

Personas que necesitan protección internacional

Protección internacional

La necesidad de **protección internacional** surge cuando una persona se encuentra fuera de su propio país y no puede regresar a él porque estaría en peligro, y su país no puede o no quiere protegerla. Los riesgos que dan origen a una necesidad de protección internacional incluyen clásicamente los de persecución, amenazas a la vida, libertad o integridad física derivadas de conflictos armados, graves desórdenes públicos o diferentes situaciones de violencia. Otros riesgos pueden surgir de: hambruna vinculada con situaciones de conflicto armado; desastres naturales o antropogénicos; así como la apatridia¹. Con frecuencia, estos elementos están interrelacionados y se manifiestan con el desplazamiento forzado.

El concepto de protección internacional es fundamental para las responsabilidades del ACNUR, como se señala en su Estatuto de 1950². Concretamente, el Estatuto establece que el Alto Comisionado, “*actuando bajo la autoridad de la Asamblea General, asumirá la función de proporcionar protección internacional [...] y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados*”³. Además, los párrafos 3 y 9 del Estatuto prevén una mayor evolución de las funciones y actividades del ACNUR⁴. Desde 1950 la Asamblea General y, en cierta medida, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), junto con la correspondiente praxis de los Estados y el Derecho de los Tratados⁵, han ampliado la competencia del ACNUR en materia de protección internacional, subrayando la autoridad del ACNUR para declarar qué individuos o grupos pueden ser de interés de la Oficina.

¹ Las personas apátridas que han huido de conflictos o persecución tienen derecho a la protección internacional como refugiados, así como al reconocimiento y protección como personas apátridas. Las personas apátridas en un contexto migratorio tienen derecho a ser reconocidas y protegidas por la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954.

² Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (“Estatuto”), 14 de diciembre de 1950, adoptado por la Asamblea General en su resolución A/RES/428 (V).

³ Estatuto, párrafo 1.

⁴ El párrafo 9 del Estatuto estipula que el Alto Comisionado emprenderá cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General, dentro de los límites de los recursos puestos a su disposición. Además, el Alto Comisionado debe seguir las instrucciones que le den la Asamblea General o el ECOSOC, de conformidad con el párrafo 3 del Estatuto.

⁵ A lo largo de los años se ha elaborado todo el alcance de la protección internacional en la correspondiente práctica de los Estados, el derecho de los tratados, diversos instrumentos jurídicos internacionales y nacionales, decisiones judiciales, así como en las directrices expresadas en las resoluciones de la Asamblea General y en las Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y definiciones regionales

Por definición, los **refugiados** son personas que, estando fuera de su país de origen, necesitan protección internacional debido a amenazas graves contra las cuales las autoridades de su país de origen no pueden o no quieren protegerlas. Desprotegidos, buscan la protección de un país de asilo y de la comunidad internacional. Es ésta necesidad vital de protección internacional la que distingue más claramente esta categoría de otras que cruzan las fronteras internacionales.

En sentido amplio los refugiados son todas las personas que se encuentran fuera de sus países de origen y que necesitan protección internacional debido a una grave amenaza contra su vida, integridad o libertad en su país de origen como resultado de persecución, conflicto armado, violencia o grave desorden público⁶.

Las personas que cumplen la definición de refugiado en virtud de las leyes internacionales, regionales o nacionales, o bajo el mandato del ACNUR, tienen derecho a protección internacional.

La **Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951** y su Protocolo de 1967 siguen siendo los principales instrumentos internacionales para los refugiados. El Manual del ACNUR sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Situación del Refugiado⁷ y las Directrices sobre Protección Internacional⁸ proporcionan orientación sobre la interpretación y aplicación de la definición de refugiado de la Convención de 1951⁹, reflejando la práctica de

⁶ Ver Asamblea General de la ONU, Nota sobre la protección internacional, 7 de septiembre de 1994, A/AC.96/830, www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1744.pdf. El mandato del ACNUR en materia de protección de refugiados, en virtud del artículo 6A ii) de su Estatuto, originalmente abarcaba a “[c]ualquier persona que [...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad [o de residencia habitual para quienes carecen de nacionalidad] y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país”. Subsecuentes resoluciones de la Asamblea General han ampliado la competencia del Alto Comisionado, ver, por ejemplo, resolución AG 3143 (XXVIII), 14 de diciembre de 1973; resolución AG 1673 (XVI), 18 de diciembre de 1961; resolución AG 2294 (XXII), 11 de diciembre de 1967; resolución ECOSOC 2011 (LXI), 2 de agosto de 1976, refrendada por la resolución AG 31/35 de 30 de noviembre de 1976; resolución AG 36/125, 14 de diciembre de 1981; resolución AG 44/150, 15 de diciembre de 1988; resolución AG 48/118, 20 de diciembre de 1993.

⁷ Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, diciembre de 2011, HCR/1P/4/SPA/REV.3, www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2012/8983.

⁸ Disponible en www.acnur.org/recursos/bdl, en la sección “Documentos del ACNUR”. Las directrices abarcan, entre otras cosas, la persecución por motivos de género, “pertenencia a determinado grupo social”, solicitudes de asilo por motivos religiosos, la aplicación de la definición de refugiado a las víctimas de trata y las personas en riesgo de ser víctimas de trata, solicitudes de asilo de niños, solicitudes por motivo de orientación sexual o identidad de género, solicitudes relacionadas con el servicio militar y solicitudes relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia.

⁹ Tener en cuenta que las recientes Directrices, además de considerar la Convención de 1951, también han proporcionado orientación sobre la interpretación y aplicación de los criterios de refugiado contenidos en los instrumentos regionales sobre refugiados (abordados más adelante), en particular la Convención de la OUA de 1969 y la Declaración de Cartagena de 1984. Ver, en particular, las *Directrices sobre protección internacional No. 12: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia bajo el artículo 1A(2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y las definiciones regionales de refugiado*, 2 de diciembre de 2016, HCR/GIP/16/12 (“Directrices sobre conflictos y violencia”), www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11021.

los Estados y publicadas en concordancia con la responsabilidad de supervisión del ACNUR¹⁰.

La intención de los redactores de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 era que estos instrumentos fueran interpretados y aplicados para hacer frente a los desafíos de protección de los refugiados y garantizar a los refugiados el “ejercicio más amplio posible de [sus] derechos y libertades fundamentales”¹¹. Con el paso de los años se ha aceptado que las personas que huyen a través de las fronteras debido, por ejemplo, a las siguientes razones pueden ser refugiadas según la definición de la Convención de 1951:

- conflictos armados que pueden estar originados y/o impulsados por cuestiones de raza, etnia, religión, política, género o grupo social¹²;
- violencia perpetrada por pandillas organizadas¹³, tratantes¹⁴ y otros actores no estatales contra los cuales el Estado no puede o no quiere brindar protección;
- persecución basada en la orientación sexual o la identidad de género¹⁵;
- desastres (incluyendo sequía o hambruna), por ejemplo, cuando están vinculados con situaciones de conflicto armado causado por divisiones raciales, étnicas, religiosas o políticas, o cuando afectan desproporcionadamente a determinados grupos¹⁶.

La Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 se complementan con **instrumentos regionales sobre refugiados**, como la Convención de la OUA de 1969¹⁷, la Declaración de

¹⁰ Ver, en particular, el párrafo 8 (a) del Estatuto, junto con el artículo 35 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el artículo II de su Protocolo de 1967.

¹¹ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, Preámbulo.

¹² Ver Directrices sobre conflicto y violencia, nota 9.

¹³ Ver las Directrices sobre conflictos y violencia, así como la Nota de orientación del ACNUR sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas, 31 de marzo de 2010, www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7786.pdf.

¹⁴ ACNUR, *Directrices sobre la protección internacional No. 7: La aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata*, 7 de abril de 2006, HCR/GIP/06/07, www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2006/4120.

¹⁵ ACNUR, *Directrices sobre protección internacional No. 9: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o de su Protocolo de 1967*, 23 de octubre de 2012, HCR/GIP/12/01, www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2012/8986.

¹⁶ Ver ACNUR, *Consideraciones jurídicas sobre la protección de los refugiados para las personas que huyen de países afectados por el conflicto y la hambruna*, 5 de abril de 2017, disponible en inglés, www.refworld.org/docid/5906e0824.html. Las personas que huyen de hambrunas vinculadas a conflictos armados, violencia u otras conductas estatales pueden además ser refugiadas en virtud de los criterios de la Convención de la OUA de 1969, que protegen a quienes se ven obligados solicitar asilo como resultado de “acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen”.

¹⁷ La definición de refugiado de la Convención de la OUA de 1969 establecida en el artículo 1 incluye, además de lo contemplado en la definición de la Convención de 1951, “a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad”.

Cartagena de 1984¹⁸, la Directiva de Reconocimiento de la UE¹⁹ y otros instrumentos pertinentes del acervo comunitario sobre asilo de la UE y los Principios de Bangkok de 1966²⁰. Además, los **mecanismos de protección complementaria**²¹ y la **protección temporal o los acuerdos de estancia**²² han demostrado ser importantes instrumentos para garantizar que se proporcione protección internacional a quienes la necesitan.

Juntos, proporcionan el marco legal integral para la protección internacional de los refugiados. Las definiciones de refugiado que figuran en algunos de estos instrumentos regionales se basan en la definición de la Convención de 1951, incluyendo referencias específicas a las diferentes circunstancias objetivas por las cuales las personas de interés han huido, como “acontecimientos que perturben gravemente el orden público” o “conflictos internos”. Sin embargo, se debe tener en cuenta que independientemente de si una de estas definiciones regionales se aplica o no a una situación o persona en particular²³, una persona que huye de tales circunstancias es considerada refugiada bajo el mandato del ACNUR²⁴. Además, una persona que huye de tales circunstancias con frecuencia puede calificar como refugiada en virtud de la definición de la Convención de 1951, de conformidad con la orientación interpretativa del ACNUR²⁵.

El ACNUR reconoce que, como resultado de una aplicación incompleta o incoherente de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y de otros marcos jurídicos pertinentes, han surgido **vacíos en la implementación**. Cuando esto sucede, la necesidad más apremiante es trabajar con miras a una aplicación más completa y más sólida del marco internacional acordado para la protección internacional. Es importante recordar que todas las personas que cumplen los criterios de refugiado en virtud del derecho internacional son refugiadas a los efectos del derecho internacional, hayan sido o no reconocidas formalmente como tales.

¹⁸ El párrafo III (3) de la Declaración de Cartagena recomienda una definición de refugiado que cubra, además de aquellos incluidos en la definición de la Convención de 1951, “a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

¹⁹ Directiva 2011/95/ UE del Parlamento Europeo y del Consejo, 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición).

²⁰ Organización Consultiva Jurídica Asiático-Africana (AALCO, por su sigla en inglés), Principios de Bangkok sobre el Estatuto y Tratamiento de los Refugiados, 31 de diciembre de 1966 (texto final aprobado el 24 de junio de 2001).

²¹ Ver ACNUR, *Protección internacional mediante formas complementarias de protección*, 2 de junio de 2005, EC/55/SC/CRP.16, así como la *Conclusión del Comité Ejecutivo sobre la disposición sobre protección internacional, en particular mediante formas complementarias de protección*, No.103 (LVI) de 2005.

²² Ver ACNUR, *Directrices sobre protección temporal o acuerdos de estancia*, febrero de 2014 (“Directrices TPSA”), www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9761

²³ Es decir, en virtud de su situación geográfica o del Estado bajo cuya jurisdicción se encuentran.

²⁴ Ver nota 6 y el texto que la acompaña.

²⁵ Ver notas 7 y 8 y el texto que las acompaña.

Personas que de todos modos necesitan protección internacional

Además, las personas que se encuentran fuera de su país de origen (normalmente porque han sido forzadas a desplazarse a través de las fronteras internacionales), pero que **no califican como refugiados** en virtud de la legislación internacional o regional, en ciertas circunstancias también pueden requerir protección internacional, ya sea temporal o a largo plazo. Esto puede incluir, por ejemplo, a las personas desplazadas a través de una frontera internacional en el contexto de desastres o de los efectos adversos del cambio climático²⁶, pero que no son refugiadas²⁷. En tales situaciones, la necesidad de protección internacional reflejaría la incapacidad del país de origen de brindar protección en caso de daños graves.

En algunos casos, las personas que temen serios daños en su país de origen, en circunstancias donde el derecho internacional de los refugiados no es aplicable, estarán protegidas contra el retorno. Por consiguiente, los Estados pueden ofrecer protección – incluyendo la autorización para permanecer– por motivos humanitarios a personas cuyo país no puede protegerles de daños graves durante un periodo de tiempo, por ejemplo, en el contexto de amenazas naturales²⁸ o emergencias de salud pública²⁹.

La protección temporal o acuerdos de estancia³⁰ pueden ser especialmente adecuados para proporcionar respuestas flexibles y rápidas a las necesidades de protección internacional derivadas de condiciones excepcionales y temporales en el país de origen, como en el contexto del desplazamiento transfronterizo debido a desastres.

Personas apátridas

Las **personas apátridas** son otra categoría que no goza de plena protección nacional como ciudadanos. La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 proporcionan valiosos instrumentos jurídicos para la protección de las personas apátridas, pero muchos países, donde los problemas son más

²⁶ La *Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático* de la Iniciativa Nansen (“Agenda de Protección de la Iniciativa Nansen”), respaldada por 109 Estados, tiene como objetivo mejorar la comprensión, proporcionar un marco conceptual e identificar prácticas efectivas para fortalecer la protección de las personas desplazadas por desastres a través de las fronteras. La Agenda está disponible en <http://disasterdisplacement.org/the-platform/our-response>.

²⁷ El desplazamiento en el contexto de desastres o efectos adversos del cambio climático no constituiría, por sí solo, un motivo para la condición de refugiado. Sin embargo, se debe tener en cuenta que algunas personas que huyen en tales contextos pueden ser refugiadas.

²⁸ Por ejemplo, en 2010-2011, el ACNUR y el ACNUDH emitieron conjuntamente lineamientos sobre el retorno de las personas que huían de los impactos del terremoto de 2010, pidiendo a los Estados que se abstuvieran de llevar a cabo retornos a Haití y renovar los mecanismos que permitieran que los haitianos permanecieran fuera de su país. Ver: ACNUR y ACNUDH, *Lineamientos sobre el retorno de ciudadanos haitianos*, 9 de junio de 2011, www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2011/7535.

²⁹ Por ejemplo, en diciembre de 2014, en el contexto del brote de Ébola en varios países del occidente de África, el ACNUR publicó un documento en el que se analizaban las consecuencias de diversas medidas adoptadas por los Estados, y se pedía a los Estados que tuvieran en cuenta las circunstancias individuales y la evolución de la situación en los países afectados por el Ébola al considerar los retornos forzados. Ver: ACNUR, *Consideraciones sobre el impacto de las medidas relacionadas con la enfermedad por el virus del Ébola sobre las personas que necesitan o pueden necesitar protección internacional*, 5 de diciembre de 2014, disponible en inglés, www.refworld.org/docid/548014ce4.html.

³⁰ Ver las Directrices TPSA, nota 22.

agudos, no son Partes de ninguno de ellos. La Asamblea General ha designado al ACNUR como el organismo al que pueden acudir las personas que se crean con derecho a acogerse a la Convención de 1961 para que examine su pretensión y las asista en la presentación de la misma ante la autoridad competente³¹. La Asamblea General también ha conferido al ACNUR un mandato mundial para la identificación, prevención y reducción de la apatridia y para la protección de las personas apátridas³².

ACNUR, junio de 2017

³¹ Resolución AG ONU 3274 (XXIV), 10 de diciembre de 1974.

³² Resolución AG ONU 61/137, 19 de diciembre de 2006.