

PRESENTACIÓN DEL ACNUR EN EL XXXIII CURSO DE DERECHO INTERNACIONAL

LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS EN LAS ÁMERICAS

17 de agosto, 2006

I. INTRODUCCIÓN

Quisiera agradecer, en nombre de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) la invitación del Comité Jurídico Interamericano y de la Oficina de Derecho Internacional de la Organización de Estados Americanos (OEA) para participar en el XXXIII Curso de Derecho Internacional. Es motivo de gran complacencia para el ACNUR que este año este curso coincida con la celebración del centenario del Comité Jurídico Interamericano (CJI), a quien extendemos nuestras más sinceras y efusivas felicitaciones. Como Ustedes sabrán el Comité Jurídico Interamericano (CJI) redactó un borrador de convención regional sobre refugiados en 1966 que, de haber sido adoptado por los países miembros de la OEA, hubiera sido el primer tratado regional en materia de refugiados en el mundo. No obstante lo anterior, el tema de refugiados siempre ha sido de interés para la OEA, tanto para sus órganos políticos como para los órganos de derechos humanos, y el ACNUR está comprometido a que las necesidades humanitarias de refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional continúen formando parte de la agenda hemisférica.

En un continente que se ha caracterizado por su generosa y larga tradición de asilo, hablar de la protección de refugiados forma parte del acervo jurídico y social, arraigado en principios humanitarios y de solidaridad regional, de brindar protección al perseguido¹. En efecto, América Latina siempre se ha ocupado de sus propios refugiados, y se ha caracterizado por su empeño en encontrar respuestas y soluciones creativas e innovadoras para su problemática.

En un contexto mundial donde lamentablemente todavía prevalece la persecución, la intolerancia, la xenofobia, las violaciones de derechos humanos y los conflictos armados, cabe preguntarse quiénes son hoy los refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional en nuestro continente. Si bien es cierto, hoy, no existen campamentos de refugiados en el continente ni afluencias masivas de personas que cruzan una frontera internacional, todavía prevalecen situaciones de tensión, principalmente en la región andina y el Caribe que generan desplazamientos forzados de personas².

Si bien la cifra de refugiados a nivel mundial es la más baja en los últimos 26 años para apenas superar los 8.4 millones de personas, el ACNUR se ocupa actualmente de casi 21 millones de personas³. Esta cifra incluye el trabajo del ACNUR con desplazados internos en distintas regiones. Sin embargo, América Latina y el Caribe son la única región en el mundo donde las cifras de refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional continúan

¹ En este sentido, véase: Documento de discusión. “La situación de los refugiados en América Latina: Protección y soluciones bajo el enfoque pragmático de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984”, ACNUR, Noviembre de 2004.

² *Op.cit.*, página 3.

³ UNHCR Briefing Notes, Geneva, 9 June 2006.

aumentando. En efecto, hoy se estima que existen más de 3 millones de personas necesitadas de protección internacional en nuestra región, la mayoría de las cuales son ciudadanos colombianos víctimas de desplazamiento forzado al interno y externo de su país.

II. DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL CONTINENTE AMERICANO

El fenómeno del desplazamiento forzado de personas continúa siendo una constante en nuestra realidad regional, y a pesar de afectar a más de 3 millones de personas, se caracteriza por su invisibilidad, pese a la grave dimensión humana de esta crisis humanitaria que requiere más atención y apoyo sostenido por parte de la comunidad internacional.

En el continente americano, hoy la problemática de los refugiados subsiste conjuntamente con el fenómeno del desplazamiento interno, los flujos migratorios mixtos e incluso con situaciones latentes que generan apátridas *de facto*.

Igualmente, es importante indicar que los desplazamientos forzados en nuestra región hoy no son generados por regímenes represivos, y que en su mayoría obedecen al accionar de agentes no estatales que actúan al margen de la ley, redes transnacionales del crimen organizado e incluso individuos particulares, frente a quienes la protección nacional de los Estados resulta ineficaz o inexistente. Esto explica que hoy el desplazamiento forzado de personas se dé tanto dentro del marco de un conflicto armado interno, situaciones de violencia generalizada, violaciones masivas de derechos humanos, como en situaciones de paz bajo regímenes democráticos libremente electos.

Por otra parte, los refugiados y solicitantes de la condición de refugiado están inmersos dentro de los flujos migratorios mixtos que atraviesan el continente, y ante la creciente aplicación de medidas restrictivas para ingresar a un territorio, en no pocos casos también tienen que recurrir a redes de tráfico de migrantes y/o se convierten en víctimas de trata de personas.

En este contexto subsisten situaciones de persecución de las más diversas formas, que generan refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional: persecución por opiniones políticas imputadas, el reclutamiento forzoso de menores, la persecución por motivos de género (incluyendo situaciones de violencia sexual y de género, violencia intrafamiliar, y orientación sexual), recurriéndose en algunos casos a la “administración de la justicia” como forma de persecución. Igualmente, ha cobrado mayor visibilidad las necesidades de protección internacional para las víctimas de la trata de personas, de grupos delincuenciales (i.e. el fenómeno de las maras en Centroamérica y los redes del narcotráfico) e incluso de situaciones de “limpieza social”.

El desplazamiento forzado continúa teniendo un impacto desproporcionado en mujeres, niños y niñas. Asimismo, no ha pasado inadvertido, que en situaciones de conflicto armado interno, en muchos casos el desplazamiento forzado no es el resultado sino el objetivo mismo del conflicto, principalmente ante la disputa de territorios estratégicos por parte de los grupos armados ilegales. Por otra parte, debe también subrayarse que el desplazamiento forzado en nuestra región tiene un impacto desproporcionado en la población afro-descendiente y en los pueblos indígenas. Esto hace que hoy las necesidades humanitarias de refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional en nuestra región necesariamente deba tomar en consideración como ejes transversales los elementos de **género, edad y diversidad**.

Ante la incidencia y el surgimiento de nuevos agentes de persecución, de formas más preservas de persecución, y de nuevas situaciones sociales que generan desplazamiento forzado, resulta

fundamental reconocer y dar visibilidad a la dimensión humanitaria del desplazamiento forzado en el continente, así como brindar protección internacional a quienes la necesitan y merecen, ante la falta o ineficacia de la protección nacional.

III. TENDENCIAS REGIONALES PARA LA PROTECCIÓN DE REFUGIADOS Y OTRAS PERSONAS NECESITADAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

En materia de protección de refugiados y otras personas necesitadas protección internacional coexisten varias situaciones en el continente:

- 1) países desarrollados con sistemas complejos de asilo, que se encuentran dentro de los países que más refugiados y solicitantes de asilo reciben en el mundo, y con programas específicos de reasentamiento;
- 2) países que continúan recibiendo a un número reducido de solicitantes de asilo y refugiados inmersos dentro de los flujos migratorios regionales y continentales;
- 3) países que albergan a un número significativo de refugiados reconocidos y/o solicitantes de asilo;
- 4) países con situaciones de desplazamiento forzado interno que afectan a miles de personas, y;
- 5) países con programas emergentes de reasentamiento, y;
- 6) países con situaciones latentes de apatridia *de facto*.

Por otra parte, se observan algunas tendencias positivas que podemos resumir a continuación de la siguiente forma:

- 1) el creciente interés por parte de los Estados de adoptar o reformar su normativa interna en materia de refugiados,
- 2) el establecimiento de estructuras nacionales para determinar la condición de refugiado,
- 3) el reconocimiento de las necesidades diferenciadas de protección de mujeres, hombres, niñas y niños,
- 4) el uso de recursos legales internos por parte de solicitantes de asilo y refugiados,
- 5) el uso estratégico del reasentamiento como solución regional, inspirado en los principios de solidaridad y responsabilidad compartida,
- 6) un mayor pronunciamiento de los órganos de protección de derechos humanos del Sistema Interamericano en materia de asilo y protección de refugiados, y otras personas necesitadas de protección internacional.

Igualmente, hemos observado con preocupación algunos aspectos negativos que afectan a los refugiados y a las personas necesitadas de protección internacional, tales como:

- 1) el interés de adoptar políticas migratorias que subsuman la políticas de asilo, y en particular, el énfasis en la aplicación indiscriminada de controles migratorios sin que existan salvaguardas apropiadas para identificar a solicitantes de asilo y refugiados, presumiendo que son migrantes,
- 2) políticas de asilo restrictivas, aparejadas al incremento del uso de la detención administrativa y la interceptación de refugiados y solicitantes de asilo, y al uso de conceptos procesales en etapas de admisibilidad para evitar entrar a conocer el mérito o fondo de las solicitudes (i.e. primer país de asilo, tercer país seguro);
- 3) interpretaciones restrictivas de la definición de refugiado y, en particular, de la definición regional de refugiado recomendada por la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, incluso en países que la han adoptado formalmente en su legislación, aduciendo motivaciones de seguridad nacional. Esto incluye interpretaciones poco ortodoxas de las cláusulas de inclusión y exclusión de la definición de refugiado;
- 4) dificultades interpretativas para reconocer los nuevos fenómenos del desplazamiento forzado en el continente, en particular el accionar de nuevos agentes no estatales de persecución, y la incidencia de la violencia sexual y de género como método de persecución,
- 5) la adopción de regímenes inferiores de protección, a través de normativas internas que no satisfacen los estándares internacionales en materia de protección internacional de refugiados y derechos humanos,
- 6) el agravamiento y persistencia de las causas que generan el desplazamiento forzado y la difícil situación económica que atraviesa la región representan importantes retos para la búsqueda de soluciones duraderas.

IV. MARCOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES PARA LA PROTECCIÓN DE REFUGIADOS Y OTRAS PERSONAS NECESITADAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

El continente americano cuenta con un sólido marco normativo para la protección de refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional. En efecto, 28 Estados son Partes de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951⁴ y 30 Estados son Partes del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967⁵. Igualmente, muchos Estados han incorporado el derecho asilo en sus Constituciones⁶, la gran mayoría tiene legislación interna en materia de refugiados y un total de 12 países han incluido la definición de refugiado recomendada por la

⁴ En el continente americano, únicamente Barbados, Cuba, Granada, Guyana y Santa Lucía no son Partes de ninguno de los instrumentos internacionales en materia de refugiados.

⁵ Estados Unidos de América y Venezuela son Partes únicamente del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

⁶ El derecho de asilo está consagrado a nivel constitucional en los siguientes países: Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. Para un análisis comparativo en esta materia, véase: Gianelli, María Laura, "Estudio Comparativo de las legislaciones nacionales", en Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, "El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina". 1ª. Ed. – Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2003, pp. 214 y siguientes.

Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 (definición de refugiado de Cartagena) en su normativa interna⁷. En la actualidad existen proyectos de legislación de refugiados en discusión en Chile, México, y Nicaragua. Asimismo tanto Colombia como Perú disponen de normativa interna sobre desplazados internos⁸.

Sin embargo, a pesar de que la mayoría de los países de continente regula de adquisición de la nacionalidad a través de una combinación de los principios de *ius solis* y *ius sanguinis*, en el continente todavía subsisten algunas situaciones que dan lugar a la apatridia *de facto* y muy pocos Estados son Partes de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961⁹.

Asimismo, la gran mayoría de los países del continente disponen de órganos nacionales o mecanismos *ad hoc* para determinar la condición de refugiado, y en consecuencia, esto hace que hoy, salvedad hecha de Cuba en Latinoamérica, el ACNUR no realice el reconocimiento de la condición de refugiado bajo su mandato. El gran reto consiste en consolidar estos procedimientos nacionales para determinar la condición de refugiado para que reúnan las garantías de un procedimiento justo y eficaz¹⁰.

En el caso de nuestro continente para el ejercicio real y efectivo del derecho de solicitar y recibir asilo, consagrado tanto en el artículo XXVII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre como en el artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, requiere de la adopción de mecanismos legislativos o de otra naturaleza en relación con los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y ha de inspirarse en las garantías judiciales establecidas en los artículos 8 y 25 de la misma Convención Americana¹¹. Como bien lo ha establecido la jurisprudencia de los órganos de protección de derechos humanos del Sistema Interamericano, las garantías legales o judiciales de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos igualmente son aplicables a procedimientos administrativos y de otra naturaleza para la determinación de derechos¹².

⁷ Los siguientes países han incluido la definición de refugiado de Cartagena en sus normativas internas: Belice, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú. Recientemente, ha sido igualmente incluida en las legislaciones aprobadas en Argentina y Uruguay.

⁸ Véase la base datos legal de la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1295.pdf> y <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2883.pdf>

⁹ Véase cuadro de ratificaciones de las convenciones sobre apatridia en la base datos legal de la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1247.pdf> y <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1248.pdf>

¹⁰ Véase el documento: “Procesos de asilo: procedimientos justos y eficientes” ACNUR, Consultas Globales sobre Protección Internacional, EC/GC/01/12, del 31 de mayo de 2001, Original: Inglés, en base datos legal de la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2888.pdf>

¹¹ Manly, Mark: La consagración del asilo como derecho humano: Análisis Comparativo de la Declaración Universal, la Declaración Americana y la Convención Americana de Derechos Humanos, en Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “El Asilo y la Protección Internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, 1ª. Ed.- Buenos Aires: Siglo XXI Editores, Argentina, 2003.

¹² **Caso Baena, Ricardo y otros** contra Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001, y **caso del Tribunal Constitucional** contra Perú. Sentencia de 31 de enero de 2001. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Extractos de la ambas sentencias pueden ser obtenidos en la base de datos legal de la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1896.pdf> y <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1898.pdf>

En este sentido, resulta de particular importancia garantizar que las nuevas legislaciones sean acordes con los estándares internacionales de protección de refugiados y derechos humanos. La iniciativa y creatividad legislativa tiene límites establecidos por los propios instrumentos internacionales, y en consecuencia, como ACNUR vemos con preocupación el afán de algunos Estados, en aplicación de políticas abiertamente restrictivas, de ampliar las cláusulas de exclusión y cesación de la condición de refugiado, no obstante su carácter taxativo, en contravención de lo establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

A efectos de evitar estas situaciones, es importante que los Estados garanticen que el ACNUR podrá prestarles su asesoría técnica para la revisión de proyectos de nueva legislación sobre refugiados y colaboren para que la Oficina pueda cumplir con su responsabilidad de supervisar la aplicación de los instrumentos internacionales en materia de refugiados, de conformidad con el artículo 35 de la Convención de 1951, el artículo II del Protocolo de 1967 y el párrafo 8 de su Estatuto.

V. RECONOCIMIENTO DE LAS NECESIDADES DIFERENCIADAS DE PROTECCIÓN DE MUJERES, HOMBRES, NIÑOS Y NIÑAS

Como indicado anteriormente el desplazamiento forzado en el continente americano tiene un efecto desproporcionado en mujeres, niños y niñas, así como en las poblaciones afrodescendientes y pueblos indígenas. En consecuencia, la protección de estas poblaciones presupone el reconocimiento de sus necesidades diferenciadas en razón de su género, edad y diversidad.

En opinión del ACNUR, la persecución puede guardar relación con el género de la víctima y por ende, una interpretación adecuada de la definición de refugiado es consistente con el reconocimiento de la persecución por motivos de género¹³. En este sentido, algunos países han optado por establecer guías específicas para la determinación de la condición de refugiado en casos de persecución por motivos de género (i.e. Canadá y Estados Unidos de América) y otros han optado por establecer disposiciones específicas en la materia, ya sea incorporando el género¹⁴ o el sexo¹⁵ como un motivo adicional a la definición de refugiado o reconociendo que violencia sexual o de género puede dar lugar a situaciones en las que se requiera protección internacional¹⁶.

Asimismo, la persecución puede guardar relación también con la edad. Esto es particularmente importante en el caso de niños víctimas de reclutamiento forzoso y trata de personas. Habida cuenta de la gran incidencia y vulnerabilidad de los niños no acompañados o niños separados, víctimas de desplazamiento forzado o que forman parte de los movimientos migratorios mixtos

¹³ Véase documento: “Directrices sobre Protección Internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967”, HCR/GIP/02/01, 7 de mayo de 2002 Original: Inglés, en la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1753.pdf>

¹⁴ Tal es el caso de Panamá y El Salvador. Véase la base de datos legal de la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0069.pdf> y <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1410.pdf>

¹⁵ Este es el caso de Venezuela y Paraguay. Véase la base de datos legal de la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0308.pdf> y <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2528.pdf>

¹⁶ En este sentido, véanse las legislaciones en materia de refugiados de Guatemala y Honduras, en la base de datos legal de la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1410.pdf> y <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2528.pdf>

que atraviesan el continente, es importante que se establezcan mecanismos institucionales y normativos para evaluar sus necesidades especiales de protección¹⁷.

Estos desarrollos son consistentes con el principio del interés superior del niño, principio rector en la protección de niños y niñas, así como con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el artículo 22 de la Convención de los Derechos del Niño, y los estándares establecidos en los artículos 8, 19 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En opinión del ACNUR los estándares establecidos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y en particular la Opinión Consultiva # 17 respecto de los derechos de los niños son igualmente aplicables por analogía a los niños refugiados, y son de trascendental importancia respecto del acceso de niños al procedimiento para determinar la condición de refugiado, la detención administrativa de niños refugiados y solicitantes de asilo, y la reunificación familiar¹⁸.

Recientemente, el ACNUR adoptó directrices específicas que pueden servir de guía para la acción de los gobiernos, los funcionarios del ACNUR y de las organizaciones de la sociedad civil en materia de trata¹⁹, y se refieren a aquellas situaciones en las cuales la víctima de trata de personas, puede igualmente reunir las condiciones para ser reconocida como refugiado bajo los términos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, en la medida que tenga un temor fundado de persecución y satisfaga los otros criterios establecidos en la definición de refugiado de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.

No obstante estos desarrollos positivos, es necesario continuar avanzando en Latinoamérica en el entendimiento de que la persecución puede guardar relación con el género y la edad de las personas, de tal forma que se reconozca que en determinadas circunstancias las víctimas de trata, al igual que las víctimas de violencia sexual y de género, incluyendo a víctimas de violencia intrafamiliar, pueden ser válidamente reconocidas como refugiados.

VI. FORTECIMIENTO DEL REGIMEN LEGAL DE PROTECCIÓN DE REFUGIADOS Y OTRAS PERSONAS NECESITADAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL A TRAVÉS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS.

A lo largo de su historia la OEA siempre ha mostrado su interés por las necesidades humanitarias de refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional. Esto explica que a lo largo de los últimos 25 años, anualmente la Asamblea General haya mostrado preocupación por la situación de las víctimas del desplazamiento forzado en el continente. No debe así extrañar que ese primer intento por adoptar una convención regional en materia de refugiados haya surgido dentro del marco de la OEA y que se encomendara al Comité Jurídico Interamericano su

¹⁷ En América Latina, las legislaciones de Guatemala, Paraguay y Perú incluyen disposiciones específicas en materia de niños refugiados, véase la base de datos legal de la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1410.pdf> , <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2528.pdf> y <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1938.pdf>

¹⁸ Véase, la nota al pie de página número 16 del documento de discusión del ACNUR, supra nota 1, página 6.

¹⁹ Véase el documento “ Directrices sobre protección internacional: 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”, ACNUR, HCR/GIP/06/07, 7 de abril de 2006, Original: Inglés, en base de datos legal de la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4120.pdf>

redacción²⁰. Asimismo, no debe olvidarse tampoco que la definición regional de refugiado propuesta por la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 se basa en la doctrina de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²¹. Asimismo la Comisión Interamericana a través de su jurisprudencia y sus distintos mecanismos de supervisión se ha referido en distintas oportunidades a distintos casos y situaciones de desplazamiento forzado en el continente²².

Si bien la Corte Interamericana de Derechos Humanos no ha adoptado todavía ninguna sentencia en un caso específico de asilo o de protección de refugiados, es importante subrayar como a lo largo de los últimos 6 años la Corte²³, ha tenido la posibilidad de revisar casos de desplazamiento forzado²⁴ y apatridia²⁵ en el continente. En efecto, la Corte ha adoptado sentencias en casos contenciosos y medidas provisionales²⁶ respecto de casos de desplazamiento forzado interno. Las sentencias y decisiones de la Corte han puesto de manifiesto el efecto desproporcionado del desplazamiento forzado en el continente respecto de campesinos, afro-descendientes y grupos indígenas²⁷. Las medidas provisionales de la Corte protegen a más de 10.000 desplazados internos en el caso de Colombia.

²⁰ Véase nota al pie de página número 31 del documento de discusión del ACNUR, supra nota 1, página 11 donde se indica que la definición de refugiado propuesta por el Comité Jurídico Interamericano encuentra su fundamento en el artículo XXVII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948, donde no se quiso limitar la persecución a motivaciones políticas sino incluir también a las ideológicas, raciales o religiosas.

²¹ Conclusión III de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 hace referencia a la doctrina utilizada en sus informes por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En el mismo sentido, véase la referencia a los informes anuales de la Comisión Interamericana correspondientes a los años 1981 y 1982-1983, en Conclusiones y Recomendaciones del *Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina, reunido en Tlatelolco, Ciudad de México, del 11 al 15 de mayo de 1981*, en la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1430.pdf>

²² En este sentido, véase: Pulido, María Claudia y Blanchard, Marisol: “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y sus mecanismos de protección aplicados a la situación de los refugiados, apátridas y solicitantes de asilo”, en base de datos legal la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2578.pdf>. Respecto de un resumen de la jurisprudencia de la Comisión en esta materia, véase igualmente la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2868.pdf>

²³ Respecto de casos relevantes de la jurisprudencia de la Corte Interamericana para la protección de refugiados, desplazados internos y apátridas, véase la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2869.pdf>

²⁴ En el caso de Colombia, revisten de particular importancia las recientes sentencias en el caso de las Masacres de Ituango, del 1 de julio de 2006, el caso de la Masacre de Pueblo Bello del 31 de enero de 2006, y el caso de la Masacre de Mapiripán, del 15 de setiembre de 2005. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los extractos relevantes de dichas sentencias, están disponibles en la página web del ACNUR en español: www.acnur.org

²⁵ **Caso de las niñas Yean y Bosico** contra República Dominicana, sentencia del 8 de septiembre de 2005. Extractos relevantes de dicha sentencia están disponibles en la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3794.pdf>

²⁶ En el caso de medidas provisionales son de particular importancia los casos de la *Comunidad de Paz de San José de Apartadó*, resolución de 18 de junio de 2002; caso de las *Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó*, resolución de 6 de marzo de 2003; caso del *Pueblo Indígena Kankuamo*, resolución de 5 de junio de 2004; y caso del *Pueblo Indígena de Sarayaku*, resolución de 6 de junio de 2004. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los extractos de dichas resoluciones se encuentran en la página web del ACNUR en español: www.acnur.org

²⁷ En este sentido, véase supra nota 26.

La Corte ha tenido igualmente la posibilidad de referirse a la situación de ex-refugiados y desplazados internos en un reciente caso contra Suriname²⁸, y en sus votos concurrentes sus Jueces hacen referencia a la aplicación del derecho internacional de refugiados, y la importancia de la complementariedad de las distintas ramas del derecho internacional para proteger a la persona humana²⁹.

Asimismo en ejercicio de su función consultiva la Corte se ha referido a algunas materias cuyas resoluciones resultan aplicables por analogía para la protección de refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional³⁰.

En tanto el elemento “persecución” de la definición de refugiado ha de ser interpretado a la luz de los estándares y normas de derechos humanos, los cuales sirven a su vez sirven de guía para el tratamiento de los refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional, así como para complementar y fortalecer su protección, el ACNUR está convencido que el Sistema Interamericano de protección de derechos humanos continuará jugando un papel fundamental para la protección de las víctimas del desplazamiento forzado en el continente.

Finalmente, el ACNUR confía que en un futuro cercano, frente a las tendencias restrictivas en materia de refugiados y aquellas posiciones que favorecen la confusión terminológica entre “asilo” y “refugio”, supuestamente sobre la base de la existencia de convenciones latinoamericanas en materia de asilo, con el único afán de pretender negar la protección de refugiados a través de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en ejercicio de su función consultiva, tendrá la oportunidad de referirse al contenido y alcance del derecho de solicitar y recibir asilo en nuestro continente.

En este sentido, el ACNUR es de la opinión que los instrumentos regionales en materia de derechos humanos protegen “*par excellence*” igualmente a los refugiados y otras personas

²⁸ Véase caso de la Comunidad Moiwana contra Suriname, sentencia del 15 de junio de 2005. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los extractos de la sentencia se encuentran en la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3670.pdf>

²⁹ En este sentido ver, Caçado Trindade, Antônio Augusto, Derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: aproximaciones y convergencias. Memoria del Coloquio Internacional “10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados”, organizado por ACNUR, IIDH y Gobierno de Costa Rica, 5 al 7 de diciembre de 1994. Caçado Trindade, Antônio Augusto, “Aproximaciones y convergencias revisitadas: Diez años de interacción entre el Derecho Internacional de los derechos humanos, el Derecho Internacional de los Refugiados, y el Derecho Internacional Humanitario (DeCartagena/1984 a San José/1994 y México/2004)”, en Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984-2004), ACNUR. En el mismo sentido, ver el voto razonado del Juez Caçado Trindade en el caso **Masacre Plan de Sánchez**, sentencia de 29 de abril de 2004 y sus votos concurrentes en los casos de medidas provisionales de la **Comunidad de Paz de San José de Apartadó**, resolución de 18 de junio de 2002; caso de las **Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó**, resolución de 6 de marzo de 2003; caso del **Pueblo Indígena Kankuamo**, resolución de 5 de junio de 2004; caso del **Pueblo Indígena de Sarayaku**, resolución de 6 de junio de 2004 y **caso de la Comunidad Moiwana** contra Suriname, sentencia del 15 de junio de 2005.

³⁰ De particular importancia por su aplicación analógica a la protección de refugiados y otras personas necesitadas de protección resultan la OC-17 en materia de condición jurídica y los derechos humanos de los niños y la OC-18 en materia de condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, cuyos extractos se encuentran igualmente en la base legal de la página web del ACNUR en español: www.acnur.org

necesitadas de protección internacional en el continente. Igualmente, el ACNUR considera que para interpretar el artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos respecto del derecho de solicitar y recibir asilo, en relación con el artículo XXVII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, es necesario hacer referencia a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (*lex specialis*), tal y como ya lo ha reiterado la doctrina y jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos³¹.

VII. LA DECLARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN DE MÉXICO PARA FORTALECER LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA³²

Durante el año 2004, con ocasión del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, el ACNUR conjuntamente con los órganos de derechos humanos del Sistema Interamericano, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Consejo Noruego para Refugiados inició un proceso de consulta con los gobiernos, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil de América Latina tendiente a analizar los nuevos retos de la protección internacional en la región³³.

El proceso de consultas culminó con un evento conmemorativo final en el que se adoptó la Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección internacional de los refugiados en América Latina.

El Plan de Acción de México es una importante herramienta regional para fortalecer la protección internacional en América Latina. Se trata del primer plan de acción adoptado por consenso por 20 países latinoamericanos, con la amplia participación de los propios Estados, los organismos internacionales y representantes de las organizaciones de la sociedad civil de toda la región.

Asimismo, el Plan de Acción hace un llamado a la comunidad internacional para que apoye con más recursos técnicos y financieros a los países de la región que reciben un número considerable de refugiados.

El Plan de Acción de México centra su atención en dos componentes fundamentales: la **protección internacional y las soluciones duraderas**. En la parte de protección el plan de acción favorece la investigación y el desarrollo doctrinal a efectos de profundizar el conocimiento

³¹ Se hace expresa referencia a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 en los siguientes casos ante la Comisión Interamericana: En el informe número 27/93 del caso 11.092, **Joseph** contra Canadá del 6 de octubre de 1993; el informe número 51/96 del caso 10.675 del **Comité Haitiano de Derechos Humanos y otros** contra Estados Unidos de América del 13 de marzo de 1997; el informe número 6/02 del caso 12.071, **120 Ciudadanos cubanos y 8 haitianos detenidos** en Bahamas del 3 de abril de 2002; y el informe número 53/04 del caso 301/2002 de **Rumaldo Juan Pachecho Osco y otros** contra Bolivia del 13 de octubre de 2004. Los extractos de dichos casos se encuentran en la página web del ACNUR en español: www.acnur.org

³² Véase el texto completo en la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3016.pdf>

³³ Se realizaron cuatro reuniones sub-regionales (San José, Costa Rica, 12-13 de agosto; Brasilia, Brasil, 26-27 de agosto; Cartagena de Indias, Colombia, 16-17 de setiembre; y Bogotá, Colombia, 7-8 de octubre respectivamente), cuyas conclusiones y recomendaciones están plasmadas en la Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de Refugiados en América Latina, adoptados en el evento conmemorativo final, celebrado en Ciudad de México, 15-16 de noviembre de 2004, bajo los auspicios del Gobierno de México.

del Derecho Internacional de los Refugiados en Latinoamérica, así como la formación y el fortalecimiento institucional. Se dará prioridad al desarrollo de un "**Programa Latinoamericano de Formación en Protección Internacional de los Refugiados**", dirigido a funcionarios de Estado y a la sociedad civil organizada en redes de protección, y a la implementación de un "**Programa de Fortalecimiento de las Comisiones Nacionales de Refugiados**". Estos programas están siendo complementados por un "**Programa de Fortalecimiento de las Redes Nacionales y Regionales de Protección**", que deberá atender las necesidades de las organizaciones no gubernamentales, iglesias e instituciones nacionales de promoción y protección de derechos humanos.

El componente de **soluciones duraderas** señala la importancia de la difusión de buenas prácticas en la región, propiciando la **cooperación sur-sur**, así como la necesidad de atender dos situaciones específicas con el apoyo de la comunidad internacional. Por un lado, la situación de un número creciente de refugiados de extracción urbana asentados en los grandes núcleos urbanos de América Latina, y la situación de un gran número de ciudadanos colombianos en las zonas fronterizas con Colombia de Ecuador, Panamá y Venezuela, en su mayoría indocumentados y necesitados de una acción urgente de protección y asistencia humanitaria dada su alta vulnerabilidad.

Para atender la situación de los refugiados urbanos y del creciente número de ciudadanos colombianos necesitados de protección internacional se proponen tres programas específicos, a saber: un programa de autosuficiencia e integración local "**Ciudades Solidarias**", un programa integral de fronteras solidarias y un programa de reasentamiento solidario.

El Programa de Autosuficiencia e Integración "**Ciudades Solidarias**" pretende evitar, en la medida de lo posible, los llamados "movimientos irregulares o secundarios", pero sobre todo busca una protección más efectiva que abarque los derechos y obligaciones sociales, económicos y culturales del refugiado y busca propiciar la integración de un número determinado de refugiados en varios centros urbanos "piloto" de América Latina.

Por su parte, el **programa integral de fronteras solidarias** tiende a promover una respuesta humanitaria a favor de quienes requieren y merecen protección internacional, y a atender las necesidades básicas de infraestructura y de acceso a servicios comunitarios, en particular en materia de salud y educación, y facilitar la generación de fuentes de empleo y proyectos productivos, propiciando el desarrollo fronterizo, que beneficie igualmente a las comunidades receptoras.

Finalmente, por iniciativa de Brasil, se incluyó un novedoso **programa regional de reasentamiento solidario** para refugiados latinoamericanos, enmarcado en los principios de solidaridad internacional y responsabilidad compartida. Esta iniciativa ha sido acogida con beneplácito por los otros países de la región y Argentina se ha sumado a esta propuesta, y ha comenzado a recibir refugiados que se encuentran en otros países de América Latina, al igual que Brasil y Chile.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

El desplazamiento forzado continúa siendo un fenómeno contemporáneo en el continente, cuya invisibilidad y desconocimiento opaca la existencia de más de tres millones de personas necesitadas de protección internacional. Las respuestas humanitarias al desplazamiento forzado han de tener presente su efecto desproporcionado en mujeres, niños y niñas, poblaciones afrodescendientes y pueblos indígenas.

Aunque las necesidades humanitarias de refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional subsisten, existen nuevos retos y oportunidades. Por un lado, hay que reconocer la existencia de nuevos agentes de persecución y nuevas situaciones que generan desplazamiento forzado. Asimismo, es necesario subrayar que el contexto continental en el cual se brinda protección internacional igualmente ha cambiado.

La persecución, las violaciones masivas de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, los conflictos internos, la intolerancia y la xenofobia subsisten con la migración internacional, el desempleo, la exclusión social, la marginación, la delincuencia transnacional organizada, el narcotráfico y crecientes preocupaciones de seguridad.

Mientras que los Estados buscan áreas prácticas para la convergencia de sus intereses soberanos, particularmente referidos a temas como la migración, la seguridad y estabilidad regional, y la lucha contra el terrorismo, la protección de refugiados se funda en el compromiso y las obligaciones internacionales de los Estados.

El Sistema Interamericano de protección de derechos humanos está cumpliendo un importante papel complementario para fortalecer y consolidar la protección de refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional en el continente. Confiamos que en un futuro cercano, al definirse el contenido y alcance del derecho de solicitar y recibir asilo, estemos asistiendo a la reconstrucción del derecho de asilo desde una perspectiva de derechos humanos, como un derecho subjetivo, que incorpore los desarrollos progresivos del derecho internacional y el carácter complementario de sus distintas ramas.

El Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de Refugiados en América Latina está llamado a constituirse en el marco consensuado para avanzar en la protección y búsqueda de soluciones duraderas para refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional en el continente.

Finalmente, para aquellos que todavía se preguntan o dudan quiénes son los refugiados y las personas necesitadas de protección en nuestro continente, permítanme concluir con las elocuentes palabras del poeta inglés John Donne, inmoralizadas por el escritor Ernest Hemingway:

"Nadie es una isla completa en si mismo; cada hombre es un pedazo del continente, una parte de la tierra; ...; la muerte de cualquier hombre me disminuye, porque estoy ligado a la humanidad; y por consiguiente, nunca preguntes por quién doblan las campanas; doblan por ti".

En materia de protección de refugiados podemos hacer el siguiente paralelismo: *Nunca preguntes quiénes son los refugiados en nuestro continente, los refugiados son iguales a ti y a mí; nosotros somos los refugiados!*

Juan Carlos Murillo González
Asesor Jurídico Regional
ACNUR Costa Rica