

# **EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS - Funciones del ACNUR**

**Por Teresa Tirado**

## **Introducción**

Primero quiero agradecer profundamente esta invitación. Constituye un espacio privilegiado el que me ha ofrecido la Universidad de La Plata, por intermedio del Departamento de Derechos Humanos del Instituto de Relaciones Internacionales, a fin de poner en vuestro conocimiento algunos temas sobre el derecho internacional del refugiado. Este tema, que tiene actual vigencia, lamentablemente, ya que la existencia de refugiados es siempre el resultado de un drama. Sería mejor que no necesitáramos hablar de refugiados, pero no es así.

Considero importante precisar que la oficina regional del ACNUR de Buenos Aires cubre los países de América del Sur, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. Hace un instante me preguntaba un colega sobre la problemática de los refugiados en Argentina. Sin duda un gran número de refugiados que llegaron en cierta época se ha repatriado a su país de origen. Pero la función del ACNUR no termina en la situación de refugio, sino que además debe encontrar las soluciones permanentes al problema del refugio.

La oficina del ACNUR en la Argentina recibe actualmente solicitantes de refugio de países muy lejanos, Medio Oriente y Africa. En la región, Perú es el país que está generando refugiados y Bolivia es el país de asilo que recepciona hasta la fecha el mayor número de refugiados de esa nacionalidad.

Paso a explicar el esquema de mi exposición:

Primera parte (1):

- 1) Refugiados y la violación de los Derechos Humanos
- 2) El Derecho Internacional de los Refugiados
- 3) Normas y Mecanismos de Protección
- 4) La función de protección del ACNUR : Su Mandato
- 5) Algunas conclusiones

Segunda Parte:

- 1) Determinación de la condición de refugio

## 2) Procedimientos para la determinación de la condición de refugiado

### 3) Criterios para determinar la condición de refugiado

Tercera parte:

Preguntas de los participantes

Primera parte:

#### 1) Refugiados y la violación de los Derechos Humanos

La existencia de refugiados es una clara manifestación de la violación a los derechos humanos. El refugiado es una víctima de la violación a sus derechos fundamentales en su país de origen, por eso tiene que huir.

Quienes violentan sus derechos pueden ser la autoridad de gobierno, pueden ser miembros de organizaciones irregulares, como por ejemplo, escuadrones de la muerte que actúan con impunidad porque las autoridades no pueden o no quieren dar la protección a la población o a determinado sector de la misma.

Entonces tenemos un refugiado que debe abandonar su país porque su primer derecho fundamental, la vida, está siendo violentado. Esta persona es un sujeto del derecho internacional de los refugiados en el país de asilo, y a diferencia de la situación que tiene cualquier extranjero de poder recurrir a su delegación diplomática y/o consular, el refugiado obviamente no puede hacerlo. El derecho internacional vela porque este refugiado no sea considerado un ciudadano de segunda clase. Hay tendencias a considerar al refugiado sea como un ciudadano de segunda clase o como un sujeto con privilegios extraordinarios, no debe ser así.

#### 2) El Derecho Internacional de los Refugiados

Hay dos aspectos, desde el punto de vista del individuo el refugiado es un extranjero particularmente desprotegido que tiene limitada sus garantías individuales. Desde el punto de vista de los Estados receptores, muchas veces la presencia de refugiados crea conflictos e internacionaliza los problemas de violaciones a los derechos humanos. Era pues necesario la creación de un derecho para que regule esta situación y haga de la protección un acto humanitario y pacífico.

Los derechos protegidos son la vida, la integridad física y la libertad.

Existen dos grandes categorías de personas: los desplazados internos y los desplazados externos. En ambos casos nos referimos a desplazados víctimas de la violencia política. La situación dramática de los desplazados internos constituye un nuevo desafío para el ACNUR y para la comunidad internacional.

El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, la Convención sobre el estatuto para refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967, contienen las regulaciones sobre refugiados, referidos al mandato del ACNUR, a las cláusulas de inclusión, cesación y exclusión, así como a los derechos y deberes de los refugiados. Tanto la Convención de 1951 como el Protocolo de 1967 han sido ratificados por el gobierno argentino.

El ACNUR tiene como función, además de la protección, la de encontrar soluciones durables. Las soluciones durables son: la repatriación voluntaria, la integración en el país de asilo y el reasentamiento en un tercer país. La

repatriación voluntaria es considerada como la solución durable de preferencia. Actualmente se están realizando importantes movimientos de repatriación voluntaria de refugiados chilenos, salvadoreños y guatemaltecos.

### 3) Normas y Mecanismos de Protección

Los Derechos fundamentales protegidos son: el Derecho al asilo, el respeto al principio de no devolución, el derecho a un tratamiento mínimo humanitario. La etapa inmediata a esta protección de emergencia es la búsqueda de soluciones durables a las que ya hemos hecho referencia en el numeral anterior.

En 1950 se crea un organismo de protección para refugiados llamado Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en el marco del sistema de Naciones Unidas. El ACNUR es un organismo humanitario y no político.

La sede central está ubicada en Ginebra y tiene como estructura un Comité Ejecutivo, que es su órgano máximo, oficinas regionales, oficinas nacionales y sus oficinas. El ACNUR trabaja igualmente con organismos no gubernamentales, que son nuestros socios cooperantes, que tienen a cargo la ejecución de los programas de asistencia para los refugiados. En muchas situaciones realizan funciones complementarias de protección.

La definición de refugiado tiene carácter universal, no hay ninguna discriminación por razones de raza, sexo, idioma, religión o nacionalidad. El Protocolo de 1967 universalizó el concepto de refugiado y éste es unánimemente aceptado en América Latina.

Además de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, existen importantes instrumentos regionales. En el Africa la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969 y en América Latina la Declaración de Cartagena de 1984, que si bien no tiene carácter vinculante constituye una fuente de derecho de especial importancia. Deben mencionarse igualmente las resoluciones de la Asamblea de la Organización de Estados Americanos, del Comité Económico y Social, así como las conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR.

Hasta la fecha 111 Estados han ratificado la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Actualmente existen alrededor de 17 millones de refugiados repartidos en cinco continentes y alrededor de 24 millones de desplazados internos

### 4) La función de protección del ACNUR: Su Mandato

El ACNUR no puede sustituirse a la voluntad y a la decisión de un Estado de otorgar protección a los refugiados. La función de protección del ACNUR es complementaria a la del Estado.

Debe entenderse que no solo son refugiados aquellas personas que salen de su país de origen a causa de una persecución individualizada (Convención de 1951), existen también personas que deben salir de su país de origen a causa de la violencia generalizada, de la agresión externa, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos (Declaración de Cartagena). Argentina aplica el criterio amplio -por ejemplo en los casos de violencia generalizada- desde el año 1991.

Puede afirmarse que va en aumento el número de refugiados y que muchas veces la presencia del ACNUR es la única para protegerlos. Pero debo también señalar la importancia de la coordinación de esta tarea con los Estados, así como la importancia de la acción complementaria de los organismos no gubernamentales. Por ejemplo en América Central pudimos constatar que las tareas de los organismos no gubernamentales y otros organismos internacionales de derechos humanos y de derecho humanitario fue decisiva, inclusive su sola

presencia constituyó una garantía para los refugiados.

La Asamblea General de las Naciones Unidas asignó al ACNUR una función bajo el nombre de Mandato, formalizado por la Resolución 428 de la Asamblea General en diciembre de 1950. En esta Resolución, que contiene el Estatuto de la Oficina del ACNUR, se le atribuye el Mandato inicial de otorgar protección internacional bajo los auspicios de Las Naciones Unidas a las personas que pueden ser admitidas como refugiados. La Asamblea General renueva el mandato del ACNUR cada cinco años.

Teniendo en cuenta que ha consecuencia de los conflictos sociales, económicos y políticos se producen situaciones de violencia que ponen en riesgo la vida de las personas, la Asamblea General, el Comité Económico y Social y el Comité Ejecutivo del ACNUR han dictado resoluciones extendiendo el mandato del ACNUR a personas que tienen que huir de sus países de origen por razones similares a las señaladas en la Declaración de Cartagena. El Comité Ejecutivo además ha dictado conclusiones mediante las cuales reconoce al ACNUR su derecho al interés legítimo de conocer las consecuencias del regreso de los refugiados a su país de origen en especial si éstos han sufrido amenazas, o han sido detenidos por razón de haber sido refugiados.

5) Algunas conclusiones:

- Se reafirma el carácter central y básico de la función de protección internacional del ACNUR.
- Se pone de relieve el estrecho vínculo existente entre la protección internacional, la solidaridad internacional y la disposición de soluciones durables y prevención.
- Se subraya que los principios de los derechos humanos y del derecho humanitario, que son la base de la preocupación internacional por los refugiados y de su protección, son tan pertinentes hoy como lo eran en 1951.
- Se constata que el Derecho Internacional de los Refugiados es un derecho en plena evolución. En este caso la prevención requiere la utilización más efectiva de los mecanismos de prevención requiere la utilización más efectiva de los mecanismos de protección y desarrollo de los derechos humanos. Es necesario reforzar el respeto a los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales y culturales.

Segunda parte:

Introducción

En esta parte me referiré a la definición clásica de refugiado de acuerdo a lo señalado en la Convención de 1951, así como a la llamada definición ampliada, cuya referencia inmediata para el caso de América Latina es la Declaración de Cartagena de 1984.

1) Determinación de la condición de refugiado

La expresión "determinación de la condición de refugiado" puede sentirse legalista. Sin embargo el proceso a que se refiere guarda relación con seres humanos que generalmente se encuentran en situaciones muy angustiosas.

Los textos de consulta fundamentales son:

- El Manual de Procedimientos y criterios para determinar la condición de Refugiados.

- El Estatuto de la Oficina del ACNUR aprobado por la Asamblea General de 1950.
- Las Conclusiones del Comité Ejecutivo
- La Declaración de Cartagena que contiene la definición ampliada sobre la cual nos referiremos más adelante.

## 2) Procedimientos para la determinación de la condición de refugiado.

Los propios refugiados muchas veces no entienden claramente la noción de "condición de refugiado". Para cualquier persona que ha huido de su país es difícil entender los procedimientos que ha de seguir para evitar ser devuelto forzosamente a su país de origen.

Existen diferentes vías a través de las cuales se pueden presentar las solicitudes:

- directamente al gobierno
- directamente al ACNUR
- por conducto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
- por conducto de alguna ONG.

Si el Estado es parte en la Convención o en el Protocolo, incumbe al Gobierno hacer el reconocimiento de la condición de refugio. El ACNUR normalmente participa en estos procedimientos.

Los refugiados bajo Mandato son las personas reconocidas como refugiados por el ACNUR en virtud de su Estatuto. A estos refugiados se les designa con la expresión "refugiado bajo mandato". El reconocimiento de una persona como refugiado bajo Mandato no depende, por lo tanto, de que el Estado de asilo sea parte en la Convención o el Protocolo. Puede ser incluso una persona cuya solicitud de reconocimiento como refugiado bajo convención haya sido denegada.

## 3) Criterios para determinar la condición de refugiado: Definición clásica de la Convención de 1951.

Una persona es un refugiado tan pronto como se cumplen los criterios contenidos en la definición. Esto se produce forzosamente antes de que se determine oficialmente la condición de refugiado. El reconocimiento de la condición de refugiado tiene, por lo tanto, carácter declarativo, es decir indica el hecho de que la persona es un refugiado. Una persona no pasa a ser un refugiado debido al reconocimiento sino que es reconocida como tal debido a que es un refugiado. El reconocimiento es declarativo, no es constitutivo.

Las disposiciones de la Convención de 1951 que definen quien es un refugiado están constituidas por:

- Cláusulas de inclusión que definen los criterios que una persona debe cumplir para ser reconocida como refugiado. Estas cláusulas forman la base positiva sobre la que se efectuará la determinación de la condición de refugiado.
- Cláusulas de cesación y de exclusión que tienen un carácter negativo, las primeras indican las condiciones en que un refugiado deja de serlo. Las cláusulas de exclusión establecen las circunstancias en que una persona queda excluida de la condición de refugiado, pese a que se hayan satisfecho los criterios positivos de las cláusulas de inclusión.

El artículo 1 de la Convención de 1951 señala que:

"el término refugiado se aplicará a toda 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 puede o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país..."

Hay cinco elementos fundamentales en la definición de un refugiado, es decir en las cláusulas de inclusión. Ellos son los siguientes:

1. Que esté fuera del país de origen
2. Que tenga temores
3. Que haya persecución
4. Que sean fundados
5. Motivos de:

Raza

Religión

Nacionalidad

Grupo social

Opiniones políticas

Tercera parte:

Preguntas de los participantes:

-¿Usted habló de asistencia humanitaria: sé que el ACNUR posee centros educativos para niños en los campamentos, ahora, qué posibilidades tienen de asistir a las escuelas comunes en el país de asilo? y el derecho a empleo?.

-Respecto al derecho al empleo el refugiado puede ejercer una actividad económica independiente. La Convención de 1951 y las constituciones nacionales consagran el derecho al empleo. Pero hay realidades: mercados de empleo deprimidos, desempleo, subempleo, etc.. Cómo exigir a ciertos países como los de América Latina que reciben refugiados? No hay alternativa, la comunidad internacional tiene que ayudar. Por ejemplo en algunos países el ACNUR colabora con la Dirección de Empleo para la búsqueda en el mercado de empleo de los sectores donde puede insertarse mano de obra de refugiados, que no constituya competencia desleal a la mano de obra nacional. En Costa Rica hemos llevado adelante esta tarea: a mi me tocó recopilar todo lo que era legislación laboral en ese país y me encontré con disposiciones interesantes. Por ejemplo, convenios bilaterales con Nicaragua que le daban posibilidades al refugiado nicaragüense de trabajar en forma idéntica al ciudadano costarricense o, convenios multilaterales.

Respecto a la educación: hay diferentes situaciones: en unos casos ,se insertan en los planes de educación del país de asilo como cualquier ciudadano.

En otros casos, los refugiados reciben una educación mixta, la nacional del país de silo y la del país de origen. Es el caso del asilo de guatemaltecos en México.

-¿Cómo trabaja ACNUR en caso de rechazos en frontera y cuáles son para usted las causas por las que unas sociedades son más respetuosas de los derechos humanos que otras?.

-Mejor explico con ejemplos. Intervienen dos países: uno generador de refugiados -El Salvador- y otro receptor de refugiados -Honduras-, con una frontera común. El ACNUR consiguió tener dos centros de recepción en frontera y realizar trabajos coordinados de recepción con las autoridades. Las autoridades del país receptor aceptaron recibir gente indocumentada, ilegal, campesinos en su mayoría.

Otro ejemplo muy actual se refiere a los refugiados de Perú. Se han establecido mecanismos con las autoridades de Bolivia. Las autoridades deben entender que no deben esperar que la persona diga "quiero refugio", muchas veces no hablan español; no olvidemos que en Latinoamérica se hablan otros idiomas . Lo importante es que si alguien dice "no me regreses al otro lado porque me matan", debe ser aceptado y protegido.

A veces hemos previsto situaciones de emergencia para lo cual se preparan planes de contingencia previendo la llegada de refugiados. Coordinamos con las ONG, la Cruz Roja, las Autoridades Militares, Policía, etc..

En los países no industrializados encontramos la solidaridad de muchas veces no hallamos en los otros. En algunos lugares de Europa hay refugiados "clase B", además de refugiarnos, refugiados de segunda. Sociedades más desarrolladas que otras? tal vez haya que relativizar esto. Comunidades muy pobres han compartido su pobreza con refugiados.

-¿Yo no puedo concebir las cosas que usted dice que suceden. Creo que habría que establecer una determinada forma de gobierno que sea legítima donde estas cosas no sucedan. Y qué pasa en Perú?.

-Nosotros no podemos hacer juicio de valor: el ACNUR es un organismo no político y recibe refugiados de donde sea. Ahora es indudable que con la evolución del derecho, el interés de atacar las causas, así como de prevenir las violaciones, se ha dado un gran paso. En la situación peruana el gran problema es el desplazamiento interno por violencia política, unida esta a la violencia estructural. Hay ya una salida de refugiados peruanos y el país de asilo para ellos es Bolivia. El ACNUR ve el tema de desplazados internos con interés. El Gobierno del Perú ha pedido al Secretario General de Naciones Unidas que ayude al desplazamiento interno.

-¿Cuál es la situación argentina luego del refugio masivo de personas que debieron salir del país durante el gobierno militar?

-Desde 1984 se aplicó una cláusula de cesación por la cual se consideró que las causales de refugio habían desaparecido. Se propició entonces la repatriación voluntaria. La repatriación siempre tiene que ser voluntaria.

-¿Qué seguimiento se hace sobre un refugiado cuando este retorna a su país de origen?

Excelente pregunta. En el caso argentino hubo una cláusula de cesación de 1984, donde el ACNUR dio una fecha para que los refugiados que quisieran repatriarse lo pudieran hacer. Se nos pregunta y hasta cuándo procede hacer un seguimiento de los casos?. Bueno, depende del caso en particular. Las situaciones son

diferentes en El Salvador, Nicaragua o Argentina. En el caso centroamericano, la comunidad internacional asumió una responsabilidad política y económica para desarrollar proyectos para los países con desplazados internos, para los países que recibían sus nacionales, para los países de asilo que estaban integrando refugiados. Proyectos para desplazados internos financiados por el gobierno italiano, es el caso de El Salvador; proyectos para integración de refugiados, financiado por el gobierno español, proyectos de reintegración de repatriados en Nicaragua, financiados por algunos gobiernos escandinavos y la Comunidad Económica Europea. Este programa de soluciones durables está formulado en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA).

-¿Cómo trabajan en el campo con las organizaciones no gubernamentales?

-El ACNUR coordina los programas para los refugiados con los organismos no gubernamentales, tanto los nacionales como internacionales. Igualmente realiza un trabajo conjunto con las iglesias, organizaciones de derechos humanos, etc..

El ACNUR respeta el Mandato de cada una de estas organizaciones. Debo aclarar que el ACNUR no es un organismo de denuncia. Igualmente se mantiene permanente contacto con organizaciones internacionales como Amnistía Internacional y América's Watch.

Para terminar, deseo llamar la atención respecto a un triángulo que indudablemente servirá para avanzar: La Paz, los Derechos Humanos y el Desarrollo.