimiento a la repatriación voluntaria con seguridad y dignidad, cuando sea factible;
- § Cuando esto último no sea posible, promover las otras soluciones duraderas de integración local o reasentamiento.

Desde 1950, las resoluciones de la Asamblea General y el ECOSOC han **expandido las responsabilidades del ACNUR** para incluir la entrega de asistencia humanitaria y actividades de protección a otras personas, además de los refugiados, tales como a los apátridas y en ocasiones a los desplazados internos. Estas otras personas “de la competencia del el ACNUR” se describen brevemente más adelante en este capítulo, bajo el subtítulo “Personas que requieren de protección internacional”, y en más detalle en el Capítulo 4.

El **Alto Comisionado** es elegido cada cinco años por la Asamblea General y presenta informes tanto ante la Asamblea General como ante el ECOSOC. El trabajo del Alto Comisionado recibe asistencia del **Comité Ejecutivo** del Programa del Alto Comisionado (ExCom, por sus siglas en inglés), creado en 1958 a solicitud de la Asamblea General. El ExCom está compuesto por Estados miembros de la

Naciones Unidas, aunque no sean necesariamente parte de la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967. Las tareas del ExCom incluyen asesorar al Alto Comisionado en sus funciones de protección (Ver Capítulo 2 sobre las conclusiones del ExCom), aprobar sus operaciones de asistencia y supervisar todos los aspectos administrativos y financieros de la agencia. Aunque el Comité principal se convoca sólo una vez al año, su Comité Permanente se reúne dos veces antes de la sesión principal anual del ExCom con el propósito de preparar dicha sesión anual.

1.1.4 Hacia un concepto universal de refugiado: la Convención de 1951

Además de establecer el ACNUR, los gobiernos también adoptaron la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*. Al día de hoy, la Convención sigue siendo el fundamento del derecho internacional de los refugiados. Define quién es un refugiado (Capítulo 3) y las normas para el tratamiento de aquellos que satisfacen la definición (Capítulos 5 y 6). La Convención representa un hito en el surgimiento de una voluntad global de encarar los problemas del desplazamiento forzado.

Reflejando las preocupaciones políticas de su tiempo, la Convención de 1951 limitó su alcance a las personas que se convirtieron en refugiados como resultado de los eventos ocurridos antes de 1951. Así mismo, a los Estados se le dio la opción de restringir la aplicación de la Convención a los refugiados europeos. Sin embargo, pronto se hizo evidente que las crisis de refugiados continuaban y no estaban confinadas a un solo continente. En 1956, el ACNUR ayudó a coordinar la respuesta al éxodo que siguió al levantamiento en Hungría. Un año después, a la organización se le encomendó asistir a los refugiados chinos en Hong Kong. Al mismo tiempo, participó en la respuesta para los argelinos que habían huido a Marruecos y Túnez después de la guerra de independencia de Argelia. Las respuestas del ACNUR a las crisis marcaron el comienzo de su participación en operaciones de asistencia y protección de refugiados en gran escala.

Durante la década de 1960 los levantamientos causados por la descolonización detonaron numerosos movimientos de refugiados en África. Muchas personas huyeron a países que también eran inestables. Al final de la década, más de dos tercios del presupuesto del ACNUR se gastaban en África, reflejando el giro masivo del enfoque de la organización en solo una década. La comunidad internacional respondió a esta cambiante realidad adoptando el *Protocolo de 1967* a la Convención de 1951. El Protocolo eliminó la limitación en la definición de refugiado de la Convención que había restringido su aplicación a los refugiados que fueron desplazados como resultado de acontecimientos anteriores a 1951 y eliminó la limitación geográfica de su aplicabilidad a eventos ocurridos en

Europa, para aquellos Estados que la habían aplicado. Aunque el Protocolo de 1967 representaba un gran cambio para encarar las preocupaciones de los países africanos recientemente independizados, en 1969 la Organización de la Unidad Africana (la actual Unión Africana) adoptó su propia convención de refugiados después de un proceso de consultas con el ACNUR (Ver Capítulo 2).

Durante la década de 1970, las crisis de refugiados estallaron en Asia. Entre las más significativas se encuentran el éxodo masivo de millones de pakistaníes del Este antes del nacimiento de Bangladesh y los cientos de miles de vietnamitas que dejaron su país, a menudo a bordo de pequeñas y frágiles embarcaciones. Durante estos años, la dificultad en encontrar soluciones para estas situaciones de refugiados resaltó la importancia de la solidaridad internacional y la repartición de la carga. Entre los acontecimientos más importantes del período, estuvieron las iniciativas internacionales tomadas para asistir a los refugiados del sudeste de Asia, incluyendo el Plan de Acción Global (CPA, por sus siglas en inglés) a finales de la década de 1980. El CPA implicó el reasentamiento en gran escala de refugiados en países de Norteamérica, Europa, Oceanía y Asia.

A finales de la década de 1980, muchos países se resistían cada vez más a otorgar asilo en los generosos términos en que lo habían hecho en el pasado. Esto se debió en gran parte al dramático aumento en el número de refugiados en todo el mundo y al hecho de que no estaban abandonando países que luchaban por su independencia. En su lugar, estos flujos de refugiados estaban causados cada vez más por conflictos entre etnias en Estados ahora independientes. Con frecuencia, en estos conflictos los civiles se convirtieron en blanco de la estrategia militar, de modo que conflictos relativamente “menores” podían dar como resultado desplazamientos masivos. Ya fuera en Asia, Centroamérica o África, estos conflictos con frecuencia eran alimentados por la rivalidad de las superpotencias y agravados por problemas socioeconómicos dentro de los países afectados. Esto hacía que las soluciones duraderas a los problemas de los refugiados fueran aún más difíciles de alcanzar. El ACNUR estaba cada vez más atrapado en extensos programas de asistencia para los refugiados ubicados en campamentos, que con frecuencia estaban localizados en lugares inseguros.

Al final de la Guerra Fría, la violencia entre etnias continuaba disparando los flujos de refugiados. Además, se hicieron más comunes las intervenciones humanitarias de fuerzas militares multinacionales. En la década de 1990, al igual que en las décadas anteriores, los medios de información jugaron un papel importante alentando a la acción internacional, mientras que los intereses de los países poderosos influyeron de gran forma en la naturaleza de la respuesta. Por ejemplo, en 1999, los Estados miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), preocupados por la desestabilización de su vecina, la antigua

Yugoslavia, intervinieron con rapidez en Kosovo. En contraste, fueron ignorados los llamados para enviar una fuerza de mantenimiento de la paz significativa a Ruanda en 1994 con el fin de detener el genocidio. Incluso donde las naciones más ricas sí intervinieron en regiones con problemas de desplazamiento, con frecuencia practicaron políticas de asilo cada vez más restrictivas en sus propios territorios.

1.1.5 Ambiente actual

En los últimos 50 años, la población refugiada mundial ha crecido de unos dos millones a un pico de 18 millones en 1992. A principios del año 2004, había unos 10 millones de refugiados alrededor del mundo. El ambiente en el cual se produce hoy la protección de los refugiados es, en muchas formas, menos generosa que en cualquier otro momento de la historia del ACNUR. El ambiente actual está marcado por una serie de factores que impiden la efectiva protección internacional, entre las cuales se encuentran:

- § La manipulación política de los temas de refugiados en los países de asilo, a menudo exacerbada por la cobertura hostil de los medios de comunicación, que lleva a un aumento de actitudes xenófobas y racistas e incluso a la violencia contra los solicitantes de asilo y los refugiados;
- § La crítica de que la naturaleza cambiante de las situaciones de refugiados hace obsoleta la Convención de 1951 y, por lo tanto, la base fundamental del derecho internacional de los refugiados sería obsoleto;
- § Las preocupaciones de los países industrializados por el costo de acoger refugiados y el abuso de sus procedimientos de asilo. Esto resulta en leyes nacionales y prácticas cada vez más restrictivas con cuestionable validez a la luz de los estándares internacionales, incluyendo las obligaciones de estos países de acuerdo con la Convención de 1951;
- § Los temores de algunos estados de que otorgar protección internacional puede ofrecer cobertura a quienes han participado en actividades terroristas;
- § Los “flujos mixtos”: el creciente fenómeno de los refugiados que huyen de la persecución y que se desplazan junto con compatriotas que han abandonado sus hogares por otras causas. Esto atiza los temores de que se abuse del régimen de la protección internacional;
- § Los peligros enfrentados por la gente que busca seguridad en el exterior y que es forzada a recurrir a redes de tráfico y trata de personas, y la recepción hostil que a menudo encaran en los países donde buscan asilo;
- § Prolongadas situaciones de refugiados en las que estos permanecen en un limbo con frecuencia por muchos años en

situaciones precarias, dependientes de la asistencia externa e incapaces de alcanzar soluciones duraderas;

- § Sucesivos desplazamientos resultantes de refugiados que han sido devueltos a su país antes de que éste haya alcanzado suficiente estabilidad.

Quienes brindan protección internacional, encaran significativos desafíos, en especial en sus esfuerzos por:

- § Garantizar que los esfuerzos regionales por coordinar y armonizar las políticas de asilo y las respuestas, son consistentes con las obligaciones del derecho internacional de los refugiados;
- § Proteger a los refugiados en ambientes inseguros, incluyendo el mantenimiento del carácter civil y humanitario del asilo, en especial en los campamentos de refugiados;
- § Responder a los movimientos masivos de refugiados, especialmente porque con frecuencia los países de asilo son economías en desarrollo;
- § Alcanzar un mayor grado de repartición de las responsabilidades y las cargas, en particular cuando las perspectivas de repatriación son escasas a corto plazo;
- § Incrementar el entendimiento y el uso efectivo de los vínculos entre la protección de los individuos de conformidad con el derecho internacional de los refugiados y su protección de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos.

Reconociendo estos desafíos, el ACNUR lanzó las Consultas Globales sobre la Protección Internacional a finales del año 2000 para estudiar cómo se podía revitalizar el régimen de la protección internacional para el siglo XXI. Uno de los principales productos de este proceso, que reunió a actores clave de la protección internacional de los refugiados, en especial los Estados, fue la *Agenda para la Protección* (Ver el Capítulo 2 para una detallada discusión de la Agenda). La iniciativa de las Consultas Globales también jugó un papel importante en el proceso que llevó a la adopción de la *Declaración Ministerial de los Estados partes de la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967* en la reunión ministerial efectuada en el 2001. Esta Declaración

“reconoci[ó] la continua importancia de la Convención de 1951, como el principal instrumento para la protección de los refugiados, la cual, enmendada por su Protocolo de 1967, establece los derechos, incluyendo los derechos humanos, y las normas mínimas de tratamiento que se aplican a las personas bajo su ámbito de aplicación”.

1.2 La responsabilidad de brindar protección internacional

1.2.1 Los Estados

Cada Estado es responsable de garantizar que los derechos de sus ciudadanos sean respetados. Por lo tanto, sólo hay necesidad de protección internacional cuando esta protección nacional es denegada o no se puede alcanzar de otra forma. En ese punto, la principal responsabilidad de brindar protección internacional descansa en el país a donde el individuo ha ido en busca de asilo. Todos los Estados tienen el deber general de brindar protección internacional como resultado de obligaciones basadas en el derecho internacional, incluyendo el derecho internacional sobre los derechos humanos y el derecho internacional consuetudinario. Los Estados que son parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o su Protocolo de 1967, tienen obligaciones acordes con esos instrumentos (Ver el Capítulo 2 para una detallada discusión del marco legal para la protección de los refugiados y los solicitantes de asilo).

1.2.2 El ACNUR

Como se mencionó anteriormente, el ACNUR también tiene la responsabilidad de brindar protección internacional a los refugiados. De hecho, sigue siendo hoy la única organización internacional con un mandato específico para proteger a los refugiados a nivel mundial. De acuerdo con su Estatuto y subsecuentes resoluciones de la Asamblea General y el ECOSOC, y junto con la Convención de 1951, las responsabilidades del Alto Comisionado se relacionan principalmente con grupos de personas conocidas colectivamente como “**personas de la competencia del ACNUR**”. Ellas incluyen a los refugiados, solicitantes de asilo, repatriados, apátridas y, en ciertas condiciones, los desplazados internos. Así, el mandato del ACNUR es más amplio que las obligaciones asumidas por los Estados que han suscrito la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967. Además de sus obligaciones de acuerdo con estos tratados, los Estados también pueden tener responsabilidades hacia los refugiados y los solicitantes de asilo de acuerdo con otros instrumentos suscritos por ellos, con principios del derecho internacional o en concordancia con su propia legislación nacional.

1.3 Personas que requieren protección internacional

1.3.1 Refugiados y solicitantes de asilo

De acuerdo con el mandato del ACNUR, un refugiado es una persona que está fuera de su país de origen o de residencia habitual y no puede o no quiere regresar a él debido a:

- § Un fundado temor de persecución por una de las razones establecidas en la Convención de 1951;
- § Serias o indiscriminadas amenazas a la vida, la integridad física o la libertad resultantes de violencia generalizada o acontecimientos que perturban seriamente el orden público.

Un solicitante de asilo es una persona que está buscando protección internacional, ya sea individualmente o como parte de un grupo. En países con procedimientos individualizados, un solicitante de asilo es alguien cuya petición no ha sido finalmente decidida por el país en el que esa persona la presentó. No todos los solicitantes de asilo serán finalmente reconocidos como refugiados, pero todos los refugiados son en principio solicitantes de asilo.

Aunque cada vez más se confunde a los refugiados con otros migrantes, la diferencia es, en principio, bastante clara. Los refugiados no deciden abandonar sus países, sino que son forzados a hacerlo por el temor a la persecución. En contraste, otros migrantes gozan de la protección de sus países de origen pero deciden dejarlo por su propia voluntad, por ejemplo, para mejorar su situación económica o a causa de lazos familiares.

1.3.2 Repatriados

Los repatriados son antiguos refugiados o personas desplazadas que regresan a su país o área de origen, ya sea espontáneamente o de forma organizada. Es crucial que regresen voluntariamente en condiciones seguras y dignas, por lo menos con un mínimo de seguridad física, legal y material.

1.3.3 Apátridas

Estos son hombres, mujeres y niños que no son considerados nacionales por ningún Estado. Como tales, están sin ninguna protección nacional efectiva y pueden ser discriminados al tratar de acceder a los derechos generalmente disponibles para los nacionales.

1.3.4 Los desplazados internos

Las personas desplazadas internas han sido forzadas a abandonar sus hogares como resultado de conflictos armados, violencia

interna, violaciones sistemáticas a los derechos humanos o desastres naturales o provocados por el ser humano y que están dentro del territorio de su propio país. El ACNUR sólo trabaja con desplazados internos en ciertas condiciones.

Más adelante se podrán encontrar más detalles acerca de estas categorías de personas de la competencia del ACNUR y el papel de éste en relación con cada una de ellas.

1.4 Trabajo en conjunto

1.4.1 Los Estados

Desde la perspectiva de que proteger a los refugiados es responsabilidad primordial de los Estados, la cooperación entre ellos y el ACNUR es esencial. Los gobiernos trabajan con el ACNUR en una serie de formas, tales como otorgando asilo de acuerdo con sus obligaciones internacionales y ofreciendo financiamiento para las operaciones del ACNUR alrededor del mundo. El ACNUR se asegura de que el Estado cumpla con sus compromisos de proteger a los refugiados, por ejemplo, dando seguimiento a las prácticas nacionales, interviniendo a favor de refugiados individuales cuando sea necesario y ayudando a los gobiernos a mejorar su capacidad de ofrecer asilo. En algunos países esto puede significar que el ACNUR evalúa las solicitudes individuales de asilo. El ACNUR también trabaja con organizaciones regionales intergubernamentales tales como la Unión Africana, la Unión Europea y la Organización de Estados Americanos para armonizar y mejorar las medidas de protección internacional en sus regiones.

La cooperación entre Estados también es vital para resolver los problemas de los refugiados, en especial cuando se produce un repentino y masivo desplazamiento de personas a través de las fronteras. La acción internacional puede reducir significativamente la carga enfrentada por los Estados limítrofes. Las iniciativas pueden incluir esfuerzos por resolver la crisis política en el país de origen de los refugiados, asistencia financiera y material para ayudar a los países de asilo y propuestas para reasentar a miembros de la población refugiada. El ACNUR juega un papel crítico en la movilización y coordinación de esas iniciativas internacionales por repartir la responsabilidad y la carga.

1.4.2 Los organismos de la Naciones Unidas

La necesidad de trabajar en conjunto va mucho más allá de la labor entre el ACNUR y los Estados. Aunque el ACNUR es la única agencia de la Naciones Unidas con un mandato específico relacionado con los refugiados en todo el mundo, por lo general

trabaja con una variedad de agencias de las Naciones Unidas. Estas incluyen a (aunque no se limitan a ellas):

- § **La Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH).** Coordina la asistencia de las Naciones Unidas en las crisis humanitarias que rebasan la capacidad y el mandato de una sola agencia, con frecuencia en situaciones de repatriados y de desplazados;
- § **Programa Mundial de Alimentos (PMA).** Brinda asistencia alimentaria de emergencia, incluyendo a los campamentos de refugiados;
- § **Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).** Promueve los derechos de los niños mediante programas que se concentran en la salud, nutrición, educación, capacitación y los servicios sociales de los niños y cuyas actividades con frecuencia complementan los esfuerzos del ACNUR a favor de los niños y las niñas refugiados;
- § **Organización Mundial de la Salud (OMS)** Dirige y coordina el trabajo mundial en salud y participa activamente en campañas de vacunación y salud reproductiva;
- § **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).** Coordina todas las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas, incluyendo la supervisión de actividades de desarrollo a largo plazo posteriores a una emergencia de refugiados. Asiste en la integración de los refugiados en los países de asilo o en su reintegración en el país de origen;
- § **Programa de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA (ONUSIDA).** Como el defensor de la acción global contra esta epidemia, encabeza las iniciativas para atender y apoyar a los afectados;
- § **Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).** Coordina la acción de las Naciones Unidas para los derechos humanos y responde a las violaciones severas de derechos humanos.

En años recientes se han hecho mayores esfuerzos por mejorar la coordinación entre las agencias de Naciones Unidas que trabajan en crisis humanitarias, mediante redes en el ámbito de las sedes (como el Comité Permanente Interagencial) y mediante la coordinación en el campo.

1.4.3 Organizaciones No Gubernamentales

También hay muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) que juegan un papel invaluable en el fortalecimiento de la protección internacional. De hecho, el Estatuto del ACNUR pide al Alto Comisionado establecer contactos con “organizaciones privadas”. Las ONG varían en tamaño, rango de actividades, fuentes de financiamiento y ámbito de operación geográfica. Más de 500 ONG trabajan con el ACNUR como agencias

implementadoras, por lo general distribuyendo asistencia material a los refugiados o ayudando a establecer y mantener campamentos de refugiados. De esta forma, con frecuencia están en una posición de primera para dar seguimiento y reportar violaciones a los derechos de los refugiados. Algunas ONG ofrecen asesoría y representación legal a los solicitantes de asilo y los visitan en los centros de detención, asisten a los refugiados reasentados y cabildean ante los gobiernos a favor de refugiados individuales o por mejoras en las políticas nacionales de asilo.

1.4.4 Otras Organizaciones

El ACNUR trabaja con el **Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)**, una agencia independiente que actúa para ayudar a todas las víctimas de guerra, incluyendo los conflictos internos, y para asegurar el respeto al derecho internacional humanitario. Esta rama del Derecho regula las formas de lucha en los conflictos, entre otras medidas, ofreciendo protección a los civiles. La organización también trabaja con la **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR)** que, por medio de las sociedades nacionales, brinda asistencia humanitaria a las personas afectadas por las emergencias y promueve el derecho internacional humanitario.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), una organización intergubernamental que ofrece servicios de migración, es otro socio importante en el trabajo del ACNUR, con frecuencia en el contexto de la repatriación voluntaria.

1.4.5 Refugiados y otras personas de la competencia del ACNUR

Los beneficiarios de la protección internacional siempre deben ser socios en esta empresa. Los refugiados y otras personas de la competencia del ACNUR entienden sus comunidades mejor que nadie. Es importante que ellos participen al decidir las necesidades de sus comunidades y en el diseño y ejecución de los programas. Todos los sectores de la población refugiada, incluyendo mujeres, niños y ancianos deben ser consultados e incluidos en todos los aspectos y fases de las actividades de protección y asistencia. Si los refugiados – hombres, mujeres y niños – participan activamente, hay más probabilidades de que confíen más en aquellos de quienes reciben asistencia y desarrollen un sentido de pertenencia respecto a los programas que se ejecutan.

Resumen

Protección internacional

La protección internacional puede ser definida como todas las actividades destinadas a asegurar el acceso igualitario y el disfrute de los derechos mujeres, hombres, niñas y niños de la competencia del ACNUR, de acuerdo con los instrumentos legales pertinentes, incluyendo el derecho internacional humanitario, los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados.

La protección internacional de los refugiados comienza por garantizar su admisión en un país de asilo seguro, el otorgamiento del asilo y asegurar el respeto de sus derechos humanos fundamentales, incluyendo el derecho a no ser regresado forzosamente a un país donde su seguridad o su supervivencia estén amenazadas (principio de no devolución, o *non-refoulement*). Termina sólo con la obtención de una solución duradera.

Responsabilidad de la protección internacional

Los gobiernos son los responsables principales de brindar protección internacional a los refugiados en su territorio.

El ACNUR también tiene el mandato de brindar protección internacional a los refugiados y otras personas de su competencia.

Refugiados

El ACNUR trabaja con los gobiernos y otros socios, tales como las ONG, para asegurar que los refugiados y otras personas de su competencia:

- § Reciban protección internacional;
- § Obtengan asistencia humanitaria;
- § Alcancen una solución permanente a sus dificultades.

Personas de la competencia del ACNUR

Además de los refugiados y solicitantes de asilo, el ACNUR también juega un papel en la protección y la asistencia a:

- § Los repatriados;
- § Los apátridas;
- § Los desplazados internos.

Lecturas adicionales

La situación de los refugiados en el mundo, ACNUR, ICARIA Editorial, 2003.

Los refugiados en cifras, ACNUR, 2003.

Protegiendo a los refugiados. Preguntas y respuestas, ACNUR, 2003.

The Convention at 50: The Way Ahead for Refugee Protection (Forced Migration Review, No. 10), Erika Feller, abril 2001.

Nota sobre la Protección Internacional, editada anualmente por el ACNUR como una revisión de los desafíos y acciones al brindar protección internacional.

Ejercicios

- 1** ¿En cuál de los siguientes instrumentos se encuentra el mandato del ACNUR?
 - a** En la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.
 - b** En el Estatuto del ACNUR.
 - c** En la Carta de las Naciones Unidas.
 - d** En las conclusiones del Comité Ejecutivo.
- 2** ¿Cuál de los siguientes grupos de personas nunca estaría bajo el mandato del ACNUR?
 - a** Apátridas.
 - b** Desplazados internos.
 - c** Refugiados palestinos.
 - d** Migrantes en busca de mejores oportunidades económicas.
- 3** ¿Cuál de las siguientes afirmaciones acerca del Comité Ejecutivo es correcta?
 - a** Sus miembros deben ser signatarios de la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967.
 - b** El Comité supervisa el trabajo cotidiano del ACNUR.
 - c** Se reúne mensualmente.
 - d** Asesora al Alto Comisionado sobre las funciones de protección del ACNUR.
- 4** Garantizar que las iniciativas regionales sobre asilo sean consistentes con los estándares internacionales, es un desafío encarado por aquellos que participan en la protección internacional. *¿Cierto o falso?*
- 5** Todos los Estados tienen la responsabilidad de la protección internacional de los refugiados en su territorio. *¿Cierto o falso?*
- 6** ¿Cuáles de las siguientes son personas de las que se ocupa el ACNUR?
 - a** Refugiados, solicitantes de asilo, repatriados, apátridas y desplazados internos.
 - b** Repatriados, apátridas y desplazados internos.
 - c** Solo refugiados.
 - d** Cualquier persona que busque ayuda del ACNUR.
- 7** Las personas de la competencia del ACNUR se encuentran todas fuera del país de su nacionalidad o de su habitual residencia. *¿Cierto o falso?*
- 8** ¿Cuál de las siguientes es la respuesta apropiada para una crisis de refugiados?
 - a** El principal actor es el gobierno del país de asilo, asistido por el ACNUR, otros organismos de las Naciones Unidas y las ONG, según sea adecuado.

- b** El ACNUR está a cargo de la respuesta, consultando y haciendo partícipe al país de asilo, si es conveniente.
 - c** Ningún gobierno u organismo tiene una responsabilidad especial, todas las iniciativas son completamente discrecionales.
 - d** El Comité Ejecutivo del ACNUR decide cómo dividir las responsabilidades entre varios actores, incluyendo el gobierno del país de asilo.
- 9** El ACNUR es la única agencia que trabaja directamente con los refugiados. *¿Cierto o falso?*
- 10** Considerando la situación en su país, ¿cuál de los actuales desafíos globales a la protección internacional siente usted que tendrán un especial impacto en su trabajo?

Respuestas a los ejercicios del Capítulo 1

- 1 **b** El Estatuto fue el primer instrumento en establecer las funciones del ACNUR y sigue siendo la fuente de su mandato fundamental.
- 2 **d** El ACNUR tiene un mandato para los apátridas y desplazados internos de acuerdo con varias resoluciones de la Asamblea General. Como resultado de su mandato general para los refugiados de acuerdo con el Estatuto, tiene un mandato para los refugiados palestinos que no están bajo la responsabilidad de la UNRWA.
- 3 **d** El comité Ejecutivo está compuesto por Estados miembros de la Naciones Unidas con un interés en la protección internacional, no tienen que ser signatarios de la Convención de 1951 ni del Protocolo de 1967. Se reúne en una sesión plenaria una vez al año y su papel incluye asesorar al Alto Comisionado en sus labores de protección, pero no supervisa el día a día de las operaciones.
- 4 **Cierto** Los intentos de mejorar la protección internacional en el ámbito regional deben cumplir con los estándares internacionales.
- 5 **Cierto** Todos los Estados tienen una responsabilidad por la protección internacional como resultado del derecho internacional consuetudinario. Habrá obligaciones adicionales si el Estado es signatario de un tratado relacionado con los refugiados, tal como la Convención de 1951.
- 6 **a** El Estatuto del ACNUR más las resoluciones de la Asamblea General y del ECOSOC definen las personas de la competencia organización. En el tanto en que los solicitantes de asilo pueden calificar como refugiados, son personas de las cuales se ocupa el ACNUR.
- 7 **Falso** Las personas desplazadas internas nunca están fuera del país de su nacionalidad o de residencia habitual. De otra forma, serían desplazados externos, no internos. Los apátridas, por su lado, pueden estar dentro de su país de residencia habitual.
- 8 **a** La responsabilidad primordial en una crisis de refugiados descansa en el gobierno del país en cuyo territorio están los refugiados. Esto es así porque la principal responsabilidad de la protección internacional descansa en los Estados, no en el ACNUR ni en ninguna otra organización.
- 9 **Falso** Aunque el ACNUR es la única agencia internacional con un mandato específico con relación a los refugiados, una variedad de agencias juegan un papel en la asistencia de estas personas y trabajan en conjunto con el ACNUR. Por ejemplo, el Programa Mundial de Alimentos, que brinda asistencia alimenticia de emergencia, con frecuencia lleva comida a los campamentos de refugiados. Otras agencias de la Naciones Unidas que también participan en el trabajo con los refugiados se encuentran en la lista de “Organismos de la Naciones Unidas” en este capítulo.

- 10 Considere qué factores descritos en el subtítulo “El ambiente actual” se aplican al país donde usted está trabajando. Por ejemplo:
- § ¿Tiene el país antecedentes de haber acogido a grandes cantidades de refugiados anteriormente?
 - § De ser así, ¿hay preocupación por la escasez recursos?
 - § ¿Cuál es la actitud del público en general y de los partidos políticos hacia los solicitantes de asilo y los refugiados?
 - § ¿Hay una tradición de refugiados que se hayan integrado exitosamente a la sociedad o se hace énfasis en que regresen a casa tan pronto como sea posible?
 - § ¿Tiene el país legislación sobre refugiados?
 - § De ser así, ¿hasta qué punto es acorde con la Convención de 1951 y con otros instrumentos importantes sobre refugiados?
 - § ¿Tiene el país instituciones en funcionamiento para determinar la condición de los refugiados?
 - § Si es así, ¿hasta qué punto están sus operaciones en concordancia con las normas internacionales?

Capítulo 2

El marco normativo para la protección internacional y su aplicación



Objetivos clave

Entender la trascendencia de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

Identificar otras fuentes importantes del derecho internacional de los refugiados.

Considerar cómo el derecho internacional de los derechos humanos y sus mecanismos de aplicación amplían la protección de los refugiados.

Reflexionar sobre la importancia de otras ramas relevantes del derecho internacional.

Descubrir cómo aplican los Estados sus obligaciones hacia los refugiados.

Estar concientes de cómo se desarrollan la política y la práctica hacia los refugiados en el ámbito internacional.

Este capítulo examina el papel del derecho internacional de los refugiados, en especial la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, en la protección de los refugiados. También se discuten otras áreas importantes del derecho internacional, como el derecho de los derechos humanos, el derecho humanitario, así como las resoluciones del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas y la forma en que los países practican sus obligaciones de acuerdo con el derecho internacional. El capítulo concluye con una sección sobre cómo se desarrollan las políticas y prácticas sobre refugiados a nivel internacional.

2.1 Marco normativo

El marco legal en el que se basa la protección de los refugiados está compuesto por el derecho internacional de los refugiados, el derecho internacional de los derechos humanos y, en ciertas circunstancias, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional penal. A su vez, cada una de estas ramas del Derecho está integrada por uno o más de los siguientes componentes:

- § **Tratados.** Estos son acuerdos de cumplimiento obligatorio entre los Estados que pueden estar abiertos a todos los países (universales) o confinados a unos pocos Estados específicos con un interés compartido (por lo general, regional). Un tratado no es de cumplimiento obligatorio para un Estado a menos que el Estado haya decidido acceder a él o ratificarlo y, por lo tanto, ser parte de él;
- § **Derecho internacional consuetudinario.** Consiste en las prácticas de los Estados que han sido tan firmemente establecidas que se han convertido en normas legales de cumplimiento obligatorio. Se considera que todos los países están obligados por el derecho internacional consuetudinario;
- § **Principios generales del derecho.** En situaciones en las que ni un tratado ni la costumbre cubren un tema en particular, se pueden aplicar principios que se consideran comunes a los sistemas legales más importantes en el mundo;
- § **Decisiones judiciales,** tomadas por los tribunales superiores de los Estados y la doctrina y **opiniones de respetados académicos.** Estas decisiones y opiniones ayudan en la interpretación del derecho internacional.

Según se acordó en la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* (1969), cuando los Estados interpretan el alcance de sus obligaciones en concordancia con un tratado, deben hacerlo de buena fe, de acuerdo con el significado común de los términos usados y a la luz del objeto y fin del tratado. Al arribar a sus interpretaciones, los Estados pueden examinar el contexto prevaleciente en el cual sus obligaciones van a ser ejercidas, cualquier acuerdo subsiguiente y sus propias prácticas nacionales.

También hay una serie de instrumentos, conclusiones y recomendaciones que reflejan los compromisos políticos, más que legales, de los Estados que, sin embargo, influyen sobre el marco general legal de la protección de los refugiados. Se les conoce como instrumentos no vinculantes o por el término en inglés “soft law”. En algunas situaciones específicas, las resoluciones de cumplimiento obligatorio adoptadas por el Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas, en concordancia con el Capítulo VII de la *Carta de las Naciones Unidas*, también pueden formar parte del marco legal para la protección internacional.

2.2 Derecho internacional de los refugiados

La base del derecho internacional de los refugiados es la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, únicos tratados universales que definen un régimen legal específico para las personas que requieren de protección internacional. Estos instrumentos han demostrado ser extremadamente fuertes y adaptables, de cara a los grandes cambios en los movimientos de refugiados durante la última mitad del siglo pasado.

2.2.1 Tratado universales

2.2.1.1 La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951

La Convención de 1951 es el punto de partida para cualquier discusión acerca del derecho internacional de los refugiados. Es uno de los dos instrumentos universales de refugiados. El segundo es el Protocolo de 1967. La Convención fue un instrumento pionero en muchos sentidos, y más significativamente porque por primera vez en el derecho internacional ofreció una definición general de refugiado.

El **principio de no devolución** (*non-refoulement*), que prohíbe el retorno de refugiados en cualquier forma a países o territorios donde su vida o su libertad pueden estar amenazadas a causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política, es la piedra angular de la protección internacional. Está plasmado en el Artículo 33 (1) de la Convención de 1951. Las únicas excepciones posibles al principio de no devolución (*non-refoulement*) están expresadas en el Artículo 33 (2) de la Convención, que pueden ser aplicadas si un refugiado constituye una amenaza a la seguridad nacional del país donde esté viviendo, o habiendo sido convicto de un delito especialmente grave, constituye un peligro para esa comunidad. De acuerdo con el derecho de los derechos humanos, discutido más adelante, *nunca* se permite la devolución si expone al individuo afectado al peligro de tortura, tratamiento o castigo inhumano o degradante. El Artículo 33 de la Convención de 1951 también se aplica a los solicitantes de

asilo en la frontera o en el país de asilo hasta que su estatuto haya sido determinado.

La Convención de 1951 también declara que:

- § La protección se debe extender a todos los refugiados, sin discriminación;
- § Se deben observar unas mínimas normas de tratamiento en relación a los refugiados, quienes, por su parte, tienen ciertos deberes hacia los Estados que les acogen;
- § La expulsión de un refugiado de un país de asilo es de tal gravedad que sólo debería producirse en circunstancias excepcionales con base en razones de seguridad nacional u otros riesgos para el orden público;
- § Como la concesión del asilo puede implicar una carga indebida para ciertos Estados, sólo se pueden alcanzar soluciones satisfactorias por medio de la cooperación internacional;
- § Proteger a los refugiados es un gesto humanitario y de esta forma, la concesión del asilo no debería causar tensión entre los Estados;
- § Los Estados deben cooperar con el ACNUR en el ejercicio de sus funciones y facilitarle su tarea de supervisar la correcta aplicación de la Convención.

Como ya se mencionó en el Capítulo 1, la Convención fue redactada en respuesta a los problemas de los refugiados que existían en la Europa de post guerra. Como tal, hay dos limitaciones importantes en su aplicación. Primera, aunque la definición de refugiados es genérica, sólo se refiere a las personas que dejaron sus países de origen como resultado de eventos que tuvieron lugar antes de 1951. Segundo, los Estados parte de la Convención tienen la opción de restringir su aplicación a los refugiados que se encuentran sólo en Europa.

2.2.1.2 El Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967

El Protocolo de 1967 reconoce la aplicabilidad de la Convención de 1951 a los movimientos de contemporáneos refugiados. El Protocolo es un instrumento independiente al cual los Estados pueden acceder sin ser parte de la Convención de 1951, aunque esto rara vez ocurre. Los Estados parte del Protocolo acuerdan aplicar las disposiciones de la Convención a los refugiados que cumplan con la definición de la Convención, pero sin las limitaciones geográficas o temporales de la Convención.

Al convertirse en partes de la Convención o del Protocolo, los Estados pueden mencionar expresamente que no aplicarán ciertos artículos de la Convención, o que sólo los aplicarán con modificaciones. Estas reservas, sin embargo, no pueden hacerse con relación a disposiciones clave incluyendo el artículo 1 (la

definición de refugiado), el artículo 3 (no discriminación basada en raza, religión o país de origen) y el artículo 33 (no devolución). Estas son medidas que deben aceptar todos los Estados parte de la Convención o el Protocolo.

2.2.2 Tratados regionales

2.2.2.1 La Convención de la OUA por la que se regulan los problemas específicos de los refugiados en África de 1969

Esta Convención fue adoptada en 1969 por los Estados miembros de la Organización de la Unidad Africana (la actual Unión Africana). Este tratado regional complementa la Convención de 1951 con una definición más amplia de refugiado, una obligación positiva de hacer los mejores esfuerzos para otorgar asilo, disposiciones sobre soluciones duraderas y medidas para prohibir las actividades subversivas por parte de los refugiados.

2.2.2.2 Instrumentos de la Unión Europea

Desde mediados de la década de 1980, los Estados miembros de la Unión Europea (UE) han buscado armonizar sus políticas y prácticas en materia de asilo. Al principio, la coordinación tomó la forma de iniciativas políticas sin cumplimiento obligatorio. Desde 1999, sin embargo, los gobiernos de la UE han trabajado para establecer un Sistema de Asilo Común Europeo basado en la aplicación plena e inclusiva de la Convención de 1951.

Para mayo de 2004, cuando 10 nuevos países se unieron a los 15 miembros existentes de la UE, se habían alcanzado acuerdos sobre las estructuras más importantes del Sistema de Asilo Común Europeo. Estos incluyeron acuerdos en temas tales como:

- § Protección temporal;
- § Normas mínimas para la recepción de solicitantes de asilo;
- § Una regulación que determine el Estado miembro responsable de examinar las solicitudes de asilo (en reemplazo de la Convención de Dublín de 1990 sobre este tema);
- § Un sistema para comparar las huellas digitales de los solicitantes de asilo (conocido como Eurodac, que ha estado en operación desde enero de 2003);
- § La directiva de “Calificación” que define el concepto de refugiado y protección subsidiaria o complementaria, y así determina unas normas mínimas para aquellos que califican para la protección internacional;
- § La directiva de “Procedimientos” que define unas normas mínimas comunes para los procedimientos de determinación de la condición de refugiado.

La aprobación de esas medidas clave, que establecen unas normas de procedimiento mínimas, marca el fin de la primera fase en el establecimiento del Sistema de Asilo Común Europeo. La segunda fase implicará trasladar esos principios a la legislación nacional y armonizar las prácticas entre los Estados miembros.

2.2.3 El derecho internacional consuetudinario

El principio de no devolución (*non-refoulement*) es parte del derecho internacional consuetudinario. Así, todos los países están legalmente obligados por la prohibición de regresar a los refugiados, en cualquier forma, a países o territorios donde su vida o su libertad puedan estar amenazadas a causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política. Esto es de particular importancia para los Estados que no son parte de la Convención de 1951 ni del Protocolo de 1967 (Ver más adelante en 2.3.3 la amplitud de este concepto en el contexto del derecho internacional consuetudinario de los derechos humanos).

2.2.4 Las decisiones judiciales y la doctrina

Como sucede con cualquier norma jurídica, las disposiciones de los tratados clave y la amplitud de los principios del derecho internacional consuetudinario, están abiertos a interpretación. Al tratar de establecer un entendimiento común de las normas en cuestión, con frecuencia es útil examinar las sentencias de los tribunales superiores de los Estados sobre los asuntos legales relevantes. Para determinar el contenido del derecho internacional de los refugiados, es importante, por tanto, considerar la opinión de las cortes que tienen amplia experiencia en supervisar la aplicación de las obligaciones acordes con el derecho internacional de los refugiados. Al determinar las obligaciones legales de los Estados hacia los refugiados, los tribunales con frecuencia se han referido a instrumentos no vinculantes (“soft law”), tales como las conclusiones del Comité Ejecutivo, el *Manual de procedimientos y criterios para la determinación de la condición de refugiado* del ACNUR y otros documentos sobre políticas en materia de refugiados, incluyendo las directrices de protección del ACNUR.

La perspectiva de renombrados académicos en el campo del derecho internacional de los refugiados, en especial de aquellos que han investigado cómo se aplican en la práctica las obligaciones internacionales, también pueden ayudar a aclarar el marco legal para la protección internacional.

2.2.5 Instrumentos no vinculantes (“soft law”)

Los instrumentos no vinculantes (“soft law”) reflejan compromisos políticos de los Estados, más que obligaciones jurídicas. Aunque no

son de cumplimiento obligatorio, representan la perspectiva de los Estados y son muy influyentes en la protección de los refugiados. Ellos también muestran cómo está evolucionando el derecho. En el ámbito universal, las declaraciones políticas más notables son:

- § *La Declaración de los Estados partes de la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967 (2001)* que reafirma la relevancia de la Convención de 1951 para la protección internacional; reconoce que el principio de no devolución (*non-refoulement*) forma parte del derecho internacional consuetudinario y compromete a los Estados a ofrecer mejor protección a los refugiados, dentro del marco de la solidaridad internacional y la repartición de la carga;
- § *La Declaración de Asilo Territorial (1967)* adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas la cual refleja el consenso internacional de que el otorgamiento de asilo es un acto pacífico y humanitario, y no debe ser considerado como inamistoso por otros Estados y anota que la responsabilidad de evaluar las solicitudes de asilo descansa en el país al cual el individuo fue en busca de seguridad;
- § *Conclusiones del Comité Ejecutivo (ExCom) sobre la protección internacional*, son adoptadas anualmente por consenso y desarrollan las normas y principios que rigen la protección internacional. Las conclusiones cubren una amplia variedad de temas de protección, incluyendo materias no previstas en profundidad por el derecho internacional, tales como la repatriación voluntaria, las respuestas a crisis masivas de refugiados y el mantenimiento del carácter civil y humanitario del asilo. Dado que las conclusiones del ExCom representan las perspectivas de más de 50 Estados, incluyendo algunos que no son parte de la Convención de 1951 ni del Protocolo de 1967, forman una parte integral del marco de la protección internacional e influyen tanto en las políticas nacionales como en las operaciones del ACNUR.

Hay dos instrumentos regionales de particular importancia para la protección de los refugiados:

- § *La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984)* adoptada por representantes de gobierno, distinguidos académicos y juristas de la región, al final de la crisis de refugiados que afectó Centroamérica en la década de 1980. Al igual que la Convención de Refugiados de la OUA, esta Declaración incluye la definición de refugiado de la Convención de 1951 y la complementa con una definición más amplia de refugiado. También establece recomendaciones para brindar tratamiento humanitario y soluciones duraderas a los refugiados. Aunque la declaración no es legalmente vinculante, ha recibido el respaldo, en repetidas ocasiones, de los Estados de Centro América y Latinoamérica. Su definición ampliada de refugiado ha sido

incorporada en la legislación de casi todos los países de la región de Centroamérica y el Caribe (con una excepción), así como en otros países de América Latina. De hecho, su importancia como instrumento de protección regional ha sido reconocida en numerosas resoluciones de la Asamblea General de la Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos;

§ *Los Principios de Bangkok sobre el Estatuto y el Tratamiento de Refugiados* (1966, actualizados en 2001), que fueron adoptados por algunos Estados de Asia, el Medio Oriente y África. Estos principios son significativos en el tanto que reflejan la perspectiva de muchos Estados que han tenido una amplia experiencia concediendo asilo, incluyendo algunos Estados que no son parte de la Convención de 1951 ni el Protocolo de 1967. Al igual que la Convención de la OUA y la Declaración de Cartagena, los Principios incorporan una definición de refugiado que es más amplia que la que se encuentra en la Convención de 1951.

2.3 El derecho internacional de los derechos humanos

Al buscar asegurar un tratamiento humanitario para un grupo de personas especialmente vulnerable, el derecho internacional de los refugiados está íntimamente relacionado con el derecho internacional de los derechos humanos, que se concentra en preservar la dignidad y el bienestar de los individuos. Ambas ramas del derecho son **complementarias**; y cada vez más los principios de derechos humanos han sido aplicados para elevar la protección de los refugiados:

- § En términos de **los derechos** que tienen los refugiados y solicitantes de asilo en concordancia con el derecho internacional de los derechos humanos en el país de asilo;
- § En el tanto en que los mecanismos internacionales de **supervisión** de la correcta aplicación del derecho internacional de los derechos humanos pueden ser utilizados, por y a favor de, hombres, mujeres y niños refugiados;
- § En la manera en que el derecho internacional de los derechos humanos **influye** en la política del ACNUR, por ejemplo, para establecer normas del debido proceso, condiciones de detención, equidad de género y derechos de los niños.

El marco integral de la protección internacional está basado en conceptos de derechos humanos. Dicho marco se propone ayudar a aquellas personas que se han visto forzados a abandonar sus países porque sus derechos han sido violados. En especial, la noción de persecución, elemento esencial de la definición de refugiado de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, por lo general se interpreta en concordancia con normas de los derechos humanos. Es vital, por lo tanto, conocer el derecho internacional de los

derechos humanos con el fin de garantizar la protección internacional de los refugiados y otras personas de la competencia del ACNUR.

En consideración a que las normas de derechos humanos se aplican a todos incluidos los refugiados, independientemente de su situación legal, constituyen un estándar útil para evaluar la calidad del tratamiento que ofrecen los países de asilo a los refugiados y a los solicitantes de asilo en sus territorios. Esto es particularmente importante cuando los Estados no son parte de ninguno de los tratados de refugiados (la Convención de 1951, el Protocolo de 1967 o la Convención de la OUA).

La prohibición, bajo el derecho consuetudinario y los tratados internacionales de derechos humanos, de regresar a una persona a un territorio donde corra el riesgo de sufrir tortura, trato o castigo cruel, inhumano o degradante, refuerza el principio de no devolución (*non-refoulement*) del derecho de los refugiados. Al hacerlo, ofrece otra vía legal para garantizar la protección de los refugiados por medio de mecanismos internacionales de peticiones individuales que no están previstos por la Convención de 1951 ni el Protocolo de 1967. Tanto el Comité de Derechos Humanos como el Comité contra la Tortura, por ejemplo, han evitado la expulsión de individuos que puedan encarar un riesgo sustancial de tortura. De forma similar, en el ámbito regional el Tribunal Europeo de Derechos Humanos puede ordenar a un país bajo su jurisdicción para que no expulse a un solicitante de asilo a un país donde puede estar en riesgo de tortura o cualquier otra violación a la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1950). La Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene poderes similares con relación a la prohibición de la tortura de acuerdo con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).

La promoción de los derechos humanos también es importante para alcanzar soluciones a las crisis de refugiados. Son imperativos los esfuerzos para mejorar la situación de los derechos humanos en un país que genera refugiados si ha de haber perspectivas de repatriación voluntaria y reintegración sostenible.

Así, los principios de derechos humanos son aplicables a todas las fases del ciclo de desplazamiento:

- § Las causas del desplazamiento;
- § La determinación de la elegibilidad para la protección internacional;
- § Garantizar las normas adecuadas de tratamiento en el país de asilo;
- § Asegurar que las soluciones sean duraderas.

El ACNUR valora sumamente el trabajo conjunto con una variedad de actores de derechos humanos, incluyendo la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos, otras instituciones y organismos internacionales y regionales de derechos humanos, así como ONGs.

2.3.1 Instrumentos universales

La proclama fundadora de los derechos humanos, y uno de los más famosos instrumentos internacionales, es la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948). Esta histórica iniciativa, adoptada al final de la Segunda Guerra Mundial, sirvió de voz al deseo de la comunidad internacional de promover el respeto universal por la dignidad y las libertades fundamentales de todos los miembros de la raza humana. Aunque la Declaración fue adoptada como una declaración de intenciones políticas, en lugar de un tratado de cumplimiento obligatorio, es, sin embargo, de gran trascendencia por ser una expresión de los derechos que debe disfrutar cada individuo. Desde que la Declaración fue adoptada, muchos de sus principios han sido reiterados en tratados jurídicamente vinculantes, mientras que algunos han alcanzado la condición de derecho internacional consuetudinario.

Algunas de las disposiciones clave de la Declaración incluyen:

“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.”

(Del Artículo 1)

“Toda persona tiene las libertades y derechos proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.”

(Del Artículo 2)

“Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.”

(Del Artículo 3)

El Artículo 14 (1) es de particular atención para los refugiados. Reza lo siguiente:

“En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.”

En 1966, los Estados aceptaron una obligación jurídica, más que política o moral, de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales. Esta obligación fue codificada en dos tratados internacionales: el *Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos* y el *Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y*

Culturales. Ambos instrumentos entraron en vigor en 1976. Junto con la Declaración Universal y los dos Protocolos Facultativos al Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos, estos instrumentos son conocidos colectivamente como la Carta Internacional de los Derechos Humanos.

Otros importantes instrumentos de derechos humanos incluyen:

- § *La Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación racial* (1965);
- § *La Convención de las Naciones Unidas para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (1979);
- § *La Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes* (1984);
- § *La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño* (1989);
- § *La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* (1990).

Algunos derechos humanos tales como el derecho a la vida o el derecho a la libertad de tortura o trato o castigo cruel, inhumano o degradante, nunca pueden ser legítimamente restringidos. En el artículo 4 (2) del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos se encuentra la lista de estos derechos los cuales deben ser protegidos en todo momento y en todas las circunstancias, incluyendo en situaciones de emergencia pública. Se les refiere comúnmente como **los derechos inderogables**.

2.3.2 Tratados regionales

El desarrollo del derecho de los derechos humanos ha sido fortalecido por la creación de instrumentos regionales y mecanismos de supervisión. El primero de éstos fue la *Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales* (1950), al cual se le han añadido varios protocolos adicionales. Fue seguida por la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (1969) y la *Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos* (1981). Otros tratados regionales incluyen la *Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura* (1985), la *Convención Europea para la prevención de la tortura y tratos inhumanos o degradantes* (1987) y la *Carta Africana de los Derechos y el Bienestar del Niño* (1990).

2.3.3 El derecho internacional consuetudinario

Varios principios del derecho de los derechos humanos son parte del derecho internacional consuetudinario. En relación con la protección de los refugiados, una regla clave del derecho consuetudinario es la **prohibición de regresar a cualquier persona al riesgo de tortura** o tratamiento o castigo cruel, inhumano o

degradante (Ver en 2.2.3 la dimensión de este concepto en el contexto de derecho internacional de los refugiados).

2.3.4 Mecanismos de derechos humanos

Junto con la adopción de los instrumentos descritos anteriormente, se han establecido varios órganos para supervisar la aplicación de las obligaciones en materia de derechos humanos y para investigar sus supuestas violaciones.

2.3.4.1 Instituciones universales

En el marco del sistema de Naciones Unidas, existe una compleja colección de órganos para dar seguimiento a la protección de los derechos humanos, cada uno con un mandato único. Estos órganos fueron creados por el Consejo Económico y Social de la Naciones Unidas (ECOSOC) o por tratados universales específicos de derechos humanos.

Los **dos órganos del ECOSOC** son:

- § **La Comisión de Derechos Humanos**, que está compuesta por 53 Estados miembros electos por un período de tres años. La Comisión se reúne anualmente para discutir temas relacionados con los derechos humanos en cualquier parte del mundo. La Comisión establece el mandato de los Relatores Especiales (expertos que actúan de manera independiente de cualquier gobierno) y de los Grupos de Trabajo para investigar asuntos de derechos humanos en cualquier parte del mundo, ya sea relacionado con un país en concreto o un tema más general. Cuando hay una amenaza de devolución, el caso puede presentarse ante el Relator Especial sobre la Tortura, Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias o ante el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas, cualquiera de los cuales puede hacer un llamamiento urgente ante el gobierno en cuestión. Para ayudarse en su trabajo, la Comisión estableció una serie de órganos subsidiarios, incluyendo la **Subcomisión sobre la promoción y protección de los Derechos Humanos** (anteriormente llamada Subcomisión sobre la prevención de la discriminación y la protección de las minorías). Esta subcomisión revisa las denuncias acerca de violaciones masivas a los derechos humanos y decide si se deben presentar ante un Grupo de Trabajo de la Comisión (el llamado “procedimiento 1503”);
- § **La Comisión sobre la Situación de la Mujer**, promueve la igualdad de derechos para las mujeres y está compuesta por representantes de 32 Estados miembros, elegidos por períodos de cuatro años. Se reúne cada dos años para preparar recomendaciones para el ECOSOC.

Existen siete **órganos de tratados**, cada uno relacionado con un tratado particular de derechos humanos. Estos comités están compuestos por expertos que trabajan a título personal, elegidos por los Estados partes (con la excepción del Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyos expertos son seleccionados por miembros del ECOSOC). A diferencia de las comisiones del ECOSOC mencionadas anteriormente, el mandato de estos comités sólo cubre a los Estados que son parte del tratado en cuestión. Los comités examinan los informes periódicos de los Estados partes relativos a sus esfuerzos por cumplir con sus obligaciones del tratado. Luego, los comités expiden comentarios y recomendaciones con mejoras, conocidos como Observaciones Finales. El Comité también puede expedir un Comentario General sobre asuntos temáticos. Estos organismos pueden también, en ciertas circunstancias, examinar denuncias sobre violaciones a los derechos humanos cometidas contra individuos. Al hacerlo, pueden solicitarle al Estado en cuestión que suspenda cualquier medida de deportación contra el denunciante, hasta que el Comité no tome su decisión final. Los Comités son:

- § **Comité de Derechos Humanos** (*Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos*);
- § **Comité contra la Tortura** (*Convención de la Naciones Unidas contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes*);
- § **Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (*Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*);
- § **Comité para la eliminación de la Discriminación Racial** (*Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación racial*);
- § **Comité para la eliminación de la Discriminación contra la Mujer** (*Convención de las Naciones Unidas para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*);
- § **Comité de los Derechos del Niño** (*Convención de la Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño*);
- § **Comité para la Protección de los Derechos de todos los trabajadores emigrantes y sus familiares** (*Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*).

2.3.4.2 Instituciones regionales

Los tratados regionales de derechos humanos mencionados anteriormente también han establecido órganos para dar seguimiento a su aplicación y para investigar las violaciones a los derechos humanos. El primero de tales órganos en ser creado fue el **Tribunal Europeo de Derechos Humanos**, que se relaciona con la Convención Europea sobre Derechos Humanos. Otros órganos regionales incluyen:

- § La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos;

- § La Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos y la Corte Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos;
- § El Comité Europeo para la Prevención de la Tortura.

Cada uno de estos órganos tiene la autoridad de solicitarle a los Estados abstenerse de emprender una acción, por ejemplo, de expulsar a refugiados o solicitantes de asilo si esto fuera a causar un daño irreparable a la persona afectada.

2.4 El derecho internacional humanitario

Esta rama del derecho internacional, que precede tanto al derecho de los derechos humanos como al derecho de los refugiados busca proteger durante el conflicto armado a las personas que no toman parte en las hostilidades o a las que ya no lo hacen, así como regular o, en su lugar, restringir los medios y métodos de la guerra. Resulta significativo en la protección de los refugiados en el tanto en que los refugiados son cada vez más blanco de guerra. Sus instrumentos principales son los cuatro *Convenios de Ginebra* de 1949 y sus dos *Protocolos Adicionales* de 1977. Todos los Convenios de Ginebra se ocupan de conflictos armados internacionales, excepto el artículo 3 que es común a los cuatro convenios y se relaciona con los conflictos armados no internacionales (por ejemplo, guerras civiles). El Protocolo Adicional I se refiere solamente a los conflictos internacionales; el Protocolo Adicional II se concentra en los conflictos armados no internacionales. Actualmente, la mayoría de los conflictos en el mundo ocurren dentro de las fronteras de un país y, como tales, están sujetos a menos restricciones legales que aquellos que ocurren entre naciones.

En principio, los refugiados atrapados en un conflicto armado internacional se encuentran dentro de la categoría de “personas protegidas”, lo que significa que están cubiertos por todas las disposiciones del Cuarto Convenio de Ginebra y el Protocolo Adicional I. Durante los conflictos armados no internacionales, los refugiados están automáticamente protegidos pues ellos son, por definición, “civiles que no toman parte activa en las hostilidades”. Los refugiados se pueden beneficiar, en particular, de las siguientes disposiciones:

- § *El artículo 3 común de los Convenios de Ginebra* detalla la protección mínima que las partes en conflicto deben conceder a las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidas las personas que han depuesto las armas, en un conflicto armado no internacional. Esto incluye protección contra actos de violencia, en particular homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, las torturas, los tratos crueles, humillantes y degradantes, la prohibición de la toma de rehenes

y el requisito de un juicio justo antes de la imposición de cualquier castigo;

- § El *cuarto Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra* se refiere en particular a la protección de los civiles contra ciertas consecuencias de los conflictos armados. Entre sus disposiciones clave están las que prohíben el uso de civiles como escudos humanos, el castigo colectivo de civiles, medidas destinadas a atemorizar o aterrorizar a la población civil, el saqueo y las represalias contra civiles. Otras medidas se refieren al establecimiento de zonas neutrales, lo que podría ser un asentamiento de refugiados, y la reunificación de las familias dispersadas, así como la prohibición de tratar a los refugiados como enemigos extranjeros con base exclusivamente en que tienen la nacionalidad de la potencia enemiga;
- § El *Protocolo I* establece que las guerras de liberación nacional deben ser tratadas como conflictos de carácter internacional y refuerza la regla de que las partes beligerantes deben distinguir entre objetivos militares, por un lado, y civiles y objetos civiles, por el otro. Así mismo fortalece las protecciones de los Convenios de Ginebra ordenando, por ejemplo, que los civiles no serán considerados blancos intencionales de acciones militares o de ataques indiscriminados, y que a los civiles se les debe brindar asistencia imparcial de parte de agencias humanitarias, sujeto al acuerdo de las partes involucradas;
- § El *Protocolo Adicional II* extiende a los conflictos armados no internacionales las principales normas del Protocolo I relativas a la protección de los civiles contra los efectos de las hostilidades. Por lo tanto, expande la protección más allá de lo expresado por el artículo 3 común. El desplazamiento de la población civil sólo puede ser ordenado en razón de su seguridad o por razones militares imperativas, y si se han tomado todas las medidas posibles para asegurar que será recibida en condiciones satisfactorias.

Como se mencionó anteriormente, ciertos derechos humanos son inderogables. El derecho internacional de los derechos humanos reconoce que hay circunstancias que pueden justificar las restricciones sobre ciertos derechos y libertades. Así, muchos derechos reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos (pero no todos) se pueden suspender durante un periodo de conflicto armado. Si eso sucede, el derecho internacional humanitario, que se aplica sólo en situaciones de conflicto armado, está destinado a asegurar que sea respetada la dignidad humana. Una vez que una persona huye del conflicto y alcanza un país neutral, se aplican entonces el derecho de los refugiados y el derecho de los derechos humanos en su integridad (el artículo 9 de la Convención sobre refugiados de 1951 confirma que el derecho de los refugiados se continúa aplicando durante el conflicto armado, aunque con algunas posibles derogaciones).

2.5 Derecho internacional penal

Los desarrollos en el Derecho internacional penal tienen cada vez más impacto en la protección de las niñas, niños, mujeres y hombres de la competencia del ACNUR. Los pronunciamientos de los Tribunales Penales Internacionales para la antigua Yugoslavia y Ruanda, que se concentraron en la responsabilidad individual de delitos tales como los delitos de guerra y delitos de lesa la humanidad, han ayudado a determinar cuándo las personas deben ser excluidas del estatuto de refugiado a causa de su comportamiento. La Corte Penal Internacional (CPI) indudablemente ejercerá una influencia similar cuando comience a conocer casos. El *Estatuto de la CPI* (1998), que entró en vigor desde julio de 2002, es significativo en el tanto constituye la primera codificación integral de delitos de lesa humanidad y clasifica como delitos de guerra ciertos actos en conflictos armados no internacionales que anteriormente no acarreaban responsabilidades bajo ningún tratado.

Otro desarrollo significativo, relativo tanto al derecho penal como al de los refugiados, ha sido la acción internacional para combatir la trata de personas y el tráfico de migrantes. Cada vez más refugiados se ven forzados a apoyarse en los traficantes en su intento por alcanzar un lugar seguro. Al hacerlo, no sólo ponen en riesgo sus vidas, sino que con frecuencia también ponen en peligro el resultado de sus solicitudes de asilo en el Estado de destino. Sobre este tema, dos instrumentos internacionales —el *Protocolo de la Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire* (2000), en vigor desde enero de 2004, y el *Protocolo de la Naciones Unidas para prevenir, eliminar y castigar la trata de personas* (2000), en vigor desde diciembre de 2003 — se concentran en los tratantes y traficantes y aclaran que sus víctimas no deben ser castigadas solamente por haber sido objeto del tráfico o la trata de personas. Ambos Protocolos estipulan que ninguna de sus disposiciones afecta los derechos de los individuos y las obligaciones de los Estados en concordancia con la Convención de 1951, o el Protocolo de 1967 o el principio de no devolución (*non-refoulement*). Estos protocolos complementan la *Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional* (2000), que entró en vigencia en diciembre de 2003 y busca lograr una mayor cooperación entre los gobiernos al atacar la actividad criminal trans-fronteriza.

2.6 Resoluciones del Consejo de Seguridad

El Consejo de Seguridad, al que la Carta de Naciones Unidas le ha encomendado mantener la paz y la seguridad, está compuesto por 15 representantes de Estados miembros de la Naciones Unidas, cinco de los cuales son miembros permanentes (China, los Estados

Unidos de América, la Federación Rusa, Francia y el Reino Unido). Los otros diez miembros son elegidos al Consejo de Seguridad por periodos de dos años. A diferencia de las resoluciones de la Asamblea General, las resoluciones del Consejo de Seguridad adoptadas según el Capítulo VII de la Carta de la Naciones Unidas tienen fuerza obligatoria, no sólo política, para todos los Estados de la Naciones Unidas. De acuerdo con el Artículo 39 del Capítulo VII, el Consejo

“determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas ... para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.”

Las medidas que se pueden adoptar incluyen la acción militar para finalizar un conflicto que puede ser seguida de la creación de una autoridad civil o militar de la Naciones Unidas para administrar el territorio en cuestión, hasta tanto un gobierno libremente elegido no pueda hacerse cargo. Durante la Guerra Fría, rara vez se usaron los poderes del Consejo de Seguridad que le otorga el Capítulo VII, pues tales resoluciones requieren el acuerdo de los cinco miembros permanentes, dos de los cuales eran las superpotencias rivales en ese momento. No obstante, desde principios de la década de 1990, el Consejo de Seguridad se ha vuelto más activo, especialmente en reconocimiento de que la violencia contra civiles puede constituir una amenaza contra la paz y la seguridad internacionales. Por ejemplo, después de la acción militar de los miembros de la OTAN contra la entonces República Federal de Yugoslavia para detener la represión contra los albanos kosovares, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1244 (de 1999), que estableció la Misión de la Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK). Esta misión tenía la tarea de administrar la provincia hasta tanto no fuera establecido un gobierno democrático. El ACNUR constituyó el pilar humanitario de esa misión. De modo que las resoluciones adoptadas con base en el Capítulo VII pueden establecer el fundamento legal y el ambiente en el cual se brinda la protección internacional y el ACNUR puede operar.

2.7 La aplicación interna de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967

La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 no describen la forma en que los Estados pueden poner en práctica sus obligaciones contenidas en estos instrumentos. Por lo tanto, los Estados parte tienen un grado de discrecionalidad para decidir qué procedimientos e instituciones utilizarán con ese fin. El método más efectivo para poner en práctica las obligaciones internacionales para la protección de los refugiados es aprobar una legislación nacional sobre refugiados que incorpore las medidas de esos

instrumentos legales. La forma exacta de esa legislación varía según los países, dependiendo de sus tradiciones legales y de las medidas existentes relativas a los refugiados. El ACNUR juega un papel importante asesorando a los Estados sobre las normas de la protección internacional de los refugiados que deben ser respetadas al redactar la legislación. Que un país no adopte ninguna legislación sobre refugiados no le releva de sus obligaciones según los tratados de los cuales es parte ni, de hecho, del derecho internacional consuetudinario.

Los Estados son libres de adoptar una definición de refugiado más amplia que la que se encuentra en los instrumentos internacionales de los cuales son parte, en especial de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Sin embargo, los Estados no pueden usar su legislación nacional para reducir las obligaciones contenidas en los tratados a los cuales han accedido o a las que están obligados de acuerdo con el derecho internacional consuetudinario. Al hacerlo, puede que quebranten sus obligaciones internacionales. Los instrumentos de protección internacional de los refugiados, no obstante, no describen con exactitud cómo deben los Estados cumplir con esas normas o cómo deben determinar el estatuto de los refugiados. En la práctica, los Estados han asumido diferentes enfoques, tanto para redactar su legislación como para las decisiones que adoptan sus autoridades. De hecho, estos pueden variar dramáticamente. Esto se debe en parte a la ausencia de algunos mecanismos de obligatorio para la aplicación de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, el cual pudiera ser activado por los propios refugiados o solicitantes de asilo, de manera individual. Por eso es tan importante el papel supervisor del ACNUR, que trabaja con los Estados partes para garantizar que esos tratados sean aplicados.

La perspectiva del ACNUR sobre la interpretación y aplicación de las disposiciones de estos tratados tiene un peso considerable. La posición del ACNUR se puede aclarar de varias formas: por medio de comentarios escritos sobre proyectos de legislación sobre refugiados; pueden ser opiniones presentadas en la etapa de apelación de los procedimientos en casos individuales relativos a la determinación de la condición y, la forma más común, por medio de la publicación de directrices sobre la interpretación de varios aspectos de la Convención de 1951. En particular, el *Manual de procedimientos y criterios para la determinación de la condición de refugiado* se usa con frecuencia como una guía autorizada por las Cortes de los Estados al interpretar la legislación nacional de acuerdo con la Convención de 1951. También contribuyen a la interpretación del derecho internacional de los refugiados, las decisiones de las cortes superiores, en los Estados con sistemas de asilo avanzados.

En el ámbito nacional, el ACNUR ayuda a los países a mejorar sus capacidades para brindar protección internacional en su territorio.

El **fortalecimiento institucional** puede implicar fortalecer los arreglos para la recepción de quienes llegan en busca de asilo, establecer y mejorar los mecanismos de procesamiento de las solicitudes de asilo, mejorar el tratamiento a las personas reconocidas como refugiados y promover soluciones duraderas. Estas iniciativas ayudan a promover y mejorar las políticas y prácticas nacionales de refugiados en concordancia con el marco legal internacional. También fortalecen las habilidades y el conocimiento de las autoridades de inmigración y ayudan a promover la sensibilidad y actitudes más positivas hacia los refugiados en las comunidades que les acogen o que viven con ellos después de la repatriación.

El fortalecimiento institucional toma diferentes formas, dependiendo de los recursos financieros del Estado involucrado y de su experiencia en el manejo de temas de refugiados. En Estados con refinados procedimientos de asilo, las iniciativas pueden incluir programas educativos en escuelas y campañas de información pública acerca de los refugiados y solicitantes de asilo para promover la comprensión de su sufrimiento entre el público en general. En países que apenas están empezando a poner en pie una política para responder a la llegada de refugiados, generalmente se estimula la ratificación de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 y la adopción de una legislación nacional sobre refugiados. El fortalecimiento institucional es un esfuerzo de largo plazo que requiere la participación de las autoridades del país de acogida anfitrión, el ACNUR, las ONG y los propios refugiados.

2.8 Desarrollando política y práctica

Como se discutió en el Capítulo 1, la iniciativa más significativa del ACNUR en los últimos años para promover la protección internacional han sido las Consultas Globales sobre la Protección Internacional, una serie de reuniones entre Estados, el ACNUR, las ONG y académicos durante 2001 y 2002. Las consultas fueron convocadas parcialmente en respuesta a preguntas de muchos sectores sobre la importancia de la Convención de 1951. Como resultado de las consultas, los Estados en su Declaración Ministerial de 2001 reafirmaron que la Convención de 1951 sigue siendo esencial para el régimen internacional de la protección de los refugiados.

Las consultas también llevaron al desarrollo de la **Agenda para la Protección**, que fue adoptada por los Estados participantes en las consultas y refrendada por el ExCom. La Agenda representa el primer marco para una política global de refugiados desde que fue creado el ACNUR. Establece objetivos claros para el fortalecimiento de la protección internacional y sugiere formas prácticas de alcanzarlos. Así, la Agenda ofrece un marco útil para la cooperación entre Estados, las ONG y el ACNUR en materia de

refugiados, y ayuda al ACNUR a identificar sus propias prioridades globalmente y país por país. Los objetivos de la Agenda son:

- § Fortalecer la aplicación de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967;
- § Proteger a los refugiados dentro de los movimientos migratorios más amplios;
- § Compartir las cargas y las responsabilidades más equitativamente y fortalecer las capacidades para recibir y proteger a los refugiados;
- § Enfrentar más efectivamente las preocupaciones relacionadas con la seguridad;
- § Redoblar los esfuerzos para encontrar soluciones duraderas;
- § Satisfacer las necesidades de protección de mujeres y niños y niñas refugiados.

La Agenda estimula el desarrollo de nuevos instrumentos para garantizar una efectiva protección a los refugiados y a otras personas de la competencia del ACNUR. El Alto Comisionado ha propuesto el uso de “acuerdos especiales”; de carácter multilateral entre los Estados para complementar la Convención de 1951. Tales acuerdos, conocidos como **Convención Plus**, podrían adoptarse sobre un tema general o cuando un grupo de Estados comparte un interés en cooperar en un tema o en una situación específica de refugiados. Este tipo de iniciativas están siendo tratadas en un proceso de consultas conocido como el Foro, lanzado en el 2003. Uno de los primeros resultados concretos de este proceso ha sido el Marco Multianual de Entendimiento sobre Reasentamiento, acordado en 2004.

En línea con su mandato, el ACNUR también expide **directrices** sobre temas relacionados con la protección internacional. Estas pueden referirse a temas legales relacionados con la interpretación de disposiciones de la Convención, tales como la definición de refugiado o preocupaciones políticas u operacionales, tales como las respuestas adecuadas a las necesidades especiales de protección de los niños refugiados. Las directrices del ACNUR con frecuencia han sido citadas por cortes y otros órganos nacionales encargados de los temas sobre refugiados.

Resumen

Derecho internacional de los refugiados

Establece **los principios fundamentales en la protección internacional** de los refugiados.

Los instrumentos principales son la Convención de 1951 y su **Protocolo de 1967**. Sus disposiciones incluyen:

- § Una prohibición para regresar a los refugiados y solicitantes de asilo al riesgo de persecución (principio de no devolución, o *non-refoulement*);
- § Un requerimiento de tratar a todos los refugiados de forma no discriminatoria;
- § Normas para el tratamiento de los refugiados;
- § Obligaciones de los refugiados con el país de asilo;
- § Un deber, de parte de los Estados, de cooperar con el ACNUR en el ejercicio de sus funciones.

El principio de no devolución (*non-refoulement*)

- § Prohíbe cualquier forma de regreso de los refugiados a países o territorios donde su vida o su libertad puedan estar amenazadas a causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupos social u opinión política;
- § Sólo se puede hacer una excepción si un refugiado constituye una amenaza a la seguridad nacional o, si habiendo sido condenado por un delito especialmente grave, representa un peligro para la comunidad, siempre que esto no expusiera al individuo al riesgo de tortura o tratamiento o castigo cruel, inhumano o degradante;
- § Como parte del derecho consuetudinario y convencional, este principio fundamental es de cumplimiento obligatorio para **todos** los Estados.

Áreas complementarias del derecho

Derecho internacional de los derechos humanos:

- § Se aplica a toda la gente en un Estado, sean ciudadanos o no;
- § Es fundamental al concepto de protección internacional y asilo en el tanto en que los refugiados huyen en busca de seguridad ante violaciones a los derechos humanos;
- § Ayuda a definir cómo deben ser tratados los refugiados y solicitantes de asilo en los países a donde acuden en busca de protección;
- § Está supervisado por varios órganos internacionales a las que se pueden acudir para ayudar a los refugiados para evitar, por ejemplo, que los regresen a donde corren el riesgo de tortura;
- § Si son aplicados adecuadamente, pueden evitar situaciones que produzcan movimientos de refugiados, y contribuyen al regreso seguro de los refugiados.

Derecho internacional humanitario:

- § Se aplica durante los conflictos armados, ya sean internacionales o internos;
- § Requiere que los refugiados, junto con otros civiles, sean tratados humanamente y, en particular, que sean protegidos contra los actos de violencia.

Otras áreas importantes del derecho son:

- § Derecho internacional penal;
- § Resoluciones del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas de cumplimiento obligatorio.

Lecturas adicionales

Compilación de instrumentos jurídicos internacionales y otros textos legales relativos a los refugiados y personas desplazadas (Volúmenes I y II), ACNUR, 1995.

Nota sobre la Protección Internacional (A/AC.96/930), ACNUR, julio de 2000

Nota sobre la Protección Internacional (A/AC.96/951), ACNUR, septiembre de 2001

Derecho internacional del refugiado

Commentary on the Refugee Convention 1951, Atle Grahl-Madsen, ACNUR, 1963.

The Refugee in International Law, Guy S. Goodwin-Gill, Clarendon Press, 1996.

Nota sobre la Protección Internacional (A/AC.96/951), ACNUR, septiembre de 2001.

Derecho internacional de los derechos humanos

Human Rights Protection for Refugees, Asylum-Seekers, and Internally Displaced Persons. A Guide to International Mechanisms and Procedures, Joan M. Fitzpatrick, Transnational Publishers Inc., 2002.

Derechos humanos y protección de los refugiados, Módulo de capacitación RLD5, ACNUR, 1995 (Parte I) y 1996 (Parte II).

Nota sobre la Protección Internacional (A/AC.96/898), ACNUR, julio de 1998.

Derecho internacional humanitario

Derecho internacional humanitario: Respuestas a sus preguntas, CICR, 2002.

Desarrollo de la política y la práctica

An Overview of the Global Consultations on International Protection, Refugee Survey Quarterly, vol. 22, no. 2/3, 2003, (pp. 3–13), Volker Türk, José Riera, Walpurga Englbrecht.

Agenda para la Protección, ACNUR, octubre 2003 (tercera edición).

El fortalecimiento de las capacidades de protección en los países de acogida (EC/GC/01/19), ACNUR, abril de 2002.

Ejercicios

- 1** Una de las siguientes afirmaciones es cierta. El marco legal para la protección internacional es:
 - a** Por completo dependiente de la legislación nacional de cada Estado.
 - b** Derivado de varias áreas del derecho internacional.
 - c** Basado exclusivamente en los tratados de derechos humanos.
 - d** El derecho internacional del refugiado.

- 2** ¿Cuál de las siguientes no es una fuente de derecho internacional?
 - a** Tratado regionales.
 - b** Derechos consuetudinario internacional.
 - c** Legislación nacional.
 - d** Principios generales del derecho.

- 3** ¿Cuál de las siguientes afirmaciones acerca de la Convención de 1951, según las enmiendas de su Protocolo de 1967, es verdadera?
 - a** Sólo se aplica a los refugiados que dejaron sus países a causa de eventos que tuvieron lugar antes de 1951.
 - b** Se aplica a los refugiados independientemente de cuándo huyeron.
 - c** Sólo se aplica a los refugiados europeos.
 - d** Se aplica automáticamente a los refugiados de cualquier país.

- 4** La prohibición de la devolución de refugiados es de cumplimiento obligatorio sólo para aquellos países que son parte de la Convención de 1951. *¿Cierto o falso?*

- 5** ¿Cuál de las siguientes no es una característica de la Convención de 1951?
 - a** Establece una definición general de refugiado.
 - b** Prohíbe a los Estados que son parte de ella discriminar entre refugiados.
 - c** No se aplica a las personas que están cubiertas por los instrumentos regionales de refugiados.
 - d** Establece los deberes de los refugiados hacia el país de asilo.

- 6** ¿Cuál de los siguientes es un instrumento de cumplimiento obligatorio?
 - a** La Declaración de los Estados partes de la Convención de 1951.
 - b** Una resolución del Consejo de Seguridad acorde con el Capítulo VII de la Carta de la Naciones Unidas.
 - c** La Declaración de Cartagena.
 - d** Una conclusión del Comité Ejecutivo sobre la protección internacional.

- 7** ¿Cuál de los siguientes órganos de la Naciones Unidas tiene un mandato que cubre a todos los Estados?
- a** Comité para la eliminación de la discriminación racial.
 - b** Comité de Derechos Humanos.
 - c** Comité contra la Tortura.
 - d** Comisión de Derechos Humanos.
- 8** Si un Estado no es parte de ningún tratado de refugiados ni de derechos humanos, su gobierno todavía tiene la obligación de no regresar a un individuo a un lugar donde corre el riesgo de tortura. ¿Cierto o falso?
- 9** ¿Cuál de las siguientes afirmaciones es cierta?
- a** El derecho internacional humanitario sólo se aplica donde hay un Estado de guerra entre dos países.
 - b** Algunas previsiones del derecho internacional de los derechos humanos pueden ser suspendidas durante conflictos armados.
 - c** El principio de no devolución (*non-refoulement*) de los refugiados no se aplica en tiempo de guerra.
 - d** El derecho internacional de los refugiados es parte del derecho internacional humanitario.
- 10** ¿Cuál de estas afirmaciones es cierta? Los refugiados son extranjeros en el país de asilo, de modo que:
- a** Han renunciado a gran parte de sus derechos humanos.
 - b** Se benefician de los derechos tanto en concordancia con el derecho de los derechos humanos como del derecho internacional de los refugiados.
 - c** Sus únicos derechos están garantizados por el derecho internacional de los refugiados.
 - d** El derecho internacional de los derechos humanos no les resulta aplicable.
- 11** ¿Cuál de los siguientes instrumentos de derechos humanos es aplicable a todos los Estados?
- a** Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.
 - b** Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
 - c** Declaración Universal de Derechos Humanos.
 - d** Convención de la Naciones Unidas contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.
- 12** El derecho internacional sobre los derechos humanos complementa el derecho internacional de los Refugiados. ¿En cuál de las siguientes formas esto no es así?
- a** Como una guía para identificar casos de persecución.
 - b** Fortaleciendo el principio de no devolución (*non-refoulement*).
 - c** Al ofrecer una definición de refugiado complementaria.

- d** Proporcionando un indicador de cuándo la situación en el país de origen puede llevar al retorno de los refugiados.
- 13** Un refugiado que huye del conflicto armado siempre está protegido por el derecho internacional humanitario en el país de asilo. *¿Cierto o falso?*
- 14** ¿Cuál de estos instrumentos no aplica en situaciones de conflicto armado interno?
- a** La Convención de Refugiados de 1951.
 - b** El Protocolo Adicional II a los cuatro Convenios de Ginebra.
 - c** Los cuatro Convenios de Ginebra.
 - d** El Protocolo Adicional I a los cuatro Convenios de Ginebra.
- 15** Escoja una de estas frases para completar la oración. La Corte Penal Internacional es significativa con respecto a la protección internacional, porque:
- a** Decide cuándo la gente debe ser excluida del estatuto de refugiado.
 - b** Su estatuto contiene una definición de refugiado complementaria a la que se encuentra en la Convención de 1951.
 - c** Su estatuto y, en debido curso, sus decisiones ofrecerán guía sobre algunos conceptos encontrados en las cláusulas de exclusión de la Convención de 1951.
 - d** Aquellos a los que injustamente se les ha negado el estatuto de refugiados podrán buscar en la Corte protección contra la devolución.
- 16** El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos tienen el poder de solicitar a los Estados bajo su jurisdicción que se abstengan de regresar a los individuos a los que se les ha negado el estatuto de refugiados, con base en que su devolución les expondría al riesgo de tortura u otra violación de los tratados regionales de derechos humanos pertinentes. *¿Cierto o falso?*
- 17** ¿Cuál de estas frases es incorrecta acerca de cómo aplica un Estado sus obligaciones internacionales con respecto a los refugiados?
- a** Cualquier definición de refugiado en el derecho nacional no debe ser más restringida que las definiciones de refugiados de los instrumentos internacionales de los cuales el Estado es parte.
 - b** Si el Estado decide no aplicar la legislación sobre refugiados está excusado de sus obligaciones de acuerdo con el derecho internacional.
 - c** El Estado tiene una medida de discreción en la aplicación exacta de sus obligaciones internacionales, aunque debe respetar la esencia de sus compromisos.
 - d** El Estado sólo presta debida atención a los puntos expuestos por el ACNUR acerca de la compatibilidad de su política y su práctica sobre refugiados con sus obligaciones internacionales hacia los refugiados.
- 18** ¿Qué establece un marco global y contemporáneo para la protección internacional de los refugiados?
- a** La agenda para la Protección.

- b** Las Conclusiones del Comité Ejecutivo.
- c** La Convención Plus.
- d** Las Consultas Globales sobre la Protección Internacional.

Caso A

Róger era miembro de la Alianza Democrática (AD), una organización política que promovía la democracia, la libertad de expresión y la libertad de prensa en su país, Novolandia. Como miembro de la AD, participó en protestas pacíficas contra las políticas represivas del régimen que había estado gobernando la nación en los últimos veinte años con un sistema autoritario de partido único. Como resultado, fue detenido y encarcelado, sin juicio.

Róger fue encerrado con otros tres prisioneros, en una celda vacía de 2 x 2.5 metros sin letrina, sin cama ni sillas ni mesa. No se le permitía pronunciar una sola palabra y nunca se le permitió abandonar la celda ni usar los baños. Los guardias le llevaban comida y agua una vez al día, pero con mucha frecuencia la comida consistía en una lata de sardinas. La celda estaba infestada de ratas y cucarachas. Róger recibía palizas diariamente, a manos de sus guardias y de otros prisioneros. Después de seis semanas, un primo de Róger que trabajaba para el gobierno, le ayudó a escapar de prisión y llegar al vecino país de Beaulandia, donde solicitó asilo.

Poco después de solicitar asilo, Róger supo que su padre había sido asesinado por órdenes del presidente de Novolandia. El padre de Róger había estado bajo vigilancia por muchos años a causa de su liderazgo en el movimiento por la democracia y sus declaraciones contra el régimen gobernante. De hecho, él había trabajado para el gobierno al principio de su carrera, pero se unió a la opositora AD después de ser testigo de la corrupción del régimen.

- a** Lea los Artículo 1–27 del Pacto *Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos* (puede encontrarlo en el *Refworld* del sitio del ACNUR en Internet). En el testimonio de Róger se describen muchas violaciones de las autoridades de Novolandia a sus obligaciones con este tratado. En la tabla siguiente, enumere otros tres artículos que han sido violados en este caso y la naturaleza de la violación, además de la libertad de expresión.

Artículo del Pacto	Violación
Artículo 19: Libertad de expresión	El arresto y encarcelamiento de Róger simplemente por expresar su opinión política no violenta.

b Por fortuna, la solicitud de Róger fue aceptada por las autoridades de Beaulandia. Si ese no hubiera sido el caso, se hubiera hecho necesario aplicar mecanismos internacionales de supervisión de los derechos humanos para evitar la devolución de Róger a Novolandia. Dadas las violaciones identificadas arriba, considere el tratamiento que Róger probablemente habría enfrentado al llegar a casa. Con eso en mente, decida cuál de los órganos mencionados más adelante podría, en principio, haber sido contactado para evitar su devolución. Para los propósitos de este ejercicio, se puede asumir que Novolandia es parte de todos los instrumentos que establecen los órganos mencionados y que ha aceptado el derecho de los individuos a recurrir a esos órganos.

Órgano de derechos humanos	Posibles medios para evitar la devolución
Relator Especial sobre la Tortura (Comisión de Derechos Humanos).	ü
Comité para la eliminación de la discriminación racial.	
Comité contra la Tortura.	
Comité de Derechos humanos.	

Respuestas a los ejercicios del Capítulo 2

- 1 b Aunque el derecho internacional de los refugiados es el principal componente del marco legal para la protección internacional, también son importantes otras áreas del derecho internacional, como el derecho de los derechos humanos. La legislación nacional se debe usar para implementar las obligaciones de protección internacional de acuerdo con la normativa internacional, sin embargo, no establece los estándares para la protección internacional.
- 2 c Las fuentes del derecho internacional son los tratados, tanto universales como regionales, el derecho internacional consuetudinario y los principios generales del derecho.
- 3 b El Protocolo de 1967 eliminó la limitación temporal contenida en la Convención de 1951 y la hizo aplicable a los refugiados en cualquier momento que huyan. No obstante, no removió automáticamente ninguna limitación geográfica restringiendo su aplicación sólo a Europa, la que pudo haber impuesto algún Estado al suscribir la Convención. Los Estados partes de la Convención de 1951, según las enmiendas del Protocolo de 1967, por lo tanto, pueden tener obligaciones hacia refugiados de todo el mundo, no sólo de Europa.
- 4 Falso La prohibición de devolución es parte del derecho internacional consuetudinario y, por lo tanto, es de cumplimiento obligatorio para todos los Estados, independientemente de si son parte de la Convención de 1951 o de cualquier otro instrumento de refugiados o de cualquier instrumento de derechos humanos.
- 5 c Los instrumentos regionales de refugiados complementan la Convención de 1951. No hay nada en la Convención que excluya la aplicación de sus disposiciones a aquellos refugiados que están cubiertos por instrumentos regionales.
- 6 b Aunque la Declaración de los Estados parte, la Declaración de Cartagena y las Conclusiones del Comité Ejecutivo son importantes instrumentos y se les conoce como “soft law”, siguen siendo compromisos políticos, más que legales. En contraste, la Carta de la Naciones Unidas afirma que las resoluciones del Consejo de Seguridad aprobadas en concordancia con el Capítulo VII de la Carta son de cumplimiento obligatorio para todos los Estados miembros de la Naciones Unidas.
- 7 d Los comités mencionados en A, B y C sólo tienen un mandato con respecto a los Estados que son parte del tratado de derechos humanos que los estableció. Por ejemplo, el Comité contra la Tortura sólo tiene mandato con respecto a los Estados parte de la *Convención de la Naciones Unidas contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes*. En contraste, la Comisión de Derechos Humanos tiene el poder de investigar temas de derechos humanos en cualquier lugar del mundo.

8 Cierto De acuerdo con el derecho internacional consuetudinario de los derechos humanos, todos los Estados tienen prohibido devolver individuos al lugar donde corren el riesgo de sufrir tortura. Ese es un complemento importante a la prohibición de devolución de acuerdo con el derecho internacional de los refugiados.

9 b Durante los conflictos armados pueden quedar suspendidas algunas disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos, de allí la importancia de algunas garantías que se encuentran en el derecho internacional humanitario. Aquellos derechos humanos que no pueden ser suspendidos se les conoce como derechos inderogables.

El derecho internacional humanitario se aplica tanto a los conflictos armados internos (dentro de un Estado) como internacionales (entre Estados), pero las disposiciones exactas difieren dependiendo del tipo de conflicto.

Aunque el derecho internacional de los refugiados es de naturaleza humanitaria, no es parte del cuerpo del derecho internacional humanitario que se ha desarrollado para regular la condición de los conflictos armados. En su lugar, el derecho de los refugiados se ocupa de la situación y el tratamiento de un grupo particular de personas, los refugiados, independientemente de si han huido de un conflicto armado o si están atrapados en una situación de conflicto armado.

10 b El derecho internacional de los derechos humanos se aplica generalmente a todas las personas dentro de un Estado, ya sean nacionales o extranjeros. Así, se aplica a los refugiados y complementa los derechos que tienen de conformidad con el derecho internacional de los refugiados.

11 c La Declaración Universal de Derechos humanos es el único instrumento de derechos humanos adoptado por todos los Estados. Esto es de enorme significado, aunque haya sido adoptada como una declaración de intenciones políticas. Muchas de sus previsiones se han convertido en parte del derecho internacional de los derechos humanos, ya sea por la vía de los tratados o como parte del derecho internacional consuetudinario. En contraste, los tratados mencionados sólo se aplican en aquellos Estados que son parte de ellos.

12 c El derecho internacional de los derechos humanos no ofrece una definición de refugiado, aunque sus conceptos son importantes para determinar si una persona está en riesgo de persecución, que es un elemento clave de la definición de refugiado de la Convención de 1951. El derecho internacional de los derechos humanos, no obstante, amplía el principio de no devolución (*non-refoulement*) en el tanto en que contiene la prohibición del regreso cuando existe riesgo de que la persona sufra tortura. Esta rama del derecho actúa como un indicador de que las condiciones son propicias para el retorno. El grado en que el país de origen respeta estas disposiciones, indica el tratamiento que recibirán los repatriados.

- 13 **Falso** El derecho internacional humanitario sólo se aplica en situaciones de conflicto armado. Así, un refugiado de una zona de conflicto que ha encontrado protección en un país que no está en guerra, no está cubierto por esta rama del derecho internacional.
- 14 **d** El Protocolo Adicional I se aplica exclusivamente en situaciones de conflicto armado; el Protocolo II se aplica sólo a los conflictos armados internos (guerras civiles). El Artículo 3 de los cuatro Convenios de Ginebra (pero no el resto de esos Convenios) se aplica en conflictos armados internos, en tanto que la Convención de 1951 se aplica en situaciones de paz y de conflicto armado de cualquier tipo.
- 15 **c** Dada la naturaleza de los delitos bajo la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, el Estatuto de la CPI y los juicios ayudarán en la interpretación de las cláusulas de exclusión de conformidad con la Convención de 1951. El Tribunal, sin embargo, no examinará solicitudes individuales para el estatuto de los refugiados, por lo tanto sus decisiones no decidirán directamente si un individuo deberá ser excluido del estatuto de refugiado o deberá ser protegido contra la devolución. El Estatuto del Tribunal no ofrece ninguna definición de refugiado.
- 16 **Cierto** Denegar el estatuto de refugiado no le impide a estas cortes investigar si los derechos de un individuo, de acuerdo con el tratado regional relevante, corren el riesgo de ser violados si se le regresa al país de origen. Ambos tribunales, junto con la Corte Africana de Derechos humanos y de los Pueblos, tienen el poder de solicitar a los Estados abstenerse de regresar a los individuos al riesgo de tortura u otra violación del tratado de derechos humanos relevante.
- 17 **b** Un Estado no puede usar la legislación nacional, o la falta de ella, como excusa para no honrar sus obligaciones de acuerdo con el derecho internacional. Tales obligaciones tienen prioridad sobre la legislación y la práctica nacional. Cualquier definición de refugiado en la legislación nacional no debe colocar al Estado en riesgo de quebrantar sus obligaciones de conformidad con los instrumentos internacionales de refugiados de los cuales es parte. Por lo tanto, las definiciones nacionales no deben ser más restringidas que la definición de refugiado contenida en el instrumento internacional aplicable.
- 18 **a** La Agenda para la Protección es el primer marco global para la protección internacional desde la adopción de la Convención de 1951. Fue el resultado de las discusiones sostenidas durante el proceso de las Consultas Globales. Aunque las Conclusiones del Comité Ejecutivo establecen estándares y una guía importante, no forman un marco global para la protección del refugiado. La Convención Plus se refiere a los acuerdos especiales que pueden ser adoptados en el futuro para manejar situaciones o temas específicos de refugiados. Por consiguiente, tampoco ofrece un marco global para la protección internacional.

Caso A

a

Artículo del Pacto	Violación
Artículo 7: Prohibición de tortura.	Palizas regulares a manos de los guardias de prisión.
Artículo 9: Derecho a la libertad y a la seguridad de la persona.	Encarcelamiento sin derecho a que un tribunal decida la legalidad de su detención.
Artículo 10: Respeto a la dignidad de la gente privada de su libertad.	Condiciones inhumanas de encarcelamiento; por ejemplo, no se le permitía abandonar la celda, se le prohibía hablar, comida insuficiente, instalación insalubre y sin luz.
Artículo 14: Derecho a un juicio justo.	Encarcelamiento sin juicio.
Artículo 19: Libertad de expresión.	El arresto de Róger y su encarcelamiento simplemente por expresar su opinión política no violenta.
Artículo 25: Derecho a participar en elecciones libres.	Régimen autoritario de partido único.

b

Órgano de derechos humanos	Posibles medios para evitar la devolución
Relator Especial sobre la Tortura (Comisión de Derechos Humanos).	ü
Comité para la eliminación de la discriminación racial.	x
Comité contra la Tortura.	ü
Comité de Derechos humanos.	ü

Capítulo 3

La definición de refugiado



Objetivos clave

Entender los elementos básicos de la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951.

Estar conscientes de las definiciones complementarias de refugiado encontradas en otros instrumentos internacionales.

Saber quién es responsable de decidir si una persona es refugiada.

Este capítulo examina la definición de refugiado establecida en la Convención de 1951 y los criterios que aplican, incluyendo el concepto de persecución. También se discuten definiciones complementarias que se pueden encontrar en instrumentos regionales y en el Estatuto del ACNUR, como es la relación entre definiciones de refugiado en el derecho nacional e internacional. El capítulo también explica quién es responsable de decidir si un individuo es un refugiado, con base en la definición aplicable.

3.1 Definiciones de refugiado en los instrumentos internacionales y la legislación nacional

La principal definición de refugiado es la que está contenida en la Convención de 1951.

3.1.1 La Convención de 1951

La definición de refugiado que se encuentra en la Convención de 1951 consiste en:

- § *Cláusulas de inclusión*, que establecen el criterio usado para determinar si un individuo es considerado un refugiado. Ellas forman la base positiva con la cual se decide la elegibilidad de una persona para el estatuto de refugiado;
- § *Cláusulas de exclusión*, que le niegan el estatuto de refugiado a una persona que cumple con los criterios encontrados en las cláusulas de inclusión, porque no necesita o no merece la protección internacional;
- § *Cláusulas de cesación*, que describen las condiciones según las cuales llega a su fin el estatuto de refugiado porque ya no es necesario o no está justificado.

3.1.1.1 Cláusulas de inclusión

El Artículo 1A (2) de la Convención de 1951 afirma que un refugiado es una persona que:

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

Esta disposición identifica los cinco criterios que deben ser satisfechos para que una persona califique como refugiado:

- § Un fundado temor;

- § Persecución;
- § Razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas;
- § Fuera del país de su nacionalidad o del país de residencia habitual;
- § No puede o no quiere, por temor a la persecución, buscar la protección de ese país o regresar a él.

Fundado temor

La persona afectada ha de tener una buena razón para temer su regreso a casa. Hay tanto un **elemento subjetivo** (el temor de la persona) como un **elemento objetivo** (evidencia externa que justifique este temor). Generalmente el primero se deduce al examinar las declaraciones del individuo y su comportamiento. El segundo requiere una valoración de las condiciones en el país de origen, entre otros factores. En algunos casos, cuando una persona ha abandonado un país en el cual las violaciones a los derechos humanos son generalizadas y graves, las evidencias objetivas pueden ser suficientes por sí mismas para establecer un fundado temor.

Algunos países les niegan el estatuto de refugiado a los solicitantes de asilo con el argumento de que pudieron haber buscado seguridad en otra región de su propio país. Esta llamada “**alternativa de huida interna o reubicación**” sólo se puede aplicar en ciertas limitadas circunstancias donde el riesgo de persecución parece estar en manos de actores no estatales, tales como grupos guerrilleros que controlan sólo una parte del país. En tales circunstancias, puede que haya un área específica del país donde no hay riesgo de fundado temor de persecución y donde, dadas las particulares circunstancias del caso, se podría esperar razonablemente que el individuo se establezca y pueda vivir una vida normal sin dificultades indebidas.

Persecución

El concepto central de **persecución** deliberadamente no fue definido en la Convención de 1951, lo que sugiere que los autores pretendían que las interpretaciones del término fueran lo suficientemente flexibles como para abarcar varias y cambiantes formas de persecución. Se entiende que la persecución comprende graves abusos contra los derechos humanos u otros serios daños perpetrados con frecuencia, pero no siempre, de forma sistemática o repetitiva. Así, la muerte, la tortura, la agresión física, el encarcelamiento injustificado y las restricciones ilegítimas a las actividades políticas o religiosas son todos ejemplos de persecución. Normalmente la discriminación no constituye en sí misma persecución, pero una discriminación especialmente grave por lo general calificaría como persecución por un efecto acumulativo. En contraste, ni los desastres naturales ni la pobreza se consideran persecución.

El acto de persecución con frecuencia estará en manos de funcionarios de gobierno o controlados por el gobierno. Según la Convención de 1951, también puede haber otros perpetradores de la persecución, a los cuales por lo general se les denomina “**agentes no estatales**”. Cuando un gobierno facilita, estimula o tolera actos de persecución por parte de agentes no estatales, como una organización paramilitar, por ejemplo, tal persecución está cubierta por la definición de la Convención. De forma similar, cuando un gobierno es incapaz o no quiere ofrecer protección contra la persecución con la que amenaza un agente no estatal, con base en uno o más de los cinco motivos de la Convención, tal persecución también está cubierta por la Convención.

Razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas

Para ser un refugiado de conformidad con la Convención, una persona debe tener un fundado temor de persecución por una de estas razones. En realidad, estos “motivos de la Convención” a menudo se superponen. Ellos también le pueden ser imputados al individuo por parte de quien realiza la persecución.

Raza: se entiende que cubre todos los grupos étnicos conocidos como razas.

Religión: está compuesto de cualquier sistema de creencias que posea un individuo. El derecho a la libertad de religión, de acuerdo con los instrumentos de derechos humanos, incluye la libertad de cambiar de religión y manifestarla en público o privado, sea por medio de la enseñanza, la práctica, el culto o la observancia, así como la libertad de no tener ninguna religión.

Nacionalidad: no está confinada sólo a la ciudadanía sino que se refiere también a la pertenencia a cualquier comunidad étnica, religiosa, cultural o lingüística.

Determinado grupo social: es un grupo de personas que comparten una característica común, aparte del riesgo de persecución, o que son percibidos por la sociedad como un grupo. La característica a menudo será innata, inmutable o fundamental para la identidad, la conciencia o el ejercicio de los derechos fundamentales. En ciertas circunstancias, por ejemplo, las mujeres y los homosexuales han sido considerados grupos sociales determinados.

Opinión política: cubre el acervo o la expresión de opiniones sobre cualquier asunto relacionado con el Estado, el gobierno o la política pública.

Fuera del país de su nacionalidad o del país de residencia habitual

Una persona no puede ser refugiada si todavía se encuentra en el territorio de su país natal. Sin embargo, esto no significa que el temor de persecución debe haberse producido a causa de eventos que tuvieron lugar mientras la persona todavía se encontraba en ese país. Aunque, por lo general, un refugiado ha huido de la persecución o de la amenaza de ésta, la definición de la Convención se centra en la falta de voluntad del individuo o en su incapacidad de regresar debido a un fundado temor de persecución. Por tanto, una persona podría convertirse en refugiado después de irse a vivir fuera de su país por razones que no están relacionadas con la Convención, si los cambios en la situación política de su país de origen o en sus circunstancias personales crean un riesgo de persecución al regresar. A tales individuos se les denomina con frecuencia “refugiados *sur place*”.

La Convención de 1951 le brinda la posibilidad de ser refugiadas a las personas sin nacionalidad, los apátridas, al referirse al “país de residencia habitual” en lugar del país de nacionalidad.

No puede o no quiere, por temor a la persecución, buscar la protección de ese país o regresar a él

La persecución por parte de autoridades del país de origen es a menudo la razón por la cual un refugiado es incapaz de procurarse la protección nacional. Las circunstancias fuera de su control, como una guerra civil, también pueden impedir que esa persona busque la protección de su país. Una persona que se rehúsa a buscar la protección de su país de nacionalidad o de residencia habitual, sólo es refugiada si esta falta de voluntad está relacionada con un fundado temor de persecución.

3.1.1.2 Cláusulas de exclusión

Personas que no requieren de la protección internacional

Los Artículos 1D y 1E de la Convención de 1951, definen las circunstancias según las cuales a las personas que de otra forma calificarían como refugiadas de acuerdo con las cláusulas de inclusión, se les niega tal estatuto en consideración de que **no requieren la protección internacional**. Estas disposiciones se aplican a:

§ Individuos que reciben la protección o asistencia de la Naciones Unidas, aparte del ACNUR. En la actualidad esto se aplica a los refugiados palestinos. Aquellos que están dentro del área de operaciones de la Agencia de la Naciones Unidas de Socorro y Trabajo para los refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA, por sus siglas en inglés) y que reciben protección o asistencia de parte de ésta, están excluidos de los beneficios de la Convención de 1951. Los refugiados palestinos que están

fuera del área de operación de la UNRWA y que, por lo tanto, no gozan de su protección ni de su asistencia, podrían tener derecho a los beneficios de la Convención;

- § Los individuos que no se considera que tienen necesidad de la protección internacional porque les ha reconocido por las autoridades de otro país en el cual han instalado su residencia y tienen los mismos derechos y obligaciones que los nacionales de ese país.

Personas que no merecen la protección internacional

El Artículo 1F de la Convención está destinado a excluir estatuto de la condición de refugiado a aquellos que **no merecen** tal estatuto a causa de su responsabilidad en ciertos actos graves. Esta disposición se aplica si hay motivos fundados para considerar que un individuo:

- § Ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra, o un delito de lesa contra la humanidad;
- § Ha cometido un grave delito común fuera del país de refugio antes de ser admitido a ese país como refugiado;
- § Ha sido culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

El razonamiento que hay detrás de las cláusulas de exclusión es que ciertos actos son tan graves que quienes los cometieron no deben ser protegidos por la Convención. Los motivos para excluir a una persona a causa de sus actividades, están detallados de forma taxativa en el Artículo 1F; ningún otro criterio puede ser aplicado. Por su propia naturaleza, los casos que invoca el Artículo 1F deben ser aplicados restrictivamente. Los dependientes no serán excluidos de forma automática simplemente porque se ha decidido que el jefe de familia cae dentro de las disposiciones del Artículo 1F. Cada miembro de la familia tiene derecho a la consideración individual de su elegibilidad para el estatuto de refugiado.

La integridad de los sistemas de protección internacional depende de la adecuada aplicación del Artículo 1F. Una de las dificultades que se encontró para brindarles protección a los ruandeses que habían huido del genocidio en la década de 1990, por ejemplo, fue que una cantidad importante de individuos dentro de esta población era sospechosa de haber participado en actos violentos durante el genocidio, actos que pudieran haber justificado la exclusión del estatuto de refugiado.

3.1.1.3 Cláusulas de cesación

De acuerdo con el Artículo 1C de la Convención de 1951, el estatuto de refugiado llega a su fin cuando la persona:

- § Voluntariamente acepta la protección del país de su nacionalidad;

- § Voluntariamente recobra su nacionalidad perdida;
- § Adquiere una nueva nacionalidad y disfruta de la protección de ese país;
- § Se ha restablecido voluntariamente en el país que abandonó a causa del temor de persecución;
- § Ya no puede negarse a aceptar la protección de su país porque las circunstancias que llevaron a su reconocimiento como refugiado han desaparecido;
- § No tiene nacionalidad pero ya no puede negarse a aceptar la protección de su país de residencia habitual porque las circunstancias que llevaron a su reconocimiento como refugiado han desaparecido.

Por su misma naturaleza, la cesación sólo tiene lugar después de que una persona ha sido reconocida como refugiada. Las cláusulas de cesación aplican si la protección internacional ya no es necesaria o no está justificada. Difiere de las cláusulas de exclusión en que éstas excluyen a una persona de ser reconocida como refugiada a causa de actos que la han hecho no merecedora de la protección internacional.

Los motivos enumerados en el Artículo 1C son exhaustivos. Los primeros cuatro se relacionan con un comportamiento de carácter voluntario de parte del refugiado y los últimos dos conciernen a las condiciones en el país de origen. A los últimos a menudo se les denomina “las cláusulas de las circunstancias cesadas” o “cláusulas de cesación general”. La cesación del estatuto de refugiado con base en estos motivos proviene de un cambio en la situación en el país de origen que es fundamental, duradero y efectivo. Se considera que los cambios son efectivos sólo si se ha eliminado la base del temor de persecución.

Hay excepciones a la aplicación general de la cesación de acuerdo con las “circunstancias cesadas”. Los refugiados individuales, por lo tanto, deben ser capaces de pedir la reconsideración de sus casos con base en motivos convincentes, que se desprendan de la persecución anterior. Puede ser inapropiado esperar que los sobrevivientes de torturas severas regresen a su país, a causa de las cicatrices psicológicas que puedan tener, aún cuando ya no haya temor de persecución.

Las “circunstancias cesadas” de las cláusulas de cesación se pueden aplicar a todo un grupo de refugiados, pues es probable que una cantidad de personas se vean afectadas por cualquier cambio fundamental en el país de origen. Este fue el caso cuando terminó el conflicto en Mozambique y después hubo un cambio de régimen y el comienzo de la democratización en Malawi, Bulgaria y Rumania a finales de la década de 1990.

3.1.2 La Convención sobre refugiados de la OUA

Además de incorporar la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951, la Convención sobre refugiados de la OUA declara que un refugiado también es cualquier persona obligada a dejar su país

“debido a agresión externa, ocupación, dominación extranjera o eventos que perturben gravemente el orden público ya sea en parte o en todo su país de origen o de nacionalidad”.

Esta definición proviene de la experiencia de África con las guerras de independencia. Representa una ampliación importante al concepto de refugiado pues significa que las personas que huyen de los efectos indiscriminados de una guerra civil, por ejemplo, pueden calificar como refugiada de acuerdo con la Convención de la OUA, aunque no se encuentre el elemento de persecución con base en uno de los motivos de la Convención de 1951.

3.1.3 Declaración de Cartagena sobre los Refugiados

Al igual que la Convención sobre refugiados de la OUA, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados adopta la definición de refugiado de la Convención de 1951 y procede a definir una categoría más amplia de personas como refugiados si han huido de su país

“porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

Esta parte de la definición, claramente fue influenciada por la Convención sobre refugiados de la OUA y refleja la historia de desplazamientos masivos causados por la guerra civil en las naciones de las Américas. Si bien la Declaración no es de cumplimiento obligatorio, sus principios, incluyendo su definición de refugiado, han sido incorporados en la legislación nacional y en la práctica de muchos Estados de Centroamérica y Latinoamérica.

3.1.4 El mandato del ACNUR de brindar protección internacional para los refugiados

De acuerdo con el mandato del ACNUR, según lo definido por su Estatuto de 1950 y las subsiguientes resoluciones de la Asamblea General y el ECOSOC, y junto con la Convención de 1951, un refugiado es una persona que satisface la definición de refugiado contenida en el Artículo 1A (2) de la Convención de 1951 o que está fuera de su país de origen o de residencia habitual y es incapaz

de regresar a él a causa de amenazas serias e indiscriminadas a la vida, la integridad física o la libertad, resultantes de la violencia generalizada o de eventos que perturban gravemente el orden público.

3.1.5 Legislación nacional

Muchos Estados simplemente adoptan la definición de refugiado contenida en los instrumentos internacionales relevantes de los cuales son parte. No hay, sin embargo, nada que evite que un país adopte una definición de refugiado más amplia que la requerida por sus obligaciones internacionales. En muchos Estados la legislación ofrece protección para otras personas, además de los refugiados (Ver en el Capítulo 5 la discusión sobre esta protección complementaria).

3.2 ¿Quién determina si una persona califica como refugiado?

Para que un Estado cumpla con sus obligaciones hacia los refugiados, primero debe identificar quién es un refugiado. Es principalmente responsabilidad del gobierno de un país decidir si a una persona se le puede aplicar la definición de refugiado dentro de su jurisdicción. Los **refugiados amparados por la Convención** son individuos a los que las autoridades del estado parte de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 han decidido considerar refugiados. Como tales, tienen derechos y acceso a los beneficios que esos estados han acordado para ellos.

El ACNUR también tiene el mandato de realizar la determinación del estatuto de refugiados. En algunos casos, los Estados pueden pedirle al ACNUR que lo haga si estos Estados aún no han establecido procedimientos adecuados. En otras circunstancias, el ACNUR realiza la determinación de la condición de refugiado en países que no son parte de ningún instrumento internacional de los refugiados. El ACNUR también puede decidir hacer la determinación del estatuto de refugiado a individuos en otras circunstancias. Los **refugiados amparados por el mandato del ACNUR** – es decir, refugiados de la competencia del ACNUR – son individuos que el ACNUR considera que son refugiados según la definición de su estatuto y la Convención de 1951, o según el mandato más amplio conferido por las sucesivas resoluciones de la Asamblea General y el ECOSOC. La responsabilidad de tratar a estos refugiados en concordancia con las obligaciones internacionales reside en el país de asilo, incluso cuando el ACNUR haya determinado el estatuto en lugar del Estado. El papel del ACNUR es abogar por que esos individuos sean tratados de forma apropiada y de acuerdo con las normas internacionales.

Una persona puede ser reconocida como refugiado amparada por la Convención o amparada por el mandato del ACNUR después de

que el Estado o el ACNUR, respectivamente, hayan hecho una valoración individualizada de su solicitud. En casos en que los solicitantes de asilo llegan rápidamente y en grandes cantidades – una situación comúnmente denominada de “afluencia masiva”– las autoridades o el ACNUR, según sea apropiado, pueden decidir determinar la elegibilidad para el estatuto de refugiados de manera colectiva. Tales refugiados son conocidos como “**refugiados *prima facie***” (Ver Capítulo 5 para más detalles). Dependiendo de las circunstancias, la determinación del estatuto de los refugiados también puede ser pospuesta durante un flujo masivo y, en su lugar, a las personas que llegan se les puede brindar **protección temporal**. La protección temporal no excluye la eventual determinación individual del estatuto.

3.3 Preguntas comunes que surgen en relación con la definición de refugiado de la Convención de 1951

¿Puede un soldado o un guerrillero ser refugiado?

No, si esa persona continúa tomando parte en las hostilidades. Cualquiera que continúe participando en actividades armadas no puede ser considerado un refugiado, dada la naturaleza humanitaria y civil de tal estatuto. Sin embargo, una persona que ha tomado parte en hostilidades en el pasado, califica para el estatuto de refugiado si se puede establecer que verdaderamente hizo la transición a la vida civil, satisface los criterios de inclusión y no cae dentro de la cláusula de exclusión. La valoración de su solicitud de asilo va a requerir un examen cuidadoso de si la participación del ex combatiente en las hostilidades fue acorde con las normas de conducta aplicables según el derecho internacional humanitario y si se aplican o no las cláusulas de exclusión de la Convención de 1951.

¿Califica como refugiada una mujer si teme ser atacada porque se rehúsa a cumplir con las restricciones sociales impuestas a las mujeres en su comunidad?

Al igual que los hombres, las mujeres pueden ser perseguidas por motivos políticos, étnicos, raciales o religiosos. En ciertas circunstancias, las mujeres pueden ser consideradas parte de un determinado grupo social. Por ejemplo, en sociedades con estrictos códigos sociales para el comportamiento de las mujeres, aquellas mujeres que no se conforman con esos códigos al escoger ellas a su esposo o al rehusarse a vestir ropas tradicionales, pueden ser consideradas miembros de un determinado grupo social. Alguien que huye de la discriminación severa o del tratamiento inhumano que alcance el grado de persecución por su pertenencia a ese grupo, puede tener derecho de beneficiarse del estatuto de refugiado. De modo que la persecución relacionada con el género puede, dependiendo de las circunstancias individuales, satisfacer los

critérios contenidos en la definición de refugiado, aunque el género no es uno de los cinco motivos de persecución contemplado en la Convención de 1951.

¿Puede un delincuente ser refugiado?

Si alguien simplemente está tratando de evadir una investigación penal, juicio o sanción de acuerdo con las leyes nacionales y las normas internacionales sobre la administración de justicia, esa persona no encara persecución y, por lo tanto, no puede ser refugiada. En contraste, si la motivación que está detrás de los procedimientos penales es hostigar y castigar a la persona a causa de su religión, raza, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política, eso puede constituir persecución y puede estar justificada la solicitud de la condición de refugiado. Sin embargo, si hay información clara y creíble de que una persona que satisface los criterios de la cláusula de inclusión ha cometido un delito de los previstos por el Artículo 1F de la Convención de 1951, esa persona puede ser excluida de la condición de refugiado.

¿Puede un evasor del servicio militar ser refugiado?

Todos los países tienen el derecho de convocar a sus ciudadanos a enrolarse en las fuerzas armadas en periodos de emergencia nacional, pero los ciudadanos tienen igual derecho a exenciones por motivos de conciencia. En los casos en que la opinión de quien se opone al servicio militar no está prevista o el servicio militar implicaría acciones militares condenadas por la comunidad internacional como contrarias a las normas básicas de la conducta humana, los evasores del servicio que temen persecución podrían ser elegibles al estatuto de refugiados, por ejemplo, con base en la opinión política que las autoridades podrían creer que ellos tienen.

¿Puede un terrorista ser un refugiado?

La Convención de 1951 no trata de manera específica el tema del terrorismo como tal pero, aún así, tiene mecanismos adecuados para las personas que participan en actividades generalmente consideradas de naturaleza terrorista. Muchos terroristas no podrán demostrar que estaban huyendo de la persecución pues simplemente estarían evadiendo un procedimiento penal legítimo en línea con las normas internacionales. Incluso cuando la persecución es evidente, la conducta del individuo puede caer dentro de las cláusulas de exclusión del Artículo 1F. El Artículo 1F (b), que detalla los delitos no políticos graves, es particularmente relevante.

Resumen

Artículo 1 de la Convención de 1951

Esta es la **definición de refugiado más importante**.

Inclusión

Para ser elegible a la condición de refugiado, una persona debe:

- § Tener un fundado temor de persecución por motivo de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opinión política;
- § Estar fuera del país de su nacionalidad o residencia habitual;
- § Ser incapaz, o debido a tal temor, no desear la protección de su país para regresar a él.

Exclusión

Incluso si satisface esos criterios, el estatuto de refugiado será denegado si la persona:

- § Está recibiendo protección o asistencia de otras agencias de la Naciones Unidas además del ACNUR;
- § Es tratada como un ciudadano por su país de residencia;
- § Ha cometido un acto grave que no la hace merecedora del estatuto de refugiado.

Cesación

La Convención establece las condiciones en las cuales cesa el estatuto de refugiado, porque ya no es necesario o no está justificado como resultado de:

- § Ciertos actos voluntarios de parte del individuo;
- § Un cambio fundamental en las circunstancias en el país de origen.

Otras definiciones

Las definiciones de refugiado encontradas en los **instrumentos regionales**, como la *Convención sobre refugiados de la OUA* y la *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, tienen carácter complementario a la definición de la *Convención de 1951*.

Ambos instrumentos incluyen en la definición de refugiado:

- § A cualquier persona obligada a abandonar su propio país “debido a agresión externa, ocupación, dominación extranjera o eventos que perturben gravemente el orden público ya sea en parte o en todo su país de origen o de nacionalidad”. (*Convención sobre refugiados de la OUA*);
- § A personas que huyeron de sus países “porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”. (*Declaración de Cartagena*);

De acuerdo con el mandato del ACNUR, un refugiado es cualquier persona que:

- § Está dentro de la definición de refugiado de la Convención de 1951;

§ Está fuera de su país de origen o de residencia habitual y sea incapaz de regresar a él debido a serias e indiscriminadas amenazas contra la vida, la integridad física o la libertad, resultantes de violencia generalizada o eventos que perturben gravemente el orden público.

La determinación de quién es un refugiado

Estados:

- § Tienen la **responsabilidad** primordial de determinar qué individuos dentro de su jurisdicción son refugiados;
- § Deben garantizar que las definiciones de refugiado contenidas en la legislación nacional toman en cuenta sus obligaciones en concordancia con los instrumentos internacionales de refugiados pertinentes.

El ACNUR puede determinar la condición de refugiado como parte de su mandato cuando un Estado es incapaz o no desea hacerlo. Este es con frecuencia el caso en los países que no son parte de ningún instrumento de refugiados más importante.

Lecturas adicionales

El Manual y las directrices complementarias sobre protección internacional.

Manual de procedimientos y criterios para determinar el estatuto de refugiados, ACNUR, 1979, reeditado en 1992.

Directrices sobre la Protección Internacional No. 1: Persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A (2) de la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, ACNUR, 2002.

Directrices sobre la Protección Internacional No. 2: "Pertenencia a un determinado grupo social" en el contexto del Artículo 1A (2) de la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, ACNUR, 2002.

Directrices sobre la Protección Internacional No. 3: Cesación del estatuto de refugiado de acuerdo con el Artículo 1C (5) y (6) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (las "cláusulas de las circunstancias cesadas"), ACNUR, 2003.

Directrices sobre la Protección Internacional No. 4: "Alternativa de huida interna o reubicación" en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, ACNUR, 2003.

Directrices sobre la Protección Internacional No. 5: Aplicación de las Cláusulas de Exclusión: Artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y el Documento del ACNUR que le acompaña, ACNUR, 2003.

Directrices sobre la Protección Internacional No. 6: Solicitudes de asilo por motivos religiosos en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, ACNUR, 2004.

Otro material sobre la definición de refugiado

La Protección de los refugiados en el derecho internacional: Las Consultas Globales del ACNUR sobre Protección Internacional, eds Erika Feller, Volker Türk, Frances Nicholson, Cambridge University Press, 2003.

La determinación del estatuto de refugiados (Módulo de capacitación RLD 2), ACNUR.

Nota sobre la aplicabilidad del artículo 1D de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados a los refugiados palestinos, ACNUR, 2001.

Las cláusulas de cesación: Directrices para su aplicación, ACNUR, 1999.

Interpretación del artículo 1 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, ACNUR, 2002.

Criterios de elegibilidad para evasores del servicio militar y desertores del ejército, ACNUR, 1991.

Ejercicios

- 1** ¿En cuál de los siguientes instrumentos se encuentra la principal definición de refugiado?
 - a** El Estatuto del ACNUR.
 - b** La Convención de 1951.
 - c** Convención de Refugiados de la OUA de 1969.
 - d** La Declaración de Cartagena de 1984.
- 2** ¿Cuál de las siguientes afirmaciones es verdadera?
 - a** Una persona que cumple con las cláusulas de inclusión de la Convención de 1951 siempre es un refugiado.
 - b** Todos los refugiados palestinos están excluidos del estatuto de refugiados de acuerdo con la Convención de 1951, como resultado de las cláusulas de exclusión.
 - c** Las cláusulas de exclusión no se refieren únicamente a las personas que no merecen el estatuto de refugiados.
 - d** Los motivos de persecución detallados en la Convención de 1951 son excluyentes, entre sí.
- 3** ¿Cuál de estas afirmaciones referentes al concepto de persecución que se encuentra en la Convención de 1951 es verdadera?
 - a** La persecución está definida en los tratados internacionales de derechos humanos.
 - b** La persecución sólo puede tener lugar a manos de gente que actúa bajo las órdenes del gobierno.
 - c** La discriminación en las oportunidades de empleo nunca puede considerarse persecución.
 - d** Sufrir una situación económica precaria, en sí mismo, no es motivo de persecución.
- 4** Para calificar al estatuto de refugiado, una persona debe haber abandonado su país por temor a la persecución. ¿*Cierto o falso?*
- 5** Complete la oración con una de las siguientes afirmaciones. La cesación del estatuto de refugiado, de acuerdo con la Convención de 1951:
 - a** No depende de que una persona haya sido reconocida como refugiada.
 - b** Siempre es resultado del comportamiento del individuo refugiado.
 - c** No se puede aplicar a un grupo de personas.
 - d** Es inapropiado cuando persiste la necesidad de protección internacional.
- 6** ¿Cuál de las siguientes no es una característica compartida por la Convención de Refugiados de la OUA y por la Declaración de Cartagena?
 - a** Ambas contienen definiciones de refugiado complementarias a la de la Convención de 1951.

- b** Ambas son de cumplimiento obligatorio.
 - c** Sus definiciones de refugiado son más amplias que las personas que temen persecución, ya que incluyen a individuos que dejan sus países a causa de la violencia generalizada.
 - d** Ambas están confinadas a regiones concretas del mundo.
- 7** Complete la oración con una de las siguientes afirmaciones. Para los fines del mandato del ACNUR, un refugiado está definido:
- a** Al pie de la letra como lo indica la Convención de 1951.
 - b** Integralmente en su Estatuto.
 - c** Para incluir a las personas que huyen de la violencia indiscriminada así como del temor a la persecución.
 - d** En referencia a la definición de refugiado aplicable en el Estado que recibe atención del ACNUR.
- 8** La responsabilidad por la determinación del estatuto de los refugiados recae primordialmente en los Estados y no en el ACNUR. *¿Cierto o falso?*
- 9** El tratamiento de los refugiados reconocidos por mandato del ACNUR es la sola responsabilidad del ACNUR. *¿Cierto o falso?*
- 10** ¿Qué de lo siguiente es incompatible con el estatuto de refugiado, de acuerdo con la Convención de 1951?
- a** Tener antecedentes criminales.
 - b** Ser soldado de baja temporal en el servicio activo.
 - c** Evadir el servicio militar.
 - d** Haber quebrantado los códigos morales o religiosos del país de origen.

Caso B

Luis, un granjero sin opiniones políticas de Alfastán, pertenecía a una minoría étnica, cuyos miembros, muchos de ellos, al menos, estaban a favor de una mayor autonomía del gobierno central que estaba controlado por miembros del grupo étnico mayoritario. Un grupo guerrillero, que impulsaba tácticas violentas contra el gobierno, se formó con algunos elementos del grupo étnico de Luis. Cada vez que este grupo atacaba, Luis se veía amenazado por sus vecinos, pertenecientes a la mayoría étnica. Él pidió ayuda a la policía, pero ésta se vio sobrepasada por los disturbios políticos y fue incapaz de investigar estas amenazas y de protegerle. Además, Luis recibió amenazas del grupo guerrillero que resentía su falta de apoyo activo.

Las tensiones crecieron en Alfastán. Hubo muchos muertos. Tres parientes de Luis, que vivían en la misma aldea, fueron asesinados. Nunca se identificó a los perpetradores del crimen, mucho menos se les hizo enfrentar la justicia. A la luz de esto, Luis compró un boleto de avión y voló a Betastán, donde solicitó asilo con base en que su vida estaba en peligro.

Betastán es parte de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, pero no de ningún instrumento regional. Alfastán no es parte de ningún instrumento internacional de los refugiados.

Las autoridades de Betastán le han solicitado a usted, como oficial de Protección, su opinión sobre la solicitud de asilo de Luis. Utilice la siguiente tabla para decidir su recomendación.

¿Qué instrumento internacional contiene la definición de refugiado aplicable?	
Enumere a continuación la lista de elementos requeridos para la inclusión y considere si se satisface cada uno:	
a	
b	
c	
d	
e	

¿Se satisfacen las cláusulas de inclusión?	Sí / No
En caso positivo, ¿hay motivos para denegarle el estatuto de refugiado o para concluir que ese estatuto ha cesado?	
¿Es Luis un refugiado?	Sí / No

Caso C

Maya es miembro de un grupo político proscrito, contrario al gobierno del régimen no electo que gobierna en su país, Lusitania. De forma clandestina, ella ha distribuido panfletos en la fábrica donde trabajaba. Estos panfletos convocaban a un levantamiento pacífico del pueblo en demanda de democracia y otros derechos básicos, y transmitía las demandas de la comunidad internacional para que el gobierno lusitano mejorara su deplorable historial de derechos humanos. Maya fue capturada por la policía mientras entregaba los folletos y condenada, sin juicio, a cinco años de prisión. Después de dos años, logró escapar pero durante la huida hirió a uno de los guardias de la prisión que trataban de aprehenderla. Este hombre quedó gravemente discapacitado para el resto de su vida. Maya, eventualmente, logró llegar a Suritania, donde solicitó asilo.

Suritania no es parte de ningún instrumento internacional de los refugiados ni tiene ninguna legislación sobre refugiados. En su lugar, ofrece protección internacional a las personas que determine el ACNUR de acuerdo con su mandato. Como oficial de Protección, se le ha pedido evaluar el caso de Maya.

¿Qué instrumento internacional contiene la definición de refugiado aplicable?	
Enumere abajo la lista de elementos requeridos para la inclusión y considere si se satisface cada uno:	
a	
b	

Caso E

Pablo ha sido miembro, durante muchos años, de un partido político ilegal. Este considera que el país está gobernado por líderes corruptos que no respetan las leyes religiosas ni las costumbres de sus ciudadanos. Pablo ha sido arrestado muchas veces como miembro del partido, aunque él no ha sido particularmente activo. Después de su último arresto fue sentenciado a un año en prisión después de un juicio sumario. Durante su encarcelamiento fue torturado en muchas ocasiones en un intento por obligarlo a delatar a otros integrantes de su partido. Eventualmente fue liberado.

Después de una serie de infructuosos intentos por legalizar el partido, sus miembros decidieron emprender acciones violentas para llamar la atención sobre su causa y debilitar al gobierno. Pablo aceptó tomar parte en estas campañas y colocó una bomba en el aeropuerto de la capital. La bomba explotó y mató a 20 personas que estaban en una sala de espera. Con la ayuda de sus amigos, Pablo cruzó la frontera y solicitó asilo. Teme que las autoridades no le hagan un juicio justo si regresa y que será torturado nuevamente.

En este caso, ¿cuál es el tema clave con relación a la elegibilidad para el estatuto de refugiado de acuerdo con la Convención de 1951?

Caso F

El matrimonio de Lía fue arreglado de acuerdo con las costumbres de su país. Inmediatamente después de la boda, su esposo comenzó a maltratarla verbal y físicamente. Cuando ella sugirió que le gustaría conseguir un trabajo, él le respondió que su deber era permanecer en la casa y que no le daría la oportunidad de coquetear con otros hombres y tener un romance. Cada vez más, la criticaba por no ser una esposa obediente y eventualmente comenzó a golpearla. Cuando ella quedó embarazada, su esposo continuó abusando física y verbalmente de ella e incluso la violó en muchas ocasiones.

Lía se quejó con sus padres, pero ellos le dijeron que ella no debía hacer enfurecer a su esposo para no avergonzar a su familia. Después de una paliza especialmente severa, Lía acudió a la policía pero lo que recibió fue una reprimenda por ser irrespetuosa con su esposo y le dijeron que no podían ayudarla de ninguna manera. Poco después de eso, su esposo fue nombrado en un alto cargo del gobierno, lo que hizo que Lía desconfiara aún más de las autoridades para buscar ayuda.

Como parte de sus deberes oficiales, el esposo de Lía tuvo que visitar el país vecino y se hizo acompañar de Lía y su hijo, pues él le dijo que no confiaba en lo que ella haría aprovechando su ausencia. Durante esta visita y después de una paliza particularmente brutal en la cual el marido llegó a amenazar a su hijo pequeño, Lía escapó a la estación local de policía y solicitó asilo.

Respuestas a los ejercicios del Capítulo 3

1 b La definición de refugiado contenida en la Convención de 1951 fue la primera definición genérica de refugiado adoptada por los Estados alrededor del mundo. Como tal, sigue siendo la principal definición de refugiado. Las definiciones que se encuentran en instrumentos regionales (la Convención sobre refugiados de la OUA y la Declaración de Cartagena) son complementarias, incluyendo, como parte de su definición de refugiado, la formulación de la definición de la Convención de 1951 pero son aplicables sólo en los Estados que se ubica en una región concreta. La definición del Estatuto del ACNUR establece el mandato del ACNUR pero, a diferencia de la definición de la Convención de 1951, no es de cumplimiento obligatorio para los Estados.

2 c Las cláusulas de exclusión también cubren a personas que no necesitan de la protección internacional, tales como aquellas que reciben asistencia de algún otro organismo de la Naciones Unidas. De esta forma, muchos refugiados palestinos caen dentro de las cláusulas de exclusión porque se encuentran dentro del ámbito de acción de la UNRWA. Aquellos palestinos que están fuera del área geográfica donde opera la UNRWA, no obstante, no están excluidos del estatuto de los refugiados de acuerdo con la Convención de 1951, de allí que B sea incorrecto.

La opción A es incorrecta porque las cláusulas de exclusión y de cesación pueden hacer inlegible al estatuto de refugiado a una persona que sí satisface las cláusulas de inclusión.

La opción D es incorrecta porque los motivos de persecución (raza, religión, etc.) no se excluyen entre sí, sino que con frecuencia se superponen. La persona debe cumplir por lo menos con uno de ellos para satisfacer los requerimientos de las cláusulas de inclusión.

3 d La persecución cubre cualquier acto que viole gravemente un derecho humano. La discriminación grave en las oportunidades de empleo puede equivaler a la persecución en ciertas circunstancias, pero vivir en un ambiente pobre en términos económicos no equivale a persecución. La persecución no está definida en la Convención de 1951, pero las previsiones contenidas en los tratados de derechos humanos ofrecen una guía para evaluar si un acto particular constituye persecución. No es necesario que la persecución se lleve a cabo por gente que actúa a las órdenes de autoridades de gobierno. Cuando un gobierno es incapaz de evitar la persecución de parte de los individuos, o no desea hacerlo, o cuando tolera o aprueba tal comportamiento, esto también puede ser considerado persecución. Se le conoce como persecución por parte de agentes no estatales.

- 4 **Falso** Aunque en muchos casos los refugiados habrán huido de su país de origen por temor a la persecución, también es posible que el temor de persecución se presente después de que alguien ha abandonado el país de origen por otras razones. Por ejemplo, una persona puede haberse ido al exterior a estudiar y después se encuentra con que los cambios políticos en su país de origen implican que ahora se encuentra en peligro de persecución al regresar. A tales personas se les conoce como refugiados *sur place*.
- 5 **d** La cesación sólo puede tener lugar cuando el individuo ya no necesita más de la protección internacional. Para aplicar la cesación, el individuo debe haber sido primero reconocido como refugiado, de otra forma el estatuto de refugiado no puede cesar. La cesación se puede dar a causa del comportamiento de un refugiado o del cambio de circunstancias en el país de origen. En este último caso, por consiguiente, se puede aplicar a una gran cantidad de refugiados; es decir, con base en el grupo. La cesación no es apropiada, si continúa la necesidad de protección.
- 6 **b** Sólo la Convención sobre refugiados de la OUA es de cumplimiento obligatorio. Ambos instrumentos contienen una definición de refugiado que es complementaria a la que se encuentra en la Convención de 1951 y que cubre a las personas que huyen de la violencia generalizada. Ambos, asimismo, son instrumentos regionales.
- 7 **c** El mandato del ACNUR para los refugiados se deriva de su Estatuto y luego de las resoluciones de la Asamblea General y el ECOSOC. Mientras que el Estatuto contiene una definición similar a la encontrada en la Convención de 1951, las subsiguientes resoluciones han extendido la definición para incluir a las personas que huyen de la violencia indiscriminada tales como aquellas que caerían bajo las definiciones más amplias encontradas en los instrumentos regionales. El Estatuto, por lo tanto, no contiene una definición integral de refugiado para los fines del mandato del ACNUR. Además, el mandato del ACNUR no depende de las definiciones de refugiado aplicables en un país en particular.
- 8 **Cierto** Como parte de su responsabilidad primordial sobre la protección internacional, los Estados son los responsables principales de identificar a aquellos en su territorio en necesidad de tal protección.
- 9 **Falso** Incluso cuando el ACNUR debe, por necesidad, conducir la determinación del estatuto de los refugiados, la responsabilidad de tratarlos en concordancia con las normas de la protección internacional, recae en el Estado en donde ellos se encuentren. El papel del ACNUR es urgir a los Estados afectados a honrar sus obligaciones hacia los refugiados y apoyar sus esfuerzos de brindarles protección y asistencia.
- 10 **b** Un soldado de baja temporal de su servicio, no es un civil, y por lo tanto, no puede ser refugiado. En contraste, tener antecedentes criminales no descalifica necesariamente a una persona del estatuto de refugiado si el individuo en cuestión está huyendo de la persecución y no del castigo, y si no ha cometido un acto que le excluya.

Caso B

<p>¿Qué instrumento internacional contiene la definición de refugiado aplicable?</p>	<p>La Convención de 1951, pues Betastán es parte de ella. Las obligaciones de Alfastán de acuerdo con los instrumentos de los refugiados, son irrelevantes.</p>
<p>Enumere abajo la lista de elementos requeridos para la inclusión y considere si se satisface cada uno:</p>	
<p>a Temor fundado.</p>	<p>Para valorar si está presente el elemento subjetivo, el temor, Luis debería someterse a una entrevista; pero por los hechos narrados, sí parece que tiene temor. Está bien fundado, dado el asesinato de sus familiares en el marco de los disturbios políticos y étnicos y las amenazas que él había recibido. Hay razones objetivas por las cuales él teme por su seguridad.</p>
<p>b Persecución.</p>	<p>Dadas las circunstancias, el temor consiste en ser asesinado o agredido físicamente. Aunque no hay una definición formal de persecución, es consistente con las graves violaciones a los derechos humanos u otros daños graves. Los actos temidos acá caerían dentro de estos conceptos.</p> <p>La persecución temida no necesariamente la practican personas controladas por el gobierno. Pueden ser vecinos partidarios del gobierno o guerrilleros opuestos a él. Sin embargo, aún se trata de persecución porque las autoridades han sido incapaces de protegerle de los actos de estos agentes no estatales.</p>
<p>c Uno de los cinco motivos de la Convención.</p>	<p>Las razones de la persecución pudieran encontrarse en más de un motivo de la Convención. La pertenencia de Luis a una minoría étnica es relevante.</p> <p>Aunque él no tiene ideas políticas, se le podrían atribuir a él erróneamente opiniones a favor o en contra del gobierno. Además, el no tener opiniones políticas puede interpretarse como una posición política.</p>

d Fuera de su país de nacionalidad o residencia habitual.	Luis está fuera de su país de nacionalidad.
e Es incapaz o no desea buscar la protección del Estado o regresar a él.	No pudo conseguir la protección de las autoridades y sus razones para no regresar están basadas en el temor a la persecución.
¿Se satisfacen las cláusulas de inclusión?	Sí.
En caso positivo, ¿hay motivos para denegarle el estatuto de refugiado o para concluir que ese estatuto ha cesado?	Ninguna cláusula de exclusión es relevante ni es aplicable la cláusula de cesación.
¿Es Luis un refugiado?	Sí.

Caso C

¿Qué instrumento internacional contiene la definición de refugiado aplicable?	En ausencia de un instrumento internacional del cual Suritania sea parte o de una definición nacional de refugiado, es relevante la definición bajo mandato del ACNUR. Esta se encuentra en el Estatuto y las posteriores resoluciones de la Asamblea General y el ECOSOC. La definición en el Estatuto, que es similar a la de la Convención de 1951, parece aplicable aquí en lugar de las definiciones extendidas por las resoluciones posteriores, que se refieren a las circunstancias de guerra civil, etc.
Enumere la lista de elementos requeridos para la inclusión y considere si se satisface cada uno:	
a Temor fundado.	Maya claramente teme lo que le pueda suceder a su regreso. Esto parece ser un temor fundado, dadas las circunstancias de su huida, la forma en que fue tratada a causa de sus actividades políticas y, en general, el clima de derechos humanos en Lusitania.
b Persecución	El período de encarcelamiento se puede considerar persecución, más que un legítimo proceso y una sanción debido a que no fue el resultado de un proceso penal y la condena probablemente quebrantó los derechos humanos de Maya.

<p>c Uno de los cinco motivos de la Convención</p>	<p>Aquí es relevante la opinión política.</p>
<p>d Fuera de su país de nacionalidad o residencia habitual.</p>	<p>Satisfecho.</p>
<p>e Es incapaz o no desea buscar la protección del Estado o regresar a él.</p>	<p>Satisfecho.</p>
<p>¿Se satisfacen las cláusulas de inclusión?</p>	<p>Sí.</p>
<p>En caso positivo, ¿hay motivos para denegarle el estatuto de refugiado o para concluir que ese estatuto ha cesado?</p>	<p>La lucha violenta durante su escapatoria levanta el tema de si la cláusula de exclusión del Artículo 1F se puede aplicar. De estos motivos, el más relevante es el Artículo 1F (b), la responsabilidad respecto a un grave delito común. Esta medida, como todas las cláusulas de exclusión, debe ser interpretada de forma restrictiva.</p> <p>Se puede encontrar más orientación en las Directrices de la Protección Internacional No. 5. Los factores por ser considerados incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> § ¿Es un delito común o no? § ¿Es de naturaleza seria? § ¿Las consecuencias de la exclusión sobrepasan la gravedad de ofensa? <p>En este caso, parece tratarse de un delito grave, que implicó violencia contra una persona y dio como resultado un daño permanente. En cuanto a la naturaleza política del delito, es necesario buscar la motivación de Maya y el contexto de sus acciones, así como su proporción en cualquier objetivo político. Herir a un guardia para escapar de prisión, incluso cuando el castigo es injustificado, no parece ser un crimen político.</p> <p>Para garantizar que las cláusulas de exclusión son interpretadas en concordancia con los objetivos humanitarios del Estatuto, se deben aplicar de forma proporcionada a sus objetivos. Por lo tanto, se tendrá que valorar si en este caso las consecuencias de la exclusión sobrepasan la gravedad del delito común cometido. Así, se debe considerar la</p>

	<p>naturaleza de cualquier persecución que pueda enfrentar Maya a su regreso, así como el hecho de que la violencia cometida por ella no fue gratuita sino un acto que pretendía facilitar su huida del encarcelamiento injusto.</p>
--	--

Caso D

- a** Si el temor de Yusuf está vinculado a la persecución. En otras palabras, al regresar a su país ¿deberá enfrentar un juicio legítimo por evasión del servicio militar o persecución por sus creencias políticas?
- b** Primero, la práctica de las autoridades de Kamibia con respecto a las objeciones de conciencia. ¿Tuvo o tiene Yusuf la oportunidad de cumplir algún tipo de servicio no militar y proteger así sus derechos y las legítimas aspiraciones del Estado de que cumpla ciertos servicios sociales? ¿Habría enfrentado castigo penal automáticamente?

Segundo, el conflicto en el cual se suponía que Yusuf debía participar ¿se desarrolla de acuerdo con el derecho internacional humanitario, es decir, están los civiles protegidos contra la violencia?

Caso E

La cuestión clave planteada por este caso es la exclusión. Si se satisfacen las cláusulas de inclusión, todavía quedará el tema de si se aplica en estas circunstancias el artículo 1F de la Convención de 1951. La colocación de la bomba en el aeropuerto, de lo cual Pablo fue responsable, podría ser considerado por muchos como un acto “terrorista”, aunque no hay una definición internacionalmente aceptada de terrorismo ni está mencionado explícitamente en la Convención de 1951. Sin embargo, el estallido de la bomba puede calificar como un “grave delito común” de acuerdo con el Artículo 1F (b) de la Convención de 1951.

Case F

- a** Sí. La violencia física y sexual se puede equiparar a persecución. La motivación y la forma de la violencia temida en este caso se caracterizan como persecución por motivos de género.
- b** Los actos de los individuos particulares que no están bajo el control de las autoridades pueden calificar como persecución si se puede demostrar que el Estado condena o tolera tal comportamiento, o no desea o no es capaz de evitarlo. En este caso, es claro que la policía en el país de Lía no considera que la violencia familiar sea un delito y, por lo tanto, perdona o tolera tal comportamiento. Esta opinión es apoyada por la actitud de sus padres, lo cual implica que esta sociedad en general cree que las esposas deben estar supeditadas a sus esposos, incluso al punto de aceptar la violencia física y sexual. Por lo tanto, en este caso los actos del esposo de Lía pueden equivaler a persecución con el fin de satisfacer los criterios contenidos en la definición de la Convención de 1951.
- c** Lía es miembro de un grupo social compuesto por mujeres que rechazan las opiniones restrictivas de sus sociedades sobre el papel subordinado de las mujeres. Posiblemente la opinión política también es relevante, pues parece que Lía tiene sus creencias políticas sobre los derechos de las mujeres, que son contrarias a las de su esposo y de la sociedad donde vive.

Capítulo 4

Otras personas de la competencia del ACNUR



Objetivos clave

Entender quién es un repatriado y el papel del ACNUR en relación con los repatriados.

Reconocer qué es la apatridia, incluyendo sus causas y sus vínculos con el desplazamiento.

Entender cómo buscar ayudar a las personas afectadas la *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas* (1954) y la *Convención para la reducción de los casos de apatridia* (1961).

Entender el mandato específico del ACNUR con respecto a los apátridas.

Entender quiénes son los desplazados internos y cómo se diferencian de los refugiados.

Familiarizarse con la variedad de actores internacionales que se ocupan del desplazamiento interno y las condiciones en las cuales participa el ACNUR.

Estar conciente de los *Principios rectores sobre desplazamiento interno*.

Este capítulo se ocupa de los otros grupos hacia los cuales el ACNUR tiene responsabilidades de acuerdo con su mandato: repatriados, apátridas y desplazados internos. También se discuten los principios que gobiernan el tratamiento de estos individuos, a los cuales se refiere colectivamente como “personas de la competencia del ACNUR”, y el mandato del ACNUR con relación a cada uno de estos grupos.

4.1 Repatriados

Los repatriados son **antiguos refugiados que regresan voluntariamente a sus países de origen**, ya sea de forma espontánea u organizada. Aunque la mayoría de los refugiados preferirían regresar a sus países de origen, con frecuencia se presentan grandes obstáculos para alcanzar esta solución duradera, incluyendo condiciones inseguras en su país de origen. La responsabilidad de mejorar las condiciones en el país de origen recae primordialmente en las autoridades de ese país, quienes también pueden buscar respaldo de la comunidad internacional.

Por lo general, los países de asilo están ansiosos por facilitar la repatriación voluntaria tan pronto como sea posible en un esfuerzo por reducir la presión sobre sus recursos y la sociedad. Sin embargo, tales consideraciones no deben conducir a un retorno prematuro (Ver Capítulo 7). Se debe poner a disposición de todos los refugiados información confiable sobre la situación en el país de origen, de forma que ellos tomen una decisión fundamentada sobre si regresar o no.

4.1.1 Marco legal

La Convención de 1951 no se retire expresamente al tema de la repatriación voluntaria o los repatriados, aunque la Convención de la OUA sobre los refugiados y la Declaración de Cartagena incluyen ciertas consideraciones referentes a la repatriación voluntaria. Una consideración legal básica es el derecho de toda persona a regresar a su país, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos. Esta garantía está incorporada en el artículo 12 del *Pacto Internacional sobre Derechos civiles y políticos*. El derecho internacional de los derechos humanos define las normas de tratamiento que deben recibir los repatriados una vez que han regresado a sus hogares (Ver más información sobre el marco legal de la repatriación voluntaria en el Capítulo 7).

4.1.2 El papel del ACNUR

Aunque el Estatuto del ACNUR le da a la organización la responsabilidad de promover y facilitar la repatriación voluntaria, tradicionalmente se ha pensado que su participación con los

refugiados terminaba una vez que éstos cruzaban las fronteras hacia sus países de origen. Sin embargo, las *Conclusiones 18 (XXXI)* de 1980; *40 (XXXVI)* de 1985; *74 (XLV)* de 1994, y *85 (XLIX)* de 1998 del Comité Ejecutivo, confirman que, en la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados, el ACNUR tiene un interés legítimo en las consecuencias del retorno, y de esta forma, se justifican actividades como el seguimiento al retorno. El papel del ACNUR al trabajar con los repatriados se hizo explícito en acuerdos que cubren situaciones concretas de refugiados. Por ejemplo, el Anexo 7 del *Marco de Acuerdo General para la paz en Bosnia y Herzegovina* (1995) designa al ACNUR como la agencia líder para la repatriación voluntaria y le asigna la responsabilidad de dar seguimiento a las condiciones del retorno (Ver más detalles sobre la participación del ACNUR en actividades destinadas a asistir a los repatriados, en el Capítulo 7).

4.2 Apátridas

Un apátrida es una persona que no es considerada nacional o ciudadano de ningún Estado. La nacionalidad o la ciudadanía es el lazo legal entre una persona y un Estado, por medio del cual los derechos humanos de un individuo se encuentran protegidos por el Estado. A una persona sin nacionalidad se le pueden negar los derechos políticos o el acceso a la vivienda o a la educación, aunque haya nacido y se haya criado en el país en cuestión.

La apatridia puede ocurrir por una serie de razones que pueden incluir:

- § El desmembramiento de un Estado en otros más pequeños;
- § Gobiernos que arbitrariamente despojan a personas de su nacionalidad;
- § Una persona renuncia voluntariamente a su nacionalidad, sin antes haber adquirido otra;
- § Por matrimonio, o su disolución, en situaciones en las que esto automáticamente afecta la nacionalidad de uno de los cónyuges;
- § Los padres no logran o no son capaces de registrar el nacimiento de los hijos de forma que éstos no tienen medio de probar su derecho a la nacionalidad;
- § Prácticas discriminatorias basadas en la etnia, la religión o la raza para determinar la nacionalidad.

No siempre la apatridia es el resultado de una política intencional del gobierno. Puede ser el resultado de leyes que están en vigor (*de jure*) o de que los derechos de los ciudadanos no están reconocidos en la práctica (*de facto*).

En particular, los niños están en riesgo de apatridia, en especial si los padres son de origen mixto o si ellos nacieron donde sus padres

son extranjeros. Las mujeres también están en un riesgo alto de apatridia porque algunos sistemas legales hacen su condición dependiente de su marido. Por ejemplo, algunos Estados automáticamente despojan a las mujeres de su nacionalidad cuando se casan con un extranjero, mientras que en muchos países una mujer no puede extender su nacionalidad a su esposo apátrida, incluso si la pareja está viviendo en el país de origen de ella. Aunque no hay estadísticas firmes sobre apatridia, los expertos calculan que puede haber unos nueve millones de personas apátridas alrededor del mundo.

Una persona apátrida puede ser refugiada si se ve forzada a abandonar el país donde vive a causa de un fundado temor de persecución. Esto está claramente reconocido por la redacción de la definición de refugiado en la Convención de 1951. De hecho, la apatridia puede causar desplazamiento, en el tanto en que estas personas privadas de derechos por su propio Estado, pueden sentirse forzadas a irse a causa de la discriminación que enfrentan.

4.2.1 Marco legal

La *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas* (1954) y la *Convención para la reducción de los casos de apatridia* (1961) pretenden reducir la incidencia de la apatridia y garantizar que todas las personas apátridas tengan una identidad legal y sean tratadas humanamente. Aunque relativamente pocos Estados son parte de estos tratados, los principios contenidos en ellos ofrecen una guía útil para todos los países y constituyen la esencia del trabajo del ACNUR a favor de las personas apátridas. Ambos tratados se inspiraron en el Artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que afirma: “Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. A nadie se le privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad”.

La Convención sobre los apátridas de 1954 define a una **persona apátrida** como “... una persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”, pero no incluye a las personas que reciben protección o asistencia del ACNUR. La Convención de 1954 establece los derechos de los apátridas en su país de residencia, así como la Convención de 1951 establece los derechos y obligaciones de los refugiados. La Convención de los apátridas trata los temas del derecho de propiedad, acceso a los tribunales, asistencia pública, empleo y educación pública. En algunos casos la norma de tratamiento es equivalente a la de los nacionales; en otras medidas, la norma de tratamiento es similar a la de los extranjeros en las mismas circunstancias. La Convención busca mejorar la calidad de vida de quienes están en situación de apatridia, dándoles un mayor grado de estabilidad que la que podrían tener de otra forma.

La Convención de 1961 busca reducir futuros casos de apatridia. De acuerdo con la Convención, un Estado parte acuerda concederles la nacionalidad a los individuos que de otra forma serían apátridas, si tienen un vínculo significativo con ese país, por ejemplo, si nacieron en ese país o si son descendientes de un ciudadano. La Convención de 1961 elabora sobre el concepto de “lazo verdadero y efectivo” usado por muchos Estados en su legislación y práctica para determinar el criterio que rige la nacionalidad.

4.2.2 El papel del ACNUR

Aunque el ACNUR siempre ha tenido una responsabilidad hacia los refugiados apátridas, su participación con otras personas apátridas emana de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la década de 1970, que le confió a la organización deberes concretos de acuerdo con la Convención de 1961. Como resultado de la *Conclusión No. 78 (XLVI) del ExCom* y la *Resolución 50/152 de la Asamblea General* en 1995, el ACNUR ahora tiene un amplio mandato global relacionado con la apatridia. De hecho, es la única agencia internacional con funciones concretas relativas a los apátridas. Sus tareas incluyen:

- § Promover la ratificación las Convenciones de 1954 y 1961;
- § Ofrecer asesoría legal para la preparación y aplicación de leyes sobre nacionalidad en todos los Estados interesados;
- § Cooperar con los Estados y otros socios para facilitar la identificación expedita y resolver los problemas de apatridia;
- § Capacitar a funcionarios de gobierno y personal del ACNUR en temas de apatridia;
- § Reunir y compartir información sobre el problema de la apatridia alrededor del mundo;
- § Reportar periódicamente al Comité Ejecutivo sobre sus actividades en este campo.

4.3 Los desplazados internos

Al igual que los refugiados, las personas desplazadas internas se han visto forzadas a abandonar sus hogares pero en lugar de cruzar la frontera hacia otro país, ellos buscan protección en otro lugar dentro de su país de origen o de residencia. Tanto el movimiento de los refugiados como de los desplazados internos, a menudo está causado por una difícil situación de derechos humanos o por un conflicto en determinado lugar del país. Las personas también se pueden convertir en desplazadas dentro de sus países a causa de desastres naturales o ecológicos, tales como sequías o huracanes. El número de personas desplazadas alrededor del mundo se ha

incrementado drásticamente en la última década y se estima actualmente en más de 25 millones.

No hay, de hecho, un tratado internacional que defina a la persona desplazada interna o que regule su tratamiento, en gran parte porque son nacionales o residentes que permanecen dentro del territorio de su país de origen. En el pasado, el ACNUR ha sido autorizado por la Asamblea General a dar asistencia a grupos concretos de desplazados internos, de forma excepcional. La Oficina también ha sido autorizada a brindar asistencia a los desplazados que estaban en áreas donde habían regresado repatriados. A diferencia de lo que sucede con los apátridas, al ACNUR no se le ha dado un mandato general para trabajar con desplazados.

Tradicionalmente, se ha considerado que los desplazados internos son responsabilidad del gobierno del país respectivo; de hecho, cualquier participación de otros Estados o de organizaciones se ha visto como una injerencia injustificada en los asuntos internos del país. Dado que el desplazamiento interno es con frecuencia el resultado de políticas de gobierno represivas, esto ha significado que los derechos humanos de millones de desplazados internos están desprotegidos. En años recientes el creciente reconocimiento de este problema humanitario, y un cambio en la actitud hacia el concepto de soberanía de Estado, ha llevado a reconocer la necesidad de mayor acción internacional a favor de los desplazados internos.

A solicitud de la Comisión de la Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, en 1992 se nombró al Dr. Francis Deng como Representante Especial del Secretario General para los desplazados internos. El Representante Especial se concentra en cuatro áreas principales: el desarrollo de un marco normativo; la promoción de marcos institucionales efectivos en los ámbitos internacional, regional y nacional; misiones a los países; e investigaciones de temas de preocupación concretos. El Dr. Deng se retiró en el 2004 y Walter Kälin fue nombrado Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas.

4.3.1 Marco normativo

Llamando la atención sobre principios importantes del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho humanitario y del derecho de los refugiados, el Representante Especial encabezó el proceso que llevó a la formulación de los Principios rectores sobre el desplazamiento interno (1998). Estos **definen a los desplazados internos** como

“... las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o

para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.

Aunque los *Principios rectores* no son de cumplimiento obligatorio, muchos de los principios reflejan las obligaciones de los Estados según los tratados internacionales y el derecho consuetudinario. Son, por lo tanto, el instrumento con más autoridad que establece las normas por ser aplicadas por los gobiernos y otros actores importantes, tales como el ACNUR, para responder a la situación que enfrentan los desplazados internos.

4.3.2 Cooperación interagencial

Aunque el Representante Especial es responsable de identificar las necesidades de las personas desplazadas internas y de los principios que rigen su tratamiento, no tiene ningún mandato operacional. La responsabilidad primordial de su protección sigue estando en manos del gobierno del país concernido. En lugar de crear una nueva organización para trabajar a favor de las personas desplazadas internas, o de entregarle tal mandato a un organismo ya existente, una amplia gama de actores humanitarios, de derechos humanos y de desarrollo, responde ahora a las necesidades de las personas desplazadas internas de acuerdo con sus respectivos mandatos y experiencia. Este enfoque de colaboración ha sido puesto en operación tanto en la sede de la Naciones Unidas como en el terreno:

- § El Secretario General de la Naciones Unidas le solicitó al Coordinador de la Asistencia de Emergencia, que también dirige la OCAH, brindar apoyo de campo en las situaciones con desplazados internos, incluyendo la negociación del acceso a tales poblaciones, abogar por su protección y asistencia, movilizar recursos y operar un sistema global de información sobre personas desplazadas internas;
- § El Grupo de Trabajo del Comité Permanente Interagencial de la Naciones Unidas, encabezado por el Coordinador de la Asistencia de Emergencia, sostuvo consultas sobre la división de responsabilidades entre los actores participantes y acordó políticas comunes por ser adoptadas en los esfuerzos humanitarios a favor de las personas desplazadas internas;
- § El Coordinador de la Asistencia de Emergencia estableció una Unidad Interagencial de Desplazamiento Interno dentro de la OCAH para promover mejoras en todo el sistema en la respuesta internacional al desplazamiento interno y ofrecer apoyo seleccionado a situaciones concretas de país;
- § Se realizan consultas periódicas entre los puntos focales sobre desplazamiento interno en el marco de la Red Interagencial

sobre Desplazamiento Interno, que funciona como un organismo asesor y consultivo en estos temas;

- § La responsabilidad de coordinar las actividades de protección y asistencia se le dio al Coordinador Residente de la Naciones Unidas o al Coordinador Humanitario, quien consulta de forma estrecha con los equipos interagenciales de país.

4.3.3 El papel del ACNUR

Aunque la participación del ACNUR con las personas desplazadas internas ha variado con el transcurso de los años, la organización participa en los esfuerzos interagenciales descritos anteriormente. Su política, basada en el enfoque de colaboración interinstitucional y las condiciones establecidas por la Asamblea General en varias resoluciones, es proteger y ayudar a las personas desplazadas internas sólo cuando:

- § Esa asistencia haya sido solicitada y autorizada por el Secretario General de la Naciones Unidas;
- § Tenga el consentimiento y la conformidad de las autoridades nacionales en el Estado donde se encuentra las personas desplazadas internas;
- § Existan recursos adecuados disponibles;
- § Se han considerado adecuadamente temas vinculados a la política interna de ACNUR como el impacto sobre las operaciones de protección para los refugiados, el grado en que otras agencias pueden desarrollar funciones necesarias y la importancia de la situación para la comunidad internacional;
- § Se han estudiado las consideraciones operacionales, tales como la seguridad del personal y el acceso a las personas desplazadas internas.

4.4 Otros individuos

Por razones humanitarias y con base en su mandato, ocasionalmente el ACNUR ha trabajado con otros individuos que no son refugiados ni personas de su competencia, en particular cuando no ha sido práctico diferenciar entre tales personas y las que se encuentran bajo el mandato de la organización. Por ejemplo, el ACNUR ha ayudado a los residentes locales que nunca fueron desplazados pero que viven junto a los repatriados y a las personas que regresan a áreas donde hay miembros de una minoría que está amenazada nuevamente con el desplazamiento.

Resumen

Repatriados

Los repatriados son **antiguos refugiados que han regresado de forma voluntaria a su país.**

Derecho internacional de los derechos humanos:

§ Garantiza el derecho de una persona a regresar a su país de origen;

§ Establece las normas de tratamiento para el retorno.

Las preocupaciones legítimas del ACNUR por las consecuencias del retorno, y por lo tanto, su papel al dar seguimiento y asistir a los repatriados, están confirmadas por el Comité Ejecutivo y sus conclusiones.

Apátridas

Una persona apátrida:

§ Es alguien que **no es considerada como nacional suyo por ningún Estado;**

§ No tiene, por lo tanto, los derechos normalmente asociados a la nacionalidad y ciudadanía;

§ Puede también ser un refugiado, dependiendo de sus circunstancias.

Los instrumentos internacionales clave que se ocupan de las personas apátridas son:

§ *La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954);*

§ *La Convención para la reducción de los casos de apatridia (1961).*

El ACNUR es la única agencia internacional con un mandato general, derivado principalmente de las resoluciones de la Asamblea General, para ayudar a las personas apátridas. Guiado por los tratados recién mencionados, el ACNUR trabaja para:

§ Garantizar que son respetados los derechos de las personas apátridas;

§ Evitar la apatridia instando a los gobiernos, por ejemplo, a otorgar la nacionalidad a aquellos con vínculos significativos con su territorio, que de otra forma serían personas apátridas.

Desplazados internos

Los desplazados internos son **personas que han huido de sus hogares hacia otras partes del país donde viven**, como resultado de conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos o desastres naturales o provocados por el ser humano.

Con frecuencia, tales situaciones crean tanto personas desplazadas internas como refugiados. La diferencia entre ambos grupos es que los refugiados han huido a otro país.

Los *Principios rectores sobre el desplazamiento interno de las Naciones Unidas (1998)* establecen las pautas para el tratamiento internacional a favor de las personas desplazadas internas.

El ACNUR participa en la colaboración interagencial sobre temas relativos a las personas desplazadas internas y, de acuerdo con ciertas condiciones, en las actividades interinstitucionales, en especial para proteger y asistir a las personas desplazadas internas bajo el liderazgo del Coordinador de la Asistencia de Emergencia de la Naciones Unidas.

Lecturas adicionales

Repatriados

Conclusiones No. 18 (XXXI) de 1980 y No. 40 (XXXVI) de 1985 del ExCom sobre repatriación voluntaria.

Conclusiones No. 74 (XLV) de 1994 y No. 85 (XLIX) de 1998 del ExCom sobre la protección internacional de los refugiados.

Apatridia

Compilación de Instrumentos Internacionales y otros textos jurídicos relativos a los refugiados y personas desplazadas. (Volumen I), ACNUR, 1995.

Conclusión No. 78 (XLVI) de 1995 del ExCom sobre la prevención y reducción de las personas apátridas.

Actividades del ACNUR en el tema de la apatridia: Informe sobre el progreso (EC/53/SC/CRP.11), ACNUR, junio 2003.

¿Cómo sería su vida sin una nacionalidad?, ACNUR, 1998.

Desplazados internos

Principios rectores sobre el desplazamiento interno (E/CN.4/1998/53/Add.2), Naciones Unidas, 1998.

Conclusión No.75 (XLV) de 1994 del ExCom sobre personas desplazadas internas.

No Refuge: The Challenge of Internal Displacement, United Nations, 2003.

Directrices operativas para el involucramiento del ACNUR con los desplazados internos, ACNUR, 2001.

Ejercicios

- 1 ¿Cuál de las siguientes afirmaciones acerca de los repatriados, es incorrecta?
 - a Su repatriación no siempre tiene lugar como parte de un programa organizado.
 - b La oportunidad de su regreso depende de las condiciones en el país de asilo.
 - c La responsabilidad primordial de garantizar las condiciones que conducen al retorno, recaen en el ACNUR.
 - d Su retorno está basado en su propia voluntad.
- 2 El marco legal para el retorno de los repatriados tiene varios elementos, derivados del derecho de todo ciudadano, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, a regresar a su país. *¿Cierto o falso?*
- 3 Complete la oración con una de las siguientes frases. Una persona apátrida es:
 - a Un individuo que actualmente vive fuera del país de su nacionalidad.
 - b Alguien que no es reconocido como ciudadano por ningún Estado, aunque tiene una nacionalidad.
 - c Un individuo que no es considerado nacional o ciudadano por ningún Estado.
 - d Una persona que enfrenta grave discriminación en el país donde es nacional o ciudadano.
- 4 ¿Cuál de las siguientes afirmaciones es cierta?
 - a La apatridia está definida por la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados.
 - b La apatridia siempre es el resultado de un comportamiento discriminatorio o persecutorio por parte de un Estado.
 - c Ni la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas ni la Convención para la reducción de los casos de apatridia definen a una persona apátrida.
 - d La Convención de 1951 reconoce que, en ciertas circunstancias, las personas apátridas también pueden ser refugiadas.
- 5 De los siguientes temas, ¿cuál no está regulado por una u otra de las dos convenciones referentes a la apatridia?
 - a Los derechos de los hombres y mujeres apátridas en su país de residencia.
 - b El tratamiento de las personas apátridas que también son refugiados.
 - c La definición de persona apátrida.
 - d Qué país debe otorgar la nacionalidad a una persona que de otra forma sería apátrida.
- 6 Identifique cuál de las siguientes afirmaciones describe correctamente las responsabilidades del ACNUR en relación con las personas apátridas:
 - a El ACNUR es la única organización internacional con funciones específicas en relación con este grupo de personas.

- b** Su mandato sólo cubre a las personas apátridas que son parte de una o ambas convenciones que tratan con los apátridas.
 - c** Su mandato para las personas apátridas está derivado exclusivamente de su Estatuto.
 - d** Sólo el ACNUR tiene un mandato con respecto a los refugiados apátridas.
- 7** ¿Cuál de las siguientes no es una de las tareas del ACNUR a favor de las personas apátridas?
- a** Promover la adopción de las dos convenciones referentes a la apatridia.
 - b** Otorgarle nacionalidad formalmente a las personas apátridas cuando no hay un Estado dispuesto a ello.
 - c** Ofrecer a los Estados interesados asesoría legal para la preparación de legislación sobre nacionalidad.
 - d** Cooperar con los Estados en la identificación y solución de los problemas de apatridia.
- 8** De las circunstancias enumeradas a continuación, ¿cuál no es causa de apatridia?
- a** La desintegración de un país en Estados más pequeños.
 - b** Legislación que automáticamente despoja a una mujer de su nacionalidad si se casa con un extranjero.
 - c** Discriminación por motivos de nacionalidad.
 - d** Haber nacido como apátrida.
- 9** ¿Qué de lo siguiente es falso sobre las personas desplazadas internas?
- a** Escapan del peligro huyendo a otra parte del país donde viven o yéndose al exterior.
 - b** La causa de su desplazamiento puede también disparar los flujos de refugiados.
 - c** Tienen que haber sido forzados a abandonar sus hogares.
 - d** A diferencia de los refugiados, la causa de su desplazamiento puede ser un desastre natural.
- 10** Complete la oración con una de las siguientes frases. Los principios rectores sobre el desplazamiento interno:
- a** Son importantes para las actividades de los Estados, pero no para organizaciones como el ACNUR, en beneficio de las personas desplazadas internas.
 - b** No son de cumplimiento obligatorio, no obstante muchos de sus principios existen independientemente como obligaciones de acuerdo con los tratados internacionales.
 - c** Están contenidos en un tratado adoptado en el marco de la Naciones Unidas.
 - d** Solamente establece principios importantes del derecho internacional humanitario.
- 11** ¿Cuál de las siguientes afirmaciones refleja correctamente el enfoque de la comunidad internacional en situaciones que involucran a personas desplazadas internas?
- a** Sólo el país en el cual el desplazamiento ha tenido lugar tiene interés legítimo y el papel de ayudar a las personas desplazadas internas.

- b** El ACNUR es la agencia líder internacional que trata tales situaciones.
- c** La responsabilidad primordial recae en el país del desplazamiento, con el apoyo internacional dado por una variedad de actores humanitarios y de desarrollo que trabajan en colaboración.
- d** El Representante del Secretario General para los derechos humanos de las personas desplazadas internas tiene el liderazgo operacional en las actividades de ayuda humanitaria para esas personas.

12 Sólo el ACNUR juega un papel en relación con las personas desplazadas internas bajo ciertas circunstancias. ¿Cierto o falso?

Caso G

El Estado de Bantana ha padecido una guerra civil durante los últimos dos años, que ha provocado el desplazamiento del 25 por ciento de su población hacia otras partes del país. Aunque el gobierno aprobó una ley hace un año que establece los derechos de las personas desplazadas internas y nombró a un Defensor (Ombudsman) independiente para abogar por la defensa de sus derechos, en la práctica muchos de sus derechos no se respetan. Las últimas noticias de los colegas del ACNUR en el campo dicen:

“Se han intensificado los combates entre el ejército y las fuerzas rebeldes en el norte, lo que ha provocado el desplazamiento de 10 mil personas en el último mes provenientes de las aldeas en la región del Río Rojo. Parece que los rebeldes se están concentrando en esta área donde la tierra es fértil y recientemente se han recogido las cosechas. Los rebeldes han estado atacando las aldeas que parecen apoyar al gobierno, expulsando a sus habitantes y apropiándose de las cosechas y la comida.

Estos nuevos expulsados han llegado a los asentamientos ya existentes para las personas desplazadas internas en el este del país, donde hay escasez de alimentos. La ayuda humanitaria dirigida a esos asentamientos ha sido desviada en muchas ocasiones por los soldados del gobierno para su propio uso para recompensar a las aldeas fieles al gobierno. La población de los asentamientos ha estado sujeta a “inspecciones” por parte de soldados del ejército supuestamente en busca de desertores, pero en realidad se trata de operaciones de extorsión y de saqueo. Además, ha habido ataques armados de parte de las fuerzas rebeldes contra los asentamientos, con el fin de asesinar a la población desplazada. En el último ataque, murieron 50 personas desplazadas internas.

Por otro lado, recientemente se le permitió a UNICEF realizar una misión de evaluación en los asentamientos sobre las necesidades de educación de los niños que se encuentran allí. UNICEF reportó que aunque las escuelas públicas cercanas a los asentamientos están obligadas por ley a inscribir a los niños desplazados, por lo general, se rehúsan a hacerlo aduciendo limitaciones de recursos. Como opción, les cobran una mensualidad que no se les exige a los otros niños. UNICEF juega un papel limitado en los programas de alimentación para los infantes en algunos asentamientos para las personas desplazadas internas, aunque ha tenido problemas para obtener acceso a otros campamentos. La OCAH ha abierto recientemente una oficina en la capital, en respuesta al empeoramiento de la situación para las personas desplazadas internas.”

El gobierno recientemente se acercó a la oficina del ACNUR en Bantana para solicitarle apoyo en las actividades destinadas a ayudar a las personas desplazadas internas. Esta oficina es relativamente pequeña, pues hay pocos solicitantes de asilo y refugiados en el

país. Como funcionario del ACNUR responsable de Bantana, a usted se le solicita consejo para responder a la solicitud del gobierno.

- a** El reporte indica varias violaciones a los Principios rectores sobre el desplazamiento interno. Después de leer este instrumento, que puede encontrar en http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/idp_gp/idp.html, identifique los cuatro principios, además del Principio número 6, que usted piensa que se están violando en Bantana y la naturaleza de esa violación.

Principio	Violación
No. 6: protección contra los desplazamientos arbitrarios	Los combates instigados por los rebeldes en la región norte destinados, en parte, a expulsar a parte de la población civil.

- b** ¿Qué factores piensa usted que deben ser considerados antes de decidir si el ACNUR debe aceptar la solicitud del gobierno para jugar un papel activo de apoyo a sus actividades destinadas a ayudar a las personas desplazadas internas?

Respuestas a los ejercicios del Capítulo 4

- 1 c La responsabilidad primordial de garantizar las condiciones que conduzcan al retorno, recae en el gobierno del país de origen, no en el ACNUR, pues el gobierno es el que puede influir mejor en la situación política, económica y de seguridad en su territorio. La repatriación puede ocurrir de forma espontánea, y no necesariamente de manera organizada (A); la oportunidad para el retorno depende de las condiciones en el país de asilo (B); los repatriados se mueven voluntariamente (C).
- 2 **Cierto** El marco legal para los repatriados está basado en el derecho a regresar y está complementado por otros estándares de derechos humanos que rigen el tratamiento que deben recibir al regresar.
- 3 c Una persona apátrida no tiene ciudadanía ni nacionalidad en ninguna parte del mundo. En este contexto, los términos ciudadanía y la nacionalidad son conceptos sinónimos, la opción B es incorrecta, pues una persona con una nacionalidad no puede ser apátrida. La opción B es incorrecta pues un apátrida, por definición, es una persona que no tiene una nacionalidad. De forma similar, la opción D es incorrecta: aunque una persona apátrida puede enfrentar grave discriminación, esto no puede tener lugar en un Estado donde esa persona es nacional o tiene ciudadanía, pues un apátrida no tiene nacionalidad ni ciudadanía.
- 4 d La definición de refugiado en la Convención de 1951 explícitamente reconoce que la gente sin país de nacionalidad puede ser refugiada (Ver la referencia a “país de residencia habitual” como alternativa a “país de nacionalidad” en el Artículo 1 A de la Convención de 1951). Con respecto a las opciones A y C, la apatridia no está definida por la Convención de 1951, sino por la *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas* (1954). Existen una serie de causas de la apatridia y ésta no siempre es el resultado del comportamiento hostil de un Estado (B).
- 5 b La definición de persona apátrida contenida en la *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas* excluye a los individuos que caen en el campo de acción de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Esta definición determina el alcance tanto de la Convención de 1954 como de la *Convención para la reducción de los casos de apatridia* (1961), pero ninguno de los dos instrumentos internacionales sobre apatridia se aplica a los refugiados que también son apátridas. La Convención de 1954 define estos derechos, y la de 1961 establece los principios para identificar el país más apropiado que le otorgue nacionalidad a un individuo apátrida (A).
- 6 a Al ACNUR se le ha dado un mandato general para las personas apátridas de acuerdo con las resoluciones de la Asamblea General, no bajo su Estatuto. De hecho, es la única organización internacional con tal función. Sus responsabilidades no están confinadas a los Estados partes de uno o ambos tratados de apatridia ni a las personas apátridas que también son refugiados.

- 7 b Otorgar la nacionalidad depende de la discrecionalidad del Estado; el ACNUR no tiene poder para ofrecerle a un individuo una nacionalidad particular. Las funciones del ACNUR son asistir a los Estados en una variedad de formas para evitar la apatridia y mejorar la situación de quienes ya son apátridas.
- 8 c Una persona que enfrenta la discriminación a causa de su nacionalidad no puede, por definición, ser apátrida pues posee una nacionalidad. En contraste, todas las otras opciones enumeradas pueden ser causa de apatridia.
- 9 a Las personas desplazadas internas se han movido dentro de su propio país, no han huido a otro país (Ver la definición que se encuentra en los Principios rectores sobre los desplazamientos internos). Sin embargo, los eventos que causaron su huida también pueden provocar que otros compatriotas busquen seguridad cruzando la frontera y, en ese proceso, se conviertan en refugiados. Al igual que los refugiados, las personas desplazadas internas han sido forzadas a dejar sus hogares. A diferencia de los refugiados, puede, que hayan huido a causa de desastres naturales.
- 10 b 10. B: Aunque los *Principios rectores* no son de cumplimiento obligatorio, muchos de ellos existen independientemente como obligaciones en tratados de derecho internacional de los derechos humanos y de derecho humanitario internacional. Sin embargo, dada su condición no legal, los Principios no están contenidos en un tratado. Los principios rectores están derivados de áreas relevantes del derecho internacional, incluyendo el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Los Principios son relevantes para las acciones de todas las partes, incluyendo los Estados y las organizaciones internacionales, en beneficio de las personas desplazadas internas.
- 11 c Como con cualquier situación humanitaria, la responsabilidad principal recae sobre el gobierno del Estado en cuyo territorio ha ocurrido el desplazamiento interno. Esto no significa que otros actores, como otros Estados y el ACNUR, no tengan un interés legítimo en ayudar a las personas desplazadas internas y pueden jugar un papel de apoyo. El ACNUR sólo asistirá a las personas desplazadas internas bajo ciertas circunstancias. No es la agencia que lidera las actividades en beneficio de tales personas. Aunque el Representante del Secretario General para los Derechos Humanos de las personas desplazadas internas tiene una función importante en relación con ellas, no cubre los asuntos operacionales. Éstos son llevados a cabo por medio de un mecanismo interagencial encabezado en el ámbito de la Sede por el Coordinador Residente para las Emergencias de la Naciones Unidas.
- 12 **Cierto** Como se mencionó en la respuesta anterior, el ACNUR sólo asiste a las personas desplazadas internas si se satisfacen ciertos criterios establecidos en varias resoluciones de la Asamblea General. Por ejemplo, debe haber una solicitud o una autorización del Secretario General de la Naciones Unidas.

Caso G**a**

Principio	Violación
No. 6: Protección contra los desplazamientos arbitrarios.	Los combates instigados por los rebeldes en la región norte destinados en parte a expulsar a parte de la población civil.
No. 10: Derecho a la vida y protección contra los ataques.	Ataques violentos de las fuerzas rebeldes contra las personas desplazadas en el este del país.
No. 18: Derecho a un nivel de vida adecuado (por ejemplo, comida y albergue).	Robo de las cosechas en las aldeas abandonadas por parte de los rebeldes. Confiscación injustificada de dinero y otras posesiones por parte de los soldados que “inspeccionan” los asentamientos de los desplazados.
No. 21: Protección frente a la privación arbitraria de la propiedad y posesiones.	Robo de cosechas por las fuerzas rebeldes en pueblos abandonados Confiscación injustificada de dinero y otras posesiones personales por parte de soldados gubernamentales mientras “inspeccionaban” asentamientos de desplazados internos.
No. 23: Derecho a la educación primaria gratuita.	Negativa de las escuelas locales a aceptar a todos los niños desplazados sin previo pago de una mensualidad.
No. 24: La asistencia humanitaria se prestará de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna (en particular sin ninguna desviación con fines militares o políticos).	Las tropas de gobierno desviaron la asistencia alimentaria destinada a los desplazados, en su propio beneficio y para las aldeas partidarias del gobierno.

b Los criterios para la participación del ACNUR con los desplazados internos se establecen en la página 92. En esta situación particular, sería importante evaluar estos criterios:

- § No hay solicitud del Secretario General;
- § Un acercamiento del gobierno;
- § Otras agencias están presentes, incluida la OCAH;
- § UNICEF ya tiene una participación operacional con algunos de los desplazados internos;
- § Qué agencia de la Naciones Unidas ocupa actualmente el puesto de Coordinador Residente/Humanitario para Bantana.

Caso H

- a** Jazmín es apátrida. Perdió su nacionalidad de Nordlandia por su matrimonio y ahora ha perdido su nacionalidad estlandesa a causa de su divorcio.
- b** Andrés también es apátrida. Aunque nació en Nordlandia, sus padres no eran ciudadanos de ese país en aquel momento ni adquirió allí la ciudadanía. Tampoco califica automáticamente como ciudadano en Estlandia: no nació allí y sus padres no lo registraron a tiempo.
- c** Como el ACNUR tiene un mandato general para identificar y resolver los problemas de apatridia, se interesará en los problemas de Jazmín y Andrés.

Capítulo 5

El ciclo del desplazamiento

Parte I: Huída y acceso al asilo



Objetivos clave

Entender qué obliga a una persona a escapar de su país y buscar asilo.

Considerar las condiciones en las cuales se hace ese viaje y los obstáculos que enfrentan los solicitantes de asilo para ganar el acceso a la seguridad en otro país.

Entender las obligaciones de los países de admitir a los solicitantes de asilo y procurar su seguridad y necesidades psico-sociales y materiales.

Conocer la utilidad del papel del ACNUR, y los varios enfoques, y las normas mínimas del procedimiento de determinación del refugiado.

Este capítulo examina por qué los refugiados escapan de sus hogares, cómo puede ser su viaje y cómo buscan asilo en otro país. Buscar asilo con frecuencia significa vencer barreras físicas para entrar, ganar acceso al procedimiento de determinación del estatuto de refugiado y ser capaz de satisfacer las necesidades diarias, mientras se espera por la decisión sobre la solicitud de asilo. También se discuten las normas que los Estados deben mantener en relación con cada uno de estos elementos. Además, el capítulo se concentra en el propósito del procedimiento de determinación del estatuto de refugiado y en los diferentes enfoques que se usan, incluyendo en emergencias de refugiados.

5.1 ¿Por qué y cómo huyen los refugiados?

¿Qué impulsa a alguien a abandonar su hogar y, con frecuencia, a su familia para buscar la seguridad en el exterior? El impulso que está detrás de tal acción desesperada es la **persecución**, que puede incluir tortura, acoso, violencia sexual, detención arbitraria o prolongada, así como otras graves violaciones o amenazas de los derechos humanos. La persecución puede ocurrir en momentos de paz o surgir durante un conflicto, ya sea interno o internacional. Normalmente el perseguidor será alguien relacionado con las autoridades de gobierno, pero en algunas situaciones los perseguidores pueden ser agentes no estatales, como un grupo rebelde, por ejemplo. El desplazamiento masivo tiene posibilidades de ocurrir cuando hay persecución en gran escala, por ejemplo, cuando los civiles de una determinada etnia son blanco de la represión contra un movimiento secesionista, o sobre grupos políticos opositores, o cuando hay violencia indiscriminada y generalizada.

El **trauma de la huída** nunca debe ser subestimado. Una persona que contempla dejar su tierra debe balancear los riesgos de la huída, los consiguientes peligros físicos y la posibilidad de ser severamente castigado si es atrapado, con lo que puede encontrar más adelante si no hace el intento de escapar. Aquellos forzados a dejar atrás a miembros de su familia y amigos cercanos, a menudo quedan destrozados por la culpa y el miedo. Además, el viaje en sí mismo está lleno de inseguridades. Puede que la persona que huye no sea capaz de cruzar las fronteras de forma normal por temor a ser descubierta por las autoridades. En su lugar, puede que deba optar por viajar por terrenos difíciles o peligrosos o usar medios clandestinos de transporte. En estos casos, el individuo puede ser vulnerable a la explotación por aquellos inescrupulosos que hacen negocio de la miseria y la desesperación.

Por lo tanto, es esencial tratar a todos los solicitantes de asilo con sensibilidad y comprensión. Aparte del sufrimiento por el que ya han pasado, encaran la constante incertidumbre sobre su futuro y el

de los familiares que dejaron atrás. Nunca se debe subestimar el impacto de la huida sobre los niños, en especial aquellos que han tenido que viajar solos, sin compañía de ningún adulto que les cuide. Los menores no acompañados en busca de asilo, no sólo encaran peligros físicos, sino que también deben encontrar comida, agua y albergue por sí mismos y están en riesgo de sufrir abusos de extraños, incluyendo los grupos militares que pueden intentar reclutarles por la fuerza. Las mujeres también pueden correr un riesgo particular durante la huida, en especial si han perdido la protección tradicional que les brinda la presencia de sus parientes hombres. Las mujeres que escapan de la guerra civil pueden ser víctimas de violencia sexual, incluyendo la violación, por parte de los militares o los guerrilleros. Los solicitantes de asilo ancianos también son vulnerables en la huida, en especial si se ven obligados a escapar por su cuenta.

Mientras que los refugiados se ven forzados a abandonar sus países de origen a causa del temor a la persecución, otros migrantes pueden estar trasladándose por otras razones, como la posibilidad de escapar de la pobreza. Cada vez más los refugiados se ven atrapados en grandes **movimientos migratorios mixtos**. Quienes buscan asilo puede que hayan recurrido al mismo modo de viajar que otros migrantes usando, por ejemplo, documentación falsa o los servicios de los tratantes o traficantes de personas.

5.2 Admisión en un país de asilo

En general, a los países no se les pide admitir extranjeros en su territorio. Los refugiados son la excepción a esta regla. De hecho los esfuerzos del ACNUR están basados en la obligación de los Estados de admitir en sus territorios a las personas que solicitan asilo, por lo menos de forma temporal. Como se describió anteriormente, el **principio de no devolución** (*non-refoulement*), previsto en todos los tratados de refugiados y en el derecho consuetudinario internacional, le prohíbe a los Estados devolver a un refugiado, en cualquier forma, a las fronteras de un territorio donde su vida o su libertad podría estar amenazada por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política. Implícito en este concepto, está el principio de que los solicitantes de asilo no deben ser rechazados en frontera. De hecho, el principio se enuncia categóricamente en la *Declaración de Asilo Territorial de la Naciones Unidas*. El derecho a **buscar y disfrutar del asilo** está consagrado en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* que, aunque no es de cumplimiento obligatorio, entraña considerable poder moral. El asilo implica la protección en el territorio de un Estado diferente al propio y abarca la protección contra la devolución, permiso de permanencia en el territorio y estándares humanos de tratamiento.

Los Estados tienen el derecho de controlar la entrada, la residencia y la expulsión de los no nacionales (extranjeros), sujeto a sus obligaciones en concordancia con el derecho internacional de los refugiados, de los derechos humanos y el derecho internacional consuetudinario. En el transcurso de los años y, en respuesta a un creciente número de solicitantes de asilo y migrantes económicos, los Estados han intensificado sus esfuerzos por administrar la migración en sus territorios, en parte por medio del establecimiento de restricciones físicas al acceso al territorio. En sus intentos por reducir la migración irregular, los gobiernos imponen requerimientos de visa, prescriben sanciones para las aerolíneas y las compañías navieras que transportan a extranjeros indocumentados o con documentos inadecuados, e interceptan individuos para evitar que alcancen las fronteras de su país. Desgraciadamente, estas acciones también constituyen obstáculos para que quienes estén en necesidad de la protección internacional alcancen la seguridad. Aunque el ACNUR no tiene un mandato relacionado con la migración, trabaja con los gobiernos y otros organismos, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), para garantizar que la protección de los refugiados no esté en peligro por los legítimos intentos de controlar el movimiento de las personas a través de las fronteras.

Las medidas restrictivas destinadas a controlar la migración, sin embargo, no deben dar como resultado la devolución de las personas. La *Conclusión No. 97 (LIV) de 2003 del ExCom* pone esto en claro. Cuando un Estado intercepta y aborda una embarcación que está en ruta hacia su territorio, por ejemplo, debe garantizar que sus oficiales tengan el cuidado de identificar a todas las personas a bordo que pudieran requerir protección internacional. El hecho de que un individuo llegue a un puerto aéreo o marítimo sin la necesaria documentación de inmigración, como una visa válida, no justifica negarle la entrada si esa persona solicita asilo. Por lo general, sólo los Estados más desarrollados tienen los recursos financieros para poner en práctica refinadas medidas de intercepción. De hecho, la mayoría de los refugiados –incluyendo aquellos que llegan de manera masiva – se encuentran en los países en desarrollo que no tienen la capacidad de imponer tales medidas.

El tema del acceso físico a un país de asilo también surge cuando los solicitantes de asilo son rescatados en el mar por navíos del gobierno o de sujetos privados, y cuando los polizones han abordado la embarcación clandestinamente. Aunque de conformidad con el derecho internacional hay un deber de rescatar a quienes estén en peligro en el mar, no existe un marco legal claro para tratar las necesidades de protección de esas personas. En opinión del ACNUR, a esas personas se les debe permitir desembarcar en el primer puerto al que arriben. Si se les niega el desembarque y, consecuentemente, los solicitantes de asilo llegan a un país donde corren riesgo de persecución, esto equivale a

devolución de parte del Estado donde se presentó la primera solicitud. Si posteriormente ese país no coopera, el personal del ACNUR intentará entrevistar a los individuos a bordo de la nave y si se decide que están en necesidad de protección internacional, el ACNUR tratará de encontrar una solución adecuada, que es, por lo general, el reasentamiento a un tercer país.

5.3 Recepción de los solicitantes de asilo

Una vez admitidos en el territorio, los solicitantes de asilo tienen derecho a ser tratados en concordancia con el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos. Los derechos humanos, incluyendo el derecho a un alojamiento adecuado, benefician a todas las personas. La Convención de 1951 no menciona explícitamente a los solicitantes de asilo, pero el hecho de que algunos de ellos serán refugiados implica que las disposiciones claves de la Convención sobre los estándares de tratamiento, también se aplican a los solicitantes de asilo.

El tratamiento que reciben los solicitantes de asilo difiere de país a país, dependiendo de los recursos financieros disponibles, el sistema legal existente y las actitudes sociales. La *Conclusión No. 93 (LIII) de 2002 del ExCom* sobre la recepción de solicitantes de asilo en países individuales confirma las normas básicas de tratamiento que deben ser mantenidas para todos los solicitantes de la condición de refugiado y, en particular, se deben tomar en cuenta las necesidades de las mujeres y niños. Aunque pueden surgir algunas dificultades cuando los solicitantes de asilo llegan de manera masiva, todavía se deben mantener estándares mínimos de tratamiento (Véase la *Conclusión No. 22 (XXXII) de 1981 del ExCom* sobre la protección de los solicitantes de asilo en afluencias de gran escala y la *Conclusión No. 100 (LV) de 2004 del ExCom* sobre la cooperación internacional y la distribución de las cargas y las responsabilidades en situaciones de desplazamientos en gran escala). Estas situaciones generalmente requieren mayor cooperación entre los Estados involucrados. De hecho, uno de los objetivos de la *Agenda para la Protección* es mejorar los mecanismos para compartir la carga y las responsabilidades, incluyendo el desarrollo de respuestas más predecibles a las afluencias masivas.

Después de llegar a un nuevo país, con frecuencia con pocas posesiones, los solicitantes de asilo necesitarán ayuda para asegurar las necesidades básicas de la vida. La mayoría no habrá sido capaz de llevar consigo dinero suficiente para pagar un alojamiento. Así, el país de asilo, con ayuda de la comunidad internacional y del ACNUR cuando sea adecuado, es responsable de brindar **alojamiento, comida y ropa**. El alojamiento puede ser de diferente tipo, incluyendo centros de recepción, viviendas de interés público y tiendas de campaña. En algunos casos, los solicitantes de asilo podrán encontrar alojamiento con amigos, familiares o personas de

su misma etnia que vivan en el país de asilo. Otra de las necesidades esenciales de los solicitantes de la condición de refugiado es el **acceso a tratamiento médico**, no sólo porque pueden haber sufrido trauma físico y mental durante su viaje, sino también antes de partir.

La dependencia sobre los servicios sociales del país de asilo se puede reducir significativamente si a los solicitantes de asilo se les permite buscar trabajo o participar en actividades generadoras de ingresos. Estimular la **autosuficiencia** entre los solicitantes de asilo le ayuda a restaurar su dignidad y esperanza a gente que ha sido arrancada de sus vidas normales. También aumenta de gran manera sus perspectivas de encontrar una solución duradera. En muchos Estados, a los solicitantes de asilo se les extienden permisos de trabajo temporales o, en las áreas rurales, se les permite sembrar en tierras no utilizadas.

En un creciente número de países se les están imponiendo a los solicitantes de asilo límites a su **libertad de movimiento**. Se les coloca en detención o están sujetos a medidas restrictivas, pendientes de la decisión sobre sus solicitudes. Algunas veces son detenidos simplemente porque llegaron de forma ilegal. La encarcelación no implica sólo la detención en una prisión. La detención ocurre siempre que se restringe el movimiento de un individuo a un ambiente pequeño y cerrado, como un campamento, una habitación de hotel o una zona de tránsito en el aeropuerto, y la única forma de recobrar la libertad es abandonar el país.

La detención de los solicitantes de asilo es, en opinión del ACNUR, inherentemente indeseable. Los Estados no deberían recurrir a la detención automáticamente o como una forma de disuadir a otros solicitantes de asilo. La detención sólo se debe utilizar si está prescrita por ley y si se estima necesaria, en concordancia con las cuatro circunstancias establecidas en la *Conclusión No. 44 (XXXVII) de 1986 del ExCom*:

- § Para verificar la identidad cuando es cuestionada o desconocida;
- § Para realizar una entrevista preliminar con el fin de encontrar los elementos básicos para la solicitud de asilo;
- § Cuando el individuo ha actuado de mala fe destruyendo los documentos de identidad o de viaje, o usando documentos fraudulentos para engañar a las autoridades;
- § Cuando la persona en cuestión constituye un riesgo para la seguridad nacional o el orden público.

Incluso si se estima que la detención es necesaria por las razones anteriores, debe ser empleada durante el menor tiempo posible. La Convención de 1951 es clara en que no se debe imponer sanciones por la entrada ilegal al país de asilo a los solicitantes de la condición de refugiado que tuvieran buenas razones para usar ese

medio de acceder al territorio y que hubieran contactado pronto a las autoridades.

Mientras aguardan por la respuesta a su solicitud, los solicitantes de asilo necesitan tener asegurada su situación legal por el tiempo previsto de la estadía. Se les debe expedir algún tipo de **documento de identidad**, aunque sea temporal y rudimentario. El **registro** – proceso por el cual se obtienen los detalles personales básicos de cada solicitante de asilo–también es un medio efectivo de garantizar la protección legal. Facilita la distribución de asistencia material a los solicitantes de asilo y ayuda a identificar a aquellos con necesidades especiales de protección. Las principales consideraciones para cualquier proceso de registro, tal como asegurar que toda la información recolectada será confidencial, se encuentran en la *Conclusión No. 91 (LII) de 2001 del ExCom*. La importancia del registro como herramienta de protección, también se reconoce en la *Agenda para la Protección*.

Las políticas de recepción deben tomar en cuenta las necesidades especiales de mujeres, niños y niñas. En general, las mujeres deben tener acceso a la misma asistencia básica que los hombres, incluyendo comida, agua y albergue. Las mujeres no deben depender de los hombres para tener acceso a los servicios y necesidades; de lo contrario, pueden ser vulnerables a la explotación. Para muchas mujeres solicitantes de asilo, esta puede ser la primera vez que están fuera de sus estructuras sociales normales y, en algunos casos, sin la compañía de sus familiares. Por lo tanto, el alojamiento que se les proporcione debe ser seguro. Cualquier tratamiento médico requerido debe ser ofrecido con sensibilidad hacia los antecedentes sociales y culturales de las mujeres. Es importante que cuando se asiste a las mujeres que han sufrido violencia sexual se encuentre presente personal experimentado.

Al trabajar con niños solicitantes de asilo, ya sea individual o colectivamente, la preocupación primordial debe ser velar por el “interés superior” de los niños. Este principio está estipulado en la *Convención de los Derechos del Niño* (1989) que define a un niño como un ser humano menor de 18 años de edad. Al tomar decisiones respecto a niños individuales, determinar el interés superior requiere examinar tanto las normas objetivas como las subjetivas, incluyendo las opiniones del niño. También se debe considerar los hechos concretos de su caso, incluyendo la edad, sexo, antecedentes culturales y pasadas experiencias del niño, así como el ambiente general.

Se debe evitar a toda costa la detención de niños solicitantes de asilo, dados los daños extremos que esto puede tener en el menor. Se deben hacer esfuerzos para ayudar a crear un sentido de normalidad y satisfacer las necesidades de desarrollo del niño. Es especialmente importante el derecho a la **educación** y al descanso,

al tiempo libre y al juego. Al diseñar políticas de recepción para niñas y niños, es importante tener en mente los riesgos que corren: explotación, abuso físico y sexual, trata de personas, reclutamiento forzado en el ejército o en grupos armados.

Es crucial que los niños que no están acompañados por un adulto que les cuide (menores no acompañados) o que están siendo acompañados por otros adultos en ausencia de sus padres o tutores (menores separados), sean identificados tan pronto como sea posible para que se puedan ejecutar los arreglos necesarios. Se deben estimular las soluciones basadas en la comunidad, como ponerles al cuidado de otra familia refugiada con antecedentes culturales similares, en lugar de recurrir a instituciones como orfanatos. Cuando sea posible, y con la mayor brevedad, se deben localizar parientes de estos niños para que se puedan reunir con su familia.

Con frecuencia, los ancianos solicitantes de asilo se ven separados de las personas que les cuidan. También pueden sufrir problemas de salud y tener dificultades para adaptarse a su nuevo ambiente y saber dónde buscar ayuda. Las políticas de recepción también deben ser sensibles a sus necesidades particulares.

5.4 Acceso al procedimiento para la determinación de la condición de refugiado

Una persona es refugiada desde el momento en que cumple con los criterios de la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967, o con los instrumentos nacionales o regionales relevantes. Cuando las autoridades reconocen a alguien como refugiado, no están *convirtiéndole* en refugiado, sino que simplemente están *reconociendo* que es un refugiado. Para que un gobierno proteja a los refugiados efectivamente, primero debe identificarlos y ser capaz de distinguirlos de otros extranjeros que buscan permanecer en su territorio. La forma en que un gobierno hace esto depende en gran parte de su sistema jurídico y de si es práctico examinar cada solicitud de asilo individualmente, o si la cantidad de solicitantes es tan grande, que un enfoque colectivo es más apropiado. La Convención de 1951 no se ocupa de estos temas de procedimiento, ni tampoco el Protocolo de 1967.

Como se discutió en el Capítulo 3, es la responsabilidad de los Estados implementar los procedimientos de determinación del estatuto. Sin embargo, si el Estado es incapaz o no desea identificar a los refugiados en su territorio, el ACNUR puede conducir estos procedimientos de acuerdo con su mandato. El ACNUR, al igual que los Estados, determinará su enfoque para la determinación del estatuto basado en si es factible o no revisar cada solicitud de asilo individualmente.

5.4.1 Procedimientos individuales de determinación

Los métodos utilizados para identificar a los refugiados de manera individual varían de país en país, dependiendo de las tradiciones locales, los recursos y las circunstancias. En muchos países, un comité especializado o funcionarios individuales toman la decisión inicial después de entrevistar a los solicitantes. Esto puede ser examinado después nuevamente en apelación por un órgano de segunda instancia o un tribunal administrativo. Algunas veces el ACNUR tendrá acceso a los expedientes de los casos y dará su opinión sobre los casos individuales a las autoridades del Estado. En otros países, el ACNUR puede ser parte del órgano de apelaciones para escuchar los casos de los individuos a los cuales se les ha negado el estatuto de refugiado.

Sean cuales sean los detalles de cualquier sistema nacional, la *Conclusión No. 8 (XXVII) de 1977 del ExCom* sobre la determinación del estatuto de los refugiados, confirma que ciertas estándares básicos siempre se deben respetar para garantizar procedimientos **justos y eficientes**. Entre ellas están:

- § Todos los funcionarios que analicen las solicitudes de asilo deben haber recibido capacitación adecuada y entender el principio de no devolución (*non-refoulement*);
- § Los solicitantes de asilo deben recibir información clara acerca de los procedimientos y deben recibir toda la asistencia necesaria, como intérpretes, para presentar su caso;
- § Los solicitantes deben tener acceso al ACNUR cuando lo soliciten;
- § Deben tener derecho a una apelación independiente o a revisión de la decisión negativa sobre su solicitud;
- § Se les debe permitir a los solicitantes de asilo permanecer en el territorio hasta tanto su caso no sea resuelto, inclusive durante los procesos de revisión o apelación, a menos que la solicitud sea claramente abusiva.

El *Manual de Procedimientos y Criterios para la determinación de la condición de refugiado*, que ha sido citado por tribunales alrededor del mundo, ofrece guía sobre ciertos de estos temas y sobre aspectos substantivos en el examen de las solicitudes.

En reacción al creciente número de solicitudes de asilo, muchos gobiernos han hecho intentos de simplificar sus procedimientos de asilo, entre los que se encuentran:

- § Procedimientos de admisión, por medio de los cuales las autoridades del Estado donde el individuo solicita asilo determina primero (i) si ellas son responsables de evaluar una determinada solicitud o si otro Estado es responsable.
(ii) Algunos Estados tratarán de determinar si el solicitante ya ha

encontrado protección en otro Estado, asumiendo que la protección solicitada por el individuo está disponible y se puede acceder a ella o (iii) si la persona puede ser regresada a un tercer país que esté dispuesto a examinar el fondo de su solicitud, en un procedimiento justo que respete el principio de no devolución (*non-refoulement*) y que brinde efectiva protección si la solicitud prospera (esto se conoce como el concepto de “tercer país seguro”);

§ Plazos para presentar la solicitud de asilo;

§ Procedimientos acelerados para procesar solicitudes manifiestamente infundadas o abusivas (según las define la *Conclusión No. 30 (XXXIV) de 1983 del ExCom*), o para solicitudes de nacionales de países considerados como países seguros, esto es, cuando se presume que el solicitante no está en peligro de persecución.

Sin embargo, cualquier iniciativa destinada a hacer que el sistema sea más eficiente, no debe minar el principio de no devolución (*non-refoulement*). Aún más, algunas de estas medidas procedimentales han planteado otras preocupaciones de protección, incluyendo aquellas relativas al acceso.

Hacerla realizar la determinación de la condición de refugiado, se requiere brindar una especial consideración a los **solicitantes de asilo en riesgo**, tales como niños, víctimas de tortura o de violencia sexual, mujeres en determinadas circunstancias, ancianos y personas con problemas psicológicos. El ACNUR le ha dado la bienvenida a procedimientos y a las directrices diseñadas para manejar tales casos, que han introducido algunos Estados. Las mujeres solicitantes de asilo, acompañadas por un pariente hombre, deben recibir información en forma confidencial sobre su derecho a presentar una solicitud de asilo independiente en cualquier momento y a recibir consejo legal antes de formular su solicitud. De ser posible, las mujeres deben ser entrevistadas por otras mujeres (entrevistadoras e intérpretes) sensibles a temas como violencia sexual. Incluso si al esposo de una mujer se le niega el asilo, la mujer debe tener la oportunidad de demostrar si tiene motivos propios para solicitar el estatuto de refugiado.

Los menores no acompañados o separados no deben estar sujetos a interrogatorios detallados tan pronto como llegan al país. Una vez que el niño es identificado, se debe nombrar un asesor o un guardián calificado para asistirle en todas las etapas del procedimiento de determinación. Además, las entrevistas con el niño deberán ser conducidas por personal entrenado.

Personas a quienes se considera que no necesitan protección internacional

Si la solicitud de asilo de un individuo finalmente es rechazada, después de un proceso justo, el gobierno tiene derecho a remover a la persona de su territorio, a menos que tenga otras obligaciones

acordes con el derecho internacional de los derechos humanos (Véase la sección “Protección complementaria”, más adelante), por ejemplo, la prohibición de regresarlo a un lugar donde pueda experimentar tortura. Como se explica en la *Conclusión No. 96 (LIV) de 2003 del ExCom*, las expulsiones se deben emprender humanamente, con respeto a los derechos humanos y los mejores intereses de los niños deben ser el paradigma en estas circunstancias.

El ACNUR, en principio, no participa en los retornos de solicitantes de asilo rechazados, pues tales personas ya no son de la competencia del ACNUR. Sin embargo, la forma en la que son expulsados de un territorio, puede afectar la integridad del régimen de la protección internacional. El ACNUR, en algunas ocasiones, ha asistido a algunos Estados que se lo han solicitado, en el regreso de solicitantes de la condición de refugiado rechazados, pero sólo cuando ha sido consistente con el mandato de la organización de proteger a los refugiados.

Protección complementaria

Las personas que huyen de situaciones de violencia generalizada o de eventos que perturban gravemente el orden público puede que no siempre sean perseguidas por los motivos establecidos en la Convención de 1951. En consecuencia, ellas no serían elegibles para el estatuto de refugiado de acuerdo con la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967, aunque pudieran estar cubiertas por una definición más amplia contenida en la Convención sobre refugiados de la OUA o la Declaración de Cartagena. Los Estados que no aplican una definición de refugiado más amplia, generalmente coinciden en que sería inhumano enviar a tales personas de vuelta a una situación de grave inseguridad donde sus vidas pudieran correr peligro. Así, los **Estados que no están obligados por una definición más amplia de refugiado**, generalmente autorizan a las personas que huyen de la violencia generalizada para permanecer en su territorio hasta tanto las condiciones no hayan mejorado en el país de origen.

En estos casos, también se puede aplicar la prohibición del derecho internacional de los derechos humanos de regresar a las personas al riesgo de tortura, tratamiento o castigo inhumano o degradante. Algunos países otorgan algún estatuto humanitario o subsidiario concreto según la legislación nacional. Otros otorgan un estatuto como asunto de discrecionalidad de las autoridades. Cualquiera que sea el nombre dado a este estatuto, se le conoce genéricamente como **protección complementaria**, pues complementa la protección del refugiado de conformidad con la Convención de 1951.

Por lo general, se otorga protección complementaria en el contexto de un procedimiento individual de determinación del estatuto de refugiado, después de examinar las circunstancias particulares del solicitante. Por lo tanto, se debe distinguir la protección

complementaria de la protección que una persona puede recibir como parte de una respuesta en el contexto de una afluencia masiva, tal como la protección temporal (discutida más adelante).

5.4.2 Procedimientos para la determinación colectiva

Cuando llegan grandes cantidades de solicitantes de asilo de una sola vez, con frecuencia no es posible realizar determinaciones individuales del estatuto. En estas situaciones, que las causas de afluencia masiva son, por lo general, evidentes, tal como la violenta escalada de una guerra civil entre etnias. Si existe prueba confiable acerca de hechos recientes en el país de origen, obtenida de una variedad de fuentes, incluyendo los medios y reportes diplomáticos, que indique que la mayoría de aquellos que arriben tienen derecho al estatuto de refugiados, el país de asilo debe reconocer como refugiados a aquellos que llegan masivamente. Cada miembro del grupo es considerado un refugiado *prima facie* (esto es, en ausencia de prueba de lo contrario) y es reconocido como tal por el gobierno. En algunas situaciones el ACNUR puede también reconocer a refugiados *prima facie* de acuerdo con su mandato. Tal reconocimiento estaría basado en el instrumento de refugiados aplicable. Si después de ser otorgado el estatuto de refugiado *prima facie*, salen a la luz algunas dudas acerca de la elegibilidad para el estatuto de refugiado de un individuo dentro de este grupo, se deberá realizar un examen del caso individual para determinar si su estatuto *prima facie* debe ser cancelado.

5.4.3 Protección temporal

Algunos gobiernos, principalmente en los Estados industrializados, ofrecen **protección temporal** en situaciones de afluencia masiva. Esta es una respuesta de emergencia a corto plazo que pospone una determinación de elegibilidad para el estatuto de refugiado. En su lugar, se recibe al grupo de personas de manera temporal, de acuerdo con unas ciertos estándares mínimos de protección basados en los principios de la Convención de 1951. Una vez que la situación en el país de origen ha mejorado al punto de que la mayoría de quienes buscaron asilo pueden regresar con seguridad, se levanta la protección temporal. Si la situación en el país de origen no mejora lo suficiente después de unos pocos años, se debe encontrar otra forma de protección internacional. De lo contrario, sería injusto abandonar a las personas con solo una forma limitada de protección internacional cuando bien pueden tener derecho a un tratamiento más generoso y mayor estabilidad como refugiados reconocidos.

Resumen

Acceso físico al país de asilo

El principio de no devolución (*non-refoulement*):

- § Coloca a los Estados en la **obligación de admitir a los solicitantes de asilo** en sus territorios;
- § Tiene que ser tomado en cuenta al diseñar y aplicar medidas de control migratorio, tales como los requerimientos de visa y la intercepción de migrantes ilegales.

Recepción de solicitantes de asilo

Los **solicitantes de asilo** deben gozar de **derechos humanos tales** como:

- § Albergue adecuado y comida;
- § Asistencia médica;
- § Libertad de movimiento;
- § Educación para los niños.

Se deben encarar las necesidades especiales de los ancianos solicitantes de asilo, las mujeres en riesgo, los supervivientes de torturas y los niños.

Procedimiento para la determinación de la condición de refugiado

Tal procedimiento:

- § Permite a los Estados identificar qué solicitantes de asilo son refugiados y, por lo tanto, requieren de protección internacional;
- § Pueden variar mucho entre los países, pues no hay un método prescrito en la *Convención de 1951* ni el *Protocolo de 1967*;
- § Se pueden hacer de forma individual o colectiva.

Procedimientos **individuales** de determinación:

- § Implican una evaluación caso por caso de las solicitudes de asilo;
- § Deben respetar ciertos **estándares procedimentales**, como el derecho a apelar;
- § A quienes se determina que no son refugiados según la Convención, se les debe permitir obtener una **protección complementaria** en caso de que enviarlos de regreso a su país de origen fuera inhumano, a causa del riesgo de maltrato que no llegue a equivaler a persecución.

Respuestas **colectivas** de protección:

- § Pueden ser apropiadas en situaciones de afluencia masiva, en las cuales no es práctico hacer una determinación individual del estatuto de los refugiados pero sí hay prueba objetiva para considerar que la mayoría del grupo son refugiados;
- § Puede tomar la forma de **reconocimiento *prima facie*** o **protección temporal**.

El papel del **ACNUR**

- § Puede tener una variedad de formas al apoyar los procedimientos operados por los países;
- § Puede implicar hacer determinación del estatuto de refugiado, de acuerdo con el mandato de la organización, en ausencia de una acción gubernamental.

Lecturas adicionales

Acceso físico

Conclusión No. 97 (LIV) de 2003 del ExCom, Salvaguardas de protección en las medidas de intercepción.

Recepción

Conclusión No. 93 (LIII) de 2002 del ExCom sobre recepción de solicitantes de asilo en el contexto de sistemas de asilo individuales.

Conclusión No. 22 (XXXII) de 1981 del ExCom sobre protección de solicitantes de asilo en situaciones de afluencia en gran escala.

Conclusión No. 44 (XXXVII) de 1986 del ExCom sobre detención de refugiados y de solicitantes de asilo.

Conclusión No. 91 (LII) de 2001 del ExCom sobre registro de refugiados y de solicitantes de asilo.

Conclusión No. 100 de 2004 (LV) del ExCom sobre cooperación internacional y la distribución de las responsabilidades en situaciones de desplazamiento de gran escala

Manual para Emergencias, ACNUR, 2000 (segunda edición).

Directrices del ACNUR sobre los criterios y estándares aplicables con respecto a la detención de solicitantes de asilo, ACNUR, 1999

Procedimientos de determinación del estatuto

Conclusión No. 8 (XXVIII) de 1977 del ExCom sobre la determinación del estatuto de refugiado.

Conclusión No. 96 (LIV) de 2003 del ExCom sobre el regreso de las personas que se considere que no necesitan protección internacional.

Manual de procedimientos y criterios para la determinación del estatuto de refugiado, ACNUR, 1979, reeditado 1992.

Procesos de asilo (procedimientos de asilo justos y eficientes) (EC/GC/01/12), ACNUR, 2001.

Formas complementarias de protección (EC/GC/01/18), ACNUR, 2001.

Ejercicios

Caso I

Este caso examina el desarrollo de una situación particular de refugiados, desde sus orígenes hasta la búsqueda de soluciones duraderas al desplazamiento. Como tal, la narrativa continúa en los ejercicios al final de los capítulos 6 y 7 (Casos K y L).

Desde su independencia en la década de 1960, Xanadú ha estado gobernado por un grupo étnico mayoritario, los xanianos. Desde fines de la década de 1980, el grupo étnico minoritario, los arcadios, ha estado en campaña por obtener mayor poder político y respeto por sus derechos humanos. Se hicieron intentos por darle mayor autonomía a la provincia sureña de Arcadia, donde viven predominantemente los arcadios, pero no fueron exitosos. Los problemas se exacerbaron con el descubrimiento de valiosas reservas de petróleo en Arcadia en 1994. Los arcadios argumentaban que ellos debían recibir una porción significativa de los beneficios de estas reservas porque se encontraron en lo que tradicionalmente habían sido sus tierras. Sin embargo, el gobierno no simpatizó con esta idea y muy pocos de los beneficios provenientes de la venta de petróleo se invirtieron en Arcadia.

En un intento por acabar con la creciente agitación política arcadia, azuzada por el tema del petróleo, el gobierno suspendió el parlamento arcadio en el año 2003 y estableció un sistema de control sobre la provincia desde la capital. Entre las medidas introducidas, estuvo un cambio en la enseñanza del idioma en las escuelas arcadias: de la lengua arcadia a la lengua xaniana. Además, fueron prohibidos todos los partidos políticos que presionaban por mayor autonomía o por la secesión de Arcadia. Cientos de jóvenes arcadios fueron arrestados como sospechosos de tener tendencias separatistas y fueron encarcelados sin juicio. Las manifestaciones contra el gobierno tenían lugar diariamente en el otoño de 2003. En una de esas marchas en noviembre, intervino el ejército y se produjo una violenta confrontación con los manifestantes desarmados.

Después de esto, cada vez más arcadios fueron detenidos arbitrariamente y torturados. Cientos de personas, especialmente hombres jóvenes, huyeron al vecino Estado de Eliseo. Al mismo tiempo una organización llamada Frente Arcadio de Liberación (FAL) se dio a conocer colocando bombas contra el gobierno en la provincia, incluyendo estaciones de policía y barracas militares. A su vez, el gobierno ordenó a sus fuerzas aplastar lo que denunció como un movimiento terrorista. Grandes cantidades de soldados fueron enviados a Arcadia a fines de 2003. El FAL se ensartó en una confrontación de tipo guerrillero contra las fuerzas militares, provocando el furioso ataque del ejército contra arcadios inocentes. En las primeras dos semanas de enero de 2004 se produjo la muerte, violación y tortura de cientos de hombre y mujeres arcadios. Aldeas enteras de Arcadia fueron incendiadas por los soldados, con el aparente objeto de forzar a sus residentes a huir del país.

Como resultado de esta campaña de terror contra los arcadios, miles huyeron al Estado de Eliseo. Se estima que sólo en el mes de enero, 200 mil refugiados cruzaron la frontera. La naturaleza inesperada de esta crisis implicó que pocas organizaciones humanitarias estuvieran presentes en el terreno y que el gobierno de Eliseo no estuviera tampoco preparado. De hecho, Eliseo es un país en desarrollo con servicios públicos que apenas funcionan, especialmente en materia judicial, de salud y educación, con funcionarios de gobierno mal pagados y, con frecuencia, corruptos.

- c** Mirando la actual situación, identifique dos preocupaciones de la protección, además del riesgo de devolución, en relación con refugiados de Xanadú/Arcadia.

Caso J

La República de Atlantis ratificó la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 en el año 1978. Poco después de esto, estableció un Comité de Elegibilidad de la condición de refugiado. El ACNUR asistió a todas las reuniones del Comité como observador y consejero y las decisiones negativas eran revisadas por el Tribunal Central de Apelaciones (TCP).

Dado el creciente número de solicitantes de asilo, el gobierno de Atlantis se ha propuesto racionalizar el procedimiento. Estas son las sugerencias más importantes:

- a** Todas las personas que soliciten asilo en las fronteras, serán detenidas inmediatamente con el propósito de desalentar a otros potenciales solicitantes de asilo.
- b** Todos los solicitantes de asilo serán entrevistados en detalle tan pronto como hagan su solicitud.
- c** Si un solicitante de asilo está casado, no podrá presentar una solicitud de asilo aparte de la de su cónyuge.
- d** Las solicitudes rechazadas por el Comité de Elegibilidad serán revisadas por un oficial de migración y se retirará el derecho a apelar ante el TCP.
- e** Los solicitantes de asilo en espera del resultado de tal revisión pueden ser deportados a su país de origen con base en que se les dará permiso para regresar a Atlantis si su apelación prospera.

A usted se le ha pedido que comente estas propuestas en nombre del ACNUR.

Respuestas a los ejercicios del Capítulo 5

Caso I

- a** Dada la cantidad de personas que han estado llegando en un período muy corto de tiempo, se haría apropiada una determinación colectiva del estatuto de refugiados, en lugar de individual. La mejor opción sería el reconocimiento *prima facie* del grupo como refugiados de la Convención. También podría considerarse la protección temporal.
- b Si** Primero, si los militares están rechazando arcaicos en la frontera, esto equivaldría a devolución si estas personas se encuentran en necesidad de protección. Segundo, la referencia del gobierno a que los refugiados pueden permanecer sólo por un corto plazo, levanta las perspectivas del retorno forzado antes de que las condiciones hayan mejorado en Xanadú, en otras palabras, una devolución.
- c** Las preocupaciones incluyen:
- § Garantizar la documentación;
 - § Insuficiente comida, agua potable y material para albergues;
 - § Falta de un sistema organizado para la distribución de alimentos y materiales para los albergues, lo cual implica que algunos refugiados, en particular; quienes están en una situación vulnerable, quedan en desventaja injustamente;
 - § Falta de instalaciones médicas adecuadas;
 - § Presencia de menores no acompañados y separados.

Caso J

Los comentarios del ACNUR sobre cada elemento serían:

- a** Nunca está justificada la detención automática ni la detención como instrumento disuasorio. La detención de todos los solicitantes de asilo en frontera es inapropiada e incompatible con la Conclusión No. 44 (XXXVII) de 1986 del ExCom.
- b** Este requerimiento no se debe aplicar a los menores no acompañados o separados que han llegado al país, dada su vulnerabilidad.
- c** Las mujeres casadas que deseen presentar una solicitud de asilo por separado de su esposo, pueden hacerlo, y viceversa.
- d** Debe haber una revisión a cargo de un órgano independiente y superior. Un oficial de migración no parece satisfacer estos requerimientos en relación con el Comité de Elegibilidad.
- e** En general, a los solicitantes de asilo se les debe permitir permanecer en el país de asilo hasta tanto no finalice el proceso de revisión y apelación. No es suficiente con garantizar el retorno en caso de que la apelación prospere.

Capítulo 6

El ciclo del desplazamiento

Parte II: Las normas de tratamiento



Objetivos principales

Aprender sobre las normas de tratamiento a los que los refugiados tienen derecho en los países de asilo.

Entender el rol de ACNUR en garantizar que estos estándares se cumplan.

Entender los problemas que se puedan presentar relacionados a la protección de mujeres, niños y otros grupos con necesidades especiales.

Este capítulo trata de las necesidades de los refugiados que viven en el país de asilo. Los refugiados frecuentemente dependerán del gobierno que les da acogida y de la ayuda internacional, especialmente en las primeras fases de su vida como refugiados. Sin embargo, la meta de la autosuficiencia es de vital importancia, en particular ante la necesidad de encontrar soluciones duraderas. Este capítulo muestra la manera en que las actividades de ayuda del ACNUR, tales como proveer comida, albergue y asistencia médica, apoyan las metas de protección. También se tratan asuntos de protección especial relacionados con mujeres y niños quienes, en su conjunto, generalmente representan la mayoría de las poblaciones de refugiados, así como algunos mecanismos clave que deben ser utilizados cuando se haga la planeación de programas de protección. También se trata el tema de aquellos refugiados que se trasladan de país a país en búsqueda de una protección efectiva.

6.1 Normas de tratamiento

Las normas de tratamiento que un refugiado puede esperar en un país en el que se le brinda asilo son definidas a partir de una combinación de instrumentos internacionales sobre refugiados y los derechos humanos. A continuación, delinea lo que esto significa para un país que haya suscrito tanto la Convención de 1951 como el Protocolo de 1967. Debido a que muchos de los derechos en cuestión emanan de instrumentos internacionales de derechos humanos y del derecho consuetudinario, aquellos países que no hayan suscrito la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967, también deben tomarlos en consideración. La excepción principal es la obligación de proporcionar documentación de viaje, la cual es una previsión única reflejada en la Convención de 1951.

Bajo la Convención de 1951, el gobierno debe aplicar sus disposiciones pertinentes para todos los refugiados en su territorio **sin discriminación** de raza, religión o país de origen, aún en momentos de emergencia.

La seguridad física, que significa tanto la protección contra la devolución como la seguridad contra la violencia en su país de origen, es una prioridad. Los refugiados deben ser instalados lejos de las fronteras, si hay un conflicto vigente en su país de origen, para que no estén en riesgo de ataques a través de las fronteras o de operaciones de infiltración de elementos armados. De manera general, el país de asilo debe asegurarse de proteger a los refugiados de la violencia criminal, en particular la motivada por racismo o xenofobia, incluyendo tortura o tratamiento inhumano o degradante por parte de funcionarios.

Las excepciones al principio de no devolución (*non-refoulement*), tanto en los tratados como en el derecho consuetudinario, están definidas de manera estricta. Solamente se usan como un último

recurso cuando el individuo involucrado representa un claro riesgo para la seguridad del país en que reside o, tras haber sido condenado por algún delito particularmente grave, representa un peligro para la comunidad. En algunos casos, habrá la posibilidad de expulsión hacia un tercer Estado. En cualquiera de los escenarios, es aplicable la prohibición de enviar de regreso a una persona que se halle en riesgo de ser sometida a tortura, tratamiento o castigo inhumano o degradante.

Sin embargo, la seguridad es inútil a menos que un refugiado pueda satisfacer sus **necesidades materiales** y físicas básicas. El país de acogida frecuentemente ofrecerá ayuda en cuanto a alimentación, vestido, vivienda y atención médica para los refugiados. Por lo general, el gobierno del país se apoyará en la ayuda de la comunidad internacional. En estos casos, ACNUR entrega materiales y servicios esenciales para los refugiados. Las tiendas de campaña hechas de plástico azul con el logotipo de ACNUR se han convertido en un símbolo de protección en las emergencias, de refugiados en todo el mundo. En consideración a que en conjunto, las mujeres y los niños representan la mayoría de las poblaciones de refugiados, una de las metas de ACNUR es, tal y como se detalla en la *Agenda para la Protección*, mejorar la protección para ellos. Una manera de hacerlo es asegurar la participación de mujeres y niños refugiados, en igualdad con los hombres, en la toma de decisiones que afectan sus vidas diarias.

Si es inevitable que la mayoría de los refugiados dependan de la ayuda de otras instancias, especialmente en las etapas iniciales de su estadía en el país de asilo, esto no quiere decir que no puedan usar sus habilidades, para satisfacer las necesidades materiales propias y de su familia. Al estado de acogida le debe interesar el fomento de la **autosuficiencia**, con lo cual debe permitirles el acceso a los mercados de trabajo y a las iniciativas de autoempleo. Estas iniciativas son las que en última instancia ayudarán a los refugiados a encontrar soluciones duraderas a sus problemas, ya sea por medio de la repatriación voluntaria, la integración local o el reasentamiento. Frecuentemente, se presentan preocupaciones comprensibles de ciudadanos del país que pierden algunas de las escasas oportunidades económicas a manos de refugiados. Sin embargo, los refugiados pueden ser una fuente de ayuda para el desarrollo de un país al proporcionar mano de obra y habilidades a sectores de bajos recursos, contribuyendo con proyectos de infraestructura y sembrando en tierras que no tienen otro uso.

Un factor importante para alcanzar la autosuficiencia y que tiene gran impacto en la calidad de la protección en general es la **libertad de movimiento** para los refugiados. A menos que un individuo represente una amenaza específica para el orden o la salud, debe tener el derecho de moverse libremente en todo el país de la misma manera en que lo hace un nacional. Por supuesto, puede haber áreas del país que estén fuera de los límites permitidos debido a asuntos

de seguridad (por ejemplo, en donde haya combates fronterizos); en estos casos, los refugiados estarán contemplados en tales restricciones.

La posibilidad que tienen los refugiados de gozar muchos de los derechos descritos anteriormente, especialmente la libertad de movimiento y la protección contra la devolución, es mucho mayor si poseen **documentos de identidad**. El país de asilo tiene la obligación de darle esos documentos a cada refugiado, a menos que esa persona tenga un documento de viaje. Cuando los gobiernos no cumplen con esa obligación, el ACNUR frecuentemente trabaja con ellos para fortalecer los procesos de registro y emitir conjuntamente los documentos de identidad. A veces, el ACNUR emite una carta en la que señala que el portador está bajo el cuidado de esa organización. Esto puede reducir la vulnerabilidad de los refugiados frente a las deportaciones y las detenciones arbitrarias, y les da alguna salvaguarda contra la denegación de otros derechos.

La Convención de 1951 describe el **formato de los documentos de viaje** de manera tal que sean reconocidos por otros estados signatarios de la Convención. En algunos países, los documentos de viaje son emitidos rutinariamente una vez que se ha concedido la condición de refugiado a una persona, aunque debido al alto costo administrativo, muchos Estados solamente dan el documento después de que es solicitado.

Las necesidades especiales de los niños refugiados incluyen el acceso a una **educación** adecuada, por lo menos a nivel primario, y a oportunidades recreativas. En algunos casos, los niños refugiados irán a escuelas en las que también van niños locales. Con frecuencia esto no es posible en situaciones de campamentos, por lo cual se deben tomar las medidas necesarias. Se debe considerar cuidadosamente tanto el contenido académico como el idioma de instrucción. En la medida de lo posible, la educación de los niños, mientras sean refugiados, debe ser la continuación de su educación anterior. Simultáneamente, su educación debe prepararlos para el futuro, que puede o no implicar el regreso a casa.

La **unidad familiar** es otro asunto clave que afecta a los niños que han sido separados de sus familias durante la huida. Es vital reunir a los miembros cercanos de una familia (como mínimo, esposos e hijos dependientes) en el país de asilo lo antes posible.

La relación entre el país de asilo y los refugiados no es unilateral: los refugiados tienen la **obligación de cumplir las leyes** del país en el que viven, incluyendo aquellas regulaciones legítimas de mantenimiento del orden público. Los refugiados también están sujetos a las leyes penales del país de asilo de la misma manera que los ciudadanos del país. Los refugiados deben tener acceso

irrestringido a las cortes de los países de asilo, ya que es un derecho civil fundamental.

Las **situaciones de afluencias masivas** de refugiados presentan retos considerables en cuanto a la necesidad de darles un estándar aceptable de tratamiento. El país involucrado enfrentará repentinamente una inmensa demanda de recursos; los países más pobres tendrán dificultades para entregar apoyo material adecuado, especialmente cuando la situación es prolongada. La *Conclusión No. 22 (XXXII) de 1981 del Comité Ejecutivo*, que fue adoptada como consecuencia de la crisis de refugiados en el sudeste asiático, señala que los estándares humanitarios mínimos, en esencia los que se señalaron anteriormente, deben respetarse siempre. Es por esto que la cooperación internacional es crucial durante las situaciones de afluencia masiva.

6.1.1 Temas especiales de protección

El trauma de la huida y la tensión de vivir en el exilio llevan inevitablemente a la **ruptura de las estructuras sociales normales de los refugiados**. Esto puede afectar a aquellos refugiados que viven dispersos entre la comunidad local o que residen en centros especiales o campamentos. Las presiones dentro de la familia relacionadas con estos temas pueden dar como resultado violencia doméstica o el abuso de niños. Puede haber brotes de violencia entre la comunidad de refugiados debido a que el sistema policíaco del país de asilo sea débil, particularmente en los campamentos. Es importante construir la confianza dentro de la comunidad de refugiados para que las preocupaciones sobre violencia y acoso puedan ventilarse. Se deben establecer sistemas efectivos para darle seguimiento a la resolución de estos problemas.

Las medidas prácticas que deben considerarse para mejorar la seguridad y confianza de los refugiados incluyen el incremento de patrullas policíacas o fuerzas de guardias especiales de seguridad en los campamentos. Es vital que los refugiados puedan iniciar y participar en las disposiciones necesarias para enfrentar sus problemas sociales. Cuando los refugiados usan instalaciones colectivas, se puede incrementar la seguridad integral colocando iluminación adecuada y situando las instalaciones sanitarias en áreas seguras y bien iluminadas. Las iniciativas dirigidas a alcanzar la autosuficiencia pueden ayudar a reducir la incidencia de casos de violencia doméstica y otros comportamientos antisociales que, frecuentemente, son causados por la desesperación y la frustración que sienten refugiados de sexo masculino.

La proximidad de los campamentos de refugiados al país de origen es un asunto crítico de protección. En las últimas décadas, elementos armados se han infiltrado en los campamentos, lo cual ha puesto en peligro el **carácter civil y humanitario del asilo**. La

presencia de estos elementos armados, además de incitar ataques militares y acciones policíacas contra los refugiados, puede conducir a una severa intimidación dentro del campamento mismo. Por ejemplo, durante la crisis de Ruanda de 1994-1996, muchos de los campamentos estaban controlados por elementos armados del gobierno depuesto, quienes controlaban la distribución de la ayuda humanitaria, cobraban “impuestos” y representaban una amenaza de seguridad a las autoridades del país de origen.

Como se señala en la *Conclusión No. 94 (LIII) de 2002 del Comité Ejecutivo*, el país de asilo tiene la responsabilidad primaria de asegurarse de que los elementos armados permanezcan fuera de los campamentos. Pero hay muchos países que sencillamente no cuentan con los recursos financieros y humanos necesarios para encargarse de una tarea tan compleja; frecuentemente necesitan apoyo substancial de la comunidad internacional. En ausencia de una agencia específica de Naciones Unidas que cuente con un mandato concreto para identificar y separar a los elementos armados de los refugiados, el ACNUR, en colaboración con el Comité Internacional de la Cruz Roja, trabaja con los Estados a fin de encontrar soluciones prácticas a este problema. Una manera es ejecutar actividades de separación en las fronteras, con el fin de distinguir entre aquellas personas que necesitan protección internacional y aquellas que están huyendo por estar involucrados en actividades militares o que desean descansar de éstas para luego volver a las acciones. La *Agenda para la Protección* especifica una serie de medidas que pueden impulsarse para mejorar la seguridad de los refugiados, incluyendo alianzas entre países de asilo, ACNUR y los Estados donantes.

Otro problema para aquellos refugiados que viven cerca de conflictos armados es el **riesgo de reclutamiento militar**. Los jóvenes de ambos sexos están particularmente en riesgo, especialmente si no hay suficientes actividades educativas o recreativas para adolescentes. Como el reclutamiento en estas condiciones es forzoso, es crítico mantener la naturaleza civil de los campamentos, incrementar la cohesión de la comunidad y dar seguimiento a las actividades de los jóvenes refugiados. Para aquellos niños soldados que han escapado, es importante facilitar su transición de regreso a la vida civil y ayudarles a sobrellevar las terribles experiencias que vivieron. El término “niños soldados” no se refiere únicamente a aquellos que llevaron o portaron armas: también es aplicable a cualquier niño que sirvió de cualquier modo en un grupo armado, incluyendo a las niñas reclutadas para fines sexuales o matrimonios forzosos.

La violencia doméstica es una forma de **violencia sexual y con base en género** que puede afectar a los refugiados. Ella constituye una violación a los derechos humanos que perpetúa los estereotipos sobre los diferentes papeles de hombres y mujeres en la sociedad. Ya que en la mayoría de las sociedades tanto las mujeres como las

jóvenes ha sido menos poderosas que los hombres, ellas son quienes tienen más probabilidades de ser víctima de la violencia basada en el género. Ésta puede tomar la forma de abuso físico o sexual, lo cual incluye violaciones, trata de personas y mutilación genital femenina. Cuando los ataques sexuales son usados como arma de guerra, la violencia de género puede ser una causa de huida. Estos ataques pueden ser perpetrados también durante la huida o el asilo, como en aquellos casos en que las jóvenes refugiadas son forzadas a prostituirse para obtener alimentos adicionales para sus familias.

El ACNUR ha generado lineamientos extensos en referencia a la prevención y respuesta a la violencia basada en el género, respaldados por la *Agenda para la Protección*. Las causas de la violencia basada en el género son complejas y provienen de las estructuras sociales básicas. Por ende, el diseño y la aplicación de medidas para enfrentar y prevenir la violencia basada en el género implican a una variedad de actores, incluyendo a la comunidad de refugiados y a todos los involucrados en su asistencia. El *Código de Conducta de ACNUR* aclara que los miembros de esa organización jamás deben abusar de sus posiciones de poder en relación con los refugiados para obtener favores sexuales a cambio de protección o ayuda. La *Conclusión No. 98 (LIV) de 2003 del ExCom* hace énfasis en la necesidad de que los países de asilo apliquen medidas para prevenir abusos y explotación sexuales en contra de los refugiados en su territorio.

6.1.2 Metodología de protección

Con el fin de asegurar que las actividades de protección sean conducidas sistemáticamente y con responsabilidad, es importante **convertir el género y la edad en ejes transversales en la protección de refugiados, fomentar un enfoque de desarrollo comunitario y asegurar un enfoque basado en los derechos** para esas actividades.

La **transversalidad del género y la edad** está relacionada con la evaluación de las implicaciones que cualquier acción planeada pueda tener en mujeres, hombres, niñas y niños, incluyendo la legislación, políticas y programas en todas las áreas y niveles. Es una estrategia para asegurar que las preocupaciones de todas las mujeres, hombres, niñas y niños sean tomadas en cuenta al diseñar, aplicar, dar seguimiento y evaluar procedimientos y programas de todas las esferas políticas, económicas y sociales, para que no se perpetúe la inequidad. La meta final de esta estrategia es alcanzar la igualdad de géneros y edades.

Frecuentemente existe la noción errónea de que el género se refiere solamente a las mujeres, y que volver central el tema del género busca crear proyectos especiales para mujeres. Convertir en temas centrales el género y la edad, es una prioridad operativa que abarca tanto a hombres como a mujeres de todas las edades, incluyendo niños.

Por medio de un **enfoque de desarrollo comunitario**, la comunidad de refugiados, representada por todos los grupos (mujeres, hombres, niñas y niños) participa en la valoración, aplicación, seguimiento y evaluación de todos los programas que los involucran. El fortalecimiento de la participación de los refugiados en estas actividades de toma de decisiones les ayuda a restaurar su dignidad y autoestima, además de fomentar la autosuficiencia.

Un **enfoque basado en los derechos** está fundamentado en las normas internacionales de derechos humanos. Integra normas, estándares y principios del sistema internacional de derechos humanos a los planes, políticas y procesos relacionados con la protección de refugiados. Estos derechos se enumeran en los tratados internacionales y declaraciones que tratan de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Los principios que aplican incluyen igualdad y equidad, responsabilidad, delegación de poder y participación.

Frecuentemente es difícil que el personal del ACNUR pueda confirmar que se están tratando como ejes transversales los temas del género y la edad y que se está incorporando a su trabajo un enfoque de desarrollo comunitario y basado en derechos. Por esta razón es esencial analizar la manera en que las intervenciones humanitarias afectan de manera diferente a hombres, mujeres, ancianos y niños. Frecuentemente es necesario llevar a cabo un *análisis situacional* completo con el fin de evaluar la condición de mujeres, hombres, niñas y niños en un campamento, y para planear estrategias y programas para ellos. En un análisis de situación, se reúne información sobre los problemas y necesidades principales de los refugiados y se identifican los recursos principales presentes en la esa población. Una vez que toda la información se analiza, se pueden planear programas de manera más efectiva y eficiente.

6.1.3 Movimientos secundarios

Cuando un refugiado no pueda gozar de una protección efectiva en el primer país en el cual solicitó asilo, puede ser que busquen dicha protección en otro país. Este desplazamiento posterior se llama movimiento secundario y puede ocurrir si a un refugiado se le ha negado acceso a los procedimientos de determinación del estatuto, si le ha sido imposible regularizar su situación, si no ha recibido la ayuda adecuada aún después de ser reconocido como refugiado, si está en peligro físico en el país de asilo o si no tiene acceso a soluciones duraderas. Para prevenir que los refugiados tengan que movilizarse en búsqueda de asilo, es importante construir capacidades de protección en el primer país de asilo, particularmente los procedimientos de determinación de la condición de refugiado y los estándares de tratamiento. También puede haber movimientos secundarios en situaciones de refugiados de larga data, en las que los refugiados no ven el final a sus dificultades (ver el Capítulo 7).

Resumen

Estándares de tratamiento

Los derechos de los refugiados reconocidos son:

- § Derivados tanto del derecho internacional de los refugiados como del derecho internacional de los derechos humanos;
- § Similares en todos los países, ya sea que el país de asilo haya ratificado o no la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967;
- § Complementados por las obligaciones de los refugiados en el país en el cual se encuentran, particularmente el cumplimiento de sus leyes.

Asistencia humanitaria

La cooperación internacional entre los Estados es esencial para asegurar que las condiciones de los refugiados son acordes a los estándares internacionales, especialmente en aquellos países de asilo con recursos limitados.

El ACNUR frecuentemente provee asistencia material y servicios esenciales a los refugiados:

- § Esta asistencia puede ayudar a asegurar objetivos de protección, especialmente por el hecho de que mujeres y niños, en su conjunto, representan la mayoría de las poblaciones de refugiados;
- § Los miembros del ACNUR tienen la obligación de no abusar de su poder, al tener el mando en situaciones de escasos recursos.

Temas especiales de protección

Tanto los gobiernos como los actores humanitarios (incluyendo el ACNUR) y los refugiados, deben trabajar para juntos enfrentar:

- § La violencia que puede generarse dentro de las comunidades de refugiados como resultado de la degradación de las estructuras sociales normales;
- § El riesgo de infiltración de grupos armados cuando la comunidad de refugiados huye de un conflicto;
- § La vulnerabilidad de los niños refugiados ante el reclutamiento militar;
- § La violencia sexual y con base en género, que afecta principalmente a mujeres y niñas refugiadas.

Lecturas adicionales

Situaciones de afluencias masivas

Manual para Emergencias, ACNUR, 2000 (segunda edición).

Carácter civil y humanitario del asilo

Conclusión No. 94 (LIII) de 2002 del ExCom sobre el carácter civil y humanitario del asilo

Conclusión No. 48 (XXXVIII) de 1987 del ExCom sobre los ataques militares o armados a los campamentos de refugiados y asentamientos.

Conclusión No. 45 (XXXVII) de 1986 del ExCom sobre los ataques militares o armados a los campamentos de refugiados y asentamientos.

Niños

Conclusión No. 84 (XLVIII) de 1997 del ExCom sobre los niños y adolescentes refugiados.

Acción por los derechos del Niño, Save the Children/OACDH/ACNUR/UNICEF, 2002 (CD-ROM).

Niños refugiados: lineamientos de protección y cuidado, ACNUR, 1994.

Violencia basada en sexo y género

Conclusión No. 98 (LIV) de 2003 del ExCom sobre la protección del abuso y la explotación sexual.

Conclusión No. 73 (XLIV) de 1993 del ExCom sobre la protección a los refugiados y la violencia sexual.

Violencia sexual y con base en género contra personas refugiadas, repatriadas y desplazadas internas, ACNUR, 2003.

Código de Conducta, ACNUR, 2002.

Ejercicios

Caso K

Este caso es la continuación del Caso I del Capítulo 5.

Para mediados del 2004, las condiciones de vida en el campamento de refugiados en Eliseo habían mejorado un poco. Había cobertores plásticos para hacer tiendas y se mejoró el acceso al agua potable. Sin embargo, la seguridad en el campamento se había convertido en todo un problema. Como el campamento estaba cerca de la frontera, los miembros del FAL lo usaban como punto de descanso. Esto había ocasionado tanto el desvío de recursos de la asistencia humanitaria hacia aquellos que no eran refugiados, como un clima de intimidación en los campamentos. El personal humanitario, incluyendo al personal del ACNUR, hacía lo más que podía pero hasta ese momento, el gobierno de Eliseo no había enviado personal de seguridad para desalojar a los elementos armados. Por el contrario, algunas redadas recientes de la policía de Eliseo, ostensiblemente con el fin de arrestar a miembros armados del FAL, dieron como resultado el arresto arbitrario y la detención de jóvenes refugiados.

Adicionalmente, las autoridades prohibieron a los refugiados la salida del campamento a menos que recibieran un permiso específico de su encargado, quien era un miembro experimentado de la policía. El encargado casi nunca estaba en el campamento, así que era muy difícil obtener el permiso. A pesar de esto, algunos refugiados dejaron el campamento, ya que cerca de ahí había un terreno baldío que intentaron sembrar para así obtener alimentos adicionales a aquellos que les daban. Periódicamente, alguno de ellos era arrestado por la salida no autorizada del campamento y permanecía detenido por varios días. Mientras estaban en detención, los guardias del campamento golpeaban a los refugiados y les daban poca comida. Algunas mujeres refugiadas también habían estado saliendo del campamento en secreto con el objetivo de buscar leña, que era escasa. Recientemente, tres de ellas fueron violadas por una banda local. Ellas dieron aviso del ataque a la policía local pero hasta este momento, no se había tomado acción alguna.

En sus visitas a los campamentos, usted investiga la situación de Jules, un niño de diez años que está al cuidado de su hermana de diecinueve, Camille. Ellos huyeron de Arcadia después de que sus padres murieron a manos de los soldados. Camille ha enfrentado dificultades para obtener la ración de ayuda alimentaria para Jules y para sí misma. La distribución es realizada por los empleados locales de una ONG que sirve como agencia implementadora del ACNUR. Los puntos de distribución son muy concurridos y en ellos la gente se da empujones para obtener los alimentos. Como resultado de esto, las mujeres solas son empujadas hasta la parte trasera. En una visita reciente, Jules le comentó que estaba obteniendo alimentos de parte de Pedro, el nuevo amigo de su hermana. De acuerdo con Jules, Camille y Pedro se salían a hablar durante una hora más o menos, tras lo cual Pedro dejaba algunos alimentos. Jules ha notado que su hermana regresa agitada de estas pláticas, con frecuencia como si hubiera estado llorando. Jules ha visto a Pedro trabajar para la ONG en la distribución de alimentos en el campamento.

Jules también les mencionó que estaba muy feliz de haber encontrado en el campamento de refugiados a un viejo amigo de la escuela, César. No está seguro de qué le pasó a la familia de César pero él los recuerda porque su padre, un arcadio, se había casado con una xaniana.

Por el momento, César vive con otra familia de refugiados que lo alimentan a cambio de ciertas tareas. César le ha manifestado a Jules que a él no le gusta mucho esta familia, en especial porque el padre lo golpea si no hace las cosas bien. Él ha escuchado a muchachos mayores decir que el FAL está buscando a más combatientes. César tiene la tentación de unirse al FAL ya que piensa que así lo respetarán más y podrá salir de esta vida familiar infeliz.

Usted también ha establecido una relación con una vecina de Jules, María. Su esposo era un importante hombre de negocios y activista político en Xanadú. Ahora, desempleado, se pasa la mayor parte de sus días bebiendo y jugando cartas con otros hombres en el campamento. Como muchos de estos hombres, él resiente sentirse impotente e inútil. Con frecuencia, este resentimiento se manifiesta en discusiones fuertes con María. Sin embargo, ella sigue haciendo lo mejor posible para darle de comer y vestir a su familia, y para hacer que su lugar de habitación sea lo más placentero posible.

Hace algunas semanas, durante una discusión acalorada, María fue atacada físicamente por su esposo y requirió de tratamiento médico. Ella quedó muy golpeada, con un corte severo sobre su ojo derecho. Preocupada tanto por sus hijos como por sí misma, María se quejó del ataque ante el “Consejo de Líderes” del campamento. Este Consejo está formado por los líderes tradicionales del grupo étnico arcadio. El Consejo absolvió a su esposo de cualquier conducta impropia al señalar que, de acuerdo con sus costumbres, las peleas entre marido y mujer son asuntos privados en los cuales la comunidad no puede intervenir.

Para ayudarle a poner prioridades su trabajo, elabore una lista de preocupaciones relacionadas con la protección con referencia a la situación del campamento, en general, o en relación a individuos.

Respuestas a los ejercicios del Capítulo 6

Caso K

Asuntos generales de protección:

- § Infiltración del FAL en los campamentos, lo cual pone en peligro la naturaleza civil y humanitaria del asilo. Esto pone a los refugiados en peligro de ataques por parte de las fuerzas militares de Xanadú y compromete su permanencia en Eliseo si las autoridades llegan a pensar que son grupos armados y no refugiados;
- § Intimidación de los refugiados por parte de miembros del FAL;
- § Desvío de ayuda dirigida a refugiados hacia no refugiados, por ejemplo, miembros del FAL;
- § Arrestos arbitrarios y detención de refugiados por parte de la policía elisea;
- § Incapacidad por parte de las autoridades eliseas de darle seguridad adecuada a los campamentos, incluyendo la separación de los elementos armados;
- § Restricción a la libertad de movimiento de los refugiados;
- § Falta de promoción, por parte de las autoridades eliseas, de la autosuficiencia, por ejemplo, al no incitar a que los refugiados sembraran el baldío;
- § Detención posiblemente injustificada de refugiados que ejercían su derecho a la libertad de movimiento;
- § Condiciones inaceptables de detención, por ejemplo, poca comida, golpes (ver el Caso A en el Capítulo 2 en referencia a los estándares internacionales de derechos humanos para las detenciones);
- § Violación de refugiadas por parte de hombres de la localidad y la falta de acciones por parte de la policía local;
- § Fallos al enfrentar situaciones de violencia sexual y basada en género originadas en contra de refugiadas por otros refugiados o personas de la localidad;
- § La ayuda material no se distribuye de manera que pueda asegurar que las mujeres tenga el mismo acceso que los hombres;
- § Esfuerzos no adecuados para buscar y reunir a niños no acompañados o separados;
- § Fallos en el monitoreo del bienestar de niños no acompañados o separados.

Preocupaciones de protección relacionadas con Jules:

- § Al ser huérfano y niño separado (sus padres eran quienes normalmente cuidaban de él), ¿el arreglo actual en el cual su hermana lo cuida es la mejor situación para él?

Preocupaciones de protección relacionadas con Camille:

- § De acuerdo con el testimonio de Jules, las circunstancias en las cuales Camille obtiene alimentos adicionales son sospechosas. Existe la posibilidad de que esté siendo explotada sexualmente por Pedro.

Preocupaciones de protección relacionadas con César:

- § La familia que le dio acogida probablemente lo esté explotando como fuente de trabajo sin paga, y probablemente él no esté recibiendo el cuidado necesario;
- § Existe el riesgo de que se haga voluntario del FAL, lo cual lo pondría en un serio peligro;
- § Deben ponerse en marcha actividades para tratar de localizar a sus padres con fines de reunificación.

Preocupaciones de protección relacionadas con María:

- § Sufrió violencia a manos de su esposo y continúa en riesgo de que vuelva a suceder;
- § La actitud de su comunidad hacia la violencia doméstica la pone en riesgo tanto a ella como a otras mujeres. El sistema tradicional de justicia no proporciona remedio o protección efectiva. No parece que exista ningún mecanismo efectivo para enfrentar a la violencia sexual y basada en género en el campamento (ver las directrices sobre la violencia sexual y con base en género de 2003).

Capítulo 7

El ciclo del desplazamiento

Parte III: Soluciones oportunas y duraderas



Objetivos clave

Comprender qué implican las tres soluciones duraderas: repatriación voluntaria, reasentamiento e integración local.

Aprender cómo decidir qué solución duradera es más apropiada para cada caso particular.

Entender la naturaleza complementaria de las tres soluciones y el papel del ACNUR en relación con cada una de ellas.

Este capítulo describe cada una de las tres soluciones duraderas tradicionales. Explica cómo la autosuficiencia entre los refugiados puede mejorar las oportunidades de encontrar soluciones exitosas a su situación. También se discuten el mandato del ACNUR y las actividades relacionadas con las tres soluciones duraderas.

7.1 Reseña

Una solución duradera para los refugiados es una que cierra el ciclo de desplazamiento al resolver sus dificultades, de forma que puedan llevar vidas normales. Tradicionalmente se procura una de estas tres soluciones duraderas:

- § **Repatriación voluntaria**, en la cual los refugiados pueden regresar en condiciones de seguridad y dignidad a su país de origen;
- § **Integración local**, en la cual el país de asilo ofrece residencia;
- § **Reasentamiento**, en la cual los refugiados son transferidos del país de asilo a un tercer Estado que está dispuesto a admitirlos de forma permanente.

Aunque no hay una jerarquía formal entre las soluciones duraderas, la repatriación voluntaria es la solución que la mayoría de refugiados procuran y obtienen. Numerosos documentos, incluidos la *Agenda para la Protección* y las Conclusiones del Comité Ejecutivo, la han reconocido como la solución más adecuada en la mayoría de situaciones de refugiados. Sin embargo, las tres soluciones son de naturaleza complementaria y cuando se aplican de manera conjunta pueden formar una estrategia integral y viable para resolver una situación de refugiados. Se deben considerar la edad y el género de los refugiados al buscar cualquier solución duradera y aplicarla.

Aunque el ACNUR juega un papel en relación con cada una de las soluciones duraderas, el éxito de cualquiera de ellas depende de que las partes interesadas, incluyendo los países afectados, trabajen **conjuntamente**.

En tanto no se encuentre una solución duradera, es importante promover la **autosuficiencia** entre los refugiados, pues:

- § Reduce la carga sobre el país de asilo al reducir la dependencia de los refugiados en la asistencia;
- § Impulsa la dignidad de los refugiados y su confianza al darles mayor control sobre su vida diaria, así como esperanza en el futuro;
- § Ayuda a hacer cualquier solución a largo plazo más sostenible, en tanto que los refugiados que se han mantenido activamente a ellos mismos están mejor preparados para los desafíos de la repatriación voluntaria, el reasentamiento o la integración local.

Promover la autosuficiencia fortalece las habilidades de los refugiados y mejora su propio bienestar, así como el de la comunidad local. La autosuficiencia es igualmente útil para alcanzar cualquiera de las tres soluciones duraderas. La *Agenda para la Protección* hace énfasis en que utilizar las habilidades de los refugiados es particularmente importante en las situaciones de refugiados de larga data. En esas circunstancias, la transición de la asistencia humanitaria de emergencia a la asistencia al desarrollo puede crear mayores oportunidades para la autosuficiencia y, en el largo plazo, beneficiar tanto a la población refugiada como al país de asilo.

El ACNUR ha desarrollado, en cooperación estrecha con sus contrapartes, el *Marco de soluciones duraderas para los refugiados y otras personas de interés*, como un instrumento para promover la autosuficiencia y las soluciones duraderas apropiadas. Incluye:

- § La promoción de la **Asistencia al Desarrollo para los Refugiados** (DAR, por sus siglas en inglés) al seleccionar mejor la asistencia dirigida a los países y las áreas que acogen grandes cantidades de refugiados por largos períodos (para compartir la carga) y con el fin de equipar a los refugiados para eventuales soluciones duraderas (Integración local, repatriación y reasentamiento);
- § La promoción de una estrategia de **Desarrollo por la Integración Local** (DLI, por sus siglas en inglés) donde la integración local de los refugiados es una solución viable. Para el éxito de esta estrategia es vital la actitud del gobierno que acoge a los refugiados y de las autoridades locales. El DLI, por tanto, es una opción y no una obligación para un país que acoge refugiados, y se construye con base en el DAR.

Tanto el enfoque de programación del DAR así como el del DLI prevén un amplio trabajo en conjunto entre los gobiernos, y las agencias humanitarias y de desarrollo multilaterales y bilaterales. El grado de labor conjunta puede variar de país a país, pero un componente esencial e invariable será el compromiso del gobierno anfitrión y las autoridades centrales y locales.

7.2 Repatriación voluntaria

Como se mencionó anteriormente, la repatriación voluntaria es, generalmente, la solución que se prefiere, pero que no siempre es fácil de alcanzar. Con frecuencia no existen los requerimientos básicos para el retorno: la **seguridad y la restauración de la protección nacional**. Sin estas condiciones puede que el retorno no sea apropiado y que los repatriados tengan que volver al país de asilo. Crear condiciones que conduzcan a la repatriación voluntaria es un desafío mayor, principalmente para el país de origen pero también para la comunidad internacional, cuyo apoyo con frecuencia es crucial. Esto es particularmente cierto en las

situaciones de post conflicto, donde los gastos, esfuerzo y tiempo requeridos para establecer la paz, asegurar el respeto por los derechos humanos, reconstruir la infraestructura, restaurar la vida política, económica y social, rehabilitar el sistema judicial, y promover la estabilidad de largo plazo, constituye muchas veces una tarea desalentadora, para decir lo menos.

Esta difícil realidad se contrapone al deseo de muchos países de asilo de que la repatriación voluntaria tenga lugar tan pronto como sea posible, en especial cuando han acogido a refugiados por largo tiempo. Los Estados involucrados puede que hayan visto un declive en el apoyo internacional para sus esfuerzos de protección, y temen una situación de tensión a largo plazo sobre sus recursos. Con su mandato para identificar soluciones duraderas, con frecuencia el ACNUR debe trabajar para atemperar las altas expectativas, poco realistas, de los Estados acerca del potencial de la repatriación voluntaria, cuando no parecen cercanas las condiciones necesarias para hacerlo. Desafortunadamente, los refugiados a veces se encuentran en una posición precaria, atrapados entre la protección y la asistencia inadecuadas en el país de asilo y la persistente inseguridad en el país de origen.

Los elementos clave en el **marco legal** para la repatriación voluntaria incluyen:

- § El derecho, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, de que una persona regrese a su país de origen;
- § Los refugiados, al ejercer su derecho de regresar a su país, deben tener en principio la posibilidad de regresar a su lugar de origen o al lugar de residencia que ellos escojan, sujetos sólo a las restricciones permitidas por el derecho internacional de los derechos humanos;
- § Los indicadores para la restauración de la protección nacional en un país de origen están basados en las normas del derecho internacional de los derechos humanos;
- § Los instrumentos regionales de refugiados que establecen principios para la repatriación voluntaria;
- § Varias Conclusiones del Comité Ejecutivo que identifican los estándares para el proceso de repatriación voluntaria;
- § En situaciones concretas, se adopten acuerdos bilaterales o tripartitos entre el país de origen, el país de asilo y el ACNUR para definir las respectivas responsabilidades de las partes y las garantías para aquellos que retornan. Cada vez más, los acuerdos de paz incluyen disposiciones sobre repatriación voluntaria.

La *Convención de 1951* no se refiere explícitamente al tema de la repatriación voluntaria, aunque las cláusulas de cesación (ver Capítulo 3) están indirectamente relacionadas:

- § El artículo 1C (4) de la *Convención de 1951* estipula que el estatuto de refugiado cesa si un refugiado voluntariamente se reestablece en el país de origen;
- § En relación con las “circunstancias cesadas” de las cláusulas de cesación de los artículos 1C (5) y 1C (6) la conclusión exitosa de un programa de repatriación voluntaria puede indicar que ya no existen las circunstancias que inicialmente causaron la huida.

Por lo tanto, la repatriación voluntaria lleva, al final, a la cesación del estatuto de refugiado, ya sea de forma individual o colectiva.

Con base en el marco legal descrito, el ACNUR considera que los **componentes fundamentales** de la repatriación voluntaria son el **retorno en situación de seguridad y dignidad**. Esto implica el retorno en condiciones de **seguridad física, legal y material**, con la completa restauración de la protección nacional como resultado final.

Los aspectos de la seguridad física incluyen:

- § La situación de seguridad general y las garantías de las autoridades acerca de la seguridad de los repatriados;
- § Temas de seguridad concretos, tales como la presencia de minas y artefactos de artillería sin explotar.

Los aspectos de seguridad legal incluyen:

- § La adopción y aplicación de leyes de amnistía para proteger a los repatriados de la discriminación o sanción por el sólo motivo de haber huido del país;
- § Legislación para garantizar la ciudadanía de los repatriados, más el acceso a la documentación relacionada con su estatus o condición civil;
- § La adopción de medidas para garantizar la recuperación de la propiedad o, si esto no es posible, el derecho a una compensación adecuada.

Los aspectos de la seguridad material incluyen:

- § Acceso a los medios de supervivencia y los servicios básicos, tales como agua potable, servicios de salud y educación;
- § Oportunidades de generación de ingreso.

Las responsabilidades del ACNUR en relación con la repatriación voluntaria se derivan de su *Estatuto*. Los Estados están obligados a cooperar con las actividades de la organización para la repatriación voluntaria, en concordancia con la disposición de cooperación general contenida en la Convención de 1951. El grado de **participación del ACNUR** en los movimientos de repatriación depende de hasta qué punto se satisfacen los componentes fundamentales enumerados anteriormente. Así, el ACNUR puede:

- § Promover la repatriación voluntaria en gran escala, cuando se considera que las condiciones son conducentes al retorno en seguridad y con dignidad;
- § Facilitar la repatriación voluntaria de individuos, a solicitud concreta e informada de los refugiados, incluso cuando las condiciones no llevan por completo a que regrese la mayoría de refugiados;
- § Brindar asistencia en el país de origen a quienes han regresado de forma organizada y a aquellos que regresaron espontáneamente, si el ACNUR tiene acceso a ellos.

Las **actividades** del ACNUR en relación con la repatriación voluntaria incluyen:

- § Difusión de información acerca de las condiciones en el país de origen y la realización de entrevistas, para garantizar que los hombres y las mujeres que regresan han tomado una decisión libre e informada;
- § Conclusión de acuerdos tripartitos de repatriación con el país de origen y el país de asilo, que establezcan las modalidades para la repatriación, incluyendo la garantía de admisión para los repatriados;
- § Cuando sea necesario, proveer la documentación para los repatriados y facilitar el transporte para llevarlos a casa;
- § Brindar apoyo material o financiero inmediato, según sea necesario, para permitir el retorno y el reestablecimiento durante la etapa inicial;
- § Dar seguimiento a los repatriados, para garantizar que gozan de la completa protección de su gobierno;
- § Participar en los esfuerzos destinados a garantizar la reintegración exitosa.

La mayoría de las actividades de reintegración ejecutadas por el ACNUR y otros actores humanitarios han sido en la forma de asistencia humanitaria de emergencia, brindada durante las etapas iniciales del retorno. Pocas actividades están vinculadas con los esfuerzos de desarrollo a largo plazo para garantizar la perdurabilidad del retorno. Ahora el ACNUR trabaja con otras agencias de la Naciones Unidas y otras instituciones bilaterales de desarrollo, para crear una transición de la repatriación a la reintegración, rehabilitación y reconstrucción (conocida como "las cuatro erres"). El ACNUR encabeza las actividades de repatriación, mientras otras agencias de la Naciones Unidas y el Banco Mundial trabajan más estrechamente desde el comienzo para que las consiguientes tareas de desarrollo sean más exitosas. Esta estrategia pretende incorporar las necesidades de los repatriados a los planes nacionales de desarrollo, para que sus oportunidades económicas se incrementen en el mediano y largo plazo.

Algunas veces una guerra civil puede dejar algunas provincias intactas y bajo control de una administración local relativamente eficiente, mientras que otras partes del país permanecen inestables. Aunque la repatriación a esas regiones más tranquilas puede parecer deseable a los países de asilo y quizás a algunos refugiados individuales, esta opción se debe seguir con extrema precaución. La estabilidad en estas áreas tiene pocas probabilidades de sostenerse por largo tiempo si no hay mejoras a lo largo del país. Además un repentino flujo de repatriados a una zona de paz frágil y localizada puede, de hecho, generar inestabilidad. El regreso de grandes cantidades de personas a otras partes del país que no son los lugares originales de residencia, puede causar tensiones con la población local y causar más desplazamiento.

7.3 Integración local

En la integración local, el país de asilo ofrece a los refugiados **residencia permanente** con la posibilidad de una eventual ciudadanía. Su potencial como solución duradera está reconocido tanto en la *Convención de 1951* como en el *Estatuto del ACNUR*. Aunque en ciertos países la naturalización de los refugiados reconocidos después de un período de tiempo es una práctica estándar, a muchos Estados les preocupa permitirles a los refugiados permanecer indefinidamente en su territorio. Temen el impacto sobre los escasos recursos del país, el riesgo de problemas de seguridad y el potencial antagonismo hacia los refugiados. También les puede preocupar controlar la migración.

Aún así la repatriación voluntaria no puede, por sí misma, responder a todos los problemas de los refugiados. La integración local puede ser una solución permanente para muchos refugiados; también puede brindar algunos beneficios al país de acogida:

- § Los refugiados pueden traer consigo habilidades que ayuden al país de asilo;
- § Su presencia puede traer recursos de la comunidad internacional que de otra manera no estarían disponibles para la población local;
- § Los vínculos étnicos, culturales o lingüísticos con la comunidad local pueden incrementar las oportunidades de integración local exitosa;
- § Hay numerosas situaciones, en los países industrializados y también en los países en desarrollo, en que grandes cantidades de refugiados se han asentado pacíficamente en el país de asilo y son capaces de mantenerse a sí mismos.

La integración local es un **proceso gradual** que tiene lugar en tres ámbitos:

- § **Legal:** a los refugiados se les otorga progresivamente un más amplio rango de derechos, similares a aquellos disfrutados por los ciudadanos, que lleva eventualmente a obtener la residencia permanente y, quizás, la ciudadanía;
- § **Económico:** los refugiados gradualmente se vuelven menos dependientes de la asistencia del país de asilo o de la asistencia humanitaria, y son cada vez más autosuficientes, de manera que pueden ayudarse a ellos mismos y contribuir a la economía local;
- § **Social y cultural:** la interacción entre los refugiados y la comunidad local les permite a los primeros participar en la vida social de su nuevo país, sin temor a la discriminación o la hostilidad.

Incluso cuando la integración local no se persigue como una solución duradera, promover la autosuficiencia entre los refugiados puede ayudar a alcanzar las otras dos soluciones duraderas.

El compromiso para la integración local viene del gobierno del país de asilo. El ACNUR puede facilitar el proceso y juntar una serie de actores, incluyendo los Estados donantes y otras agencias de la Naciones Unidas, para diseñar y ejecutar programas coordinados que ayuden a la integración de los refugiados.

7.4 Reasentamiento

El reasentamiento implica el traslado **permanente de refugiados a un tercer país**. Aunque relativamente pocos refugiados se benefician del reasentamiento, como lo reconoce la *Conclusión No. 90 (LII) de 2001 del ExCom*, esta solución duradera tiene tres **funciones** igualmente importantes. El reasentamiento es:

- § Un instrumento de protección para los refugiados individuales cuya vida, libertad, seguridad, salud y otros derechos fundamentales, están en riesgo en el país de asilo;
- § Una solución duradera para grandes cantidades o para grupos de refugiados;
- § Un mecanismo para compartir las cargas y las responsabilidades entre los Estados.

Como un **instrumento de protección**, se le da precedencia a reasentar a aquellos individuos con problemas inmediatos y concretos de protección, tales como personas en peligro de devolución o de agresiones físicas, incluyendo la violencia sexual. Los individuos que han sido torturados o que tienen una urgente necesidad de atención médica o psicológica, también se consideran para el reasentamiento si en el país no hay instalaciones adecuadas para atenderles. Sin embargo, para una gran cantidad de refugiados cuyas necesidades de protección emanan de una falta de solución a largo plazo en el país de origen o de asilo, el reasentamiento tiene

menos prioridad y, dado el limitado número de lugares, no siempre se puede conseguir.

El enfoque tradicional del reasentamiento como herramienta de protección, que se concentra en la necesidad de un individuo, ha tendido a opacar su **uso estratégico como una solución duradera**. El reasentamiento de grupos o categorías de personas puede ser parte de una respuesta global a una situación de refugiados. Por ejemplo, puede ser apropiado el reasentamiento colectivo cuando la repatriación voluntaria o la integración local no son opciones para un grupo étnico concreto, a causa del persistente riesgo de persecución que se aplica exclusivamente a ellos y no a sus compatriotas. El reasentamiento no sólo encara las necesidades de protección de largo plazo de los individuos involucrados. También puede mejorar las perspectivas de integración de aquellos a quienes se permite permanecer en el país de origen de forma permanente, facilitando así una solución sustentable para todos aquellos en la población refugiada.

Por su misma naturaleza, el reasentamiento es una forma **de compartir la responsabilidad y la carga**, con la cual la presión sobre el país de asilo es aliviada por otros Estados que ofrecen protección permanente para alguna población refugiada. Uno de los objetivos de la *Agenda para la Protección* es aumentar el número de países de reasentamiento y mejorar la capacidad de los programas de reasentamiento para manejar emergencias inesperadas de refugiados.

Con objeto de calificar para esta opción, un individuo debe cumplir con los **criterios de reasentamiento**, tanto del ACNUR como del posible país de destino. El criterio del ACNUR refleja la función del reasentamiento como instrumento de protección. Para mejorar su eficiencia, el ACNUR trabaja con los Estados de reasentamiento para refinar y armonizar estos criterios y procedimientos. Dado que el reasentamiento con frecuencia es altamente apreciado por los refugiados, es importante que su **administración** sea transparente, para evitar la corrupción y reducir el riesgo de que se convierta en un factor de atracción para la llegada de nuevos refugiados. El personal del ACNUR con responsabilidades de reasentamiento, por lo tanto, tiene obligaciones como individuos para actuar responsable y profesionalmente.

Resumen

Soluciones duraderas:

- § Poner fin al ciclo del desplazamiento al darle a un individuo un medio permanente para alcanzar una vida normal;
- § Pueden adquirir la forma de repatriación voluntaria, integración local o reasentamiento;
- § Tienen más posibilidades de éxito cuando a los refugiados se les da la oportunidad de ser autosuficientes.

Repatriación voluntaria:

- § Es la solución más apropiada para la mayoría de refugiados;
- § Implica **el retorno voluntario en condiciones de seguridad y dignidad al país de origen**;
- § Depende principalmente de los esfuerzos del país de origen para crear las condiciones de seguridad física, legal y material que conduzcan al retorno, con la restauración completa de la protección nacional como resultado final;
- § Involucra al ACNUR en diferentes roles – promoción, facilitación o asistencia – dependiendo del grado en que las condiciones básicas para el retorno han sido satisfechas;
- § Requiere, para su durabilidad, de la cooperación del ACNUR, los gobiernos del país de origen y de asilo y otras agencias de la Naciones Unidas para asegurar una transición sin sobresaltos entre la repatriación, reintegración, rehabilitación y reconstrucción.

Integración local:

- § Implica que **el país de asilo brinda residencia permanente**;
- § Implica la gradual integración económica, legal, social y cultural de los refugiados en la comunidad local;
- § Depende de la iniciativa del país de asilo, con el apoyo del ACNUR para reunir al gobierno y otros actores, como los países donantes y otras agencias de la Naciones Unidas.

Reasentamiento:

- § Es la transferencia de un refugiado de su país de asilo a un tercer Estado que está dispuesto a admitirle de forma permanente y reasentarlo allí;
- § Es principalmente un instrumento de protección y le da la prioridad a aquellos con problemas de protección graves e inmediatos;
- § También contribuye a compartir internacionalmente las cargas y las responsabilidades con relación a los refugiados;
- § Puede jugar un papel estratégico como solución duradera para resolver las situaciones de refugiados, en especial mediante el uso del reasentamiento colectivo;
- § Debe ser administrado por los gobiernos de manera transparente y justa, tomando en cuenta los criterios de reasentamiento del ACNUR.

Lecturas adicionales

Repatriación voluntaria

Conclusiones No. 18 (XXXI) de 1980 y No. 40 (XXXVI) de 1985 del ExCom sobre repatriación voluntaria.

Repatriación voluntaria (EC/GC/02/5), ACNUR, 2002.

ACNUR, Manual de repatriación voluntaria: Protección Internacional, ACNUR, 1996.

Integración local

Integración local, (EC/GC/02/6), ACNUR, 2002.

Reasentamiento

Conclusión No. 90 (LII) de 2001 del ExCom sobre la Protección Internacional.

Conclusión No. 101 (LV) de 2004 del ExCom sobre temas de seguridad legal en el contexto de la repatriación voluntaria de refugiados.

El fortalecimiento y expansión del reasentamiento hoy: dilemas, desafíos y oportunidades (EC/GC/02/7), ACNUR, 2002.

Manual de reasentamiento del ACNUR, ACNUR, 2002.

Ejercicios

Caso L

Este caso es continuación de los casos I y K. Puede encontrar estos en los capítulos 5 y 6, pero para recapitular brevemente: los disturbios étnicos y políticos en Xanadú condujeron a la guerra civil y al éxodo de unas 250 mil personas de la etnia arcadia a Eliseo. Después de la intervención del ACNUR, las autoridades de Eliseo finalmente reconocieron a estas personas como refugiados amparados por la Convención, en una determinación de naturaleza colectiva. A tres años de su huida masiva, los refugiados todavía viven en campamentos, aunque muchos de ellos han sido reubicados lejos de la frontera.

Hace un año, siguiendo esfuerzos hechos por organizaciones regionales intergubernamentales y la Naciones Unidas, el gobierno de Xanadú y el FAL acordaron un cese al fuego. Después de seis meses de intensas negociaciones, se firmó un acuerdo de paz que garantizó un amplio grado de autonomía a la provincia de Arcadia y elecciones generales más adelante en el año. Desde entonces el FAL ha depuesto las armas, ha cesado la violencia y un grado de normalidad ha regresado al país. En particular, ha mejorado dramáticamente el respeto por los derechos humanos de la minoría arcadia.

La capital y sus alrededores no fueron afectados por los combates, que se desarrollaron principalmente en la provincia de Arcadia. Ésta deberá emprender un gran trabajo de reconstrucción, en especial en los edificios de gobierno dañados, tales como las estaciones de policía y las escuelas, y las aldeas que fueron destruidas. Sin embargo, ya se ha recibido y utilizado una gran cantidad de asistencia para la reconstrucción y, de modo que está funcionando una cantidad razonable de instituciones públicas, incluyendo escuelas y hospitales.

El gobierno de Xanadú ha comunicado al ACNUR y a las autoridades de Eliseo que está muy interesado en que los refugiados regresen a casa. Además, ha esbozado los elementos básicos para un acuerdo tripartito de repatriación voluntaria:

- i** El derecho de los refugiados de regresar a Xanadú, pero las autoridades se guardan la atribución de decidir dónde se pueden asentar;
- ii** Una amnistía (vinculada al ejercicio de la acción penal) para aquellos que regresen de Eliseo;
- iii** Se harán los mejores esfuerzos por restaurar la propiedad a quienes regresen, pero no se pagarán compensaciones si esto no fuera posible;
- iv** Las autoridades reconocerán el estatuto legal de los repatriados;
- v** Las fases del retorno dependerán del grado en el cual esté disponible la protección nacional, pero seis meses después de la firma del acuerdo el ACNUR promoverá la repatriación voluntaria, incluso si las condiciones de seguridad física, legal y material no están completamente satisfechas;
- vi** Tanto como sea posible, a los refugiados se les proporcionará información precisa acerca del país de origen, pero el consentimiento al retorno no depende de la recepción de tal información;

- vii** El ACNUR tendrá acceso irrestricto a los refugiados que están contemplando regresar, pero el acceso a los repatriados en Xanadú será a discreción del gobierno de dicho país.
- a** A usted se le ha pedido considerar si estos elementos son aceptables para el ACNUR. Identifique los cinco elementos que causan preocupación y explique cada uno de ellos.

El gobierno de Xanadú eventualmente consideró las preocupaciones del ACNUR y se firmó un acuerdo tripartito de repatriación voluntaria. Como la situación ha mejorado incluso aún más en Xanadú, el ACNUR está promoviendo una repatriación voluntaria en gran escala. Hasta el momento, unos 150 mil refugiados han regresado. Las actividades de seguimiento indican que los repatriados se están reintegrando exitosamente, pero que las parejas mixtas (arcadios y xanenses) o sus hijos están enfrentando discriminación y hostilidad.

Como parte de las actividades del ACNUR al promover la repatriación, usted ha estado informando a los refugiados en Eliseo acerca de los temas prácticos del retorno y las condiciones que pueden esperar. Una de las familias con las que usted ha estado hablando, es la de Jules y Camilla. Hace algunos años, usted ayudó a poner fin a la explotación sexual de Camilla por parte de Pedro, un trabajador de una ONG empleado localmente. Después de eso, Camilla se casó con un ciudadano eliseo, Louis, a quien conoció durante un servicio religioso en el campamento, organizado por la iglesia local. Las autoridades de Eliseo le han permitido vivir con él en lugar de hacerlo en el campamento y ambos ahora son padres de un bebé. Jules vive con la pareja y asiste a la escuela local gracias a las gestiones de Louis.

Usted también ha estado recientemente en contacto con César, un amigo de Jules, para discutir las posibilidades de repatriación. Por fortuna, por medio de las actividades de rastreo del ACNUR y del CICR, hace dos años César se reunió con sus padres que habían terminado viviendo en otro campamento en Eliseo. Por desgracia, sin embargo, a su madre recientemente se le diagnosticó una rara forma de leucemia. Está recibiendo un tratamiento básico pues los dispensarios médicos en el campamento, y en Eliseo en general, son limitados. Producto de sus investigaciones, usted sabe que los hospitales en Xanadú tampoco cuenta con la experiencia y los recursos necesarios para tratar la condición de la madre de César a largo plazo.

b Dadas las circunstancias de Jules y Camilla, ¿cuál de las tres soluciones duraderas piensa usted que sería la más apropiada para ellos y por qué?

c ¿Cuál solución duradera sería la mejor para la familia de César y por qué?

Respuestas a los ejercicios del Capítulo 7

Caso L

a

- i Los refugiados, en ejercicio de su derecho de regresar a su país, deben en principio tener la posibilidad de volver a su lugar de origen o al lugar de residencia de su escogencia, sujeto a las restricciones permitidas por el derecho internacional de los derechos humanos, como indica la Conclusión No 101 (LV) de 2004, párrafo (b) del ExCom.
 - iii Debe haber compensación cuando no sea posible restituir la propiedad.
 - v El ACNUR no promoverá la repatriación voluntaria hasta tanto no se cumplan los elementos esenciales para el retorno.
 - vi Los refugiados siempre deberán tener acceso a la información precisa antes de tomar una decisión de regresar o no, en especial si es de conformidad con un programa organizado, promovido por el ACNUR.
 - vii El ACNUR tiene el mandato de dar seguimiento a los repatriados para garantizar que están siendo tratados conforme a derecho.
 - ii Los refugiados que retornan deben recibir inmunidad penal por haber dejado su país de origen o por haber permanecido fuera de él. Sin embargo, no se deben extender amnistías a refugiados que regresan acusados, entre otras cosas, de violaciones graves al derecho internacional humanitario o de genocidio, de un delito de lesa humanidad, de un delito que constituya una violación grave de derechos humanos o un grave delito común que implique muerte o daño físico grave, cometido antes o durante el exilio, como lo indica la Conclusión No 101 (LV) de 2004, párrafo (q) del ExCom.
 - iv La Conclusión No 101 (LV) de 2004, párrafo (l) del ExCom reconoce la importancia de reconocer, de acuerdo con la ley nacional, el estado civil de los refugiados que regresan y los consiguientes cambios como resultado de nacimientos, muertes, adopciones, matrimonios y divorcios, así como la documentación y registro que comprueben esa condición expedida por un órgano competente en el país de asilo o en otro. Se debe tomar en cuenta la situación especial de las mujeres repatriadas que quizás carezcan de documentación para comprobar su situación civil o que pueden encarar dificultades para asegurar el reconocimiento de su documentación extendida por las autoridades del país de asilo.
- b** Integración local. Camilla se ha casado con un local, con quien tiene un hijo. Tanto ella como Jules ya se han integrado de manera significativa en la comunidad local al vivir en la aldea de Louis y al asistir Jules a la escuela local. Si son repatriados, puede ser difícil para su esposo, que no es ciudadano de Xanadú, irse con ella. Se corre el riesgo, entonces, de que la familia se desintegre. En estas circunstancias no es probable que Camilla se ofrezca voluntariamente a regresar y como Jules ha estado a su cuidado por tanto tiempo, parece que el hecho de que él permanezca con ella resulta conforme al principio del interés

superior. En cualquier caso, siendo menor de edad, él no sería capaz de repatriarse por su propia cuenta sin que existan arreglos especiales para su cuidado en Xanadú.

- c** Dado que los padres de César forman una pareja mixta, pueden hacerseles difícil reintegrarse en Xanadú. La repatriación voluntaria no será adecuada para ellos, pues existe el riesgo de que su retorno no se produzca en condiciones de seguridad física, legal y material. En su lugar, se podría buscar la integración local, pero las condiciones de salud de la madre de César sugieren que allí no podría tratarse su grave enfermedad. En su lugar, la familia podría solicitar el reasentamiento con base en que la madre no puede obtener el tratamiento médico adecuado en el país de asilo.

Glosario

A

ACNUR

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Agenda para la Protección

Un programa de acción para mejorar la protección de los refugiados y los solicitantes de asilo alrededor del mundo, acordada por el ACNUR y los Estados como parte del proceso de Consultas Globales. Asimismo, la Agenda para la Protección fue refrendada por el Comité Ejecutivo en octubre de 2002 y bienvenida por la Asamblea General.

Agentes de persecución no estatales

Personas u organizaciones responsables de actos o amenazas de persecución, que no están controlados por el gobierno. Estas actividades pueden calificar como persecución de acuerdo con la Convención de 1951 si son facilitadas, estimuladas o toleradas por el gobierno, o si el gobierno es incapaz de brindar protección efectiva contra ellas o si no desea hacerlo.

Alternativa de Huida Interna o reubicación

La determinación factual de que una persona que huye de la persecución en una parte de su país de origen puede encontrar protección en otra zona de su mismo país. La reubicación interna sólo será importante para determinar el estatuto de refugiado en ciertos casos limitados.

Amnistía

Una garantía legal que exonera a una persona o un grupo de personas de responsabilidad por ofensas políticas o penales. Una amnistía puede promover la

repatriación voluntaria cuando es respetada y aplicada adecuadamente.

Apátrida

Una persona que no es considerada como nacional por ningún Estado conforme a su legislación.

Apatridia

La condición de no ser considerado como nacional por ningún Estado conforme a su legislación.

Asilo

El otorgamiento de protección por parte de un Estado en su territorio a gente de otro Estado que está huyendo de la persecución o de grave peligro. El asilo comprende una variedad de elementos incluyendo la no devolución, el permiso para permanecer en el territorio del país de asilo y normas de tratamiento humanitario.

Asistencia

Ayuda brindada para enfrentar las necesidades físicas y materiales de las personas. Esta ayuda puede incluir artículos comestibles, suministros médicos, ropa, albergue, semillas y herramientas, infraestructura como escuelas y caminos. La “asistencia humanitaria” se refiere a la ayuda brindada con fines humanitarios por las organizaciones humanitarias; es decir, con propósitos no políticos, no comerciales y no militares. En la práctica del ACNUR, la asistencia respalda y complementa el logro de los objetivos de protección.

Autosuficiencia

En el contexto de los refugiados, la habilidad de un solicitante de asilo o refugiado para solucionar sus propias

necesidades de supervivencia y las de sus dependientes.

B

Búsqueda

En el contexto de los refugiados, los esfuerzos para determinar el destino de los miembros de una familia o personas cercanas a las personas de la competencia del ACNUR. La búsqueda se puede conducir con propósitos de reunificación familiar, en el contexto de las soluciones duraderas, o simplemente para facilitar el contacto entre los miembros de la familia. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) tiene una Agencia Central de la búsqueda con una competencia especial en esta área.

C

Ciudadano

Véase Nacional

Cláusulas de cesación

Disposiciones legales que establecen las condiciones en las cuales finaliza el estatuto de refugiado porque ya no es necesario o no está justificado. Las Cláusulas de cesación se encuentran en el Artículo 1C de la Convención de 1951 y en el Artículo I (4) de la Convención sobre refugiados de la OUA.

Cláusulas de exclusión

Disposiciones legales que niegan los beneficios de la protección internacional a personas que de otra forma cumplirían con los criterios para el estatuto de refugiado. En la Convención de 1951 las cláusulas de exclusión se encuentran en los artículos 1D, 1E y 1F. Estas cláusulas se aplican a las siguientes categorías: personas que están recibiendo protección o asistencia de agencias de la Naciones Unidas aparte del ACNUR; personas que poseen los

derechos y obligaciones que acompañan a la nacionalidad de su país de residencia y personas respecto a las cuales hay motivos fundados para considerar que han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra, un delito de lesa humanidad, un grave delito común o actos contra las finalidades y los principios de la Naciones Unidas.

Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado (ExCom)

Comité encargado de aconsejar al Alto Comisionado en el ejercicio de sus funciones. Está compuesto por representantes de 64 Estados con un interés demostrado en los temas de los refugiados. Otros Estados pueden asistir, al igual que las ONG, como observadores.

Conclusiones del Comité Ejecutivo (ExCom) sobre la protección internacional

Textos formales que plasman los resultados de las deliberaciones anuales del ExCom sobre cuestiones de protección internacional. Las Conclusiones del ExCom contribuyen a la elaboración de principios y normas para la protección de los refugiados y otras personas de la competencia del ACNUR.

Consultas Globales sobre la protección internacional

Proceso lanzado por el ACNUR a fines del año 2000 para refortalecer el marco de protección de los refugiados reafirmando sus componentes principales, aclarando algunas nociones en debate y desarrollando más enfoques operacionales para enfrentar los desafíos contemporáneos. Participaron el ACNUR, los Estados, las organizaciones internacionales, las ONG y los refugiados. Los resultados están incluidos en la Declaración Ministerial y la Agenda para la Protección.

Convención de la OUA (Organización de la Unidad Africana) por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África

Complemento regional a la Convención de 1951 que ofrece una más amplia definición de refugiado. Adoptada en 1969, la Convención de la OUA prevé que el término “refugiado” también se aplica a “aquellos que huyen de la agresión externa, la ocupación, la dominación extranjera o eventos que perturben gravemente el orden público en parte o en todo el país de origen”. La OUA ahora recibe el nombre de Unión Africana.

Convención de los Derechos del Niño

Adoptado en 1989, este tratado establece estándares globales para la protección de los derechos del niño. Está basado en cuatro principios rectores, uno de los cuales es la no discriminación en la aplicación de sus normas para todos los niños. Por lo tanto, los niños refugiados están cubiertos por este instrumento de manera integral. Los otros principios rectores son el de “el interés superior del niño”, el derecho a la vida, el de la supervivencia y el desarrollo y el derecho a la participación.

Convención para la Reducción de la Apatridia

Un tratado que vela por la adquisición de nacionalidad para aquellas personas que de otra manera serían apátridas y que tienen un vínculo adecuado con el Estado, ya sea por nacimiento en el territorio o por descender de un nacional. La Convención también vela por la retención de la nacionalidad para aquellos que se convertirían en apátridas si perdieran la nacionalidad del Estado. El ACNUR ha recibido un mandato con funciones específicas de conformidad con el Artículo 11 de esta Convención.

Convención Plus

Iniciativa lanzada por el Alto Comisionado para mejorar la protección de los refugiados en todo el mundo y facilitar la resolución de los problemas de los refugiados por medio de acuerdos especiales multilaterales, en temas como movimientos secundarios, reasentamiento y el vínculo entre asistencia y desarrollo.

Convención sobre el Estatuto de los Apátridas

Una Convención que ofrece una definición de persona apátrida y establece un marco para los derechos que deben disfrutar las personas apátridas en países donde son legalmente residentes.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Convención de 1951)

Este tratado establece el marco aplicación más amplia para la protección de los refugiados. El Artículo 1 de la Convención limita su alcance a los “eventos ocurridos antes de enero de 1951”, pero esta restricción fue removida por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. Para octubre de 2004 había 145 Estados partes de la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967.

D

Deberes de los refugiados

Las obligaciones que los refugiados deben tener en el país de asilo. De acuerdo con el Artículo 2 de la Convención de 1951, los refugiados deben cumplir con las leyes y reglamentos de cualquier país en el que se encuentren. En especial, los refugiados deben abstenerse de cometer actos que pongan en peligro la seguridad y el orden público de las comunidades o países de asilo.

Declaración de Cartagena sobre los refugiados

Declaración adoptada en un coloquio de expertos centroamericanos en 1984. La Declaración va más allá de la Convención de 1951 al incluir en su definición de refugiado a “las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia, la agresión extranjera, los conflictos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”. Aunque la Declaración de Cartagena no es un tratado, sus disposiciones son respetadas en Centroamérica. Su definición de refugiado ha sido incorporada en la legislación de todos los países centroamericanos, con la salvedad de uno de ellos, y en algunos países latinoamericanos.

Derecho internacional consuetudinario

Normas legales internacionales que derivan su autoridad de la práctica constante y consistente de los Estados, en lugar de una expresión formal en un tratado u otro texto legal. Para que la práctica de un Estado contribuya a la formación de derecho internacional consuetudinario, ella debe ser conducida con un sentido de obligación legal (*opinio juris*).

Derecho de los derechos humanos

Véase Derecho internacional de los derechos humanos.

Derecho de los refugiados

Véase Derecho internacional de los refugiados.

Derecho internacional de los derechos humanos

Cuerpo de instrumentos internacionales y derecho internacional consuetudinario que

reconoce y protege los derechos humanos. Los instrumentos más importantes componen la Carta Internacional de Derechos (la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos y Sociales). El derecho de los refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos se complementan.

Derecho internacional de los refugiados

Cuerpo de derecho internacional consuetudinario e instrumentos legales que establece las normas para la protección del refugiado. La piedra angular del derecho del refugiado es la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Derecho internacional humanitario

Cuerpo de derecho internacional consuetudinario y de instrumentos internacionales que rige las situaciones de conflicto armado internacional o no internacional. Los instrumentos esenciales son los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977. Casi todos los países son partes de los Convenios de Ginebra.

Desplazados internos

Personas que han sido forzadas u obligadas a abandonar sus hogares “en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida” (De acuerdo con los *Principios rectores de los desplazamiento internos*).

Desplazamiento interno

Movimiento involuntario de personas dentro de su propio país. Se puede deber a una variedad de causas incluyendo

desastres naturales o provocados por el ser humano, conflicto armado o situaciones de violencia generalizada.

Detención

Restricción a la libertad de movimiento; por lo general, confinamiento forzado.

Determinado grupo social (Pertenencia a...)

Uno de los cinco posibles motivos con base en los cuales se puede establecer la persecución de acuerdo con la Convención de 1951. Un determinado grupo social es un grupo de personas que comparten una característica común (distinto del riesgo de persecución) o que la sociedad los percibe como un grupo. La característica con frecuencia será de naturaleza innata, inmutable o fundamental para la identidad, la conciencia o el ejercicio de los derechos fundamentales.

Devolución

La expulsión de una persona a un territorio donde podría estar en riesgo de ser perseguida o su traslado a otro territorio donde podría enfrentar persecución.

E

Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Estatuto del ACNUR)

Este documento, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1950, estableció el mandato del ACNUR, sus funciones y estructura y define al refugiado para los fines de trabajo del ACNUR. Más tarde, las responsabilidades del ACNUR fueron ampliadas por resoluciones de la Asamblea General y el ECOSOC, junto con la Convención de 1951.

Expulsión

Retiro de un residente legal del territorio de un Estado por las autoridades de

gobierno. De acuerdo con el Artículo 32 de la Convención de 1951, la seguridad nacional y el orden público son los únicos motivos por los que se permite la expulsión de un refugiado. Los procedimientos por los cuales se llega a una decisión de expulsión, deben ser justos e imparciales y al refugiado se le debe conceder un tiempo razonable para gestionar su admisión en otro país.

F

Fundado temor de persecución

Uno de los elementos de la definición de refugiado de la Convención de 1951. Esta frase contiene un elemento subjetivo (temor de persecución) así como un elemento objetivo (el temor puede tener una base justificadamente objetiva). De acuerdo con la Convención de 1951, la persecución debe estar ligada a uno o más de los cinco motivos especificados: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política.

G

Grupo social

Véase Determinado grupo social

I

Integración local

Una solución duradera a las dificultades de los refugiados que implica su asentamiento permanente en el país donde buscaron asilo.

Instrumentos regionales de refugiados

Documentos legales internacionales relativos a los refugiados que son adoptados por los Estados o las organizaciones intergubernamentales dentro de una región geográfica o subregión. Tales instrumentos normalmente complementan la

Convención de 1951 y reflejan el carácter particular de los temas de refugiados en esa área geográfica concreta. La Convención sobre refugiados de la OUA y la Declaración de Cartagena son notables ejemplos de instrumentos regionales.

M

Mandato del ACNUR

El papel y las funciones del ACNUR, según lo establecido en su Estatuto y las posteriores resoluciones de la Asamblea General y el ECOSOC, junto con la Convención de 1951.

Menores no acompañados

Niños que no están en compañía de sus padres ni de adultos que les cuiden.

Migrantes

Personas que dejan sus países, incluyendo los refugiados. Sin embargo, a diferencia de otros migrantes, los refugiados no lo hacen por voluntad propia. Los migrantes, como quienes, por ejemplo, se trasladan por razones económicas o familiares, no cumplen con los criterios del estatuto de refugiado y no tienen derecho a beneficiarse de la protección internacional.

Motivos de la Convención

La definición de refugiado en la Convención de 1951 requiere que el temor de persecución esté ligado a uno o más de los siguientes cinco motivos: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política.

N

Nacional

Una persona a la cual se le reconoce un vínculo con un país, según lo previsto por la ley. Algunos países usan la palabra

“nacionalidad” para referirse a este vínculo legal, mientras que otros usan la palabra “ciudadanía”.

Nacionalidad

La condición de ser nacional de un país determinado.

Niños

Personas por debajo de la edad legal de mayoría y que, por lo tanto, no son legalmente independientes. Este término incluye a los adolescentes. De acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño, un niño es una persona menor de 18 años de edad, a menos que la ley aplicable establezca una edad menor. Para la Convención, “niño” y “menor” son términos equivalentes.

Niños separados

Niños al cuidado de adultos en ausencia del cuidado de sus padres o de sus guardianes.

No devolución (*Non-refoulement*, Principio de)

Un principio fundamental del derecho internacional de los refugiados que prohíbe a los Estados devolver de cualquier forma a los refugiados a países o territorios donde su vida o su libertad puedan estar amenazadas, por los motivos establecidos por la Convención. El principio de no devolución (*non-refoulement*) es parte del derecho internacional consuetudinario y, por lo tanto, es obligatorio para todos los Estados, sean parte o no de la Convención de 1951.

Normas de tratamiento

Normas derivadas de la Convención de Refugiados de 1951 y de otros instrumentos internacionales que establecen los parámetros para el tratamiento de los refugiados. La Convención de 1951 prevé

varias normas de tratamiento, dependiendo de los derechos particulares en cuestión. Estas son: tratamiento no menos favorable que el que generalmente se acuerda para los extranjeros en circunstancias similares; el tratamiento más favorable acordado para los nacionales de un país extranjero en las mismas circunstancias; el mismo tratamiento que los nacionales, y tratamiento tan favorable como sea posible.

O

Organizaciones intergubernamentales

Una organización constituida por Estados. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas (Naciones Unidas), la Unión Africana (UA), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión Europea (UE) y la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

Organización no gubernamental

Una organización que es funcionalmente independiente de un país y no lo representa. Este término normalmente se aplica a organizaciones dedicadas a causas humanitarias y de derechos humanos, muchas de las cuales aplican sus programas relacionados con los refugiados en conjunto con el ACNUR.

P

País de reasentamiento

Un país que ofrece oportunidades para el reasentamiento permanente de refugiados. Éste sería un país diferente al país de origen o al país en el cual el refugiado recibió reconocimiento inicialmente.

Persecución

El concepto fundamental de persecución, de forma deliberada, no fue definido en la Convención de 1951, lo cual sugiere que sus autores tuvieron la intención de que fuera interpretado de forma lo

suficientemente flexible como para que abarcara las siempre cambiantes formas de persecución. Se entiende que comprende los abusos de derechos humanos u otros daños graves, con frecuencia pero no siempre, con un elemento sistemático o repetitivo.

Persecución por motivos de género

La persecución que tiene como blanco y afecta de forma desproporcionada a un género en particular. Bajo ciertas circunstancias de hecho, la persecución por motivos de género puede caer bajo la definición de refugiado.

Personas de la competencia del ACNUR

Término genérico usado para describir a todas las personas cuyas necesidades de protección y asistencia son de interés del ACNUR. Incluyen a los refugiados de acuerdo con la Convención de 1951 e instrumentos regionales, repatriados, apátridas y, en algunas ocasiones, a personas desplazadas internas y a personas amenazadas por el desplazamiento. La autoridad del ACNUR para actuar en favor de las personas de su competencia, además de los refugiados, está basada en resoluciones de la Asamblea General y del ECOSOC.

Principios rectores de los desplazamientos internos

Una serie de principios que articulan las normas para la protección, asistencia y soluciones para los desplazados internos. Los principios rectores fueron publicados en 1998 por el Representante Especial del Secretario General de la Naciones Unidas para las personas desplazadas internas. Reflejan el derecho de los derechos humanos, el derecho humanitario y, por analogía, el derecho de los refugiados. Los principios ofrecen guía a los Estados así como a las organizaciones intergubernamentales y no

gubernamentales que manejan asuntos de desplazamiento interno.

Procedimiento para la determinación de la condición de refugiado

Procedimientos legales y administrativos emprendidos por un Estado o el ACNUR, para determinar si un individuo debe ser reconocido como refugiado de acuerdo con el derecho internacional y nacional.

Protección complementaria

Autorización formal de residir en un país, acorde con la ley nacional o la práctica, extendido por ese país a las personas que están en necesidad de protección internacional aunque no califiquen al estatuto de refugiados de la Convención de 1951.

Protección internacional

Se puede definir como todas las acciones destinadas a garantizar acceso igualitario y disfrute de los derechos de mujeres, hombres, niños y niñas de la competencia del ACNUR, en concordancia con los instrumentos normativos relevantes, incluyendo aquellos del derecho internacional humanitario, del internacional de los derechos humanos y del derecho internacional de los refugiados.

Incluye intervenciones de los Estados o del ACNUR en favor de los solicitantes de asilo y de los refugiados, para garantizar que sus derechos, su seguridad y bienestar están reconocidos y salvaguardados de acuerdo con las normas internacionales. Tales intervenciones incluyen: asegurar el respeto al principio de no devolución (*non-refoulement*), admisión a la seguridad, acceso a procedimientos justos para la determinación del estatuto de refugiado, normas de tratamiento humanitario y la aplicación de soluciones duraderas. El ACNUR es la única agencia de la Naciones Unidas con un mandato para la

protección de los refugiados en el ámbito global.

Protección temporal

Un arreglo o sistema desarrollado por los Estados para ofrecer protección de naturaleza temporal a las personas que llegan en masa huyendo de situaciones de conflicto o violencia generalizada, sin definir el estatuto de las personas afectadas. Los países industrializados son los que han usado más la protección temporal.

Véase Respuestas de protección a grupos

R

Reasentamiento

La transferencia de un refugiado del país donde buscó asilo a otro Estado que ha aceptado admitirlo. A los refugiados, por lo general, se les otorgará asilo u otra forma de derechos de residente de largo plazo y en muchos casos tendrán la oportunidad de convertirse en ciudadanos naturalizados. Por esta razón, el reasentamiento es una solución duradera así como un instrumento para la protección de los refugiados. También es un ejemplo práctico de cómo se pueden compartir las cargas y las responsabilidades internacionalmente.

Rechazo en frontera

En el contexto de los refugiados, la negativa a permitirle a un solicitante de asilo entrar al potencial país de asilo. El rechazo en frontera puede resultar en una violación al principio de no devolución (*non-refoulement*).

Refugiado

Una persona que cumple con los criterios de elegibilidad de acuerdo con la definición de refugiado aplicable, prevista por un instrumento internacional o regional

de refugiado, de acuerdo con el mandato del ACNUR o la legislación nacional.

Refugiados amparados por la Convención

Personas reconocidas por los estados como refugiados de acuerdo con el criterio de elegibilidad ofrecido por el Artículo 1 de la Convención de 1951, y con derecho a disfrutar una variedad de derechos de acuerdo con ese tratado.

Refugiados amparados por el mandato del ACNUR

Refugiados de la competencia del ACNUR; esto es, personas quienes el ACNUR determina que son refugiados actuando de acuerdo con la autoridad de su Estatuto y resoluciones relevantes de la Asamblea General de la Naciones Unidas y el Consejo Económico y Social (ECOSOC), junto con la Convención de 1951. El estatuto de refugiado por mandato es especialmente significativo en países que no son parte de la Convención de 1951 ni el Protocolo de 1967.

Refugiados *prima facie*

Personas reconocidas como refugiados por un Estado o por el ACNUR, con base en criterios objetivos relacionados con las circunstancias en su país de origen, que justifican la presunción de que cumplen con los criterios de la definición de refugiado aplicable.

Véase Respuestas de protección a grupos

Refugiados *sur place*

Las personas que no eran refugiadas cuando abandonaron sus países de origen, pero se convirtieron en refugiadas posteriormente debido a eventos que sobrevinieron. Los refugiados *sur place* deben su temor de persecución a un cambio en su país de origen, tal como un golpe de Estado, o actividades desarrolladas por ellos en el país de asilo.

Reintegración

El proceso que le permite a los repatriados recobrar su seguridad en los aspectos físico, social, legal y material necesaria para preservar la vida, el sustento y la dignidad, y que eventualmente lleva a la desaparición de distinciones evidentes en relación con sus compatriotas.

Repatriación voluntaria

Regreso al país de origen basado en la decisión libre e informada de los refugiados. Es una de las tres soluciones duraderas y puede darse de forma organizada (es decir, cuando tiene lugar bajo los auspicios de los gobiernos involucrados y el ACNUR) o espontánea (es decir, los refugiados regresan por sus propios medios con poca participación del ACNUR y los gobiernos).

Respuestas de protección a grupos

Enfoque por los cuales se satisfacen la protección y las necesidades de asistencia de los refugiados, sin que se haya determinado previamente su estatuto de manera individual. Resultan apropiadas cuando los solicitantes de asilo llegan masivamente y no se hace factible realizar procedimientos individualizados y también cuando resulta innecesario, pues la causa de la huida resulta evidente. Los dos principales enfoques son el reconocimiento del estatuto de refugiados *prima facie* y la protección temporal.

Reunificación familiar

Cualquier proceso por el cual se produce el encuentro de los miembros cercanos de una familia, respetando así al grupo familiar como la unidad natural y fundamental de la sociedad. Tiene una especial aplicación en el contexto de las soluciones duraderas en general y del reasentamiento en particular.

S

Solicitante de asilo

Es una persona que está buscando protección internacional, ya sea de forma individual o colectiva. En países con procedimientos individualizados, un solicitante de asilo es alguien cuya solicitud no ha sido finalmente decidida en el país donde la ha presentado. No todos los solicitantes de la condición de refugiado serán reconocidos finalmente como refugiados, pero todo refugiado es inicialmente un solicitante de asilo.

Soluciones duraderas

Cualquier medio por el cual la situación de los refugiados puede ser resuelta satisfactoria y permanentemente, para permitirles vivir vidas normales. Las tres soluciones duraderas son: repatriación voluntaria, integración local y reasentamiento.

T

Tratado

Acuerdo formal, principalmente entre Estados, que crea obligaciones legales entre las partes. Los tratados son una de las principales fuentes de derecho internacional.

V

Violencia sexual y con base en género

Particular forma de violación a los derechos humanos que perpetúa los estereotipos acerca de los diferentes roles de hombres y mujeres en la sociedad.