

# **LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS, SOLICITANTES DE ASILO, DESPLAZADOS INTERNOS, APÁTRIDAS Y OTRAS PERSONAS DEL INTERÉS DEL ACNUR: DESARROLLOS NORMATIVOS RECIENTES EN LAS AMERICAS**

Documento presentado ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA el 20 de febrero de 2003

## **I. INTRODUCCIÓN**

En nombre de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados quisiéramos agradecer la invitación y la anuencia de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la Organización de Estados Americanos, para referirnos esta mañana, en seguimiento de la resolución 1892 de la Asamblea General (XXXII-0/02), a los avances y retos que en materia de protección internacional de refugiados, solicitantes de asilo y otras personas del interés del ACNUR, se vienen presentando en las Américas.

En seguimiento de la resolución 1892 de la Asamblea General, celebrada en Barbados en junio del año pasado, y como desarrollo de nuestra presentación del año anterior ante esta honorable Comisión, quisiéramos pasar revista de los principales desarrollos normativos que en materia de protección internacional de refugiados y solicitantes de asilo han tenido lugar en la región.

A lo largo del último año, e inmediatamente después de los trágicos eventos del 11 de Septiembre del año 2001, la seguridad nacional, la estabilidad regional y la lucha contra el terrorismo como expresión de los legítimos intereses de los estados son temas recurrentes en la agenda política hemisférica y mundial. Por otra parte, las necesidades de protección de las víctimas de la persecución, la intolerancia, la xenofobia, las violaciones de derechos humanos y los conflictos armados siguen siendo las mismas. Un debido balance de los legítimos intereses de los Estados y las necesidades humanitarias de las víctimas de la persecución permite que nuestro continente continúe brindando protección a las personas que la necesitan y la merecen. En efecto, en la coyuntura actual esa generosa tradición de asilo en las Américas se enfrenta a nuevos retos y oportunidades.

Así en el último año, se observan algunas tendencias que afectan de manera positiva el derecho a buscar y recibir asilo en el Hemisferio. Dentro de los desarrollos positivos, podemos mencionar los siguientes: 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 la determinación de la condición de refugiados, 3) el reconocimiento de las necesidades de protección de mujeres, hombres, niñas y niños, 4) el uso de recursos legales internos por parte de solicitantes de asilo y refugiados, 5) un mayor pronunciamiento de los órganos de protección de derechos humanos del Sistema Interamericano en materia de asilo y protección de refugiados.

Sin embargo, igualmente, hemos constatado algunos aspectos negativos que afectan esa generosa tradición de asilo en la región, y en particular, la adopción de políticas restrictivas, tales como: 1) el énfasis en los controles migratorios sin que existan debidas salvaguardas para identificar a solicitantes de asilo y refugiados, 2) el incremento del uso de la detención administrativa y la interceptación de solicitantes de asilo y refugiados, 3) el creciente interés por seleccionar a los solicitantes de asilo y refugiados antes de ingresar al territorio nacional, y 4) la adopción de

regímenes inferiores de protección, a través de normativas internas que no satisfacen los estándares internacionales en materia de refugiados y derechos humanos.

## **II. DISPOSICIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS EN MATERIA DE REFUGIADOS Y APATRIDAS EN LA REGION.**

### **A) ADHESION A LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE REFUGIADOS Y APATRIDAS.**

#### **A.1.) REFUGIADOS.**

Desde la adopción de la resolución 1892 por parte de la Asamblea General en Barbados, nos complace informarles que el ACNUR ha intensificado sus contactos con los 5 países de la región que todavía no son Partes de los instrumentos internacionales en materia de refugiados. Confiamos que a través de los contactos bilaterales, y con el apoyo de organismos regionales como la OEA y CARICOM, en un futuro cercano podamos compartir con Ustedes la grata noticia de que todos los Estados del continente son Partes de los instrumentos internacionales en materia de refugiados. En este sentido, reiteramos nuestra voluntad e interés por continuar las conversaciones con los Gobiernos de Cuba, Guyana, Santa Lucía, Granada y Barbados, respecto del alcance y contenido de las obligaciones internacionales establecidas en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967.

#### **A.2) APÁTRIDAS**

No obstante la existencia de normas nacionales para regular la adquisición de la nacionalidad en los distintos países de la región, que consagran el principio del *ius solis*, el principio del *ius sanguinis*, o una combinación de ambos, lo cierto es que todavía subsisten en el continente algunas situaciones que dan lugar a la apatridia de facto. Por las graves consecuencias que acarrea para un ser humano el no ser considerado nacional por ningún país, en tanto la nacionalidad es el derecho que posibilita el ejercicio de otros derechos, el ACNUR reitera a los Estados miembros de la OEA la importancia de adherirse a los instrumentos internacionales en materia de apatridia (Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y Convención de 1961 para Reducir los casos de Apatridia), así como su disposición a continuar brindando asesoría técnica en esta materia, tal y como se hizo en el Seminario Regional organizado en diciembre pasado para los países del Caribe.

### **B) ADOPCIÓN DE MECANISMOS NACIONALES PARA LA DETERMINACION DE LA CONDICION DE REFUGIADO.**

Nos complace informarles que desde la adopción de la resolución 1892 de la Asamblea General el año pasado, El Salvador, Colombia, Perú y Paraguay adoptaron nuevas legislaciones en materia de refugiados. Igualmente se produjeron cambios normativos en materia de refugiados en Canadá y Estados Unidos de América, y existen varios proyectos en revisión en varios otros países de la región.

El ACNUR valora este creciente interés de los países de la región en adoptar normativas nacionales en materia de refugiados. Sin embargo, igualmente reitera a los Estados la importancia de implementar de manera efectiva la legislación adoptada, a través del establecimiento de órganos encargados de la determinación de la condición de refugiado y procedimientos justos y eficaces que garanticen el acceso de los solicitantes de asilo y refugiados a ese procedimiento

para el ejercicio real y efectivo del derecho de solicitar y recibir asilo. Igualmente, el ACNUR es de la opinión que en nuestra región, la obligación de adoptar mecanismos legislativos o de otra naturaleza para la determinación de la condición de refugiado emana del artículo 22.7 en relación con los artículos 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y ha de inspirarse en las garantías judiciales establecidas en los artículos 8 y 25 de la misma Convención Americana. 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 de Derechos Humanos igualmente son aplicables a procedimientos administrativos y de otra naturaleza para la determinación de derechos.

Por otra parte, es igualmente importante garantizar que la nueva normativa interna en materia de refugiados sea acorde con los estándares internacionales en materia de refugiados y derechos humanos. En este sentido, el ACNUR reitera a los Estados su disponibilidad para brindar asesoría técnica para la adopción y modificación de la legislación en materia de refugiados, así como su responsabilidad de vigilar 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. Para este propósito, es necesario resaltar la importancia de las consultas con el ACNUR previamente a la adopción de nuevas legislaciones sobre refugiados,

#### C) RECONOCIMIENTO DE LAS NECESIDADES DIFERENCIADAS DE PROTECCIÓN DE MUJERES, HOMBRES, NIÑAS Y NIÑOS

La posición del ACNUR es que 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 género. En este sentido, nos complace informarles que desde la adopción de la resolución 1892 el año pasado por parte de la Asamblea General, la nueva legislación en materia de refugiados en El Salvador, Perú y Paraguay reconoce la persecución por motivos de género para acceder a la protección internacional. Estos países al igual que Panamá, Venezuela, y Guatemala han incorporado en sus normativas internas la persecución por motivos de género para el reconocimiento de la condición de refugiado.

Sin embargo, la persecución puede guardar relación no sólo con el género sino también con la edad. En este sentido, es motivo de complacencia para el ACNUR que las nuevas legislaciones en materia de refugiados adoptadas en Guatemala, y Perú incluyan disposiciones específicas en materia de protección de niños refugiados. Este desarrollo es consistente tanto con la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados como con el artículo 22 de la Convención de los Derechos del Niño, así como los estándares establecidos en los artículos 8, 19 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En este sentido, el ACNUR es de la opinión que los estándares establecidos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y en particular la reciente 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 la determinación de la condición de refugiado, la detención administrativa de niños refugiados y solicitantes de asilo, y la reunificación familiar.

#### D) USO DE MECANISMOS INTERNOS PARA LA PROTECCION DE SOLICITANTES DE ASILO Y REFUGIADOS

El marco legal de protección para solicitantes de asilo y refugiados se ve fortalecido a través de la interposición de recursos internos ante los Tribunales nacionales para la protección de sus derechos. Eso no sólo demuestra un mayor conocimiento respecto de sus derechos, sino que preserva la integridad del asilo y consolida el régimen legal de protección de refugiados, a través de una interpretación adecuada de las normas y principios en materia de protección de refugiados. En el último año se han presentado recursos de apelación y recursos constitucionales en países tales como Costa Rica, Venezuela, Colombia, y Ecuador. La integración de normas y estándares internacionales y regionales en materia de derechos humanos ha permitido novedosos desarrollos normativos del derecho de asilo a través de interpretaciones jurisprudenciales, tales como las emitidas por la Sala Constitucional de Costa Rica.

#### E) REASENTAMIENTO EN LAS AMERICAS

El reasentamiento ha sido utilizado de manera generosa como solución duradera para la problemática de los refugiados durante varias décadas en las Américas, particularmente en el caso de Canadá y Estados Unidos de América. Sin embargo, nos complace informarles que en la actualidad se están desarrollando proyectos pilotos de reasentamiento en Chile y Brasil. El ACNUR valora la generosa iniciativa de estos países latinoamericanos, y confía que este gesto humanitario pueda ser emulado por otros países de la región en un futuro cercano, sobre la base del principio de responsabilidad compartida.

### III. OTROS TEMAS DE INTERES: RETOS Y OPORTUNIDADES.

EL ACNUR valora la tradición generosa de los Estados del Hemisferio de garantizar protección a las víctimas de la persecución en la región. Igualmente reconoce que esta protección se brinda, en no pocas oportunidades, en difíciles contextos políticos y ante condiciones socioeconómicas adversas. Sin embargo, sobre la base de esta práctica generosa de asilo, el ACNUR quisiera compartir, con todas las honorables delegaciones aquí representadas ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA, su preocupación por algunas situaciones que se vienen presentando en la región, y que inciden en la protección internacional de solicitantes de asilo, refugiados y otras personas que requieren protección en las Américas.

#### A) CONFUSION TERMINOLOGICA

El año pasado compartimos con Ustedes nuestra preocupación por el hecho que en América Latina se utilice cada vez más de manera generalizada el término “refugio” para referirse a la condición de refugiado, y como un concepto distinto al “asilo latinoamericano”. Esta tendencia dualista se ha exacerbado en las nuevas legislaciones. En realidad, el asilo como institución de protección del perseguido es de carácter universal, equivalente al *asylum* en inglés y *asile* en francés, y en nuestro continente esa protección se puede otorgar ya sea a través de las Convenciones Interamericanas en materia de asilo o a través de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. En este sentido, el ACNUR reitera su opinión que para interpretar el artículo 22.7 de la Convención Americana de 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*).

## B) IMPORTANCIA Y RELEVANCIA DE LA DEFINICION DE REFUGIADO DE LA DECLARACION DE CARTAGENA

La importancia de la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984 ha sido reiterada por los órganos de la OEA y de las Naciones Unidas, y ha sido incorporada en la legislación nacional de varios países de América Latina (México, Guatemala, Belice, Ecuador, y Brasil), y es aplicada en la práctica por otros países de la región. En este sentido, es motivo de satisfacción para el ACNUR que la definición ampliada de refugiado recomendada en esta Declaración haya sido igualmente adoptada en las nuevas legislaciones de El Salvador, Perú y Paraguay. Sin embargo, es motivo de gran preocupación para el ACNUR que un país de la región al adoptar su nueva legislación sobre refugiados haya omitido la inclusión de la definición de refugiado recomendada por la Declaración de Cartagena, a pesar que estaba regulada previamente en su legislación anterior, por las implicaciones prácticas que esto puede tener para las personas extranjeras que solicitan protección en su territorio, así como para sus propios nacionales que solicitan protección en el extranjero.

La Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 celebrará su 20 Aniversario el próximo año. En consecuencia, el momento es propicio para reiterar su importancia y relevancia como instrumento de protección en la región, así como para aclarar las dudas expuestas por algunos Estados respecto de su alcance y contenido. Al respecto, el ACNUR quisiera reiterar a los Estados no sólo la importancia de preservar los estándares regionales de protección a refugiados, sino también el hecho que la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena requiere una interpretación coherente y consistente, tal y como fue se hizo en el documento jurídico de CIREFCA (1989), y presupone la aplicación de cláusulas de exclusión para quienes no merecen protección internacional, tanto para solicitudes individuales de reconocimiento de la condición de refugiado como en contextos de afluencia masiva. En este sentido, el ACNUR renueva su compromiso de continuar colaborando con los Estados de la región para garantizar protección a todos quienes la requieren y la merecen.

## C) TERRORISMO Y ASILO

El ACNUR apoya decididamente la lucha contra el terrorismo, y reitera la importancia de preservar la integridad del asilo como instrumento de protección para el perseguido. En este sentido, el ACNUR reitera que los terroristas no pueden beneficiarse del reconocimiento de la condición de refugiado, en virtud de la aplicación de las cláusulas de exclusión. Sin embargo, la preservación de la integridad del asilo como instrumento de protección presupone una correcta interpretación de la definición de refugiado dentro de un procedimiento que satisface todas las garantías de debido proceso y el respeto de los estándares básicos de derechos humanos.

En este sentido, es motivo de complacencia para el ACNUR que la Convención Interamericana contra el Terrorismo aprobada en la Asamblea General de la OEA realizada en Barbados el año pasado, incluya salvaguardas para la protección de refugiados, e incluso utilice los términos establecidos en la Convención de 1951 para la aplicación de cláusulas de exclusión (motivos fundados). Asimismo, es motivo de preocupación para el ACNUR que la lucha contra el terrorismo pueda restringir aún más las políticas de asilo en la región, y la interpretación coherente y consistente de la definición de refugiado. Como señalado recientemente en el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Terrorismo y Derechos Humanos, la lucha contra el terrorismo supone el respeto de estándares básicos de derechos humanos. Es motivo de complacencia para el ACNUR que dicho informe incluya un capítulo específico sobre el asilo y la protección de refugiados.

#### D) REFUGIADOS Y MIGRACION

Existe una fuerte tendencia hemisférica a reforzar los controles migratorios, a través de marcos regionales, sin que existan suficientes salvaguardas para la identificación y protección de los solicitantes de asilo y refugiados. En un mundo globalizado, es necesario reconocer que existe un nexo entre el asilo y la migración, en la medida que algunos de los flujos migratorios pueden ser de carácter mixto, y , pueden darse casos individuales de solicitantes de asilo y refugiados quienes son igualmente explotados, y objeto de contrabando y tráfico por parte de las redes de tráfico de migrantes. En el contexto actual, y ante la carencia de un marco legal en muchos de los países de la región que permita la debida identificación de las víctimas de la persecución, se presume que los casos individuales de solicitantes de asilo y refugiados son migrantes mientras no prueben lo contrario, y por ende, son objeto de sanciones por ingreso ilegal, e incluso de detención administrativa por no reunir los requisitos migratorios para su ingreso al país, todo en contraposición al artículo 31 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967.

El ACNUR reitera a los Estados la importancia de contar con un marco común para la protección de los solicitantes de asilo y refugiados, a través de la ratificación hemisférica de los instrumentos internacionales para la protección de refugiados, y de la adopción de mecanismos internos que establezcan el órgano encargado de la determinación de la condición de refugiado, y los criterios y procedimientos aplicables.

El ACNUR reconoce el derecho soberano de los Estados de adoptar sus políticas migratorias, pero igualmente comparte la jurisprudencia de los órganos de supervisión de derechos humanos del Sistema Interamericano en el sentido que las políticas migratorias tienen límites establecidos por instrumentos internacionales de derechos humanos, incluyendo la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. El ACNUR hace un llamado a los Estados para que al momento de revisar sus legislaciones migratorias, igualmente tengan presente los estándares aplicables para la identificación y protección de solicitantes de asilo y refugiados, y para tal efecto, reitera su ofrecimiento de brindar asesoría técnica para coadyuvar en esta tarea.

#### E) DETENCION ADMINISTRATIVA DE SOLICITANTES DE ASILO Y REFUGIADOS

El ACNUR constata con preocupación que en varios países de la región se recurre con mayor frecuencia a la detención de solicitantes de asilo y refugiados, ya sea bajo la presunción que se trata de migrantes, o como consecuencia del ingreso ilegal o la carencia de documentación adecuada para probar la identidad o la nacionalidad. Esta situación afecta de manera desproporcionada a mujeres, y niños y niñas. El ACNUR reitera a los Estados que la práctica de la detención administrativa de solicitantes de asilo y refugiados es altamente indeseable, y que por ende, no debe ser obligatoria ni sistemática, sino una medida de último recurso en determinadas circunstancias, de conformidad con las normas y estándares internacionales y regionales de derechos humanos. Para tal efecto, la Oficina pone a disposición de los Estados los directrices y criterios desarrollados sobre detención de solicitantes de asilo y refugiados, y recuerda la importancia de contar con Oficiales fronterizos debidamente entrenados que puedan identificar debidamente a las personas que requieren protección internacional.

## F) EJERCICIO DE DERECHOS FUNDAMENTALES

El ejercicio de derechos fundamentales por parte de solicitantes de asilo y refugiados es proporcional a la calidad del asilo. Igualmente, la calidad del asilo es vital para encontrar soluciones duraderas a la problemática de los refugiados.

En la medida que un refugiado encuentre protección efectiva en un país no se verá en la necesidad de buscar protección en otro país a través de movimientos irregulares o secundarios, o de considerar el regreso a su país de origen en condiciones difíciles de seguridad y dignidad.

El ACNUR hace un llamado a los Estados sobre las graves consecuencias humanitarias y de protección que los largos períodos de espera para la determinación de la condición de refugiado, sin acceso a fuentes de ingreso y servicios básicos, puede tener para el bienestar e integridad de los solicitantes de asilo y refugiados. Encontrar protección efectiva en un país al igual que el hecho que solicitantes de asilo y refugiados disfruten de derechos básicos tienen un gran impacto no sólo respecto de las perspectivas de soluciones duraderas, sino también para evitar los movimientos irregulares y secundarios, o el regreso en circunstancias lejos de ser ideales.

Dentro de este contexto, el ACNUR lamenta que algunas Comisiones de Elegibilidad de región no se hayan reunido durante los últimos dos años, lo cual ha dejado en un limbo jurídico a solicitantes de asilo y refugiados, además de difíciles condiciones socioeconómicas.

### **IV. FORTECIMIENTO DE LA REGIMEN LEGAL DE PROTECCIÓN DE SOLICITANTES DE ASILO, REFUGIADOS, APATRIDAS Y OTRAS PERSONAS DEL INTERÉS DEL ACNUR A TRAVÉS DEL SISTEMA INTERAMERICANO.**

En el último año, el ACNUR ha compartido información sobre la situación de los solicitantes de asilo, refugiados, repatriados, desplazados internos, apátridas y otras personas que requieren protección en las Américas, tanto con los órganos políticos como con los órganos de supervisión de derechos humanos del Sistema Interamericano. Desde la pasada Asamblea General y previamente a esta presentación ante el Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos, el ACNUR ha mantenido conversaciones tanto con el Asistente del Secretario General sobre temas de interés común, como con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Igualmente, sobre la base de los convenios de cooperación firmados con la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el ACNUR ha apoyado actividades de promoción y difusión de derechos humanos a través de talleres específicos sobre la importancia del Sistema Interamericano y la publicación de artículos sobre derechos humanos y derecho internacional de refugiados.

El ACNUR está convencido de la importancia del Sistema Interamericano para el fortalecimiento del marco legal de protección para solicitantes de asilo, refugiados y otras personas del interés de la Oficina en las Américas. Sobre la base de su labor complementaria, y consciente de los altos estándares de derechos humanos aplicables en la región, el ACNUR renueva su compromiso y voluntad de continuar estrechando sus lazos de cooperación con los órganos del Sistema Interamericano.

## **IV. CONSIDERACIONES FINALES**

Todos los temas aquí tratados forman parte de la Agenda para la Protección que es el resultado del Proceso de Consultas Mundiales sobre la Protección Internacional que inició el ACNUR en diciembre del año 2000 conjuntamente con los Estados, organizaciones intergubernamentales,

organizaciones no gubernamentales (ONG), expertos independientes y los propios refugiados, con ocasión del cincuentenario de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. El Programa hace hincapié en las actividades sugeridas para fortalecer la protección internacional de los solicitantes de asilo y refugiados, y para mejorar la aplicación de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967. El ACNUR agradece a los Estados aquí representados y a los órganos del Sistema Interamericano su activa participación en este proceso, y reitera su compromiso y voluntad de continuar apoyando decididamente a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales a favor de quienes requieren protección y la merecen.

(UNHCR/ACNUR)