Memoria
Coloquio Internacional

10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados

ACNUR IIDH COSTA RICA



San José, del 5 al 7 de diciembre de 1994

Memoria del Coloquio Internacional

10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados

© IIDH-ACNUR
Las opiniones emitidas por los autores en el presente volumen, son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen a las instituciones organizadoras del Coloquio, ni a las que editan el presente libro.

Primera edición IIDH-ACNUR, 1995

10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas 1994.

Portada: Cromoxilografía de Francisco Amighetti
Diseño de la portada y artes finales: Miguel Callaci

IMPRESO POR IMPRENTA NACIONAL
LA URUCA, SAN JOSE, COSTA RICA, APDO. 5024

Memoria del
Coloquio Internacional

10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados

Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas 1994

Coorganizado por: **ACNUR, IIDH, Gobierno de Costa Rica**
San José, 5 al 7 de diciembre de 1994

INDICE

PREFACIO 11
Antonio Augusto Cançado Trindade

INTRODUCCIÓN 17
Sadako Ogata

I. ACTO DE INAUGURACIÓN 21
1. Discurso del Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Dr. Antonio Augusto Cançado Trindade 21
2. Discurso de apertura del Alto Comisionado Adjunto de las Naciones Unidas para los Refugiados, Dr. Gerald Walzer 29
3. Discurso inaugural del Presidente de la República de Costa Rica, Ing. José María Figueres Olsen 41

II. DOCUMENTO DE TRABAJO 45
"Declaración de Cartagena, diez años después" ACNUR 45

III. PONENCIAS 77
- Derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: Aproximaciones y convergencias 77
Ponente: Antonio Augusto Cançado Trindade 79
Comentarista: Reynaldo Galindo Pohl 169

- Análisis histórico de la situación de los refugiados en América Latina que propició la adopción de la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados 184
  Ponente: Kofi Asomani..... 185
  Panelistas: Representantes de Brasil, República Dominicana y Uruguay..... 195

- Principio de no devolución: Fuerza normativa, alcances, aplicación en los países no partes en la convención 209
  Ponente: Roberto Garretón..... 211
  Moderador: Arthur C. Helton..... 233
  Panelistas: Representantes de Bolivia, Honduras y Argentina..... 237

- La repatriación en situaciones de conflicto. El papel humanitario del ACNUR y su aporte a la paz en Centroamérica 249
  Ponente: Leo Valladares Lanza..... 251
  Panelista: Juan Manuel Valle Gutiérrez..... 275

- Internally Displaced Persons: Global and Regional Initiatives, Specific Protection Needs and the Importance of an Inter-Agency Framework 279
  Ponente: Robert K. Goldman..... 281
  Moderador: Roberta Cohen..... 305
  Panelistas: Representantes de Colombia, Nicaragua y Perú..... 313

- ONUSAL: nuevo concepto de operaciones de Naciones Unidas aplicado a la consolidación de la paz después de los conflictos..... 331
  Ponente: Blanca Antonini..... 333
  Panelistas: Representantes de Argentina y El Salvador..... 347

- Combatiendo la marginación social. PRODERE: Una experiencia a nivel local en Centroamérica..... 357
  Ponente: Fernando Zumbado..... 359
  Moderador: Gabriel Bidegain..... 375
  Panelista: Representante de Belice..... 377

- Poblaciones indígenas en América Latina:
  Somos como extranjeros en nuestra propia tierra 382
  Ponente: Ileana Almeida 383
  Panelistas: Representantes de Ecuador y Panamá 401

IV. Adopción de conclusiones y recomendaciones 415
"Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas"

V. Acto de clausura 429
1. Discurso de clausura del Director Ejecutivo del IIDH, Dr. Antonio Augusto Cançado Trindade 429
2. Palabras de agradecimiento del Director de la Oficina Regional para las Américas y el Caribe del ACNUR, Sr. Chefeke D. 435
3. Mensaje de clausura del Ministro de la Presidencia de Costa Rica, Lic. Elías Soley Soler 439

VI. Mensajes y comunicaciones al Coloquio 443
1. Mensaje del Dr. José Ayala-Lasso, Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas 443
2. Mensaje de la Srta. Rigoberta Menchú Tum, Premio Nobel de la Paz 449
3. Mensaje del Dr. Francis Deng, Representante del Secretario General sobre Desplazados Internos 451
4. Comunicación del Dr. Héctor Gros Espiell, Presidente del Instituto Internacional de Derecho Humanitario: La Declaración de Cartagena como fuente del Derecho Internacional de los Refugiados en América Latina 453

VII. Lista de participantes 471

PREFACIO

El amplio alcance de la protección de los refugiados y desplazados al final del siglo XX

Nunca como en nuestro siglo se ha constatado tanto progreso en la ciencia y tecnología acompañado trágicamente de tanta destrucción y crueldad. Nunca como en nuestros tiempos se ha registrado tanto aumento de la prosperidad material acompañado de modo igualmente trágico de tanto incremento de la pobreza extrema. Todos los que pertenecemos a las generaciones descendientes de la guerra fría guardamos viva memoria de la perversidad del equilibrio del terror; en la medida en que nos distanciamos de esta época sombría y caminamos hacia el final del siglo, somos asaltados por la irrupción de violentos conflictos internos en diferentes partes del mundo, el recrudecimiento de odios seculares, el agravamiento de la marginalidad y exclusión sociales. En esta nueva realidad sin parámetros definidos, se diversifican las fuentes de violaciones de los derechos humanos.

De ese modo, a pesar de los millones de víctimas socorridas por los órganos de protección de los derechos humanos y los derechos de los refugiados, persiste el problema básico de los refugiados y desplazados internos. Los actuales conflictos, en distintas regiones, siguen obligando a numerosos grupos de personas a abandonar sus hogares –en violación del "derecho de

permanecer"–, no tanto por persecuciones individualizadas, sino más bien por situaciones de violencia generalizada que tornan la vida insoportable en su propio medio social. En algunos casos, dichos conflictos han amenazado la propia paz y seguridad internacionales.

Sin embargo, en esta realidad, se afirman, aún con mayor fuerza, los derechos de la persona humana. Nunca como en nuestra época se ha propugnado con tanta convicción por una visión integral de los derechos humanos, que permean todas las áreas de la actividad humana. Nunca como en la actualidad se ha insistido tanto en las vinculaciones de la protección del ser humano con la propia construcción de la paz y el desarrollo humano. Nunca como en el presente se ha llevado adelante una concepción tan amplia de la propia protección, que abarca la prevención y la solución duradera de los problemas de los refugiados, los cuales se muestran esencialmente como problemas de derechos humanos.

En el continente americano, y en particular en América Latina, ya la Declaración de Cartagena de 1984 pasó a enmarcar la temática de los refugiados, desplazados y repatriados en el contexto más amplio de la observancia de los derechos humanos y de la construcción de la paz (inicialmente en la región centroamericana). La protección pasó así a abarcar un número considerablemente mayor de personas (inclusive en el interior de los Estados), hasta entonces desamparadas, víctimas de la violencia, represión, conflictos internos y violación masiva de los derechos humanos.

Ingresamos definitivamente en la era de los derechos humanos; a lo largo de su sedimentación en el plano internacional, los mecanismos de protección se han desarrollado en las últimas décadas como respuestas a violaciones de los derechos humanos. Estas últimas hoy se diversifican, es cierto, pero también

empienzan a surgir nuevas respuestas a los nuevos desafíos. Ya no hay lugar para retrocesos. En el cuadro de incertidumbres de este fin de siglo son llamados a operar los mecanismos de protección internacional, y a operar con mayor eficacia; para esto hay que insistir en el *monitoreo continuo* (que abarque la prevención y el seguimiento) de la situación de los derechos de la persona humana en toda parte, que opere según los mismos criterios (universalidad al mismo tiempo normativa y operativa).

La experiencia acumulada en la última década en América Latina y el Caribe en materia de protección de los refugiados requería una amplia evaluación, inclusive para la reafirmación de la vigencia de los principios consagrados en la Declaración de Cartagena. También se necesitaba la identificación de métodos para formular la agenda pendiente sobre la materia, y preservar y fortalecer los principios de protección esenciales para enfrentar los nuevos desafíos humanitarios en la región. Todos los que participamos en los trabajos –con estos propósitos– del Coloquio Internacional **"Diez Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados"**, coorganizado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), y auspiciado por el Gobierno de Costa Rica, guardaremos los recuerdos de los memorables e históricos debates que tuvieron lugar en San José los días 5 al 7 de diciembre de 1994.

De estos debates resultó la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas de 1994. El referido Coloquio contó con distinguidos participantes de Centroamérica, el Caribe, América del Sur y América del Norte, lo que le aseguró un alto grado de representatividad. La Declaración de San José es fruto de una labor colectiva; los que integramos el Comité de

Redacción[1] nos sentimos gratamente impresionados con la espontaneidad y el espíritu constructivo y fraternal con que los participantes de todos los sectores y regiones nos brindaron sus aportes, movidos por consideraciones de orden esencialmente humanitario. Podemos decir que la nueva Declaración refleja de ese modo la *opinio juris* sobre la materia prevaleciente en nuestro continente en la actualidad.

Las Declaraciones de Cartagena de 1984 y de San José de 1994 son, cada una, fruto de determinado momento histórico. La primera fue motivada por necesidades urgentes generadas por una crisis concreta de grandes proporciones; en la medida en que esta crisis se fue superando, gracias en parte a aquella Declaración, su legado pasó a proyectarse a otras regiones y subregiones del continente. La segunda Declaración acaba de ser adoptada en medio a una crisis distinta, más difusa, marcada por el deterioro de las condiciones socioeconómicas de amplios segmentos de la población en distintas regiones, a pesar de los avances en el proceso de redemocratización en varios países del continente. En suma, Cartagena y San José son producto de su tiempo.

No es sorprendente que la Declaración de San José revele un nuevo énfasis y profundización en cuestiones centrales de nuestros días, como las del desplazamiento forzoso, de los derechos económicos, sociales y culturales, del desarrollo humano, de los grupos vulnerables, del derecho de refugio en su amplia dimensión, –enmarcadas todas en el universo de los derechos humanos. El *aggiornamento* del Coloquio de San José da igualmente un énfasis especial en la identificación de las *necesidades de protección* del ser humano en cualesquiera circunstancias. En lugar de categorizaciones subjetivas de personas (de acuerdo con las razones que las llevaron a abandonar sus hogares), propias del pasado, se impone hoy día la adopción del criterio objetivo de las

---

1 El Comité de Redacción del Coloquio de San José fue integrado por: Antonio Augusto Cançado Trindade, Reynaldo Galindo Pohl, Roberto Garretón y Robert K. Goldman, **Expertos**; Jean-François Durieux, Francisco Galindo y Jorge Santistevan, **Secretariado**; y Jorge Cardoso, **Representante de los Gobiernos**.

necesidades de protección, lo que de ese modo abarca un número considerablemente mayor de personas (inclusive los desplazados internos) tan vulnerables como los refugiados, o aún más que éstos. No hay lugar para *vacatio legis*.

Una vez adoptado este criterio básico, las medidas nacionales de implementación de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y los derechos de los refugiados se presentan como una prioridad. Tales medidas comprenden la adopción de la legislación interna pertinente y su armonización con las normas internacionales de protección. En este particular, la Declaración de San José se muestra atenta a la necesidad de que los gobiernos impulsen la progresiva armonización de normas, criterios y procedimientos en materia de refugiados.

La Declaración de San José da testimonio de la ubicación de toda la problemática de que trata en el universo conceptual de los derechos humanos. Lo mismo ocurre con el documento de *Evaluación de la Puesta en Práctica de los Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina*, adoptado en 1994 por la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA). Este último profundiza el examen, imprescindible en nuestros días, de las aproximaciones y convergencias –en los planos normativo, hermenéutico y operativo– entre las tres grandes vertientes de protección internacional de los derechos de la persona humana, a saber, los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario. La promoción de tales convergencias entre los sistemas de protección establecidos en aquellas vertientes, de carácter esencialmente complementario, se da en beneficio de los seres humanos.

El presente tomo, del cual tenemos el honor de hacer el prefacio, constituye la Memoria del Coloquio Internacional **"Diez Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados"**, del 5

al 7 de diciembre de 1994. Contiene las ponencias e intervenciones presentadas en el evento, además de los mensajes y comunicaciones a él enviados, sobre los diversos aspectos de la rica temática examinada. Se reviste, pues, de gran importancia para una reevaluación y actualización de la materia, y posibilita la difusión a un público más amplio de los trabajos y debates que condujeron a la elaboración y adopción de la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas de 1994.

A esta última se encuentra reservado un papel relevante en los desarrollos futuros en materia de refugiados y desplazados, ya no sólo en Centroamérica, sino en todo el continente americano y el Caribe. Tenemos la confianza en que tales desarrollos sabrán tener en cuenta y priorizar las ya señaladas convergencias entre las tres vertientes de protección internacional de los derechos de la persona humana, la adopción y el fortalecimiento de las medidas nacionales de implementación de los instrumentos internacionales de protección, y la aplicación del criterio básico y objetivo de las necesidades de protección del ser humano en cualesquiera circunstancias, de este modo extendiendo la acción protectora a un número cada vez más amplio de refugiados y desplazados.

Antonio Augusto Cançado Trindade
Director Ejecutivo del Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

San José de Costa Rica,
24 de abril de 1995

Ir a Contenido

INTRODUCCIÓN

Las grandes crisis que han azotado al mundo en los últimos años, causando sufrimiento y muerte a millones de seres humanos, han evidenciado que, desafortunadamente, la humanidad está lejos de encontrar la vía que conduzca a la paz y a la prosperidad.

Tales crisis, que a su vez generan desplazamientos de poblaciones que buscan seguridad y protección, pueden presentarse en cualquier momento y lugar y por causas de muy distinta naturaleza. Por ello, resulta indispensable contar con los mecanismos adecuados que permitan a los gobiernos afectados y a las instituciones concernidas aliviar, en la medida de lo posible, la desgracia y el sufrimiento de las personas que huyen de sus países por verse atrapadas en medio de los conflictos o por ser objeto de persecución.

Fue sin duda la intención de identificar tales mecanismos, la que motivó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados a convocar, en 1984, con la colaboración de la Universidad de Cartagena de Indias y el Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo y bajo los auspicios del Gobierno de Colombia, el Coloquio Internacional que tuvo como resultado la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. La situación imperante en aquel entonces en América Central requería del aporte de los expertos convocados para la búsqueda de las soluciones regionales más adecuadas.

La Declaración de Cartagena contribuyó efectivamente y de manera muy importante a superar la crisis de los refugiados centroamericanos de los años 80 y es, hoy en día, una referencia obligada a nivel continental en materia de Derecho de los Refugiados.

Con motivo de la conmemoración del décimo aniversario de la adopción de la Declaración de Cartagena, el ACNUR y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos convocaron, bajo los auspicios del Gobierno de Costa Rica, un Coloquio Internacional que reunió en San José, del 5 al 7 de diciembre de 1994, a funcionarios gubernamentales y expertos de más de 20 países del Continente Americano. El Coloquio de San José, lejos de ser un mero acto conmemorativo, propició la ocasión para discutir y analizar los logros obtenidos desde la Declaración de Cartagena, así como para identificar y proponer soluciones a los retos que enfrenta hoy en día el Continente en materia de desplazamiento forzoso de poblaciones.

Al igual que su precedente, la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas es un fiel reflejo del debate y las aportaciones de los participantes, quienes se hacen eco de la evolución del fenómeno del desplazamiento en las Américas. En 1984, fueron los movimientos masivos de refugiados centroamericanos el tema central del Coloquio; en 1994, diez años más tarde, son quizás la problemática del desplazamiento interno junto a los flujos migratorios irregulares los que reclaman la atención prioritaria de los expertos.

Rindiendo homenaje a los fundamentales logros obtenidos desde la Declaración de Cartagena y sin por ello restar importancia a la todavía presente realidad de los refugiados en América, el Coloquio en su Declaración de San José va un paso adelante, haciendo hincapié en la prevención y en la pronta y decidida

búsqueda de soluciones integrales para los refugiados y desplazados en la región.

Por considerarlo de interés general y con el convencimiento de que, por su gran calidad, los aportes efectuados por los distintos ponentes durante el Coloquio de San José servirán como ilustración de las ideas más avanzadas en materia de Derecho de los Refugiados y en la situación de otras categorías de personas desarraigadas, los participantes en el Coloquio recomendaron "que se publique un volumen, con las traducciones del caso, que contenga los documentos de trabajo, ponencias e informes, así como las Conclusiones y Recomendaciones adoptadas y demás documentos pertinentes, solicitando al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, a las instituciones académicas y a las organizaciones no gubernamentales, que adopten las medidas necesarias para lograr la mayor difusión de dicha publicación..."

En cumplimiento de esta recomendación y con el objeto de contribuir a la difusión de las consideraciones que motivaron la adopción de la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, nos complacemos en presentar la presente edición.

Les invito a considerar detenidamente las ponencias presentadas durante el Coloquio, así como las conclusiones y recomendaciones de la Declaración de San José y aplicar los criterios en ella contenidos, en la búsqueda de las soluciones humanitarias a la situación que afecta a las personas que se ven obligadas a migrar por causas ajenas a su voluntad.

Sadato Ogata
Alta Comisionada
de las Naciones Unidas para los Refugiados

Ginebra, junio de 1995

Ir a Contenido

I. Acto de inauguración

Discurso inaugural del Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Dr. Antonio Augusto Cançado Trindade

Los diez años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados

Excelentísimo Señor Presidente de la República, Señor José María Figueres Olsen,
Señora Primera Dama, Jossette Altman de Figueres,
Honorable Señor Gerald Walzer, Alto Comisionado Adjunto de las Naciones Unidas para los Refugiados,
Señor Lic. Elías Soley Soler, Ministro de la Presidencia de la República de Costa Rica,
Señores Representantes de los Gobiernos amigos aquí presentes,
Señores Miembros de los Supremos Poderes de la República de Costa Rica,
Señores Ministros y Viceministros del Gobierno de Costa Rica,
Señores Miembros del Cuerpo Diplomático y
Organismos Internacionales acreditados en el país,
Señoras y Señores Participantes:

1. En nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, del Presidente de su Consejo Directivo, Dr. Pedro Nikken, y del mío propio, presento nuestros más cordiales saludos a todos los participantes del Coloquio Internacional "Diez Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados", coorganizado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y nuestro Instituto (IIDH), y auspiciado por el Gobierno de Costa Rica.

2. El aporte de la Declaración de Cartagena de 1984 (tema central de este evento), al relacionar los problemas de los refugiados, desplazados y repatriados directamente con los derechos humanos, puede resumirse en cinco puntos principales: primero, llenó un vacío al ampliar la definición de refugiado (de la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados de 1951 y Protocolo de 1967) y extender las causales a "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" (parte III, párrafo 3); segundo, fomentó la acción dentro de los Estados, al dedicar atención a la situación vulnerable de los desplazados dentro de su propio país; tercero, reiteró la importancia del principio de no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras) como "piedra angular de la protección internacional de los refugiados" (parte III, párrafo 5) y norma perentoria del derecho internacional; cuatro, señaló la necesidad de que los Estados sigan desarrollando las normas mínimas consagradas en los instrumentos básicos de protección (como la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos); y quinto, enmarcó la temática de los refugiados, desplazados y repatriados en el contexto más amplio de la observancia de los derechos humanos y de la construcción de la paz en la región.

3. De ese modo, la protección se extendió a un número considerablemente mayor de personas, hasta entonces desamparadas, víctimas de la violencia, represión, conflictos internos y violación masiva de los derechos humanos. A lo largo de los años, la Declaración de Cartagena ha recibido apoyo y reconocimiento en todo el continente. Varios países, inclusive algunos que no participaron del proceso original de su formulación hace una década, pasaron a aplicar sus principios. Ciertos países han incorporado la definición ampliada de Cartagena en su legislación interna sobre refugiados. La contribución de la Declaración de Cartagena ha sido, además, expresamente reconocida por organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos (OEA). Sin embargo, como veremos más adelante, aún queda un largo camino por recorrer.

4. La realización del presente Coloquio se enmarca en un amplio esquema de cooperación entre el ACNUR y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, ya sedimentado en el tiempo. En 1991 (28 de octubre), con ocasión del cuadragésimo aniversario de la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados de 1951, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sra. Sadako Ogata, en visita a Costa Rica, recordó la "larga historia de cooperación" entre el ACNUR y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en muchas áreas del vasto ámbito de los derechos humanos. Señaló, además, la importancia de la Declaración de Cartagena de 1984 y del documento de CIREFCA sobre "Principios y Criterios" de 1989 para el tratamiento adecuado de los problemas de los refugiados en la región. Es significativo que este último documento, "Principios y Criterios para la Protección de los Refugiados y Desplazados en Centroamérica", haya resultado de la labor de una Comisión de Juristas integrada por dos predecesores míos en la Dirección Ejecutiva del Instituto Interamericano de Derechos

Humanos, los Drs. Héctor Gros Espiell y Sonia Picado, respectivamente, ex-Jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y del Dr. Leo Valladares Lanza, aquí presente, Segundo Vicepresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Transcurrida media década, el estudio final de evaluación de la puesta en práctica de dichos "Principios y Criterios" (documento CIREFCA/REF/94/1, del 28.06.1994) contó igualmente con las aportaciones de una Comisión de Juristas que yo tuve el honor de integrar, en compañía del Dr. Reynaldo Galindo Pohl, aquí presente, y del Dr. César Sepúlveda, Ex-Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, recién fallecido.

5. En efecto, en los últimos años el ACNUR ha tenido una destacada presencia en actividades académicas y de capacitación organizadas por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en distintas partes del continente americano, como Centroamérica y México, el Caribe y la región andina. El trabajo conjunto con el ACNUR ha sido muy gratificante para nuestro Instituto, particularmente al incorporar en sus actividades la dimensión de los derechos humanos de los refugiados. Cabe recordar, de modo especial, el Acuerdo celebrado entre el ACNUR y el Instituto, en 1988 (23 de agosto), mediante el cual se estableció la Cátedra Fridjof Nansen de Derecho Internacional de los Refugiados en el Curso Interdisciplinario anual del Instituto Interamericano, y se crearon un total de tres becas anuales para participantes en las sesiones del referido curso de nuestro Instituto (los llamados "becarios del ACNUR"). Al asumir el cargo de Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en el comienzo del actual semestre académico, después de haber integrado por seis años su Consejo Directivo, tuve la satisfacción y el honor de haber firmado con el ACNUR –como mi primer acto en esta condición– el Acuerdo para la realización del histórico evento que ahora tiene inicio, en San José de Costa

Rica, país que simboliza con elocuencia la libertad y la democracia en nuestra querida América Latina.

6. El gobierno del país anfitrión prontamente respaldó la iniciativa, declarando, por decreto presidencial, de interés público su realización. Estamos, pues, muy agradecidos con el Señor Presidente de la República, Señor José María Figueres Olsen, por su sensibilidad en brindarnos este expresivo apoyo y por honrarnos con su presencia en este acto solemne en el Teatro Nacional para la inauguración oficial del Coloquio Internacional sobre los "Diez Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados". Asimismo, reiteramos nuestros agradecimientos al Señor Presidente de la República por la contribución de su Gobierno y la suya personal a la causa que inspira toda la labor del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

7. La temática de los refugiados ha sido particularmente importante en el país que hoy nos acoge, durante la crisis centroamericana. El pueblo costarricense conoció de cerca los problemas del refugio, del desplazamiento y del desarraigo en general, como país receptor de víctimas durante los momentos de crisis aguda en Centroamérica. Es para nosotros motivo de especial satisfacción que este Coloquio se realice en el país sede del Instituto Interamericano y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En los términos del Acuerdo que firmamos por el Instituto con el ACNUR el 28 de julio de 1994 para la realización de este evento, auspiciado por el Gobierno de Costa Rica, el Coloquio tiene por objetivos centrales: primero, la reafirmación de la vigencia de los principios de protección consagrados en la Declaración de Cartagena; segundo, la evaluación de la práctica internacional de una década sobre la materia; tercero, la identificación de métodos para preservar y fortalecer los principios de protección esenciales para enfrentar los nuevos desafíos humanitarios en la región; y cuarto, la formulación de la agenda pendiente sobre la materia con una visión de futuro.

8. Transcurrida una década desde la adopción de la Declaración de Cartagena, tenemos el honor de recibir hoy en San José de Costa Rica un significativo grupo de distinguidos especialistas de numerosos países, de representantes de los gobiernos de los países de la región y de organismos internacionales, y de entidades de la sociedad civil, para proceder, en los próximos tres días, a un ejercicio colectivo de reflexión. A pesar de los logros de la Declaración de Cartagena, ya señalados, hay todavía un largo camino por recorrer, y nuestros trabajos en este Coloquio se revisten de un carácter a la vez evaluativo y propositivo para hacer frente a las necesidades de protección en América Latina. Los objetivos centrales de este Coloquio abarcan la identificación de las actuales limitaciones y carencias, de modo especial en relación con personas que tienen iguales –si no mayores– necesidades de protección que los refugiados, como son los desplazados. Para la consideración de éste y otros problemas no resueltos, no sobra insistir en la adopción del criterio básico objetivo de las referidas necesidades de protección.

9. Tanto la prevención como la solución duradera se encuentran indisolublemente vinculadas a la mejora de las condiciones de vida, lo que, a su vez, requiere igual atención a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Cabe considerar el incremento del apoyo a los gobiernos en este propósito, así como en el del perfeccionamiento de las instituciones nacionales que protegen los derechos humanos. A la inversa, hay que perseverar ante los gobiernos en las metas de la llamada "ratificación universal" de los tratados de protección internacional de los derechos humanos y los derechos de los refugiados, acompañada de las necesarias medidas nacionales de implementación de tales tratados. Estas últimas comprenden la adopción de la legislación interna pertinente y su armonización con las normas internacionales de protección. En lo que concierne a las medidas de protección en el ámbito del derecho interno de los Estados,

tanto el ACNUR como los órganos de supervisión bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos –la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, esta última en el ejercicio de su competencia consultiva– están en condiciones de coadyuvar en la tarea de armonización de las legislaciones internas de los Estados con la normativa internacional de protección de los derechos humanos y de los derechos de los refugiados. Además, se impone una mayor coordinación de procedimientos para lograr una protección más eficaz.

10. Nunca antes como en la actualidad se ha propugnado con tanta fuerza por un enfoque integrado que abarque la prevención y la solución duradera, ampliando el concepto de protección, en el ámbito más vasto de la salvaguardia de los derechos humanos. Nunca como en nuestros días se ha insistido tanto en las vinculaciones de esta protección ampliada con la construcción de la paz y el desarrollo humano. Nunca como en el presente se ha estimulado con tanta firmeza las aproximaciones y convergencias entre las tres grandes vertientes de protección internacional de los derechos de la persona humana (los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario), –evolución a la cual el Instituto Interamericano de Derechos Humanos extiende su más decidido apoyo. Permítanme, en fin, extender a todos los presentes, en nombre del Instituto, los más sinceros agradecimientos por asistir a este Coloquio y prestar su contribución a los avances en el gran tema que aquí nos une.

Muchas gracias.

San José de Costa Rica,
5 de diciembre de 1994

Ir a Contenido

Statement by Mr. Gerald Walzer, United Nations Deputy High Commissioner for Refugees, on the Occasion of the 10th Anniversary of the Cartagena Declaration on Refugees

Mdme. Chairperson, Excellencies, Distinguished Delegates, Ladies and Gentlemen,

We are meeting today in this important city of San José to celebrate a great occasion, and I am honored to be part of this distinguished gathering. I bring to you greetings from the United Nations High Commissioner for Refugees, Mrs. Sadako Ogata, who asked me to convey her best wishes and congratulations upon this celebration of the Tenth Anniversary of the Cartagena Declaration on Refugees.

This event commemorates an achievement and a commitment in which a great many of you have been engaged. Let me begin, then, by paying tribute to the conceptual framework for refugee protection that was advanced ten years ago, when the representatives of ten Latin American governments, and experts from twelve countries, came together in Cartagena de Indias, Colombia, for the Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama.

Anniversaries, as you know, invite us to take stock of our achievements and to reflect upon the challenges that lie ahead.

For UNHCR, this occasion also provides an opportunity to reaffirm the close ties and collaboration that the Office of the High Commissioner has enjoyed in the Americas region as a whole, and in Central America, Mexico and Panama, in particular. In its preamble, the Cartagena Declaration acknowledges the "humanitarian and non-political task which UNHCR has been called upon to carry out in the Central American countries, Mexico and Panama in accordance with the provisions of the 1951 United Nations Convention and the 1967 Protocol ".

The 1951 Convention and 1967 Protocol remain, of course, the international refugee treaties of global scope, the foundation, if you will, on which "Cartagena" was built. They have proved to be solid, yet flexible, instruments for affording international protection to the millions of refugees throughout the world who have been forced to flee their homes, their land, their treasured possessions, their ability to work or practice their professions, and, perhaps most tragic of all, their families and friends. I would urge, therefore, those countries in the region which have not yet acceded to these global instruments to join the 127 countries around the world that have now done so. The 1951 Convention and 1967 Protocol continue to have direct relevance for many, perhaps for most, contemporary refugee situations.

In 1984, the Colloquium at Cartagena expanded upon these universal refugee instruments and elaborated a complementary vision of refugee protection designed to meet the specific needs of the people of Central America. This vision was informed by relevant precedents in the region.

The Latin American States have, of course, a proud tradition of providing humanitarian treatment to persons in need of protection and asylum. Over a century ago, the Treaty on International Penal Law, signed in Montevideo, contained what

I understand was one of the earliest provisions on asylum in international law. The American Convention on Human Rights, a pact which I might note was reached here in San José, contained a prohibition against involuntary return of refugees. This principle of nonrefoulement is, as we all know, at the very heart of international refugee protection. The paramount importance of the 1983 Contadora Act on Peace and Co-operation in Central America is revealed in the text of the Cartagena Declaration itself, which republishes key commitments to refugees found in the Contadora Act. The drafters of the Cartagena Declaration built on these and other regional precedents, including the work of the Inter-American Commission on Human Rights.

But the Cartagena Declaration should also be appreciated within a global context. It is part of an enlightened trend toward expanding the availability of international protection and humanitarian assistance to victims of armed conflict and human rights abuses who, while deserving of protection and assistance, had not always been included by States in applying the literal terms of the 1951 Convention and 1967 Protocol.

In considering the most appropriate model for resolving the problems of Central American refugees and displaced persons, the Cartagena Colloquium was farsighted. It looked beyond the region itself, to the experience in Africa where, fifteen years earlier, the Organization of African Unity had adopted an expanded refugee definition to address the particular needs of people who had become refugees as a result of decolonization, struggles for national liberation, and the creation of new States. The OAU provided a model of international protection for a wider group of refugees, including those fleeing armed conflict, civil strife, or persecution.

With the OAU Convention and the legal and human rights precedents in the region as reference points, the Cartagena

Declaration expanded the refugee definition one step further. For the first time, an international declaration endorsed a definition of "refugee" that included those threatened by generalized violence, foreign aggression and internal conflicts, but also (and this, I believe, is the distinctive feature of the Cartagena definition) those fleeing "massive violation of human rights".

The impact of "Cartagena" has reverberated beyond the borders of Latin America. Countries which have not yet formally endorsed the Cartagena Declaration have nevertheless been informed by its precepts in fashioning humanitarian responses to other mass influxes, such as the recent large-scale outflows of "boat-people" in the Caribbean. UNHCR, for its part, has adopted regional instruments such as the Cartagena Declaration, using the term "refugee" in the broader sense, as the competence of the Office of the High Commissioner has been extended over the years to refugees who have fled armed conflict, generalized human rights violations, or serious public disorders. The Declaration has acquired added prominence through recognition and support by the United Nations General Assembly, the General Assembly of the Organization of American States, the UNHCR Executive Committee, and other international and intergovernmental bodies.

Throughout the programme of this Colloquium, the distinguished government officials, refugee advocates, and legal and human rights experts will be exploring in detail the refugee law, human rights law, and humanitarian law which I have just touched upon from the perspective of someone who is not a lawyer. I am certain all of you will agree that we should honor this occasion by using it as an opportunity to renew and revitalize the principles of the Cartagena Declaration. It provides, at many levels, essential minimum standards for a comprehensive approach to the problems of refugees.

Today, however, we must carry forward those standards and principles in a world that is dramatically different from the one to which we had grown accustomed.

When UNHCR opened its doors in 1951, we counted about one million refugees in the world.

Twenty years later, by the early 1970's, there were some two and one-half million.

By the end of the Cold War, there were fifteen million refugees.

During the past year, the number of refugees, internally displaced and other persons of concern to UNHCR continued to grow. Today, UNHCR is protecting and assisting over 23 million refugees, returnees and displaced persons in more than 100 countries around the globe –from Bosnia to Burundi, from Georgia to Guatemala, from Mexico to Myanmar.

* * *

Mdme. Chairperson, Ladies and Gentlemen,

I would like to be able to report to you that UNHCR has discovered a quick solution to the refugee problem, and that everything will be all right soon. But that is not the case. Although the Cold War may one day recede into distant memory, the world has so far seen no end to violence, hatred and persecution. Crises which have been occurring in far-flung regions of the world - former Yugoslavia, the Caucasus, and Rwanda, to name a few - share the common characteristics of unstable governments and weakened societies: long-smoldering

political, religious, ethnic and territorial conflict; grinding poverty; dense populations; and environmental degradation. The international community channelled more funds to United Nations peacekeeping operations last year than in all the preceding years combined. Traditional concepts of protection have changed, and humanitarian action extending protection and assistance now requires UNHCR to operate often in or around zones of conflict and even of active combat. Bosnia and Rwanda we see in our news of today, but the cumulative effect of demographic and economic strains, and pressures on the environment, will no doubt combine to destabilize States, producing new emergencies and new victims who require protection and assistance.

Nevertheless, it is important to recall, especially as we meet here in Latin America, that the situation of the world's refugees today is not one of unbroken gloom. While thousands of people are being forced into exile every day, thousands of others are returning home.

As the High Commissioner has pointed out many times, the ultimate aim of international protection is not to maintain refugees in exile for ever and ever, but to allow time and create space to achieve permanent solutions to refugee problems. Many refugees, notably here in Central America, have successfully integrated and have established new lives in their countries of asylum. But many of the conflicts and tensions that have generated massive outflows of refugees have been resolved or have subsided, opening up possibilities –however fragile they may sometimes be -for voluntary repatriation.

How can we best help people to renew their lives at home in safety and in dignity?

The answer, in the first instance, is peace. I refer back to one of the central features of the Cartagena Declaration, which in its preamble emphasizes that efforts to pursue effective and lasting solutions to the problems of refugees can themselves contribute to peace. At the same time, we must be clear. Enduring solutions cannot be achieved in the absence of peace. Refugees and the displaced cannot go home if the conditions of conflict and violence which triggered their flight continue, and if their safety and security are not assured.

For this reason, the quest for solutions to refugee problems lies within, but also beyond, the humanitarian endeavour. It depends greatly on political initiatives. The political commitment and capacity of the country of origin to sustain peace are the fundamental elements of successful repatriation. If those who return cannot have confidence that their lives and liberties will be secure, repatriation will be short-lived and further outflows may inevitably result.

Over the years, however, UNHCR has learned that for refugees to return and to reintegrate back home, peace alone is not enough. Areas to which refugees and displaced persons return typically have been devastated by the effects of long periods of conflict, economic decline, environmental degradation, and neglected infrastructures. If returnees, the majority of whom are women and children, cannot sustain themselves, they may be forced once again to move. As conflicts are resolved and fighting subsides, countries must be reconstructed so that they can support their populations, both returning refugees and displaced persons, as well as those who never left.

Excellencies, Ladies and Gentlemen,

You in Latin America have a great deal to teach us about protection and solutions to the problem of refugees.

The severe crises of the 1970's in the southern part of Latin America have now been resolved. Refugees have returned from all over the world and have contributed to successful transitions to democracy.

In Central America, instability fueled from outside and violence inside had combined, for years, to cause major and complex displacement. The first mass influx from Nicaragua in 1978 was but a prelude to later displacements affecting the whole area from Panama to Mexico, and even further north to the United States and Canada.

The decade of the 1980's has been labelled the "lost decade" for many of the people of Central America. Almost two million people from El Salvador, Guatemala and Nicaragua were displaced during this period. Some 200.000 Central Americans were formally recognized and registered as refugees. Many others in similar situations had not crossed international borders but were displaced within their own countries.

But the region was not without hope or resources. In 1984, the Cartagena Declaration, linking, as it did, peace, human rights, and economic, social and cultural rights with solutions to displacement, had laid the comprehensive legal groundwork and provided additional inspiration for resolving the problem of refugees in the region.

In 1987, the leaders of the five countries of Central America boldly decided to chart a new course. In signing the Esquipulas

II accord, the five Central American presidents, demonstrating pragmatism and vision, tied their pursuit of political settlements to solutions to displacement and to economic and social development plans for alleviating the poverty, landlessness, and social exclusion which were at the roots of the conflicts.

Out of the political commitment at Esquipulas to improve regional stability emerged a process with which many of you are intimately familiar, the International Conference on Central American Refugees, known as CIREFCA. CIREFCA, with its comprehensive regional approach, provides many valuable lessons for addressing the problems of the uprooted in other parts of the world.

The CIREFCA process teaches us that solutions to the problems of refugees, and prevention of further displacements, depend vitally on the deep political will to resolve conflicts through peaceful means of negotiation and dialogue. The continuing political commitment in this region was again demonstrated by the breakthrough achieved at the talks in Norway earlier this year towards ending the long internal conflict in Guatemala. UNHCR joins the international community as a whole in supporting the continuation of this process, which we hope will lead to a final peace agreement soon. What happens when real political commitment falters or is obstructed? We know the answer, in Bosnia and Rwanda.

From CIREFCA we learn that prevention and sustainable solutions are inextricably linked to respect for fundamental human rights. El Salvador has shown how a more operational human rights role by the United Nations can contribute to building the necessary confidence among the parties. For this reason, UNHCR also welcomed the efforts of the UN human rights observer mission in Haiti, and the recent establishment by

the United Nations General Assembly of the Human Rights Verification Mission to Guatemala.

CIREFCA also teaches us that the promotion of solutions requires greater economic opportunity and security, and a real commitment to rehabilitation, reconstruction and economic and social development, especially in those geographic areas where conflict, human displacement, and extreme poverty have converged.

CIREFCA also provides lessons in mobilizing support from the international community. With the Cold War behind us, with the policies of the industrialized States no longer shaped by bi-polar ideological conflict, donor nations have increased their focus on performance and results. Countries which are vigilant in taking responsibility for the human, economic, social and cultural rights of their people will further help themselves in an era of competing global needs. In this sense, the five Central American countries, Belize and Mexico, once again demonstrated leadership and courage –at the CIREFCA Closing Event, held in Mexico City in June of this year, when these countries vigorously assumed the vital national commitments to tackle the causes of population displacement, as a basis for future support from the international community.

Mdme. Chairperson, Ladies and Gentlemen,

The inclusiveness of the Cartagena Declaration and the comprehensiveness of CIREFCA have greatly contributed to improving stability in Central America. It has been ten years since "Cartagena". It has been three years since the High

Commissioner visited Costa Rica to participate in the formal closure of the last refugee camp in this country. Much remains to be done; other refugees in the region still await their passage home.

But if, as some have said, the 1980's were a "lost decade" for the people of this region, let us hope that when we complete the 1990's, history will judge this decade as one in which all of Central America achieved peace. Let this decade be the one in which Latin America and the Caribbean teach the rest of the world how to consolidate peace and democracy, so we may move closer to closing the final chapter on refugees and forced displacement.

In joining you to observe this tenth anniversary of the Cartagena Declaration, I should like to express my hope that this Colloquium will contribute to these goals.

Thank you.

Ir a Contenido

Mensaje del Presidente de la República de Costa Rica, Ing. José María Figueres Olsen

Amigos y amigas,

En los 10 años que han pasado desde que se firmó la Declaración de Cartagena, ha habido grandes cambios en Centroamérica. Lejos están las luchas fratricidas que tanto dolor dejaron en nuestros suelos. Hoy en nuestra tierra retoña la paz y nuestros pueblos empiezan a reorientar sus energías hacia la satisfacción de sus aspiraciones de desarrollo nacional, por tanto tiempo postergadas.

Aquellos fueron años de terribles sufrimientos que queremos dejar atrás definitivamente. Grandes luchas tuvieron que emprender los gobiernos y los pueblos centroamericanos para hacer surgir la paz y para amortiguar los efectos de la guerra. Entre tantos males, tuvimos que enfrentar un fenómeno social muy doloroso y desgarrador que golpeó a nuestros pueblos con saña extraordinaria. Me refiero a la migración de miles de hermanos del Istmo que abandonaban sus países huyendo de la guerra y de la miseria.

La Declaración de Cartagena sobre Refugiados surgió de la preocupación de la comunidad latinoamericana por el drama del desplazamiento forzoso de poblaciones civiles inocentes en nuestro Istmo. Surgió para ofrecer un marco jurídico internacional adecuado que permitiera atender mejor este tipo de situacio-

nes. Mucho ha sido su valor orientador en nuestro pasado reciente, y por eso, me complace hoy participar con ustedes en la celebración de los 10 años de su promulgación.

Durante esa época de guerra y violencia desmedida, Costa Rica recibió grandes migraciones de hermanos centroamericanos que buscaban pan y seguridad en nuestro suelo. Fieles a nuestras tradiciones de asilo a los perseguidos políticos y de participación solidaria en las causas centroamericanas, hicimos esfuerzos extraordinarios para brindar techo, alimentación, salud y educación a los grupos de vecinos refugiados. Emprendimos además proyectos productivos para abrir opciones de ingreso propio y de inserción social para estas personas. Era la época en que nuestro país había sufrido la crisis económica más honda de la mitad de siglo, y con mucho esfuerzo tuvimos que estirar la cobija y echarle agua a la sopa para atender a la vez las necesidades propias y las de la población refugiada. Para salir adelante de la mejor manera posible en esta causa solidaria, fue providencial la ayuda del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y de varios países amigos.

Con la experiencia de esas épocas aún fresca en nuestra memoria, los costarricenses estamos de sobra convencidos de la importancia de iniciativas internacionales como la que originó la Declaración de Cartagena. En el futuro, aspiramos a contar con esquemas nacionales y regionales cada vez más efectivos para proteger a las poblaciones desplazadas por la guerra, el hambre y las catástrofes naturales.

Pero no debemos perder de vista que la manera más efectiva y estable de combatir los males que sufren los refugiados es eliminando sus causas más profundas. Si en Centroamérica logramos consolidar la paz social, profundizar la vida democrática y ampliar el bienestar de las mayorías, entonces estaremos eliminando el caldo de cultivo sobre el cual se hace posible el trágico fenómeno de los refugiados.

Para que nunca más tengamos migraciones forzadas por la violencia, debemos avanzar sin tardanza en la lucha por el desarrollo sostenible de nuestros países. A los centroamericanos no nos satisfacen los estilos de desarrollo nacional que se caracterizan por producir y vivir en el presente, sin preocuparse por el futuro. No podemos contentarnos con mejoras frágiles y superficiales de los problemas nacionales, ni nos pueden satisfacer los logros aparentes de hoy, que nos heredan grandes problemas para el mañana. Mientras resolvemos los problemas urgentes, necesitamos también crear bases firmes para que las generaciones futuras puedan vivir mejor que las actuales. Necesitamos avanzar, amigos y amigas, por la vía del desarrollo sostenible.

Para conseguirlo, debemos alejarnos de aquellas orientaciones nacionales que a menudo nos han llevado a privilegiar el crecimiento económico por encima del desarrollo social, y a descuidar las inversiones en campos como la salud y la educación. Por el contrario, es esencial que los gobiernos centroamericanos aumentemos nuestros presupuestos dedicados a la inversión social y mejoremos la eficiencia de los programas dedicados a este fin. Simultáneamente, debemos cuidar los equilibrios económicos sin los cuales nuestras sociedades son menos viables y sin los cuales se profundizan las injusticias e inequidades entre nuestras poblaciones. En la construcción de las sociedades centroamericanas del futuro, es necesario que la política económica y la política social sean dos caras de la misma moneda. No podemos arriesgar la estabilidad económica, pero tampoco podemos descuidar la inversión social. Si lo hiciéramos, le cerraríamos el paso al bienestar de nuestras familias; le cerraríamos el paso a la estabilidad política, a la competitividad de nuestras industrias y a las posibilidades de construir sociedades solidarias, equitativas e integradas.

La búsqueda del desarrollo sostenible también nos debe llevar a evitar la opción engañosa de la apertura unilateral y a avanzar más bien por la vía de la integración inteligente con el

mundo. Por la vía que nos permita acceder a niveles mayores de competitividad internacional, con base en la calificación, la creatividad y la productividad de nuestra fuerza de trabajo. Por la vía que nos aleje sin retorno de las ventajas comparativas que se basan en los bajos salarios o en la explotación extensiva de nuestros recursos naturales.

El desarrollo sostenible en Centroamérica también nos debe conducir a esquivar los errores de los países industrializados que han impulsado esquemas de desarrollo nacional mientras se provocan grandes desequilibrios en los ciclos vitales que permiten la existencia de la humanidad. En cambio, mucho podemos aprender de las iniciativas de tantos grupos y empresas de las sociedades civiles del Istmo, que realizan esfuerzos valiosos por proteger los recursos naturales y por producir con métodos más eficientes y más amigables con el ambiente. Nuestro camino ha de ser aquel que nos permita valorizar más nuestros recursos naturales y preservar a la vez nuestro patrimonio natural para las generaciones venideras.

Pienso, amigos y amigas, que el avance del Istmo hacia un estilo de desarrollo como el que he mencionado, es el mejor reconocimiento que le podemos hacer a esfuerzos regionales como el que condujo a la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Porque conforme vayamos teniendo éxito en esta orientación, requeriremos aplicar este cuerpo jurídico con menor frecuencia. Y estoy seguro de que llegará un día en que será únicamente un documento histórico, expresión de una época superada en el recorrido del hombre americano por su trayectoria de superación sin límite.

Muchas gracias.

Ir a Contenido

II. Documento de trabajo

Declaración de Cartagena, diez años después*

I. Introducción

1. En 1984 representantes gubernamentales de diez países latinoamericanos y expertos de doce países, se reunieron en Cartagena de Indias, Colombia, para considerar la situación de los refugiados centroamericanos. El Coloquio en Cartagena fue organizado por el ACNUR y el Centro de Estudios Regionales del Tercer Mundo y se celebró bajo los auspicios del Gobierno de Colombia. La crisis política en distintos países del Istmo centroamericano había provocado la salida de refugiados en números sin precedentes en esa parte del mundo hacia países vecinos de Centroamérica y también a países fuera del área centroamericana.

2. El Coloquio de Cartagena pretendía proponer medidas para la protección de los refugiados centroamericanos e iniciar sin demora un proceso de identificación de soluciones duraderas. Los expertos llevaban en su haber la experiencia de dos grandes sistemas de protección de personas que se han visto

---

* Documento presentado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

obligadas a dejar sus países: el sistema latinoamericano de asilo, con sus dos variantes, a saber el asilo diplomático y el asilo territorial, y cuyo primer esfuerzo de codificación remonta a 1889; y el sistema edificado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde la segunda posguerra mundial.

3. Los participantes en el Coloquio de Cartagena se fijaron como objetivo adaptar el sistema internacional de la ONU a la situación regional, así como buscar mayor coordinación con el sistema latinoamericano de asilo existente, reconociendo así la complementariedad de los dos sistemas de protección.

4. Algunos ejemplos de adaptación del sistema de la ONU a situaciones regional pueden mencionarse: En 1969, la Organización de la Unidad Africana (OUA) adoptó la Convención de la OUA por la que se regulan aspectos específicos de problemas de los refugiados en Africa (en adelante Convención de la OUA)[1]. Otro ejemplo de adaptación es el Plan de Acción Integral para los Refugiados del Sudeste Asiático (CPA-Comprehensive Plan of Action) que se adoptó en 1989 para hacer frente a la salida masiva de refugiados de aquella región del mundo y que a su vez había sido precedido por el Programa Organizado de Salidas (ODP-Orderly Departure Programme) adoptado en 1975[2]. Finalmente, pueden señalarse las recomendaciones adoptadas en el Continente Europeo para armonizar la práctica en materia de elegibilidad en el marco de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (en adelante Conven-

---

1 Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de Refugiados en Africa, aprobada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno en su Sexto Período Ordinario de Sesiones, Addis-Abeba, Etiopía, 10 de setiembre de 1969. Entró en vigor el 20 de junio de 1964.

2 Adoptado en junio de 1989 en la Segunda Conferencia Internacional sobre Refugiados del Sudeste Asiático.

ción de 1951 y Protocolo de 1967, respectivamente)[3], y sobre el derecho de asilo[4].

5. En el caso específico del Coloquio de Cartagena, se adoptó una Declaración que constituye la adaptación a las características propias de los refugiados en esta región[5]. Esta Declaración es un valioso aporte jurídico que recalca la importancia de principios de protección de refugiados, el trato mínimo que debe acordárseles en toda circunstancia e incluye, además de la definición del término refugiado de la Convención de 1951, una definición mejor adaptada a la realidad de la región; enfatiza la importancia de las soluciones duraderas (en particular la repatriación voluntaria y la integración local); y llama la atención de las autoridades nacionales y de la comunidad internacional sobre la apremiante situación de las personas desplazadas en el interior de sus propios países. Además, propugna mayor colaboración con el Sistema Interamericano y recuerda la importancia de la solidaridad internacional, haciendo un llamado para identificar otros posibles países receptores de refugiados centroamericanos.

6. Los esfuerzos para lograr la paz en la región centroamericana consideraron desde el primer momento la situación de los refugiados y la importancia de dar solución a sus problemas,

---

3 Recomendación 787 (1976) sobre la Armonización de la Práctica en Materia de Elegibilidad de acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951 relativa al Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967, adoptada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa el 16 de setiembre de 1976.

4 Recomendación 293 (1961) relativa al Derecho de Asilo, adoptada por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa el 26 de setiembre de 1961.

5 *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas jurídicos y humanitarios. Memorias del Coloquio de Cartagena de Indias*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo y Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1984.

como elemento constitutivo de la paz firme y duradera. Este fue el caso del borrador del Acta de Paz del Grupo de Contadora[6], así como del proceso de paz iniciado por los Acuerdos de Esquipulas II[7].

7. El proceso de adaptación regional iniciado por la Declaración de Cartagena evolucionó con el paso del tiempo y con la experiencia que resultó de su aplicación. Cinco años después del Coloquio de Cartagena, se celebró en la Ciudad de Guatemala la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), cuyo objetivo principal fue encontrar e impulsar soluciones duraderas para los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos. Esta Conferencia adoptó un Plan de Acción Concertado[8] y aprobó, como marco de referencia, el documento *Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina* (en adelante *Principios y Criterios*)[9], el mismo que analiza en detalle las normas del derecho de los refugiados en general y las que se aplican a las soluciones duraderas en particular.

8. En 1994 se llevó a cabo una evaluación de la aplicación práctica de los principios y normas contenidos en el documento *Principios y Criterios*[10]. Esta evaluación constituye una importan-

---

6 Extractos del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación relativos a los refugiados, pueden consultarse en *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá, op.cit.*, pp. 365-370.

7 *Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica*, firmado en la Ciudad de Guatemala el 7 de agosto de 1987, documento A/42/521.S/19085.

8 *Declaración y Plan de Acción Concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos*, documento CIREFCA/89/14 del 31 de mayo de 1989.

9 Documento CIREFCA/89/9 de abril de 1989.

10 *Evaluación de la puesta en práctica de las disposiciones del Documento "Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina"*, documento CIREFCA/REF/94/1 DE, 28 de junio de 1994.

te recapitulación histórica y analítica de la experiencia con los refugiados y otras categorías de personas desarraigadas en la subregión centroamericana en más de una década de labor humanitaria en su favor.

9. En resumen, lo que ha experimentado esta región es un proceso que ha sabido adaptarse y hacer prueba de ingenio en cada una de sus etapas. Se vivió la etapa de la crisis, cuando importantes grupos de refugiados comenzaron a cruzar fronteras; la etapa de la estabilización así como la de estancamiento en la que parecía que algunos problemas devendrían crónicos; la etapa de las soluciones duraderas; y la etapa de la consolidación de dichas soluciones a través del apoyo a la reintegración efectiva. Es vital recalcar que desde la primera etapa se pensó en las dos últimas, iniciándose un proceso para tratar de alcanzarlas lo antes posible. Para todos aquellos que consideran que los refugiados constituyen un problema irresoluble, esta experiencia es una prueba tangible de cómo, con paciencia, buena fe y buena voluntad, la cooperación entre agencias de la comunidad internacional, de éstas con los Estados y de los Estados entre sí, trabajando de manera coordinada y armónica, pueden lograrse soluciones a los problemas humanitarios de personas desarraigadas.

10. Es imprescindible enfatizar que si bien la atención del proceso iniciado con la Declaración de Cartagena se ha centrado en los refugiados centroamericanos, la influencia de los principios contenidos en esa Declaración, así como la puesta en práctica de algunos de ellos, han tenido un alcance regional. Luego de diez años de experiencia con Cartagena y CIREFCA, otras partes de la región pueden encontrar inspiración en sus enseñanzas prácticas.

II. VIGENCIA DE LOS GRANDES TEMAS DE CARTAGENA

11. El presente documento se ha redactado como parte de la conmemoración del primer decenio de la Declaración de Cartagena. Parecería conveniente evitar el recuento histórico y analítico de la década y centrarse en la consideración de los grandes temas abordados por Cartagena y CIREFCA que siguen vigentes y que pueden tener aplicación práctica a nivel regional. Se sugieren los temas siguientes:

a) Reforzar las medidas de protección de los refugiados individuales y en situaciones de afluencia masiva. Estas medidas incluyen el no rechazo en las fronteras, el acceso a procedimientos reconocidos de determinación de la condición de refugiado, la no devolución (calificada por la Declaración de Cartagena como principio de derecho imperativo, es decir, *jus cogens*), y el acceso de los refugiados al ACNUR, y de éste a los refugiados, así como el asilo, incluyendo el de carácter temporal como medida de protección fundamental en situaciones que lo exigen, y la solidaridad internacional como principio que establece que todos los miembros de la comunidad internacional tienen su parte de responsabilidad en cada situación de refugiados.

b) Enfatizar el trato humanitario teniendo como puntos de referencia los grandes principios de los derechos humanos, consagrados, *inter alia*, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948[11]; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (en adelante Pacto)[12]; el Pacto

---

11 Aprobada y adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (XXX), del 10 de diciembre de 1948.

12 Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966[13]; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 ("Pacto de San José", en adelante Convención Americana)[14].

c) Reforzar el trabajo en el espacio humanitario que puede encontrarse en diversas situaciones políticas. Como regla general, el trabajo humanitario no agrega ni quita a lo político. Sin embargo, el proceso de discusión y el trabajo que se realiza en este espacio humanitario pueden contribuir a la distensión e incluso establecer canales de comunicación entre adversarios políticos que eventualmente puede facilitar el proceso de solución política.

d) Iniciar y enfatizar la búsqueda de soluciones duraderas desde el inicio de toda crisis o situación de refugiados. En los diez años desde la adopción de la Declaración de Cartagena, este proceso fue evolucionando y concluyó, para el caso centroamericano, con la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), encomiable esfuerzo de coordinación por parte de diversas organizaciones del sistema de la ONU.

e) Señalar la preocupante situación de los desplazados en el interior de sus países, cuyo desarraigo obedece esencialmente a las mismas razones que generaron la salida de refugiados al exilio, con la única diferencia de que no cruzaron una frontera internacional.

---

13 Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 3 de enero de 1976.

14 Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Entró en vigor el 18 de julio de 1978.

f) Enfatizar la importancia de contar con procedimientos uniformes en los diversos países de una región y continuar una decidida labor de promoción y difusión para que se conozcan los problemas humanitarios de los refugiados y de las personas desarraigadas y los derechos de los refugiados, y buscar que a través de la comprensión se armonicen las normas para su trato y se asegure que éste se realice con una óptica puramente humanitaria.

III. MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS Y LA SOLIDARIDAD INTERNACIONAL

12. Todos los principios de protección de los refugiados tienen como objetivo salvaguardar la vida, seguridad o libertad de personas que han tenido que abandonar su país por los motivos consignados en la definición del término refugiado de la Convención de 1951[15], el Estatuto del ACNUR[16], la Convención de la OUA[17] y la Declaración de Cartagena[18]. Esta Declaración constituye un avance importante en materia de protección al considerar que las víctimas de la violencia son también refugiados, lo que significa un importante avance desde el punto de vista *ratione materiae*. Además, con el avance del proceso mediante CIREFCA y su documento jurídico, que considera que otras categorías de poblaciones desarraigadas son de la competencia de CIREFCA, se logra un avance sustantivo desde el punto de vista *ratione personae*.

---

15 Artículo 1, párrafo A, 2.

16 Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Anexo a la Resolución de la Asamblea General 428 (V) de 14 de diciembre de 1959, titulada "Establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados", párrafo 6, a) y b).

17 Artículo 1, párrafos 1 y 2.

18 Tercera conclusión.

13. Con relación al documento *Principios y Criterios* de CIREFCA, hay que recordar que éste incluye una recapitulación sistemática de principios y procedimientos, así como un breve análisis de la experiencia adquirida en su aplicación. Lo novedoso que introduce CIREFCA es la consideración de otros grupos de personas desarraigadas, además de los refugiados. En efecto, considera desarraigado al repatriado que, habiendo retornado a su lugar de origen, aún no ha logrado la reintegración efectiva, lo que constituye un avance sustancial pues se comprendió que el mero retorno no significaba solución duradera. Otras categorías de poblaciones desarraigadas que considera CIREFCA son los desplazados internos y los desplazados externos.

14. Como se dijo anteriormente, la adaptación del sistema busca reforzar las medidas de protección de las personas que han tenido que abandonar sus países y buscar asilo. Los principios más básicos de protección son sin duda el no rechazo en las fronteras, la no devolución, el acceso de las personas a un procedimiento reconocido de determinación de refugiado, la no sanción por ingreso ilegal[19], el acceso de las personas al ACNUR y viceversa, y normas de trato mínimo de personas en situacio-

---

19 Este principio causa controversia en algunas partes del mundo. La experiencia demuestra que no son pocos los Estados cuyos funcionarios han considerado oportuno rechazar una solicitud de asilo porque el peticionario entró ilegalmente y porque esto violaba una regla general de la ley migratoria vigente. Lo que hay que recordar es que los refugiados no son como los extranjeros en general, y que por ello ha sido necesario desarrollar medidas y procedimientos específicos que responden a su situación especial. Los autores de los primeros instrumentos sobre refugiados, elaborados en los años 20 bajos los auspicios de la Sociedad de las Naciones, comprendieron esta realidad y la tomaron en cuenta. Bajo el sistema de la ONU, el principio de la no sanción de un solicitante de asilo por ingreso ilegal se encuentra consagrado en la Convención de 1951 (art. 31). Nunca está de más recordar que los refugiados no son viajeros o turistas sino personas obligadas a tomar el camino del exilio y que por lo tanto raramente han tenido tiempo de preparar documentos de viaje.

nes de afluencia masiva[20]. Cualquier vulneración de uno de estos principios constituye un prejuicio contrario a la esencia y naturaleza mismas del derecho y de todo procedimiento jurídico, que puede, como consecuencia, poner en grave peligro la vida, seguridad o libertad física de la persona afectada. En otras palabras, habría un colapso del sistema de protección y en consecuencia todo el esfuerzo desplegado perdería su sentido.

15. En cuanto al asilo, que es el acto en que desembocan todos los aspectos de protección ya mencionados y que constituye, bajo el sistema de la ONU, el otorgar al refugiado reconocido permiso de permanecer en el territorio del Estado protector, cabe recordar que no ha sido codificado como sí lo ha sido bajo el sistema interamericano. Sin embargo, se cuenta con lineamientos proporcionados por el ACNUR y por la ONU[21].

16. Con relación a la Convención de 1951 cabe destacar que si bien no contiene referencia explícita al asilo, tampoco puede afirmarse que está totalmente ausente. En efecto, si se considera el asilo en conjunto con el principio de la no devolución (*non-refoulement*)[22], puede observarse que el Estado tiene obligación de no devolver a una persona a un país donde su vida, seguridad o libertad pueden correr peligro, y que por lo tanto asume la responsabilidad de otorgar asilo temporal. La necesidad de proporcionar asilo temporal es lógica y sencilla pues se requiere

---

20 Véase la Conclusión No. 22 (XXXII) del Comité Ejecutivo del ACNUR de 1981 titulada "Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala".

21 Véase, por ejemplo, la siguientes conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR: No.5 (XXVIII) de 1977 titulada "Asilo" y No. 5 (XXX) de 1979 titulada "Refugiados sin país de asilo", así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial, proclamada por la Asamblea General de la ONU por medio de su Resolución 2312 (XXII) del 14 de diciembre de 1967.

22 Convención de 1951, artículo 33, párrafo 1.

tiempo para escuchar y considerar la reclamación del peticionario de asilo, y ese tiempo se garantiza a través del principio fundamental de la no devolución. De ahí que este principio ha sido calificado como la piedra angular del sistema y como de derecho imperativo.

17. Ciertamente, la obligación de proporcionar asilo temporal derivada de la aplicación del principio de no devolución no es indefinida para los Estados. En los últimos años, ante situaciones de afluencia masiva de refugiados, se ha visto la necesidad de desarrollar el concepto de "refugio temporal" en el afán de proporcionar protección a dichas personas[23]. El Comité Ejecutivo del ACNUR reafirmó que en caso de afluencia en gran escala, las personas en busca de asilo siempre debían por lo menos recibir refugio provisional, a la vez que subrayó el carácter excepcional de esta medida y la necesidad esencial de que las personas a las que se les proporciona refugio provisional fueran objeto de trato básicamente humanitario[24].

18. La situación de los refugiados reconocidos bajo las dos definiciones (Convención de 1951 y Declaración de Cartagena) lleva necesariamente a plantear el tipo de permanencia que se les permite en el territorio del país en que se encuentran y los derechos que se les reconocen. El derecho de los refugiados no establece normas que señalan que sólo los refugiados reconocidos bajo la definición de la Convención de 1951 pueden recibir asilo y beneficiar de las disposiciones que en ella se establecen, y que los refugiados reconocidos bajo la definición de Cartagena resultan solamente de ingresos masivos y sólo pueden beneficiar de refugio temporal, de las normas de trato mínimo y de la

---

23 Véase la Conclusión No. 19 (XXXI) del Comité Ejecutivo del ACNUR de 1980 titulada "Refugio provisional".

24 *Ibid.*, párrafo B, inciso i) y párrafo E, respectivamente.

repatriación voluntaria como única solución duradera. Pese a que tales procedimientos no se encuentran en el derecho de los refugiados, existe una tendencia a reflexionar de esa manera.

19. Es útil tener presente algunos hechos que resultan de la teoría y de la práctica. En primer lugar, la afluencia masiva de refugiados se trató durante años bajo la Convención de 1951 y por ello se desarrollaron principios como la determinación *prima facie* de la condición de refugiado[25]. Estos refugiados beneficiaron del asilo y de las tres soluciones duraderas, a saber, la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento. En segundo lugar, la Conclusión del Comité Ejecutivo citada anteriormente establece claramente que los refugiados en situación de afluencia masiva siempre han de recibir por lo menos refugio temporal. Las palabras *por lo menos* significan que el refugio temporal es lo mínimo que hay que brindar para asegurar la protección y la última de las opciones. Esto significa que no se excluye el asilo como vía de acción preferente. En tercer lugar, hay que tener en cuenta la práctica bajo la Declaración de Cartagena en la que se encuentra, *inter alia*, lo siguiente:

a) Situaciones de ingreso masivo de refugiados, refugio temporal en situaciones de campamento y aplicación de normas mínimas de trato[26].

b) Situaciones de ingreso masivo de refugiados, refugio temporal en situaciones de campamento y aplicación de normas de trato semejantes a las que contiene la Convención de 1951[27].

---

25 Véase ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterio para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, Ginebra, enero de 1988, pp. 14 y 15, párrafo 44.

26 Tal fue la práctica en Honduras.

27 Situación de refugiados rurales en Costa Rica.

c) Elegibilidad individual bajo la definición de la Declaración de Cartagena y otorgamiento del asilo y beneficio de las disposiciones de la Convención de 1951[28].

d) Con relación a las soluciones duraderas, la repatriación voluntaria fue posible en todos los casos mencionados arriba pero también lo fue la integración local en los casos b) y c). En cuanto al reasentamiento en terceros países, esta solución fue muy poco utilizada pero es importante recordar que se dio en todos los casos mencionados con anterioridad.

20. Lo que resulta del breve análisis contenido en los párrafos anteriores es que el sistema es flexible y que sus variantes de aplicación dependen de la voluntad de los Estados.

21. Cabe mencionar el concepto de "santuario" (*safe haven*) que sigue la lógica del refugio temporal como medida indispensable para garantizar protección cuando otras medidas no son posibles. Lo que hay que enfatizar y recordar continuamente es la necesidad de proporcionar protección y que si esto sólo puede lograrse a través del refugio temporal o el santuario, hay que hacer uso de estos procedimientos. En todo caso, es de esperar que el refugio temporal y el santuario han de aplicarse sólo cuando las circunstancias de ingreso masivo de refugiados francamente no permiten el otorgamiento del asilo tal como se ha conocido hasta hace poco. Sería lamentable llegar a un punto en el que el "refugio temporal" y el "santuario" se transformen en la norma y el asilo en la excepción. Este riesgo es real, si se adopta una tendencia a regirse por consideraciones de tipo político y no por consideraciones humanitarias y jurídicas.

---

28 Tal fue la práctica en Costa Rica y Argentina. En este país, se reconocieron tres refugiados liberianos bajo la definición de Cartagena en 1992.

22. Cada día más, el mundo se encuentra ante complejísimas situaciones de refugiados. Cabe recordar que desde los inicios del sistema se estableció el principio de solidaridad internacional (*burden sharing*)[29], según el cual la responsabilidad en materia de refugiados es de todos y no sólo de uno o de unos cuantos Estados y otros miembros de la comunidad internacional. En ese sentido, el Comité Ejecutivo del ACNUR consideró que los problemas de los refugiados incumben a la comunidad internacional y que su solución depende de la voluntad y la capacidad de los Estados de encararlos en forma coordinada y plenamente comprometida[30]. La reciente crisis de refugiados en el Caribe ha hecho menester la aplicación de medidas como el santuario y la búsqueda de un esfuerzo hemisférico para compartir la carga, y de esa manera hacer frente en forma coordinada a esa crisis humanitaria.

23. La historia ha demostrado cómo se logra afrontar problemas de refugiados y encontrarles solución a través de acciones concertadas en las que todos los participantes asumen, de buena fe y con buena voluntad, la responsabilidad que les corresponde. Por lo tanto, los esfuerzos de carácter regional se convierten en la única vía de acción. A este respecto, el Comité Ejecutivo del ACNUR "acogió con beneplácito el empleo de criterios regionales para resolver el problema de los refugiados de alcance regional..."[31].

24. Hay que recalcar que no basta con reconocer los grandes principios de protección, pues si las medidas elaboradas para su aplicación son incompletas, incoherentes o, de ser correctas, no

---

29 Convención de 1951, cuarto párrafo preambular.

30 Véase Conclusión No. 52 (XXXIX) de 198 titulada "La solidaridad internacional y la protección de los refugiados", segundo párrafo preambular.

31 Conclusión No. 37 (XXXVI) de 1985 titulada "Los refugiados centroamericanos y la Declaración de Cartagena", párrafo D.

se aplican con buena fe y buena voluntad, esos grandes principios quedan vulnerados. Por lo tanto, las medidas de aplicación de los principios son de importancia capital. En los diez años comprendidos entre la Declaración de Cartagena y la celebración de su primer decenio, se ha recalcado la importancia de sus principios así como ese segundo aspecto consistente en las formas de aplicación de dichos principios.

25. La protección de los refugiados requiere que el problema se aborde con una óptica puramente humanitaria y jurídica. Ciertamente, nadie ha de oponerse si del enfoque humanitario y jurídico de los problemas de refugiados derivan otros beneficios, sobre todo aquellos de carácter político. Pero lo fundamental es que lo segundo derive de lo primero.

IV. ARMONIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS

26. La armonización de criterios y procedimientos es indispensable para abordar los problemas de carácter internacional. Los tratados y convenciones multilaterales buscan establecer regímenes uniformes y armónicos entre las partes. En el caso de los refugiados, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 logran ese objetivo a nivel universal. La adaptación de este sistema a características regionales propias lo logra tal como, por ejemplo, la Convención de la OUA de 1969. En la región latinoamericana se ha hecho con un importante esfuerzo en el mismo sentido y sería apropiado continuarlo y consolidarlo.

27. Debido a la facilidad de comunicaciones, los refugiados serán oriundos de todas las latitudes del planeta. Por ello, es recomendable armonizar medidas y procedimientos a nivel regional. La cooperación regional facilita la tarea con refugiados

y otras personas desarraigadas, la búsqueda de soluciones duraderas e incluso la asistencia material proporcionada por la comunidad internacional, cuando esta es necesaria.

V. VINCULACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS Y ACCIÓN INTERNACIONAL HUMANITARIA

28. La experiencia de la década que ahora se conmemora demuestra la vinculación del derecho de los refugiados con los derechos humanos. El derecho de los refugiados es parte de los derechos humanos y debe aplicarse considerando la relación de la parte con el todo. Tal ha sido la práctica bajo la Declaración de Cartagena.

29. El derecho de los refugiados es parte integrante de los derechos humanos, tal como lo señala la Convención de 1951 en su preámbulo. Por lo tanto, su aplicación correcta sólo puede hacerse si se considera en forma integrada.

30. Las situaciones de refugiados resultan generalmente de problemas políticos que hacen que personas o grupos de personas que forman parte de una sociedad se vean obligados a dejar su país por fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas[32], o porque han huido debido a que 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[33]. Si bien el origen de los movimientos de refugiados es

---

32 Convención de 1951, artículo 1, párrafo A,2.
33 Declaración de Cartagena, Tercera Conclusión.

esencialmente de carácter político, la atención a los refugiados en tanto que personas es puramente humanitaria y no agrega ni quita al problema mayor de naturaleza política.

31. En el proceso Cartagena-CIREFCA, el vínculo con los derechos humanos se hace más patente al considerar como refugiados a víctimas de la violencia (Cartagena) así como a otras categorías de personas desarraigadas (*Principios y Criterios*).

32. Con relación a los repatriados y el papel de seguimiento de su situación que la comunidad internacional ha encomendado al ACNUR[34], puede señalarse que la práctica ha definido la actividad de seguimiento, teniendo como punto de referencia los derechos humanos fundamentales. Hay que recalcar que esta tarea se realiza en el marco de una estrecha discusión, coordinación y colaboración con el Estado interesado. Con relación a otras categorías de personas desarraigadas, CIREFCA subrayó la importancia de su trato de acuerdo con los principios de derechos humanos[35].

---

34 En su Conclusión No. 40 (XXXVI) de 1985, titulada "Repatriación voluntaria", el Comité Ejecutivo del ACNUR concluyó que "se debía reconocer que el Alto Comisionado poseía un interés legítimo respecto de las consecuencias del regreso, sobre todo cuando dicho regreso se realizaba como resultado de una amnistía u otra forma de garantía. Se debía considerar que el Alto Comisionado tenía derecho a insistir en su interés legítimo en los resultados de cualquier operación de regreso que promoviera. Debería brindársele, en el marco de consultas a fondo con el Estado interesado, acceso directo y sin obstáculos a las personas que regresaban, a fin de que estuviera en condiciones de vigilar el cumplimiento de las amnistías, las garantías y los compromisos que habían servido de base para el regreso de los refugiados. Debía considerarse que ello era inherente a su mandato" (párrafo L). Hay que señalar que esta función del ACNUR antecede a CIREFCA pero que ésta la recalcó y promovió con entusiasmo.

35 Con relación a las migraciones ilegales por razones de naturaleza esencialmente económica, es útil recordar que la situación de ilegalidad de una persona no cambia en nada su condición de ser humano y que, por lo tanto, en la aplicación de las leyes de migración hay que tener en cuenta sus derechos fundamentales.

33. La preocupación por los derechos humanos es un pilar del sistema de cooperación internacional consagrado por la Carta de la ONU[36]. En el caso específico de refugiados y personas forzadas el desarraigo, se trata de personas que en toda circumstancia tienen derechos inherentes que deben protegerse. También hay que tener presente que los posibles flujos transfronterizos de personas son de suma importancia para el derecho de los refugiados por el concepto de aviso anticipado (*early warning*) y de las medidas para prevenir nuevos flujos de refugiados. Dentro de este contexto, con relación a los refugiados y a otras categorías de personas forzadas al desarraigo, se trata de personas que en toda circunstancia tienen derechos inherentes que deben protegerse.

34. La acción humanitaria busca aliviar los problemas de los refugiados en tanto que seres humanos. Ahora bien, la experiencia demuestra que a través de la labor humanitaria se pueden establecer canales de comunicación entre adversarios políticos, muchas veces necesarios para ir encontrando solución a los problemas humanitarios de los refugiados. A su vez, esa comunicación puede ayudar a la distensión y a disminuir la desconfianza, con el resultado de que puede hacer una contribución aunque modesta a la solución del problema político mayor. Si bien tal resultado es posible, como lo confirma la última década de trabajo en este Continente, el primer objetivo es el humanitario.

35. La preservación del trabajo humanitario exige esfuerzos sinceros por parte de todos los que participan en una situación de refugiados para evitar la politización. Los Estados tienen las

---

36 Firmada en la ciudad de San Francisco el 26 de junio de 1945. Extractos de las disposiciones de la Carta en materia de derechos humanos pueden consultarse en la *Compilación de Documentos Jurídicos Internacionales; Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*. ACNUR, San José, Costa Rica, 1992, pp. 5-12.

obligaciones contraídas por instrumentos como la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, así como las que establece el derecho consuetudinario del ACNUR, estas últimas contenidas en su Estatuto y en las conclusiones del Comité Ejecutivo de su Programa. De acuerdo con la Convención de 1951, por ejemplo, todo refugiado tiene, respecto del país en que se encuentra, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público[37].

VI. SOLUCIONES DURADERAS Y REINTEGRACIÓN

36. En la práctica de la aplicación de la Declaración de Cartagena, aun cuando para algunos observadores el siquiera hablar de soluciones duraderas parecía prematuro y fuera de lugar, se ha visto cómo la búsqueda de dichas soluciones se inició desde el comienzo de la crisis. Las tres soluciones duraderas que se han venido aplicando desde los inicios del sistema de la ONU (la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento) se pusieron de una manera u otra en práctica. Una vez más se comprobó que la mejor solución para la mayoría de los refugiados es la repatriación voluntaria. La integración local, pese a que constituyó solución duradera para un número importante de refugiados, no fue tan practicada como la repatriación voluntaria. El reasentamiento en terceros países fue solución duradera para un escasísimo número de refugiados.

37. Con relación a la repatriación voluntaria, la Declaración de Cartagena ha constituido un laboratorio de nuevos procedimientos destinados a transformarla en solución verdaderamen-

---

37 Artículo 2.

te efectiva y a salvaguardar los principios que la rigen[38]. Otro aspecto particular ha sido el esfuerzo desplegado para crear las condiciones mínimas para el retorno voluntario en condiciones de seguridad y dignidad, en el marco del espacio humanitario previamente considerado. En este sentido cabe mencionar que fue posible el retorno voluntario de refugiados a países de origen donde no había terminado el conflicto que había originado su salida al exilio. Esta es una prueba de cómo la discusión en el espacio humanitario puede lograr soluciones que podían parecer inimaginables antes de iniciar dicha discusión.

38. La integración local conlleva necesariamente el asilo, aunque no es el de naturaleza temporal. Esta solución, pese a que hoy en día abarca a un número inferior a aquél comprendido por la repatriación voluntaria, sigue vigente y no debería pasar a formar parte de los archivos del recuerdo. Es menester evitar situaciones en que todo trato de refugiados se limite al refugio temporal y a la repatriación voluntaria en el afán, por una parte, de dar la impresión de que se cumple con obligaciones internacionales, pero por otra, quitarse de encima el problema lo antes posible y con un costo aparentemente menor. Ultimamente, ha habido una tendencia a considerar a los refugiados como un problema interminable, irresoluble y que sólo causa contrariedades al país que les acoge. El análisis a conciencia de diferentes situaciones de integración demuestra que, si se les brinda la oportunidad, los refugiados hacen aportes importantes a los países que les permiten permanecer en sus territorios.

---

38 Se han reafirmado procedimientos como el uso de comisiones tripartitas y principios como el derecho al retorno. Además, se ha desarrollado un nuevo principio de *responsabilidad compartida*, según el cual todos los participantes (los Estados, el ACNUR, las organizaciones no gubernamentales y los propios refugiados) en un movimiento de repatriación, comparten la responsabilidad de la preparación, ejecución, resultado y seguimiento de todo movimiento de repatriación voluntaria.

39. El reasentamiento en terceros países no ha conocido gran uso en los diez años de la Declaración de Cartagena. Es un procedimiento que en muchas ocasiones significa viajar a países con culturas e idiomas diferentes y que además tiene un costo sumamente elevado. Por lo tanto, por su propia naturaleza, no es una solución tan adecuada como lo pueden ser la repatriación voluntaria y la integración local.

40. Las soluciones duraderas tienen que ser efectivas en el sentido de hacer innecesario un nuevo desarraigo de las personas afectadas. Por lo tanto, es importante considerarlas desde el punto de vista de su durabilidad. Para que la integración local y el reasentamiento en terceros países sean efectivos, las personas deben tener la posibilidad de valerse por sí mismas y de esa manera no constituir una carga para el país de acogida y para la comunidad internacional.

41. Con relación a la repatriación voluntaria, el mero retorno al país no constituye una solución duradera. En Centro y Sur América, la experiencia demuestra que los repatriados necesitan ayuda material para facilitar el proceso de reintegración económica. Además, esta misma experiencia enseña que en ciertas circunstancias necesitan también asistencia jurídica para recuperar el ejercicio efectivo de sus derechos civiles y políticos. También los procedimientos puestos en práctica para realizar la repatriación voluntaria han avanzado considerablemente en los diez años de aplicación de la Declaración de Cartagena.

42. La reintegración como acto seguido de la repatriación voluntaria constituye una manera de poner en práctica el concepto de prevención (hacer innecesario y sin impedir el movimiento de personas hacia el exilio), así como el derecho a permanecer (el derecho de todo individuo a poder permanecer en su país y no verse obligado a abandonarlo).

VII. DESPLAZADOS INTERNOS Y OTRAS CATEGORÍAS DE PERSONAS DESARRAIGADAS

43. Hace diez años, la Declaración de Cartagena expresó "su preocupación por la situación que padecen las personas desplazadas dentro de su propio país", y llamó "la atención de las autoridades nacionales y de los organismos internacionales competentes para que ofrezcan protección y asistencia a estas personas y contribuyan a aliviar la angustiosa situación en la que muchas de ellas se encuentran"[39]. Cartagena fue visionaria en esta materia y en los diez años que han transcurrido desde que se proclamó la Declaración, se ha hecho cada vez más patente que, si se tienen como punto de partida las características de la situación de refugiados que dieron lugar a una nueva definición del término, los motivos que generan la salida al exilio de unos y el desplazamiento interno de otros son esencialmente las mismas.

44. Debe señalarse que los desplazados internos, en la medida en que permanecen en zonas afectadas por conflictos armados, pueden beneficiar de la protección de normas y mecanismos del Derecho Internacional Humanitario. Sin embargo, existe una importante diferencia con relación a los refugiados pues estos al cruzar una frontera, pueden beneficiar de una estructura edificada por las Naciones Unidas para su protección y asistencia, mientras que los desplazados no pueden beneficiar de una estructura semejante.

45. No cabe duda que los desplazados internos están bajo la jurisdicción de su país y que cualquier actividad de la comunidad internacional no busca sustituirse a dicha jurisdicción. Con

---

39 Novena Conclusión.

relación al mandato de agencias internacionales, hay que recordar que se carece de un mandato específico. Ahora bien, los desplazados son un problema apremiante en distintos países de la región y para el cual gobiernos e individuos han solicitado la colaboración de la comunidad internacional.

46. Del breve análisis de los derechos humanos en la Carta de la ONU que se hace en el párrafo 30 de este documento, no puede concluirse que los desplazados internos no son del interés de la organización mundial. Son seres humanos, con graves dificultades de asistencia y, en ciertos casos, también con problemas de tipo jurídico al no ejercer de hecho, y no simplemente de derecho, los derechos civiles y políticos que ejercen el resto de sus conciudadanos. Además, desde el punto de vista de las causas que generan el desplazamiento interno y la salida al exilio de refugiados, los desplazados internos podrían convertirse en refugiados si cruzan una frontera. Finalmente, la experiencia enseña que es sumamente difícil para aquellos Estados que han conocido conflictos internos, llegar a encontrar y consolidar la paz si perduran grupos de personas desarraigadas.

47. En vista de lo anterior y de la experiencia adquirida, hay que reconocer que la comunidad internacional ha tomado conciencia de los desplazados internos. En el caso específico del ACNUR, por ejemplo, cada día se ha hecho más evidente que no es posible proporcionar ayuda sólo a los repatriados e ignorar la difícil situación de personas desplazadas que se encuentran en zonas vecinas o aledañas a los lugares de retorno. Esta realidad ha llevado a la sana decisión de proporcionar asistencia a todas las poblaciones contiguas a los sitios de retorno, sean éstas desplazadas o personas que nunca fueron desarraigadas, pero que también tienen necesidades humanitarias apremiantes. Por lo tanto, el ACNUR participa de hecho en la ayuda material y jurídica a los desplazados internos cuando éstos tienen un vínculo directo con poblaciones que son de su competencia.

48. La situación de desplazados internos sin vínculo directo con poblaciones de la competencia del ACNUR parece diferente a primera vista. Sin embargo, hay que recordar el aspecto puramente humanitario desde la óptica de los derechos consignados en la Carta de la ONU, la necesidad de encontrar solución a los problemas del desarraigo para poder afianzar y concluir todo proceso de paz en situaciones de conflicto civil interno, y el interés para agencias como el ACNUR de mantenerse informadas de toda situación de desplazados internos porque, de cruzar una frontera, podrían convertirse en refugiados.

49. En esta región, se ha avanzado muchísimo con relación a los refugiados y repatriados. El sistema no será perfecto pero hay sinceros esfuerzos para mejorarlo. La situación de los desplazados internos es distinta pues no existe una estructura internacional para asistirles y, al analizar la situación de las distintas regiones de este Continente, rápidamente se concluye que no es solamente uno de los grandes problemas vigentes sino también un problema que pareciera estar en aumento[40].

50. La comunidad internacional está llevando a cabo dos esfuerzos encomiables en favor de los desplazados internos que deben destacarse: los realizados por el Secretario General de la ONU, a través de su representante en esta materia, y la Consulta Permanente sobre Desplazados Internos en las Américas (CPDIA). Ambos esfuerzos, el primero a nivel mundial y el

---

40 Para el caso particular de América Central, esta situación fue reconocida por muchos de los participantes en el evento de clausura del proceso CIREFCA, celebrado en la Ciudad de México los días 28 y 29 de junio de 1994. La preocupación se ve reflejada en el compromiso 9 de la "Declaración de Compromisos en favor de las poblaciones afectadas tanto por el desarraigo como por los conflictos y la extrema pobreza, en el marco de la consolidación de la paz en Centroamérica", adoptada por consenso durante dicha reunión. Documento CIREFCA/CS/94/4 del 29 de junio de 1994.

segundo a nivel regional, buscan la manera de entender mejor el problema del desplazamiento interno y de sugerir posibles soluciones. El caso de la CPDIA es interesante pues es un esfuerzo en el que participan distintas agencias de la ONU, del Sistema Interamericano, organizaciones no gubernamentales internacionales y expertos independientes[41]. Hay que reconocer que éste no sólo es un esfuerzo de varias agencias de la ONU sino también intersistema (ONU-Sistema Interamericano), y que parece ser la forma más propicia de abordar este problema, cuyas dimensiones sin duda sobrepasan la capacidad de una sola agencia y de un solo sistema[42].

51. Todo esfuerzo dirigido a buscar la forma de asistir a los desplazados internos y al proceso de búsqueda de soluciones es encomiable. Ahora bien, es indispensable coordinar los distintos esfuerzos y, sobre todo, establecer principios jurídicos generales y métodos de trabajo para la acción de la comunidad internacional. En el caso particular de esta región, podría pensarse en un esfuerzo regional para sugerir el conjunto de principios jurídicos generales que sirvan de guía de acción en los países afectados[43], y que constituiría un gran aporte a los esfuerzos ya iniciados por el Representante del Secretario General y la Consulta Permanente.

---

41 Los participantes en la CPDIA incluyen al ACNUR, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) que también funge como Secretaría de la Consulta, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), dos ONGs internacionales (a saber, el Consejo Mundial de Iglesias y el *Refugee Policy Group*), y a título de observador, el Comité Internacional de la Cruz Roja.

42 Esta es una de las conclusiones del Representante del Secretario General de la ONU en el informe que presentó al 49° Período de Sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, documento E/CN.4/1993/35 del 21 de enero de 1993, p. 66, párrafo 274.

43 En su informe a la 50a Sesión de la Comisión de Derechos Humanos de la

52. En cualquier caso de acción internacional en favor de los desplazados internos, deben hacerse esfuerzos para preservar la institución del asilo. Puede existir un riesgo en dicha acción pues podría utilizarse como excusa para informar a las personas que piden asilo que su solicitud ha sido declarada sin lugar debido a la acción internacional en su país de origen. En cuanto a la solución al problema de desplazados internos, ésta pasa necesariamente por la recuperación efectiva del goce del ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y económicos, sociales y culturales. Parte de la solución reside también en brindarles la oportunidad de regresar a su sitio de origen, si tal es su deseo, o de permanecer en el sitio en que se encuentran. También parece recomendable y útil aplicar por analogía el principio de no devolución, que en este caso consistiría en no devolver a un desplazado interno a su sitio de origen si su vida, seguridad o libertad pueden correr peligro.

53. Una de las principales categorías de personas desarraigadas en este Continente la constituyen los migrantes económicos; y entre éstos los que representan los números más importantes y los principales problemas de tipo legal e incluso político, son los ilegales. No cabe duda que los migrantes económicos ilegales no son competencia del sistema que la ONU ha edificado para ayudar a los refugiados. Sin embargo, es un problema de actualidad que afecta a muchos países de distintas subregiones de este Continente y que tiene características de tipo legal, político y económico y que no va a desaparecer simplemente porque se decide ignorarlo.

ONU, el Representante del Secretario General para Desplazados Internos consideró que una de las tareas pendientes es la evaluación de la actual situación con respecto al derecho internacional positivo y determinar hasta qué punto proporciona una adecuada protección a los desplazados internos. Documento E/CN.4/1994/44 del 11 de enero de 1994, p. 5, párrafo 19.

54. En términos de definición y teoría, es fácil marcar la frontera entre refugiados y migrantes ilegales. En la práctica, es sumamente difícil y contribuye a crear confusión en el sistema que se ha construido para ayudar a los refugiados, pues muchas veces los migrantes son oriundos de países que tienen problemas políticos y que pueden dar origen a la salida de refugiados, y también porque en muchas ocasiones, los migrantes ilegales deciden utilizar la institución del asilo, o por lo menos tratar de hacerlo, para encontrar solución a sus problemas legales. Este tipo de uso del sistema de la ONU en favor de refugiados ha generado la presentación de numerosas solicitudes de asilo totalmente infundadas[44]. Esas altas cifras están motivando a ciertos países a ser sumamente restrictivos en la aplicación de los instrumentos en favor de refugiados, actitud que puede afectar negativamente a genuinos refugiados.

55. No es fácil encontrar solución a esta situación, y a través de ella concentrarse exclusivamente en los refugiados. En todo caso lo mínimo que habría que hacer es desplegar esfuerzos para preservar la institución del asilo y evitar que se haga tan restrictiva que ya no tenga aplicación práctica. La solución al problema de la migración irregular pareciera encontrarse en el desarrollo económico real y sostenido y en la lucha contra la exclusión social.

56. En todo caso resulta claro que, cualquiera sea la causa que motiva a una persona a migrar, ésta conserva intactos sus derechos humanos fundamentales, los mismos que deben ser respetados en todo momento. Es responsabilidad de los gobier-

---

44 Véase la Conclusión No. 30 (XXXIV) de 1983 del Comité Ejecutivo del ACNUR, titulada "El problema de las solicitudes de asilo o de la condición de refugiado manifiestamente infundadas o abusivas".

nos de los países en donde se encuentran tales migrantes garantizar tales derechos. Por su parte, el gobierno nacional del migrante tiene la responsabilidad de brindar las condiciones que le permitan a éste el libre ejercicio de retornar a su país.

VIII. PREVENCIÓN Y PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN

57. La prevención entendida en el sentido de hacer innecesario el desarraigo de personas es un principio sumamente importante para las personas y para los Estados, pues significa que se consolida la paz y la reconciliación de las sociedades, y mejora el bienestar y la seguridad de las personas.

58. Con relación a la prevención es importante señalar que se trata, como se dijo en el párrafo anterior, de hacer innecesario el desarraigo y no impedirlo o evitarlo, pues esto afectaría negativamente a los personas y a la institución del asilo. Es vital que toda medida de prevención no afecte negativamente la institución del asilo.

59. También es importante señalar que conceptualmente la prevención puede intervenir en dos momentos diferentes, a saber, para evitar una posible crisis de refugiados y de desarraigo, o para consolidar las soluciones duraderas después de una crisis semejante y así hacer innecesario un nuevo desarraigo. La experiencia en la región se ha relacionado con la segunda variante de la prevención, es decir, en términos de una buena consolidación de soluciones duraderas para que en el futuro no se repita el trauma del desarraigo.

60. La promoción y difusión siguen constituyendo una de las mejores medidas de protección o inclusive de prevención. Pero son medidas que requieren paciencia puesto que sus resultados no son inmediatos.

61. Sólo el conocimiento del problema de los refugiados y de otras poblaciones desarraigadas logra verdaderamente mejorar su protección. El objetivo que se logra a través de la promoción y difusión es el conocimiento de los principios y procedimientos del derecho de los refugiados y, en consecuencia, la manera jurídica y apolítica de enfocar todo problema de refugiados.

62 Ningún acuerdo o procedimiento tiene vida práctica si no supera el ámbito de los iniciados. En esta región, que ha vivido difíciles situaciones de refugiados a las que se ha encontrado solución, la promoción y difusión ayudan a consolidarlas y a través de esa consolidación evitan nuevos flujos de refugiados, logrando así el efectivo ejercicio del derecho de permanencia.

IX. CONSIDERACIONES FINALES

63 El futuro, por su propia naturaleza es incierto. Sin embargo, los seres humanos pueden, gracias a su capacidad de razonamiento y por tener memoria de su propia historia, adoptar medidas para afrontar mejor esa incertidumbre. La experiencia con la Declaración de Cartagena es prueba tangible de lo que se puede lograr si se cuenta con procedimientos uniformes que garantizan estrecha coordinación de todas las partes, y no cabe duda que, cualquiera que sea su futuro, ha marcado un hito histórico en la región. Con los años ha adquirido fuerza moral y su utilidad ha sido ampliamente reconocida a través de pronunciamientos de apoyo por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Parlamento Andino, el Parlamento Europeo y el

Comité Ejecutivo del ACNUR[45]. Además, algunos Estados han incorporado su definición en leyes o en la práctica relativa a los refugiados[46].

64. No hay que ver Cartagena como una camisa de fuerza para los Estados y que por ello hay que evitarla, e incluso tratar de consignarla al archivo de los recuerdos como algo puramente coyuntural. Por lo contrario, el momento parece propicio para pasar mucha de su experiencia a una fase estructural que permita armonizar procedimientos para hacer frente a toda situación de refugiados.

65. Con base en la experiencia de este Continente, no sólo a partir de la Declaración de Cartagena sino también en base a su generosa tradición de asilo de más de un siglo, la situación actual permitiría adoptar procedimientos que hagan innecesaria la improvisación en materia de refugiados y personas desarraigadas, y a través de ellos afrontar cualquier coyuntura de manera clara y estructurada, recordando que cuando hay voluntad no se necesitan tratados formales. En este sentido, se sugiere como medidas para ese futuro las siguientes:

a) Instar a los Estados que todavía no lo han hecho a ratificar los instrumentos internacionales relativos a los refugiados.

---

45 Resoluciones 42/110 de la ONU y AG/Res. 891 (XVII-87) de la OEA; Informe Anual de la CIDH de 1985-85 (OEA/Ser. L/V/II. 66, doc. 10, rev. 1; Decisión No. 173/VI del 16 de marzo de 1987 del Parlamento Andino; Informe sobre el Flujo de Migraciones concerniente a América Latina, Consejo de Europa, A/Doc. 5718.R; y Conclusión No. 37 (XXXVI) del Comité Ejecutivo del ACNUR.

46 Ecuador y México han incluido la definición de Cartagena en sus respectivas legislaciones internas, mientras que Belice incluyó la definición de la Convención de la OUA.

b) Recomendar a los Estados que han ratificado los instrumentos internacionales relativos a los refugiados, pero que no han promulgado legislación nacional para la aplicación de sus disposiciones, que lo hagan lo antes posible.

c) Continuar el esfuerzo para adaptar el sistema de la ONU a la realidad específica del Continente y, para ello, armonizar procedimientos usando como guía y lineamiento los principios de la Declaración de Cartagena y la enseñanza de la experiencia práctica de CIREFCA.

d) Sugerir que con relación a la crisis de refugiados y otras categorías de personas desarraigados de los años ochenta, ya superada pero con problemas vigentes que afectan a un número importante de personas, se adopten las medidas necesarias para lograr la integración de derecho y de hecho de dichas personas y, de esa manera, poder dar por concluida dicha crisis.

e) Sugerir un conjunto de principios y procedimientos para la labor de la comunidad internacional en favor de desplazados al interior de sus propios países, pendiente y apremiante problema de desarraigo en la región.

f) Recalcar la durabilidad de las soluciones duraderas (repatriación voluntaria e integración local) haciendo el enlace con los planes de desarrollo de los Estados y con los mecanismos de protección de los derechos humanos.

g) Adoptar medidas concretas para lograr una debida coordinación para hacer efectiva la prevención y la promoción y difusión de los derechos de los refugiados y de los derechos de poblaciones desarraigadas.

Ir a Contenido

III. PONENCIAS

Derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: Aproximaciones y convergencias

PONENTE: Antonio Augusto Cançado Trindade
COMENTARISTA: Reynaldo Galindo Pohl

Ir a Contenido

Derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: Aproximaciones y convergencias

Antonio Augusto Cançado Trindade

Introducción

Las vertientes de protección internacional de la persona humana: De la compartimentalización a la interacción

Una revisión crítica de la doctrina clásica revela que ésta padeció de una visión compartimentalizada de las tres grandes vertientes de protección internacional de la persona humana –derechos humanos, derecho de los refugiados, derecho humanitario–, en gran parte debido a un énfasis exagerado en los *orígenes históricos distintos* de las tres ramas (en el caso del derecho internacional de los refugiados, para restablecer los derechos humanos mínimos de los individuos al salir de sus países de origen, y en el caso del derecho internacional humanitario, para proteger las víctimas de los conflictos armados). Las convergencias de aquellas tres vertientes que hoy se manifiestan –a nuestro modo de ver, de forma inequívoca– ciertamente no equivalen a una uniformidad total en los planos tanto sustantivo como procesal; de otro modo, ya no cabría hablar de vertientes o ramas de protección internacional de la persona humana.

Una corriente doctrinaria más reciente admite la interacción normativa acompañada de una diferencia en los medios de implementación, supervisión o control en determinadas circunstancias, pero sin dejar de señalar con esto la *complementariedad* entre las tres vertientes[1]. Tal vez la más notoria distinción resida en el ámbito *personal* de aplicación –la *legitimatio ad causam*– por cuanto el derecho internacional de los derechos humanos ha reconocido el derecho de petición individual (titularidad de los individuos), que no encuentra paralelo en el derecho internacional humanitario ni en el derecho internacional de los refugiados. Sin embargo, esto no excluye la posibilidad, ya concretada en la práctica, de la *aplicación simultánea* de las tres vertientes de protección, o de dos de ellas, precisamente porque son esencialmente complementarias. Y, aún más, se dejan guiar por una identidad de propósito básico: la protección de la persona humana en todas y cualesquiera circunstancias. La práctica internacional se encuentra repleta de casos de operación simultánea o concomitante de órganos que pertenecen a los tres sistemas de protección[2].

En el plano sustantivo o normativo, la interacción es manifiesta. Se pueden recordar varios ejemplos. El famoso artículo 3 común a las cuatro Convenciones de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario, v. gr., recoge derechos humanos básicos (incisos (a) hasta (d)), aplicables en tiempos tanto

---

1 H. Gros Espiell, "Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Refugiados", in *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet* (ed. Christophe Swinarski), Genève/La Haya, CICR/Nijhoff, 1984, pp. 706 y 711; César Sepúlveda, *Derecho Internacional y Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pp. 98-99; Christophe Swinarski, *Principales Nociones e Institutos del Derecho Internacional Humanitario como Sistema Internacional de Protección de la Persona Humana*, San José de Costa Rica, IIDH, 1990, pp. 83-88.

2 Cf. A.A. Cançado Trindade, "Co-existence and Co-ordination ...", *op. cit. infra* n. (29), pp. 1-435; C. Sepúlveda, *op. cit. supra* n. (1), pp. 105-107 y 101-102.

de conflictos armados como de paz. Del mismo modo, determinadas garantías fundamentales de la persona humana se encuentran consagradas en los dos Protocolos Adicionales de 1977 a las Convenciones de Ginebra (Protocolo I, artículo 75, y Protocolo II, artículos 4-6). Esta notable convergencia no es mera casualidad, pues los instrumentos internacionales de derechos humanos ejercieron influencia en el proceso de elaboración de los dos Protocolos Adicionales de 1977[3]. A esto se debe agregar las normas relativas a los *derechos inderogables* (v. gr., Pacto de Derechos Civiles y Políticos, artículo 4(2); Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 27; Convención Europea de Derechos Humanos, artículo 15(2); cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 sobre Derecho Internacional Humanitario, artículo común 3), aplicables concomitantemente y con contenido análogo a las normas humanitarias, y en situaciones muy similares[4].

En la misma línea de pensamiento, es hoy ampliamente reconocida la interrelación entre el problema de los refugiados a partir de sus causas principales (las violaciones de derechos humanos) y, en etapas sucesivas, los derechos humanos: así, deben estos últimos respetarse antes del proceso de solicitud de asilo o refugio durante el mismo y después de él (en la fase final de las soluciones duraderas). Los derechos humanos deben aquí ser tomados en su totalidad (inclusive los derechos económicos, sociales y culturales). No hay cómo negar que la pobreza se encuentra en la base de muchas de las corrientes de refugiados. Dada la interrelación arriba señalada, en nada sorprende que muchos de los derechos humanos universalmente consagrados

---

3 Cf. Y. Sandoz, Ch. Swinarski y B. Zimmermann (eds.), *Commentary on the Additional Protocols of 1977 to the Geneva Conventions of 1949*, Geneva/The Hague, ICRC/Nijhoff, 1987, pár. 4360-4418.

4 Christophe Swinarski, *Principales Nociones e Institutos...*, *op. cit. supra* n. (1), pp. 86-87; C. Sepúlveda, *op. cit. supra* n. (1), pp. 105-106.

se apliquen directamente a los refugiados (v. gr., Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 9 y 13-15; Pacto de Derechos Civiles y Políticos, artículo 12)[5]. Del mismo modo, preceptos del derecho de los refugiados se aplican también en el dominio de los derechos humanos, como es el caso del *principio de no devolución*[6] (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, artículo 33; Convención de Naciones Unidas contra la Tortura, artículo 3; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 22 (8) y (9)).

Es incuestionable que hay aquí un propósito común, el de la salvaguardia del ser humano. La Convención sobre Derechos del Niño de 1989, por ejemplo, da pertinente testimonio de esta identidad de propósito, al disponer, *inter alia*, sobre la prestación de protección y asistencia humanitaria adecuada a los niños refugiados (artículo 22)[7]. En realidad, la propia evolución histórica –no hay cómo negarlo– de las distintas vertientes de protección internacional de la persona humana revela, a través de los años, diversos puntos de contacto entre ellas[8]. Las convergencias no se limitan al plano sustantivo o normativo, sino se extienden también al plano operativo. La actuación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en la actualidad se enmarca en un contexto nítidamente de derechos humanos. Y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), a su vez, durante las dos últimas décadas, ha extendido su actividad protectora mucho más allá de lo dispuesto en las Convenciones de Ginebra de 1949: basado en principios

---

5 Naciones Unidas/Centro de Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos y los Refugiados*, Ginebra, ONU, 1994, pp. 3, 11-14 y 20-21.

6 *Ibid.*, p. 14.

7 *Ibid.*, pp. 20 y 12.

8 Cf. Jaime Ruiz de Santiago, "El Derecho Internacional de los Refugiados en su Relación con los Derechos Humanos y en su Evolución Histórica", in *Derecho Internacional de los Refugiados* (ed. Jeannette Irigoin), Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales/Universidad de Chile, 1993, pp. 31-87.

humanitarios, el CICR ha asistido a detenidos o prisioneros políticos, "incluso cuando no están encarcelados como consecuencia de un conflicto armado, sino como resultado de una represión política", ultrapasando de este modo las disposiciones tradicionales del ámbito material y personal del derecho internacional humanitario convencional[9].

Las convergencias anteriormente señaladas también se verifican entre el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario. En efecto, a lo largo de toda su historia, el CICR, al dedicarse a la protección y asistencia de víctimas de conflictos armados, también se ocupó de refugiados y personas desplazadas. A partir de la creación del ACNUR, pasó el CICR a ejercer un papel complementario al de aquel; de hecho, ha prestado su apoyo al ACNUR desde sus primeros años, y tal cooperación se ha intensificado con el pasar del tiempo en relación con nuevas y sucesivas crisis en diferentes partes del mundo. En realidad, diversas cláusulas de las Convenciones de Ginebra y sus Protocolos Adicionales tratan específicamente de refugiados (v. gr., Convención IV, artículos 44 y 70(2), y Protocolo I, artículo 73), o a ellos se relacionan indirectamente (Convención IV, artículos 25-26, 45 y 49, y Protocolo I, artículo 33, y Protocolo II, artículo 17)[10]. Además, diversas resoluciones adoptadas por sucesivas Conferencias Internacionales de la Cruz Roja han dispuesto sobre la asistencia a refugiados y desplazados[11].

---

9 H. Gros Espiell, *op. cit. supra* n. (1), p. 707.

10 F. Bory, "The Red Cross and Refugees", in *Aspects of the Red Cross and Red Crescent*, Geneva, ICRC, [1988], pp. 1, 4-6 y 10.

11 Empezando por una resolución adoptada por la X Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Ginebra, 1921), seguida por la resolución XXXI de la XVII Conferencia (Estocolmo, 1948); resolución de la XVIII Conferencia (Toronto, 1952); resolución XXI de la XXIV Conferencia (Manila, 1981), que incluye directrices tituladas "Asistencia Internacional de la Cruz Roja a los Refugiados"; resoluciones XVII, XIII, XV y XVI de la XXV Conferencia (Ginebra, 1986); in *ibid.*, pp. 12-13 y 19-20.

Ni el derecho internacional humanitario, ni el derecho internacional de los refugiados excluyen la aplicación concomitante de las normas básicas del derecho internacional de los derechos humanos. Las aproximaciones y convergencias entre estas tres vertientes amplían y fortalecen las vías de protección de la persona humana. En la reciente II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, junio de 1993), tanto el ACNUR como el CICR buscaron, y lograron, que la Conferencia considerase los vínculos entre las tres vertientes de protección, con miras a promover una mayor conciencia de la materia en beneficio de los que necesitan de protección. El hecho de que la Conferencia Mundial reconociera la legitimidad de la preocupación de toda la comunidad internacional con respecto a la observancia de los derechos humanos en todo momento y en todas partes constituye un paso decisivo hacia la consagración de obligaciones *erga omnes* en materia de derechos humanos.

Estos últimos se imponen y obligan a los Estados y, en igual medida, a los organismos internacionales, a los grupos particulares y a las entidades detenedoras del poder económico, particularmente aquellas cuyas decisiones repercuten en el cotidiano de la vida de millones de seres humanos. La emergencia de las obligaciones *erga omnes* en relación con los derechos humanos, además, desmistifica uno de los cánones de la doctrina clásica, según el cual el derecho internacional de los derechos humanosobligaba sólo a los Estados, mientras que el derecho internacional humanitario extendía sus obligaciones en determinadas circunstancias también a los particulares (v. gr., grupos armados, guerrilleros, entre otros). Esto ya no es cierto; afortunadamente, ya superamos la visión compartimentalizada del pasado y hoy constatamos las aproximaciones o convergencias entre las tres grandes vertientes de protección internacional de la persona humana. Hemos pasado de la compartimentalización a la interacción, en beneficio de los seres humanos protegidos.

Con estas consideraciones generales en mente, pasemos al examen de los desarrollos recientes en el campo de las interrelaciones entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados.

PARTE I

DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS Y DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

I. Aproximaciones o convergencias entre el derecho internacional de los refugiados y la protección internacional de los derechos humanos

1. *Aportaciones del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR*

Algunos elementos para el examen de las vinculaciones entre la vigencia de los derechos humanos y el derecho de los refugiados se encuentran en ciertas "Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados", aprobadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR. Así, las conclusiones nos. 3 (1977), 11 (1978), 25 (1982), 36 (1985), 41 (1986) y 55 (1989) expresan su preocupación por las violaciones de los derechos humanos de los refugiados[12]. Es posible que el fenómeno contemporáneo de desplazamientos masivos, de personas que buscan refugio en situaciones de afluencia en gran escala, haya contribuido a evidenciar tales vinculaciones entre el derecho de

---

12 ACNUR, *Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados, Aprobadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR*, Ginebra, 1990, pp. 11, 21, 61, 84, 97 y 134.

los refugiados y los derechos humanos. Así, la conclusión no. 22 (1981), al detenerse en este fenómeno, enfatizó la necesidad de reafirmar las normas mínimas básicas relativas al trato de las personas admitidas temporalmente y en espera de una solución duradera en estas situaciones de búsqueda de refugio en gran escala. Las normas mínimas básicas indicadas por la conclusión no. 22 son propias del dominio de los derechos humanos, como, por ejemplo, el acceso a la justicia, el principio de la no discriminación, la vigencia de los "derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente, en particular los enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos"[13].

Sin embargo, fue la conclusión no. 50 (1988) la que categóricamente señaló "la relación directa existente entre la observancia de las normas de derechos humanos, los movimientos de refugiados y los problemas de la protección"[14]. Entre los problemas de derechos humanos involucrados, la referida conclusión mencionó, v. gr., la necesidad de proteger a los refugiados contra toda forma de detención arbitraria y de violencia, la necesidad de fomentar los derechos económicos y sociales básicos (inclusive el empleo remunerado) para alcanzar la seguridad y autosuficiencia familiares de los refugiados, la necesidad de proteger los derechos básicos de los apátridas y eliminar las causas de la apatridia (dada la estrecha relación entre los problemas de los apátridas y los de los refugiados)[15]. Posteriormente, la conclusión no. 56 (1989) insistió en un enfoque de los problemas de los refugiados teniendo en cuenta los "principios de derechos humanos"[16].

---

13 Conclusión no. 22 (1981), parte B, párrafo 2 (b), (e) y (f), y parte A, párrafo 1.
14 Conclusión no. 50 (1988), ítem (b).
15 *Ibid.*, items (i), (j) y (l).
16 Conclusión no. 56 (1989), ítem (b) (vi).

2. *La nueva estrategia del ACNUR*

La nueva estrategia del ACNUR, que abarca, además de la *protección*, también la *prevención* y la *solución* (duradera o permanente), contribuye a revelar que el respeto a los derechos humanos constituye el mejor medio de prevención de los problemas de refugiados. La visión tradicional concentraba la atención casi exclusivamente en la etapa intermedia de *protección* (refugio); fueron las necesidades de protección las que llevaron el ACNUR, en los últimos años, a ampliar su enfoque de modo que comprendiera también la etapa "previa" de *prevención* y la etapa "posterior" de *solución* duradera (repatriación voluntaria, integración local, reasentamiento). Como eje central del mandato del ACNUR permanece, naturalmente, la *protección* (en los países de refugio): aquí, el otorgamiento del asilo y la fiel observancia del principio de no devolución permanecen como pilares básicos del derecho internacional de los refugiados (completados por las reglas mínimas para el tratamiento de los refugiados y los campamentos y asentamientos de refugiados). La vigencia de los derechos humanos en esta etapa de protección es de fundamental importancia para que sean respetados los derechos de los refugiados.

Siempre a la luz de las necesidades de protección, la dimensión de los derechos humanos tiene igual incidencia en las etapas "anterior" de *prevención* y "posterior" de *solución* duradera. Los derechos humanos cobran importancia en la etapa "previa" precisamente para asegurar que se consiga el refugio. La pre*vención* comprende distintos elementos, comenzando por la necesaria previsión de situaciones que puedan generar flujos de refugiados. El paso siguiente es lo que hoy se conoce como alerta anticipada o inmediata (*early warning*). Diversos problemas no resueltos, de orden distinto (político, étnico, religioso, de nacionalidad), se desencadenan en conflictos armados que generan

éxodos y flujos masivos de refugiados; indicios o síntomas significativos del riesgo de movimientos forzados de personas se encuentran en la constatación, por ejemplo, de casos de violaciones de los derechos humanos, o de surgimiento de apátridas en número creciente, o de discriminación o violencia sistemática contra determinados grupos (v. gr., nacionales, étnicos, religiosos). Otros elementos de la dimensión preventiva son las estrategias de respuesta pronta e inmediata, a partir de una visión integrada de los derechos humanos. Indicaciones pertinentes en este sentido pueden ser encontradas en iniciativas recientes (de Naciones Unidas)[17] en el campo del mantenimiento y construcción de la paz y de la asistencia humanitaria (v. gr., Iraq, ex-Yugoslavia).

Los derechos humanos asumen igual importancia en la etapa "posterior" de solución duradera, la cual también requiere atención a la situación global de los derechos humanos en el país de origen. Con la falta de vigencia de estos en el momento de la repatriación o retorno de los refugiados al país de origen, se crean condiciones para nuevos éxodos y flujos de refugiados, los cuales vuelven a salir de su país de origen en un círculo vicioso.

---

17 La propia *Agenda para la Paz* (1992) del Secretario General de las Naciones Unidas, al elaborar sobre la diplomacia preventiva, prevé un sistema de alerta anticipada para casos de amenazas a la paz. La célebre resolución 688 (1991) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, al crear el precedente de autorizar la acción humanitaria, inclusive el acceso inmediato de organismos humanitarios a personas desplazadas en Iraq, establece un claro vínculo entre los derechos humanos y la paz y seguridad internacionales. Cf. sobre esta iniciativa, v. gr., UNHCR, *The State of the World's Refugees - The Challenge of Protection*, New York, Penguin Books, 1993, pp. 74 y 141. Además, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en virtud de su resolución del 5 de marzo de 1991 sobre la protección de los derechos humanos de los desplazados internos, asume la facultad de definir las causas y las consecuencias del desplazamiento interno y de formular recomendaciones para acción internacional; cf. Refugee Policy Group, *Human Rights Protection for Internally Displaced Persons*, Washington/Geneva, RPG, 1991, p. 29.

De este modo, en esta concepción ampliada de protección, los derechos humanos se hacen presentes, necesaria e invariablemente, en las tres etapas, es decir, las de prevención, de refugio y de la solución duradera.

Era de preverse la ampliación de la concepción de la protección para abarcar estas distintas etapas, pues dicha ampliación corresponde a la expansión de la propia definición de refugiado. Las necesidades de protección llevaron a la superación de la definición estricta de la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados (1951) y del Estatuto del ACNUR. Como se sabe, la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) que Rige los Aspectos Específicos de los Problemas de Refugiados en Africa (1969) agrega a las condiciones que definen un refugiado el elemento de las "violaciones masivas de derechos humanos", mientras que la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984) va aún más allá, al extender protección a víctimas de "violencia generalizada", "conflictos internos" y "violaciones masivas de derechos humanos"[18]. El fenómeno contemporáneo de éxodos y flujos masivos de personas realzó las necesidades apremiantes de protección y asistencia humanitaria, estimulando una mayor aproximación entre los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario. Esta aproximación, a su vez, contribuyó a ampliar la concepción de la protección debida a las víctimas.

En esta línea de evolución, se viene pasando gradualmente de un criterio *subjetivo* de calificación de los individuos, según las razones que les habrían llevado a abandonar sus hogares, a un criterio *objetivo* centrado más bien en las necesidades de

---

18 Sobre esta evolución, cf. E. Arboleda, "Refugee Definition in Africa and Latin America: The Lessons of Pragmatism", 3 *International Journal of Refugee Law* (1991), pp. 189, 204-205 y 193-196.

protección. El ACNUR parece hoy dispuesto a aplicar este nuevo criterio[19]. Las calificaciones individuales de "persecución" se mostraron anacrónicas e impracticables ante el fenómeno de los movimientos en masa de personas, situados en un contexto más amplio de derechos humanos. La atención pasa a dirigirse a la elaboración y desarrollo del concepto de responsabilidad del Estado de remediar las propias causas que llevan a flujos masivos de personas[20]. Además de esto, la prevalencia del criterio *objetivo* arriba señalado trae como consecuencia –que hay que aceptar– la extensión de la protección que se brinda a los refugiados hacia las personas con iguales –o mayores– necesidades de protección, como los desplazados internos. Esto presenta la ventaja de ampliar el ámbito de protección *ratione personae*, sin recaer en la polémica sobre si el ACNUR tiene o no competencia para extender la protección de los refugiados a los desplazados internos.

A partir del momento en que se adopta el criterio objetivo (*supra*), la base de acción del ACNUR se encuentra en las distintas necesidades de protección de las personas, inclusive los desplazados internos, a la luz de los derechos humanos. Dichas necesidades pasan a ocupar una posición central en el mandato del ACNUR, prevaleciendo siempre e inspirando las consideraciones humanitarias. La amplia dimensión de los actuales movimientos masivos de refugiados y desplazados internos explica la gran preocupación que hoy existe por asegurar las medidas preventivas y las soluciones duraderas, bajo una óptica de los derechos humanos y teniendo en cuenta las causas políticas y socioeconómicas de tales movimientos[21]. Reconociendo

---

19 Cf. UNHCR, *The State of the World's Refugees...*, *op. cit. supra* n. (8), p. 28.

20 UNHCR, *Draft Report of the Working Group on Solutions and Protection to the XLII Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme*, doc. EXCOM/WGSP/15, de 24.07.1991, p. 27 (mecanografiado, circulación interna).

21 UNHCR, *Report of the UNHCR Working Group on International Protection*, Ginebra, 06.07.1992, pp. 36, 25, 27-28 y 43, y cf. pp. IV, IX y 3-9.

que las necesidades de protección se sitúan "en el núcleo mismo" de su mandato y en la base de su competencia, el ACNUR ya admite, tal como lo señaló expresamente en una *Nota* de 1992 presentada a la Asamblea de Naciones Unidas por conducto del Consejo Económico y Social (ECOSOC), "ofrecer su experiencia humanitaria" a las personas que "han sido desplazadas en su propio país por motivos similares a los de los refugiados", "en respuesta a solicitudes del Secretario General o de la Asamblea General"[22]. Tal vez haya llegado el día de extender esta acción humanitaria *ex officio, sponte sua*, lo que sería un paso adelante por parte del ACNUR.

La acción humanitaria, en respuesta a violaciones masivas de los derechos humanos (v. gr., de los refugiados y desplazados internos), se encuentra ligada al mantenimiento y la construcción de la paz, como hoy lo reconoce el propio Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (v. gr., Iraq, ex-Yugoslavia, Somalia). También se encuentra dinámicamente ligada al mejoramiento de condiciones de vida y al desarrollo (v. gr., en los países de origen). Aquí se hace presente la visión integral y la indivisibilidad de los derechos humanos. En fin, otra implicación de la concepción ampliada de protección (*supra*), que no puede pasar desapercibida o minimizada, radica en la necesidad de dedicar mayor atención al alcance del *derecho de permanecer* con seguridad en el propio hogar (de no ser forzado al exilio) y del *derecho de retornar* con seguridad al hogar.

El ACNUR se ha mostrado últimamente atento a esta necesidad. Así, en una ponencia en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en marzo de 1993, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados (Sra. Sadako Ogata) observó que "el derecho de permanecer está implícito en el derecho de salir del propio país y de retornar a él. En su forma más simple se podría decir que incluye el derecho a la libertad

22 ONU, *Nota sobre Protección Internacional* (presentada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), doc. A/AC. 96/799, de 25.08.1992, p. 6.

de movimiento y residencia dentro del propio país. Es inherente al artículo 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que nadie será sometido a exilio arbitrario. Está vinculado también a otros derechos humanos fundamentales porque, cuando las personas son forzadas a abandonar sus hogares, toda una serie de otros derechos es amenazada, inclusive el derecho a la vida, libertad y seguridad de la persona, la no discriminación, el derecho a no ser sometido a tortura o trato degradante, el derecho a la privacidad y a la vida familiar"[23]. El derecho a no ser forzado al exilio "implica el deber concomitante del Estado de proteger las personas contra el desplazamiento bajo coerción"[24]; el objetivo fundamental del ACNUR, en las palabras de la Alta Comisionada ante la Comisión de Derechos Humanos, es "asegurar que las personas en necesidad de protección reciban tal protección"[25]. Para esto hay que examinar las causas de los problemas de refugiados y desplazados, lo que sólo es posible dentro del marco de la plena vigencia de los derechos humanos.

Examinar las causas de dichos problemas es de la esencia de la *prevención*, dirigida al mejoramiento de las condiciones de vida, así como de las instituciones nacionales que protegen los derechos humanos. En efecto, la prevención en el presente contexto requiere mayor precisión. Un estudio reciente del ACNUR ha intentado distinguir entre la protección en "forma constructiva", consistente en remover o reducir las condiciones que llevan las personas a abandonar sus hogares, y la protección en forma de "obstrucción", consistente en interponer obstáculos para impedir que víctimas de persecución y violencia busquen

---

23 UNHCR, *Statement by the United Nations High Commissioner for Refugees (Mrs. Sadako Ogata) to the XLIX Session of the Commission on Human Rights*, Ginebra, 03.03.1993, p. 10 (mecanografiado, circulación interna).

24 *Ibid.*, p. 11.

25 *Ibid.*, p. 12.

refugio en otro país[26]. A nuestro modo de ver, esta última categoría (*obstructive prevention*) no puede ser considerada como una forma de "prevención", por cuanto no resuelve, y sólo agrava, el problema de las referidas víctimas de persecución y violencia.

La única prevención posible es la concebida de modo constructivo (*supra*). Cabe aquí recordar que, ya en 1981, el *rapporteur* especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre la cuestión de éxodos en masa recomendó el establecimiento de un sistema de alerta anticipada basado en informaciones imparciales a fin de prever éxodos potenciales y considerar medidas preventivas previas al inicio de un movimiento masivo. Tres años después, en 1984, el Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas sugirió los siguientes elementos para identificación de situaciones conducentes a movimientos masivos de personas: primero, el hecho de que un gran número de personas sean afectadas; segundo, una alta probabilidad de ocurrencia de un movimiento en masa de personas; y tercero, la probabilidad de que dicho movimiento pueda atravesar fronteras (internacionales)[27].

3. *La dimensión preventiva*

La dimensión preventiva tiene por objeto en particular *la protección de víctimas potenciales*. Se puede detectar la conciencia de dicha dimensión preventiva tanto en la fase legislativa (travaux préparatoires y textos resultantes) como en la fase de la

---

26 UNHCR, *The State of the World's Refugees - The Challenge of Protection*, New York, Penguin Books, 1993, pp. 121-122.

27 Cf. B.G. *Ramcharan, Humanitarian Good Offices in International Law*, The Hague, Nijhoff, 1983, pp. 383 y 141-149; y cf. L. Gordenker, *Refugees in International Politics*, London/Sydney, Croom Helm, 1987, pp. 174-175.

implementación (interpretación y aplicación) de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. Se puede identificar la dimensión intertemporal subyacente en la propia concepción de diversos de estos instrumentos: por ejemplo, referencias a la prevención de los crímenes contra la humanidad, del genocidio y del *apartheid*, se encuentran, respectivamente, en la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad (de 1968, en su preámbulo), en la Convención para la Prevención y la Sanción del Crimen de Genocidio (de 1948, en el artículo VIII), en la Convención Internacional sobre la Eliminación y la Prevención del Crimen del *Apartheid* (de 1973, en el artículo VIII).

La *Compilación de Instrumentos Internacionales* de derechos humanos, preparada por el Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas, contiene en efecto no menos de 13 instrumentos internacionales dirigidos a la *prevención* de la discriminación de distintos tipos[28]. Las tres Convenciones contra la Tortura (la Interamericana de 1985, artículos 1 y 6; la Europea de 1987, artículo 1; y la de Naciones Unidas de 1984, artículos 2(1), 16 y 10-11) se revisten de naturaleza esencialmente *preventiva*. Otra ilustración de la dimensión temporal se encuentra en los elementos de la propia definición de "refugiado" bajo la Convención de 1951 (artículo 1(A)(2)) y el Protocolo de 1967 (artículo 1(2)) sobre el Estatuto de los Refugiados, consagrando el criterio del "temor fundamentado de ser perseguido" y tornando suficiente la existencia de amenazas o *riesgos* de persecución.

La dimensión preventiva se encuentra igualmente presente en la fase de implementación de los instrumentos de protección internacional de los derechos humanos. Como intentamos demostrar en nuestro curso en la Academia de Derecho Internacio-

---

28 Cf. U.N. doc. ST/HR/1/Rev. 3, 1988, pp. 52-142 (ed. en inglés).

nal de la Haya en 1987, gradualmente se forma una jurisprudencia dirigida a la protección de *víctimas potenciales*. Así, en el plano global, por ejemplo en el caso *S. Aumeeruddy-Cziffra y 19 Otras Mujeres de Mauricio versus Mauricio* (1981), el Comité de Derechos Humanos (operando bajo el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas y su primer Protocolo Facultativo) aceptó que el *riesgo* de la supuesta víctima de ser afectada era "más que una posibilidad teórica". En el plano regional, en el continente americano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su cuarta opinión consultiva (1984), sostuvo la tesis de que si sólo pudiera pronunciar sobre leyes vigentes y no sobre proyectos de leyes, dicha interpretación restrictiva "limitaría indebidamente" su función consultiva. Y en dos de los tres *casos hondureños* (sentencias de 1988-1989 en los casos *Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz*), la Corte Interamericana insistió reiteradamente en el deber de los Estados de *debida diligencia* para *prevenir* violaciones de los derechos humanos protegidos. En el continente europeo, la práctica de la Comisión Europea de Derechos Humanos ha consagrado la noción de víctimas potenciales, o prospectivas o futuras, por ejemplo en los casos *Kjeldsen versus Dinamarca* (de 1972, relativo a educación sexual obligatoria en escuelas públicas), *Donnelly y Otros versus Reino Unido* (de 1973, concerniente a una práctica administrativa de malos tratos en Irlanda del Norte), *H. Becker versus Dinamarca* (de 1975, sobre el riesgo de repatriación de huérfanos vietnamitas)[29].

En la misma línea de pensamiento, la Corte Europea de Derechos Humanos, en el caso *G. Klass y Otros versus República Federal de Alemania* (de 1978), aceptó que una persona podía ser potencialmente afectada por medidas de *surveillance* secreta

29 Cf. A.A. Cançado Trindade, "Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)", 202 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1987), pp. 284-285, 253, 263-274 y 280.

permitidas por una ley aún en la "ausencia de cualquier medida específica de implementación". La Corte Europea sostuvo el mismo criterio en los casos *Marckx versus Bélgica* (1979), *Adolf versus Austria* (1982), *Eckle versus República Federal de Alemania* (1982-1983), *De Jong, Baljet y van den Brink versus Holanda* (1984), *Johnston y Otros versus Irlanda* (1986). Nuevamente en el caso *Dudgeon versus Reino Unido* (1981), la Corte Europea entendió que la manutención en vigor de la legislación impugnada constituía una interferencia injustificada en el derecho al respeto a la vida privada por la simple *amenaza* de que se quejara el demandante. Y en el caso *Soering versus Reino Unido* (1989), la Corte Europea sostuvo el deber del Estado de evaluar el *riesgo* del demandante de ser condenado a la pena de muerte –si extraditado a los Estados Unidos–, aceptó la "naturaleza anticipatoria" de la supuesta violación (potencial) de la Convención y afirmó el deber del Estado de debida diligencia en el desempeño de su función básica de protección de los derechos humanos[30].

La incidencia de la dimensión temporal se puede detectar no sólo en la interpretación y aplicación de las normas de protección de los derechos humanos sino también en las condiciones de su ejercicio. Un ejemplo se encuentra en la referencia a situaciones de emergencia pública "*amenazando* la vida de la nación" en el artículo 15 (sobre derogación) de la Convención Europea de Derechos Humanos. Se ha planteado este punto en algunos casos bajo la Convención Europea (*Lawless versus Irlanda*, 1957; *primero caso grego*, 1969; *Irlanda versus Reino Unido*, 1978; *Francia/Noruega/Dinamarca/Suecia/Holanda versus Turquía*, 1983); de acuerdo con la Comisión Europea de Derechos Humanos, el elemento de peligro público inminente contemplado en el artículo

30 *Ibid.*, pp. 277-279, 281-283 y 298-299; y European Court of Human Rights, *Soering case* (n. 1/1989/161/217), sentencia de 07.07.1989, Strasbourg, Council of Europe, pp. 27 y 34-40, párr. 91-92, 110-111, 117, 122 y 128.

15 de la Convención comprende cuatro características, a saber, el carácter excepcional de tal peligro, sus repercusiones en la nación como un todo, el requisito de que el peligro sea presente o *inminente*, y que constituya una amenaza a la vida organizada de la nación[31]. El factor temporal es aquí manifiesto, estando también subyacente a esta base de derogaciones permisibles al ejercicio de los derechos garantizados bajo la Convención Europea.

En resumen y como conclusión sobre este punto, la dimensión preventiva de la protección de la persona humana, a pesar de haber sido insuficientemente considerada en el pasado, constituye hoy un denominador común de la protección internacional de los derechos humanos y del derecho internacional de los refugiados. Como hemos visto, el deber de prevención se encuentra sólidamente respaldado en la normativa internacional y en la jurisprudencia de los órganos internacionales de supervisión de los derechos humanos, y es parte integrante de la nueva estrategia del ACNUR en lo que concierne a la protección de los derechos de los refugiados.

4. *Algunos desarrollos recientes*

En América Latina, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984) enmarca la materia en el universo conceptual de los derechos humanos. Además de referirse a los "derechos humanos" de los refugiados[32], e incluso a los "derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados"[33], la Declaración formula un llamado a los Estados Partes en la Convención

---

31 G. Cohen-Jonathan, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Aix-en-Provence/París, Pr. Univ. d'Aix-Marseille/Economica, 1989, pp. 557-559.

32 Preámbulo, II (o), y conclusión sexta, y cf. conclusión decimoséptima.

33 Conclusión undécima.

Americana sobre Derechos Humanos para que la apliquen en su conducta con los asilados y refugiados que se encuentren en su territorio[34]. El establecimiento de un "régimen sobre tratamiento mínimo para los refugiados" debe efectuarse, según la Declaración de Cartagena, con base en los preceptos tanto de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[35]. La Declaración considera que corresponde a los órganos de supervisión del sistema interamericano de protección de los derechos humanos "complementar la protección internacional de los asilados y refugiados"[36]. Significativamente, entre los elementos que componen la definición ampliada de refugiado, contenida en la conclusión tercera de la Declaración de Cartagena, figura la "violación masiva de los derechos humanos"[37]; de este modo, se establece un vínculo clarísimo entre los dominios del derecho de los refugiados y de los derechos humanos.

El documento de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), titulado "Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina" (1989), interpreta como "cumplido" este elemento de "violación masiva de los derechos humanos" cuando se producen "violaciones en gran escala que afectan los derechos humanos" consagrados en la Declaración Universal de 1948 y otros elementos relevantes. En particular, agrega, "pueden considerarse como violaciones masivas de derechos humanos, la negación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en una forma grave y sistemática, así como aquellas que son objeto de la resolución 1503" (XLVIII), de 1970, del ECOSOC [38].

---

34 Conclusión décima.
35 Conclusión octava.
36 Conclusión decimoquinta.
37 Conclusión tercera.
38 Párrafo 34 del documento "Principios y Criterios", de CIREFCA.

El referido documento de CIREFCA reconoce expresamente la existencia de "una relación estrecha y múltiple entre la observancia de las normas relativas a los derechos humanos, los movimientos de refugiados y los problemas de protección. Las violaciones graves de derechos humanos provocan movimientos de refugiados, algunas veces en escala masiva, y dificultan el logro de soluciones duraderas para estas personas. Al mismo tiempo, los principios y prácticas relativas a los derechos humanos proporcionan reglas a los Estados y a las organizaciones internacionales para el tratamiento de refugiados, repatriados y personas desplazadas"[39]. En fin, el documento "Principios y Criterios", de 1989, defiende el uso de los órganos de supervisión del sistema interamericano de protección de los derechos humanos –y una cooperación de estos más estrecha con el ACNUR– con miras a complementar la protección internacional de los refugiados en la región"[40].

El documento de evaluación de la puesta en práctica de las disposiciones del documento "Principios y Criterios", de 1994, va aún más allá. Contiene una sección enteramente dedicada a la observancia de los derechos humanos[41], en la cual se refiere al fortalecimiento de las instituciones nacionales democráticas y de defensa de los derechos humanos. En otro pasaje dedicado a la materia[42], advierte que "la problemática de los refugiados sólo puede abordarse correctamente si se tiene una visión integrada de los derechos humanos, que incluya el derecho de los refugiados y el derecho humanitario" (pár. 16). La protección efectiva de los refugiados, agregó, "requiere que se consideren

---

39 Párrafo 72 del documento "Principios y Criterios", de CIREFCA.

40 Párrafo 73 del documento "Principios y Criterios", de CIREFCA.

41 Párrafos 80-85 del documento de evaluación de la puesta en práctica de "Principios y Criterios", doc. CIREFCA/REF/94/1.

42 Párrafos 13-18 del documento de evaluación de la puesta en práctica de "Principios y Criterios", doc. CIREFCA/REF/94/1.

y apliquen derechos humanos fundamentales" (pár. 17); recordó la indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos, y se refirió a los resultados pertinentes de la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos de junio de 1993 (pár. 13-14). En fin, el referido documento de 1994, al abordar en sus conclusiones los logros del proceso CIREFCA[43], señaló que "CIREFCA favoreció e impulsó la convergencia entre el derecho de los refugiados, los derechos humanos y el derecho humanitario, sosteniendo siempre un enfoque integrado de las tres grandes vertientes de protección de la persona humana" (pár. 91). Aun así, agregó, hay que profundizar en el examen de determinados elementos (como, v. gr., la violencia generalizada, los conflictos internos y las violaciones masivas de derechos humanos) y dar mayor precisión a las "normas mínimas de tratamiento" (tomando en cuenta desarrollos recientes paralelos en el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario) (pár. 100).

En el plano global (Naciones Unidas), en su Informe sobre los Desplazados Internos a la Comisión de Derechos Humanos (1994), el Representante del Secretario General de Naciones Unidas (F. Deng) observa, de inicio, que, por su dimensión global, el problema de los desplazados internos trasciende las preocupaciones tradicionales de los derechos humanos, y sólo puede resolverse a través del examen de sus causas, frecuentemente mezcladas con conflictos internos, desplazamiento forzado, violaciones graves de derechos humanos y guerras civiles[44].

---

43 Párrafos 89-106 del documento de evaluación de la puesta en práctica de "Principios y Criterios", doc. CIREFCA/REF/94/1. Este documento, como ya indicado (n. (2) *supra*), incorpora las aportaciones de los tres integrantes de la Comisión de Consultores Jurídicos del ACNUR para la evaluación final del proceso CIREFCA, los Drs. Antonio Augusto Cançado Trindade, Reinaldo Galindo Pohl y César Sepúlveda; cf. *ibid.*, p. 3, pár. 5.

44 ONU, doc. E/CN. 4/1994/44, de 11.01.1994, pp. 3-4.

De ahí la íntima relación entre la protección de las víctimas (y el retorno a sus hogares) y la construcción de la paz con el debido respeto a los derechos humanos. Hay que tomar en cuenta que los desplazados internos sufren más riesgos –en cuanto a su seguridad física– que el resto de la población, por lo que hay que desarrollar estándares de protección adecuados específicamente a sus necesidades especiales de protección[45].

Las fuentes principales para el desarrollo de tales estándares de protección se encuentran en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos (v. gr., Declaración Universal y Pactos) y en las convenciones de derecho humanitario y derecho de los refugiados, por consagrar derechos aplicables a situaciones de desplazamiento. Estos cubren normas mínimas de tratamiento relativas a protección física, habitación, alimentación, salud, vestuario, trabajo e integridad de la persona y de la familia. No siempre la normativa de los derechos humanos es suficiente para asegurar la protección de los desplazados internos: ella se encuentra sujeta a derogaciones durante aquellos períodos que incluyen situaciones de emergencia pública, en que frecuentemente se necesita proteger aún más a los desplazados; aquella normativa tampoco cubre situaciones críticas como el desplazamiento forzado o el retorno a áreas inseguras, y el acceso a asistencia humanitaria[46].

En la práctica, ya ha habido casos en que el ACNUR ha extendido protección y asistencia a los desplazados internos en determinadas circunstancias, v. gr., cuando las mismas causas dieron origen a flujos de refugiados y desplazados internos (o cuando hay un riesgo de que desplazamientos internos se transformen en movimientos de refugiados, con énfasis en la

45 *Ibid.*, pp. 6 y 8.
46 *Ibid.*, p. 6.

prevención), o cuando se trata de programas de repatriación voluntaria en los cuales los desplazados internos se mezclan con refugiados retornados y la población local[47]. Agrega el referido *Informe* que, en casos tanto de refugiados como de desplazados internos, "el contenido de la protección tiene que ser definido con referencia a sus necesidades específicas"[48].

5. *La II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993)*

Un evento que mucho contribuyó al desarrollo del tema objeto del presente estudio fue la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Viena, junio de 1993). En el curso del proceso preparatorio de la reciente Conferencia Mundial, el ACNUR, en su intervención en la Reunión Regional para América Latina y el Caribe Preparatoria de la Conferencia Mundial (enero de 1993), afirmó que "el derecho de los refugiados no puede concebirse fuera del marco de los derechos humanos", por cuanto "es una rama especializada" que "concierne a los derechos fundamentales de refugiados y repatriados"[49]. Como ilustraciones de los "problemas apremiantes de derechos humanos que afectan directamente a los refugiados", citó los siguientes: el "elemento de coerción" en los movimientos de refugiados, consistente en obligar a las personas a salir de su país (buscando refugio en el extranjero) y negar de hecho el derecho a regresar a su país; la detención o arresto ilegal de refugiados o personas que buscan refugio; los aspectos de derechos humanos en los éxodos masivos, poniendo relieve en el deber de los Estados de evitar flujos masivos de personas eliminando las

---

47 *Ibid.*, pp. 8-9.
48 *Ibid.*, p. 10.
49 ACNUR, *Ponencia del Representante Regional del ACNUR para Centroamérica y Panamá* (Sr. J. Amunátegui), San José, Costa Rica, 18-22.01.93, p. 2 (mecanografiado, circulación interna).

causas que los generan (principios de prevención y alerta anticipada); la negación –de derecho o de hecho– de la nacionalidad (poniendo de relieve el deber de los Estados de reducir la apatridia y dar vigencia al derecho de nacionalidad)[50]. La intervención del ACNUR insistió, en fin, en la "estrecha relación" entre las causas del problema de los refugiados y los derechos humanos[51].

Poco después, en la cuarta y última sesión del Comité Preparatorio de la Conferencia Mundial (Ginebra, abril-mayo de 1993), el ACNUR presentó un estudio en el cual volvió a enfatizar los vínculos entre los derechos humanos y el derecho de los refugiados. Así, el respeto a los derechos humanos en el país de origen evita la necesidad de que las personas lo abandonen y abre camino para su retorno seguro al hogar, además de formar la base de su protección en los países de asilo[52]. Es posible fortalecer la complementariedad de los derechos humanos y del derecho de los refugiados en el plano normativo (v. gr., en lo que concierne al asilo y al *non-refoulement*); en el plano operativo, la adopción de medidas preventivas –como el sistema de alerta anticipada (*early warning*)– debe incluir informaciones sobre situaciones de derechos humanos que puedan generar refugiados o desplazados internos[53]. El ACNUR sugirió además que la Conferencia Mundial estimulara los órganos de derechos humanos a considerar cuestiones como la prevención de flujos masivos de refugiados por medio de la eliminación de sus causas; el derecho de permanecer (en el propio país); los problemas de la apatridia, de la privación arbitraria de la nacionalidad y de la negación del derecho a una nacionalidad; la eliminación de las causas de persecución; los problemas relativos al despla-

---

50 *Ibid.*, pp. 4-5.
51 Cf. *ibid.*, p. 5.
52 ONU, doc. A/CONF.157/PC/61/Add.14, de 31.03.1993, pp. 1 y 3.
53 *Ibid.*, pp. 4-6.

zamiento; la cooperación en materia de derechos humanos relacionada con los desplazados internos; los aspectos de derechos humanos de la asistencia humanitaria (especialmente en situaciones de conflicto)[54].

En su intervención en la propia Conferencia Mundial de Viena, el 15 de junio de 1993, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados (Sra. Sadako Ogata) empezó por destacar la prevención de situaciones futuras de refugiados; enseguida instó a la Conferencia de Viena a que reafirmase el derecho de los refugiados a buscar asilo y disfrutar de él, el principio de la no devolución y el derecho de retornar al hogar (en el país de origen) –con seguridad y dignidad–, los cuales requieren la garantía del respeto a los derechos humanos y un enfoque integral de los mismos. En sus palabras, "cuando las personas tienen que abandonar sus hogares para escapar de persecución o conflicto armado, toda una serie de derechos humanos son violados, inclusive el derecho a la vida, libertad y seguridad de la persona, el derecho a no ser sometido a tortura u otro trato degradante, el derecho a la privacidad y a la vida familiar, el derecho a la libertad de movimiento y residencia, y el derecho a no ser sometido a exilio arbitrario"[55].

En una parte significativa de su discurso, afirmó que los "principios de derechos humanos permanecen de importancia vital" para el trabajo del ACNUR en favor de los refugiados:

> "El respeto a los derechos humanos es crucial para la admisión y *protección* eficaz de los refugiados en los países de asilo; el mejoramiento en la situación de los derechos

---

54 *Ibid.*, pp. 5 y 2.

55 World Conference on Human Rights, *Statement by the U.N. High Commissioner for Refugees at the World Conference on Human Rights*, Viena, 15.06.1993, pp. 1-5, esp., p. 4 (mecanografiado, circulación restringida).

> humanos en los países de origen es esencial para la *solución* de los problemas de refugiados por medio de la repatriación voluntaria; y la salvaguardia de los derechos humanos en los países de origen es la mejor manera de *prevenir* las condiciones que, de otro modo, podrían forzar las personas a tornarse refugiados. Cada uno de estos aspectos del problema de los refugiados puede ser visto desde una perspectiva diferente de derechos humanos"[56].

La contribución del ACNUR tuvo repercusión en la Conferencia Mundial, habiendo sido debidamente registrada en la Declaración y Programa de Acción de Viena, principal documento adoptado por la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (junio de 1993); en efecto, dicha Declaración reconoce la estrecha vinculación entre la vigencia de los derechos humanos y el derecho de los refugiados. En la sección pertinente[57], la Declaración de Viena reafirma el derecho de toda persona de buscar y disfrutar de asilo contra la persecución en otros países, así como el derecho de retornar a su propio país. Reconoce, además, que las violaciones masivas de derechos humanos, inclusive en conflictos armados, se encuentran entre los factores múltiples y complejos que llevan a desplazamientos de personas.

La Declaración de Viena sostiene un enfoque integral de la materia, al incluir el desarrollo de estrategias que tomen en cuenta las causas y efectos de movimientos de refugiados y otras personas desplazadas, el fortalecimiento de mecanismos de respuesta a situaciones de emergencia, el otorgamiento de protección y asistencia eficaces (teniendo en cuenta las necesidades especiales de la mujer y del niño), la búsqueda de soluciones

---

56 *Ibid.*, p. 1.
57 Parte I, pár. 23.

duraderas (de preferencia por medio de la repatriación voluntaria). En fin, la Declaración de Viena señaló las responsabilidades de los Estados, particularmente cuando están relacionadas con los países de origen, y la importancia de dar atención especial a cuestiones relativas a desplazados internos para encontrar soluciones duraderas, inclusive por medio de su retorno voluntario y seguro y su rehabilitación.

II. La práctica de los órganos internacionales de supervisión de los derechos humanos

Las aproximaciones o convergencias entre la protección internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados ya no se limitan al plano conceptual o normativo, extendiéndose también al plano operativo. La práctica reciente de los órganos internacionales de supervisión de los derechos humanos es ilustrativa a este respecto. Pasemos a un breve examen de esta práctica en los planos regional (sistemas interamericano y europeo) y global (Naciones Unidas).

1. *Plano regional*

a) *Sistema interamericano de protección*

En el continente americano, es particularmente significativa la práctica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en lo que concierne al tema central de este estudio. Los *Informes Anuales* de la Comisión Interamericana referentes a los períodos de 1986-1987 y 1989-1990 dan cuenta de que la Comisión tomó efectivamente conocimiento de problemas de refugiados en Suriname y en Guyana Francesa[58] y de refugiados y

58 OEA, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1986-1987*, p. 287.

desplazados (de Guatemala) en México[59]. En realidad, ya en enero de 1983 la Comisión complementaba una observación *in loco* en Guatemala con una visita a los campamentos de refugiados guatemaltecos en la zona fronteriza, en el Estado de Chiapas, México[60]. La cuestión siguió pendiente por mucho tiempo; en su cuarto Informe y durante otra visita *in loco* a Guatemala, la Comisión tuvo oportunidad de analizar el proceso de repatriación de refugiados guatemaltecos desde México, y formuló recomendaciones al respecto en mayo de 1993[61]. El *Informe Anual* de 1993 contiene una recomendación de la Comisión en el sentido de "desmilitarizar la repatriación de los refugiados en México y su asentamiento"[62].

Otro caso significativo en la práctica reciente de la Comisión Interamericana es el de los indios miskitos, desplazados hacia el interior de Nicaragua, y de un grupo de estos que emigró hacia Honduras como refugiados. La Comisión Interamericana, durante el bienio en que actuó en este caso (1981-1983), obtuvo del gobierno que se admitiera la acción de otros organismos afines, como el ACNUR y el CICR. El *caso de los indios miskitos* dio testimonio notable de la acción coordinada de la Comisión Interamericana, del ACNUR y del CICR, revelando la interconexión operativa de las tres vertientes de protección internacional de la persona humana[63].

---

59 OEA, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1989-1990*, p. 163.

60 Cf. OEA, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1982-1983*, p. 157.

61 OEA, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1993*, p. 451.

62 *Ibid.*, p. 464.

63 César Sepúlveda, *Estudios sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos*, México D.F., Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pp. 102 y 106. Para detalles del caso, cf. OEA/CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de un Sector de la Población Nicaragüense de Origen Miskito* (1984), pp. 1-150.

En efecto, son de larga data los contactos de la Comisión Interamericana con el ACNUR. Ya al inicio de los años setenta, la Comisión decidió el traslado de un caso relativo a Nicaragua (comunicación nº 1687, de 1970) a la Oficina Regional del ACNUR en América Latina[64]; el Informe sobre Chile de 1974 también contiene referencia de contactos de la Comisión con el ACNUR[65]. Sin embargo, ha sido en los últimos años que se intensificó la labor de la Comisión Interamericana como órgano de supervisión internacional de los derechos humanos también atenta a la protección de los derechos de los refugiados.

En nuestros días, los *Informes* sobre Haití de 1993 y de 1994 de la Comisión Interamericana contienen, cada uno, un capítulo sobre refugiados. El primero (1993) abarca dicha problemática dentro del contexto más amplio del "grave deterioro" de la situación de los derechos humanos en aquel país. Independientemente de esto, agregó la Comisión, continúa vigente en Haití la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y se imponen esfuerzos constantes para el "establecimiento de un régimen democrático" donde se respeten plenamente los derechos humanos[66]. El segundo *Informe* (1994) identifica como causas del desplazamiento masivo de haitianos la precaria situación económica (exacerbada por la escasez provocada por el embargo comercial) y la existencia de un sistema político represivo; señala, además, la necesidad de observancia del "principio de la prohibición de expulsión y devolución de personas"[67].

---

64 Cf. CIDH, *Informe sobre la Labor Desarrollada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su XXVI Período de Sesiones* (octubre-noviembre de 1971), p. 38.

65 Cf. OEA/CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile* (1974), p. 156.

66 OEA/CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití (1993)*, pp. 47-53.

67 OEA/CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití (1994)*, pp. 133-145.

Fue sobre todo en su *Informe Anual* de 1993 que la Comisión Interamericana desarrolló las bases doctrinarias de su actuación en la protección de refugiados, repatriados y desplazados. Según la Comisión, mientras que las normativas internacionales del derecho de los refugiados y del derecho humanitario subrayan la no devolución, la integración y el tratamiento de civiles en tiempos de conflicto, la normativa internacional sobre derechos humanos consagra principios más amplios que pueden servir a los refugiados, desplazados y repatriados en formas que las dos otras vertientes de protección no pueden hacerlo[68]. Así, nada impide que la Comisión Interamericana busque soluciones a los problemas de los refugiados, desplazados y repatriados, una vez que estos se vuelven, por su propia condición, "mucho más vulnerables a los abusos de los derechos humanos"; de esta manera, la Comisión recalca la necesidad de incluir su protección "dentro del mandato del sistema regional de los derechos humanos"[69]. Como ejemplos prácticos, la Comisión recordó las visitas *in loco* a Perú, Haití y Guatemala, realizadas en 1993, que incluyeron observaciones de los campamentos de refugiados, los reasentamientos y los asentamientos de repatriados[70]. Así, en nuestro continente, la práctica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presenta una ilustración elocuente de lo que hemos denominado en este estudio de aproximaciones o convergencias entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados en nuestros días.

---

68 OEA/CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1993*, p. 575, y cf. p. 577.

69 *Ibid.*, p. 572.

70 *Ibid.*, p. 585. Los resultados de aquellas visitas in situ se encuentran consignados en los *Informes* de la CIDH sobre la situación de los derechos humanos en aquellos tres países: *Informes* sobre Haití, *cit. supra*, sobre Perú (1993), y cuarto Informe sobre Guatemala (1993); cf. *ibid.*, pp. 586-587.

b) Sistema europeo de protección

En el continente europeo, bajo el sistema regional de protección de los derechos humanos, se verifica hoy una notoria vinculación entre el principio de no devolución (el *non-refoulement*, elemento básico del derecho internacional de los refugiados) y el derecho a no ser sometido a tortura o a tratos o penas inhumanos o degradantes en los términos del artículo 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos. Tal vinculación ha sido planteada en varios casos bajo la Convención Europea. Por ejemplo, en el caso C.K. *Altun versus República Federal de Alemania* (1983), el demandante argumentó que, si fuera extraditado a Turquía, estaría en peligro de ser ahí sometido a "tortura y persecución política", por lo que su extradición implicaría una violación por Alemania del artículo 3 de la Convención. La Comisión Europea de Derechos Humanos admitió que la extradición, "bajo ciertas circunstancias excepcionales", podría constituir un tratamiento prohibido por el artículo 3 de la Convención. De todos modos, sólo se podría considerar "la existencia de un peligro objetivo" a la persona que sería extraditada. En el caso concreto, la Comisión Europea opinó inicialmente que el demandante, si fuera extraditado, no estaría en peligro de ser condenado a muerte. Pero las propias altas autoridades turcas habían admitido la ocurrencia de "ciertos casos de tortura"; según la Comisión, aquel país se encontraba en una "situación difícil", tanto así que había empezado "una campaña antitortura que resultara, *inter alia*, en una serie de condenaciones de agentes policiales"[71].

Cabía, pues, a la Comisión determinar si en aquella etapa del procedimiento había un *riesgo* de que el demandante pudiera ser

---

71 Petición n° 10308/83, in European Commission of Human Rights (EComHR), *Decisions and Reports*, vol. 36, Strasbourg, C.E., 1984, pp. 230-233.

sometido a tortura u otros tratos o penas inhumanos o degradantes. Como era incuestionable la ocurrencia de "casos de tortura" en el país (supra), el demandante no se encontraba "protegido de todos los peligros"; además, el gobierno demandado no había aclarado qué "medidas de protección" podría o pretendía tomar a este respecto. Por consiguiente, la Comisión declaró la petición admisible, sin perjuicio de la decisión en cuanto al fondo, en la medida en que sostenía que la extradición constituiría un "tratamiento inhumano" en el sentido del artículo 3 de la Convención Europea[72].

Más recientemente, en el caso *L.S. El-Makhour versus República Federal de Alemania* (1989), la demandante sostuvo, en la misma línea, que su proyectada deportación al Líbano equivaldría a "tratamiento inhumano" (además de violar su derecho de respeto a su vida familiar bajo el artículo 8 de la Convención) en los términos del artículo 3 de la Convención Europea. La Comisión reiteró su posición de que "la deportación o extradición de una persona puede, en ciertas circunstancias excepcionales, envolver una violación del artículo 3 cuando hay fuerte razón para creer que la persona a ser deportada o extraditada será sometida a tratamiento prohibido por el artículo en el país que lo recibe"[73]. La petición fue, también en este caso, declarada admisible por la Comisión[74].

Otra vez, en el caso *A.-Q. H.Y. Mansi versus Suecia* (1989), el demandante basó su alegato de ocurrencia de una violación del artículo 3 de la Convención en el argumento de que sería expulsado a Jordania en una situación en que "había un riesgo de que sería sometido a tratamiento prohibido por el artículo 3

72 EComHR, *ibid.*, pp. 234-235.
73 Petición n° 14312/88, **in** EComHR, *Decisions and Reports*, vol. 60, Strasbourg, C.E., 1989, p. 288.
74 Cf. EComHR, *ibid.*, p. 290.

en aquel país"[75]. La Comisión, al declarar la petición admisible y realizar un examen preliminar en torno a si la expulsión del demandante a Jordania implicaba un "riesgo real" de que sería él tratado de modo "contrario al artículo 3 de la Convención en Jordania", consideró que las cuestiones de hecho y de derecho planteadas en el caso eran de "naturaleza tan compleja que su determinación debería depender de un examen del fondo"[76].

La Comisión Europea ha adelantado el mismo razonamiento también en casos en que ha declarado las peticiones inadmisibles. Así, ya en 1976, en el caso *X versus Dinamarca*, en el cual el demandante se quejaba de que su expulsión de aquel país o repatriación a Polonia era un acto de las autoridades danesas contrario a la Convención Europea, la Comisión sostuvo lo siguiente: a pesar de que el derecho a asilo y el de estar libre de expulsión no se encuentren *per se* incluidos entre los derechos previstos en la Convención, según su propia *jurisprudence constante* (*established case-law*) la expulsión de una persona puede, en determinadas circunstancias excepcionales, llevar a considerar –bajo la Convención y en particular bajo su artículo 3– que hay fuertes razones para temer que tal persona será sometida a tratamiento violatorio del artículo 3 en el país al cual es enviada[77]. Después de reiterar su posición de principio, la Comisión consideró que en el caso concreto, sin embargo, el demandante no deseaba retornar a Polonia "simplemente" porque en general no estaba de acuerdo con el sistema político en aquel país, y que su examen *ex officio* del caso no revelaba violación alguna de la Convención (y en particular de su artículo 3)[78].

---

75 Petición n° 15658/89, in EComHR, *Decisions and Reports*, vol. 64, Strasbourg, C.E., 1990, p. 246.

76 EComHR, *ibid.*, pp. 246-247, y cf. pp. 253-259 para la solución amistosa del caso.

77 Petición n° 7465/76, in EComHR, *Decisions and Reports*, vol. 7, Strasbourg, C.E., 1977, p. 154.

78 EComHR, *ibid.*, p. 155.

Nuevamente en el caso *C. versus República Federal de Alemania* (1986), el demandante reclamó que las autoridades alemanas se habían negado a concederle asilo y habían ordenado su deportación a Yugoslavia, donde le sería impuesta una rigurosa condena a prisión por haberse rehusado a realizar el servicio militar. La Comisión opinó que el demandante no había comprobado sus alegaciones, lo que la llevó a descartar aquella parte de la petición como manifiestamente infundada[79]. No obstante, la Comisión reiteró que, aunque la Convención Europea no asegure a los extranjeros el derecho de obtener asilo o de no ser expulsados del territorio de un Estado Parte, los riesgos por los cuales pasa un deportado en el país de destino pueden ser tales que envuelven la responsabilidad del Estado que tome la decisión de deportar[80].

2. *Sistema global (Naciones Unidas) de protección*

En el plano global (Naciones Unidas), la práctica del Comité de Derechos Humanos bajo el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y [primer] Protocolo Facultativo, ha conocido casos que han revelado puntos de contacto con el derecho de los refugiados. En el caso *M.F. versus Holanda* (1984), en el cual la comunicación fue declarada inadmisible por el Comité, el autor señaló, por ejemplo, que se habían denegado sus solicitudes para obtener permiso de residencia y el estatuto de refugiado (decreto administrativo de 1982 y fallo provisional del presidente del Tribunal de La Haya de 1984)[81]. En el caso *J.R.C. versus*

---

79 Petición n° 11017/84, in EComHR, *Decisions and Reports*, vol. 46, Strasbourg, C.E., 1986, pp. 180-181.

80 EComHR, *ibid.*, p. 181.

81 Comunicación n° 173/1984, in ONU, *Selección de Decisiones del Comité de Derechos Humanos Adoptadas con Arreglo al Protocolo Facultativo*, vol. 2, N.Y., ONU, 1992, p. 55.

Costa Rica (1989), en el cual la comunicación fue también declarada inadmisible por el Comité, el Estado Parte interesado señaló que el autor de la comunicación "pretendió, utilizando documentación falsa", obtener papeles que lo identificasen como refugiado por conducto de la Oficina Regional del ACNUR en aquel país[82].

Ya en el caso *López versus Uruguay* (1981), en el cual el Comité opinó que la comunicación revelaba violaciones del Pacto, la víctima había sido reconocida (en 1975) como refugiado por el ACNUR[83]. De la misma forma, en el caso *D.M. Mbenge y Otros versus Zaire* (1983), el autor de la comunicación (D.M. Mbenge), que se había quejado de lo que consideraba "una persecución sistemática contra su familia" por parte del gobierno de aquel país, era ciudadano del Zaire domiciliado en Bélgica "en calidad de refugiado"; el Comité opinó igualmente que la comunicación revelaba violaciones del Pacto de Derechos Civiles y Políticos[84].

Para referirnos a otro ejemplo, en el caso *V.M.R.B. versus Canadá* (1988), el Estado Parte señaló, en lo tocante a los hechos, que el autor de la comunicación había entrado a Canadá (en 1980) y solicitado el estatuto de refugiado. Posteriormente, al intentar nuevamente entrar a Canadá (en 1982), el autor obtuvo "el derecho a que se examinara su petición de estatuto de refugiado", pero él nunca estuvo legalmente en territorio canadiense. Agregó el Estado Parte que el autor temía que Canadá le deportase a El Salvador –o a otro país que a su vez lo enviase a El Salvador– donde afirmaba que "su vida correría peligro"; así,

---

82 Comunicación n° 296/1988, in ONU, doc. CCPR/C/35/D/296/1988, p. 2 (mecanografiado, circulación restringida).

83 Comunicación n° 52/1979, in *Selección de Decisiones..., cit. supra* n. (81), vol. 1, 1988, p. 90.

84 Comunicación n° 16/1977, in *Selección de Decisiones..., cit. supra* n. (81), vol. 2, 1992, pp. 83 y 86-87.

el autor daba a entender que, si no se le permitía permanecer en Canadá, se estaría contraviniendo el artículo 6 del Pacto. El autor de la comunicación, a su vez, insistía en que la orden de expulsión entrañaba "objetivamente un peligro para su vida", e invocó la jurisprudencia de la Comisión Europea de Derechos Humanos a este respecto. El Comité, al observar que el derecho de asilo no estaba protegido por el Pacto, opinó que el autor no había probado que hubo violación de su derecho a la vida bajo el artículo 6 del Pacto. Para el Comité, en lo referente a esta disposición, "el autor se ha limitado a manifestar el temor de que su vida corra peligro en el caso hipotético de que fuera deportado a El Salvador", pero el gobierno canadiense había "manifestado públicamente en varias ocasiones que no concedería la extradición del autor a El Salvador" y le había "dado la oportunidad de escoger un tercer país seguro". En consecuencia, el Comité decidió que la comunicación era inadmisible[85].

Los casos antes referidos hablan por sí mismos. En términos comparativos, el sistema interamericano de protección revela un expresivo potencial de evolución: mientras que ni el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, ni la Convención Europea de Derechos Humanos (y los Protocolos 4 y 7) se refieren al asilo y la no devolución, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cambio, trata de uno y de otro expresamente (artículo 22(7), y artículo 22(8) y (9), respectivamente). Bajo el título genérico de "derecho de circulación y residencia" del artículo 22 de la Convención Americana, hay disposiciones (párrafos (6) a (9)) que reglamentan cuestiones antes consideradas como propias del derecho internacional de los refugiados, pero que hoy se muestran comunes tanto a este último como al derecho internacional de los derechos humanos. Es precisamen-

85 Comunicación n° 236/1987, in ONU, doc. CCPR/C/33/D/236/1987, pp. 3-7 (mecanografiado, circulación restringida).

te lo que pasa con el derecho de buscar y de recibir asilo (párrafo 7) y el principio de no devolución o *non-refoulement* (párrafos 8-9)[86]. Esta convergencia normativa facilita y estimula las aproximaciones entre las dos vertientes de protección también en el plano operativo (sistema interamericano de protección). Aun ante la ausencia de normas en este sentido, los órganos de supervisión (sistemas europeo y global de protección) han estado atentos a los puntos de contacto entre la protección de los derechos humanos y el derecho de los refugiados.

PARTE II

DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

I. Aproximaciones o convergencias entre el derecho internacional humanitario y la protección internacional de los derechos humanos

1. *Aproximación o convergencia en el plano normativo*

Desde una perspectiva histórica, el derecho internacional humanitario (más particularmente, el llamado "derecho de La Haya" o el derecho de los conflictos armados) abarca cuestiones tratadas hace bastante tiempo en el plano del derecho internacional, a la vez que el derecho internacional de los derechos humanos comprende los derechos que llegaron a ser consagrados en el

86 Para un estudio sobre este punto, cf., v. gr., H. Gros Espiell, "El Derecho Internacional de los Refugiados y el Artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", in *Estudios sobre Derechos Humanos*, vol. II, Madrid, Civitas/IIDH, 1988, pp. 262-282.

plano internacional, pero que anteriormente habían sido reconocidos muchos de ellos (particularmente los derechos civiles y políticos) en el plano del derecho interno. Si bien el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos tienen diferentes orígenes y distintas fuentes históricas y doctrinarias, consideraciones básicas de humanidad subyacen a uno y otro. Aunque históricamente el primero se haya volcado originalmente a los conflictos armados entre Estados y el trato debido a personas enemigas en tiempo de conflicto, y el segundo a las relaciones entre el Estado y las personas bajo su jurisdicción en tiempo de paz, más recientemente el primero se ha centrado también en situaciones de violencia en conflictos internos, y el segundo en la protección de ciertos derechos básicos también en diversas situaciones de conflictos y violencia[87]. Si, por un lado, el derecho internacional humanitario parece haber sido sistematizado y aceptado más ampliamente (en términos de números de ratificaciones de sus instrumentos) que el derecho internacional de los derechos humanos, por otro lado, hay que tener en cuenta que este último –más recientemente en proceso de amplia expansión– se ha aplicado normalmente a relaciones cotidianas, a la vez que el primero ha regido habitualmente situaciones de conflicto excepcionales[88].

La influencia del movimiento contemporáneo en pro de la protección internacional de los derechos humanos, desencadenado por la Declaración Universal de 1948, se hizo presente en los propios Convenios de Ginebra sobre Derecho Internacional

---

87 D. Schindler, "El Comité Internacional de la Cruz Roja y los Derechos Humanos", *Revista Internacional de la Cruz Roja* (ene.-feb. 1979), pp. 5-7 y 15 (separata); Th. Meron, *op. cit. infra* n. (88), 10-11, 14, 26-27 y 142; cf. también M. El-Kouchene, *op. cit. infra* n. (98), p. 1.

88 Th. Meron, *Human Rights in Internal Strife: Their International Protection*, Cambridge, Grotius Publ., 1987, pp. 4-5.

Humanitario de 1949 –que establecieron derechos individuales de los que gozan las personas protegidas[89], a la par de las obligaciones estatales– y, de manera relevante, en los dos Protocolos Adicionales (de 1977) a los Convenios de Ginebra al consagrar determinadas garantías fundamentales (cf. *infra*), adentrándose también en el ámbito –tradicional de los derechos humanos– de las relaciones entre el Estado y las personas sujetas a su jurisdicción. En contrapartida, tratados de derechos humanos vienen a ocuparse de la protección de aquellos derechos también en tiempos de crisis y de situaciones excepcionales (v. gr., Pacto de Derechos Civiles y Políticos, artículo 4; Convención Europea de Derechos Humanos, artículo 15; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 27).

Se cristalizaron principios comunes al derecho internacional humanitario (más precisamente, el llamado "derecho de Ginebra") y al derecho internacional de los derechos humanos; en el análisis de Pictet, tales principios son: el principio de inviolabilidad de la persona (englobando el respeto a la vida, a la integridad física y mental, y a los atributos de la personalidad), el principio de la no discriminación (de cualquier tipo) y el principio de la seguridad de la persona (abarcando la prohibición de represalias y de penas colectivas y de toma de rehenes, las garantías judiciales, la inalienabilidad de los derechos y la responsabilidad individual)[90]. Hay una identidad entre el principio básico de la garantía de los derechos humanos fundamentales en cualquier circunstancia y el principio fundamental del derecho de Ginebra según el que serán tratadas humanamente y protegidas las personas fuera de combate y las que no tomen

---

89 D. Schindler, *op. cit. supra* n. (87), pp. 8-9.

90 Jean Pictet, *Développement et principes du droit international humanitaire*, Ginebra/Paris, Inst. H. -Dunant/Pedone, 1983, pp. 78-83.

parte directa en las hostilidades [91]. Es significativo que, en la sentencia del 27 de junio de 1986 en el caso *Nicaragua versus Estados Unidos*, la Corte Internacional de Justicia haya considerado la obligación de "hacer respetar" el derecho humanitario (artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra) como un principio general (ineludiblemente ligado al contenido de las obligaciones de respetar), aclarando así que los principios generales básicos del derecho internacional humanitario contemporáneo pertenecen al *derecho internacional general*, lo que les da aplicabilidad en cualquier circunstancia, de manera tal que asegure mejor la protección de las víctimas[92]. En efecto, la aproximación entre el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos viene, de la misma forma, a fortalecer el grado de protección debida a la persona humana[93].

Esta aproximación ha encontrado expresión en resoluciones adoptadas en Conferencias internacionales, tanto de derechos humanos como de derecho humanitario. Tal vez la más celebrada de estas resoluciones, vista hoy como la que abrió el camino para situar el derecho humanitario en una perspectiva más amplia de derechos humanos, haya sido la Resolución XXIII, titulada "Derechos Humanos en Conflictos Armados", adoptada el 12 de mayo de 1968 por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Teherán[94]. A esta resolución –que marcó el inicio de la preocupación de las Naciones Unidas por el

---

91 Jacques Moreillon, "The Fundamental Principles of the Red Cross, Peace and Human Rights", in *Sixth Round Table on Current Problems of International Humanitarian Law and Red Cross Symposium* (San Remo, setiembre de 1979), p. 11 (separata).

92 Rosemary Abi-Saab, "Les 'principes généraux' du droit humanitaire selon la Cour Internationale de Justice", *Revue Internationale de la Croix-Rouge* (julio-agosto de 1987) n. 766, pp. 388-389.

93 Cf. Th. Meron, *op. cit. supra* n. (88), p. 28.

94 Texto in *Final Act of the International Conference on Human Rights* (Teherán, 1968), doc. A/CONF. 32/41, p. 18.

desarrollo de la materia– le siguen otras varias resoluciones volcadas también al derecho humanitario (particularmente al llamado "derecho de Ginebra")[95]. Luego, la Asamblea General de Naciones Unidas, como veremos más adelante, examinaría los informes del Secretario General de Naciones Unidas sobre el tema "Respeto de los Derechos Humanos en los Conflictos Armados", encomendados por la Resolución 2444 (XXIII) de 1969 de la Asamblea, para implementar la Resolución XXIII de la Conferencia de Teherán de 1968 (cf. *infra*).

Concomitantemente, resoluciones adoptadas por las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja también pasaron a referirse a los "derechos humanos". El camino aquí fue abierto por las resoluciones invocando el respeto de los derechos humanos adoptadas por la XXI Conferencia Internacional, realizada en Estambul, en 1969; a éstas siguieron, más recientemente, v.gr., la Resolución XIV (sobre la Tortura) adoptada por la XXIII Conferencia en 1977 y la Resolución II (sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias) adoptada por la XXIV Conferencia de 1981[96]. En efecto, la aproximación, y también convergencia entre el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, se han manifestado *en el plano normativo* en relación con materias como prohibición de tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; detención y prisión arbitrarias; garantías del d*ue process*; prohibición de discriminación de cualquier tipo[97].

La adopción del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, que contienen estandares *mínimos* de protec-

---

95 V.gr., *inter alia*, resoluciones 2444 (XXIII), de 1969, y 2597 (XXIV), de 1970, de la Asamblea General de la ONU; cf. Rosemary Abi-Saab, *Droit humanitaire et conflits internes*, Ginebra/París, Inst. H. -Dunant/Pedone, 1986, pp. 95-96.

96 J. Moreillon, *op. cit.supra* n. (91) pp. 10-11; Th. Meron, *op.cit.supra* n. (88), p. 143.

97 Cf., al respecto, el estudio de Th. Meron, *op. cit. supra* n. (88), pp. 8, 63, 87 y 155.

ción en caso de conflicto armado no internacional, también contribuyó a la aproximación entre el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, debido a su amplio ámbito que implica la aplicación de las normas humanitarias de igual manera en las relaciones entre el Estado y las personas bajo su jurisdicción (como ocurre en el campo propio de los derechos humanos). Ahora bien, es justamente en los conflictos armados no internacionales y en las situaciones de disturbios y tensiones internas, que ponen en relieve precisamente las relaciones entre el Estado y las personas bajo su jurisdicción, que la convergencia entre el derecho humanitario y los derechos humanos se hace aún más evidente[98].

Determinados derechos, consagrados en los ámbitos de uno y otro, reciben un trato particularmente detallado y preciso en las Convenciones de Derecho Humanitario –v.gr., derechos a la vida y a la libertad– como lo requieren los propios conflictos armados que ellas tienen por objeto reglamentar[99]. Otra etapa importante en el proceso de aproximación o convergencia en el plana normativo entre el derecho humanitario y los derechos humanos es marcada por la consagración de determinadas *garantías fundamentales* en los dos Protocolos de 1949. El artículo 75 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra Relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales enuncia en detalle garantías fundamentales mínimas de las que gozan *todas las personas afectadas por tales conflictos*, protegiendo derechos individuales de estas personas que podrían oponerse a su propio Estado. Se da así la clara aproximación entre el derecho humanitario y los derechos humanos, aunque sin confundirlos, en tanto permanecen intactas

98 M. El-Kouhene, *Les garanties fondamentales de la personne en droit humanitaire et droits de l'homme*, Dordrecht, Nijhoff, 1986, pp. 8, 63, 87 y 155.

99 D. Schindler, *op. cit. supra* n. (87), pp. 10-11.

las condiciones de aplicación de uno y de otro; esto significa que uno y otro pueden aplicarse también simultánea o acumulativamente, asegurando la complementariedad de los dos sistemas jurídicos (cuando los mismos Estados sean Partes tanto en los Convenios de derecho humanitario como en los de derechos humanos)[100] y ampliando así el alcance de la protección debida.

El Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra Relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados No Internacionales, a su vez, también enuncia detalladamente, en el artículo 4, garantías fundamentales mínimas de las que gozan *todas las personas que no participan o hayan dejado de participar en tales conflictos*, estén o no privadas de libertad. Tales garantías son implementadas por las consagradas en el artículo 5, como protección mínima a las personas privadas de libertad por motivos relacionados con tales conflictos, estando ellas internadas o detenidas[101]. La aproximación o convergencia entre el derecho humanitario y los derechos humanos no se limita al plano normativo: se hace igualmente presente en los planos de la interpretación e implementación de los instrumentos de protección, como veremos a continuación.

---

100 M. El-Kouhene, *op. cit. supra* n. (98), pp. 97-98; recuerda el autor que, en el caso de *Chipre*, aunque Turquía se había rehusado a aplicar *de jure* el derecho humanitario, se vio obligada a aplicar la Convención Europea de Derechos Humanos. - Sobre la complementariedad de los múltiples mecanismos de protección propios del derecho internacional de los derechos humanos, cf. el estudio de A. A. Cançado Trindade, "Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (at Global and Regional Levels)", 212 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1987) pp. 1-435.

101 Cf. M. El-Kouhene, *op. cit. supra* n. (98), p. 65, para la relación entre el régimen del Protocolo II y el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra.

2. *Aproximación o convergencia en el plano hermenéutico*

Un punto central de la convergencia entre el derecho internacional humanitario y la protección internacional de los derechos humanos reside en el reconocimiento del *carácter especial* de los tratados de protección de los derechos de la persona humana. La especificidad del *derecho de protección* del ser humano, tanto en tiempo de paz como de conflicto armado, es incuestionable y acarrea consecuencias importantes que se reflejan en la interpretación y aplicación de los tratados humanitarios (derecho internacional humanitario y protección internacional de los derechos humanos). En la implementación de tales instrumentos internacionales se detecta el papel preeminente ejercido por el elemento de la interpretación en la evolución del derecho internacional de los derechos humanos, que ha asegurado que aquellos tratados permanezcan instrumentos vivos. En efecto, de la práctica de los diversos órganos de supervisión internacionales emana una convergencia de puntos de vista en cuanto a la interpretación propia de aquellos tratados, una *jurisprudence constante* en cuanto a la naturaleza objetiva de las obligaciones que incorporan y en cuanto a su carácter distinto o especial –en comparación con otros tratados multilaterales de tipo tradicional– como tratados celebrados para la protección de la persona humana y no para el establecimiento o la reglamentación de concesiones o ventajas interestatales recíprocas[102].

La interpretación y aplicación de los tratados de protección internacional de los derechos humanos dan testimonio del ocaso de la reciprocidad y de la preeminencia de las consideraciones de *ordre public* en el presente dominio. En efecto, la prohibición

---

102 Para un estudio jurisprudencial sobre la interpretación propia de los tratados de derechos humanos, cf. A. A. Cançado Trindade, "Co-existence and Co-ordination...", *op. cit. supra* n. (100), capítulo III, pp. 91-103, y cf. pp. 402-403.

de la invocación de la reciprocidad como subterfugio para el no cumplimiento de las obligaciones convencionales humanitarias, es corroborada en términos inequívocos por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 que, al disponer sobre las condiciones en que una violación de un tratado puede acarrear su suspensión o extinción, exceptúa expresa y específicamente los "tratados de carácter humanitario" (artículo 60(5)). Así, como hicimos notar en un reciente estudio sobre la materia, "el propio derecho de los tratados de nuestros días, como lo atestigua el artículo 60(5) de la Convención de Viena, descarta el principio de la reciprocidad en la implementación de los tratados de protección internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, en razón precisamente del carácter humanitario de esos instrumentos. Abriendo una brecha en un dominio del derecho internacional –como el atinente a los tratados– tan fuertemente impregnado del voluntarismo estatal, lo dispuesto en el referido artículo 60(5) de la Convención de Viena constituye una cláusula de salvaguarda en defensa del ser humano"[103].

La superación de la reciprocidad también se manifiesta en lo referente a la cuestión de la extinción de las obligaciones convencionales, como lo ilustra la cláusula de denuncia de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949. Según esta cláusula (artículo común 63/62/142/158), la denuncia notificada, mientras la potencia denunciante estuviese involucrada en un conflicto, "no surtirá efecto hasta que la paz haya sido alcanzada" y hasta que las operaciones relativas a la liberación y repatriación de las personas protegidas por los Convenios de Ginebra "hayan terminado". Quedan así, en este medio tiempo, aseguradas, en

---

103 A. A. Cançado Trindade, *A Proteção Internacional..., op. cit. infra* n. (125), p. 12.

cualquier circunstancia, las obligaciones de las Partes en pro de la salvaguarda de las personas protegidas[104]. Además, las disposiciones de los Convenios de Ginebra, tales como las del artículo común 3, atinentes a las obligaciones del Estado *vis-à-vis* sus propios habitantes, tampoco tienen su aplicabilidad condicionada por consideraciones de reciprocidad[105].

Cabe, finalmente, resaltar aquí que la interacción interpretativa de los tratados de derechos humanos ha generado una ampliación del alcance de las obligaciones convencionales. Así, los avances logrados bajo un determinado tratado a veces han servido de orientación para la interpretación y aplicación de otros - más recientes - instrumentos de protección[106]. Hoy en día ya no se discute, por ejemplo, que, en la jurisprudencia convergente de órganos de supervisión internacional, se impone una interpretación necesariamente restrictiva de las limitaciones o restricciones permisibles al ejercicio de los derechos garantizados y de las derogaciones permisibles[107](cf. *infra*).

3. *Aproximación o convergencia en el plano operativo*

Los mecanismos de implementación propios del derecho internacional de los derechos humanos se resumen en los métodos de peticiones o comunicaciones, de informes de diversos tipos, y de determinación de los hechos o investigaciones, con variantes; ya el derecho internacional humanitario (Convenios de Ginebra) cuenta, como mecanismos de control, con la actuación del Comité Internacional de la Cruz Roja, de las "potencias

---

104 Cf. el estudio de J. de Preux sobre la materia, *cit.* in Th. Meron, *op. cit. supra* n. (88), p. 11.
105 *Ibid.*, p. 12.
106 A. A. Cançado Trindade, *op. cit. supra* n. (100), pp. 101-103.
107 *Ibid.*, pp. 104-112.

protectoras" y de las propias Partes Contratantes (artículos 8-11 comunes a los cuatro Convenios de 1949). No habiendo una coincidencia total entre el ámbito de aplicación material (situaciones abarcadas) y personal (personas protegidas) de uno y de otro, no sorprende que los mecanismos de supervisión sean distintos. Así, por ejemplo, mientras la protección internacional de los derechos humanos puede ser desencadenada tanto por la acción *ex officio* de los órganos de supervisión como por las peticiones o reclamos de las propias víctimas, los distintos mecanismos de implementación del derecho humanitario, volcados a la protección de seres humanos desarmados e indefensos en situaciones de conflicto, han pretendido, en razón del contexto en que se aplican, surtir efectos y resultados particularmente rápidos[108]. Sin embargo, la ausencia de paralelismo entre el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos es más aparente que real.

La aproximación o convergencia entre uno y otro en el plano normativo se ha reflejado, hasta cierto punto, también en el *plano operativo*. No hay que perder de vista que los distintos mecanismos de implementación se inspiran en principios comunes que "los vinculan e interrelacionan", en consideraciones básicas de humanidad, formando un *sistema* internacional general, con sectores específicos de protección de la persona humana[109]. Así, la aplicación más reciente del derecho humanitario se ha dirigido hacia problemas de derechos humanos, y la de la protección internacional de los derechos humanos se ha ocupado igualmente de problemas humanitarios. Las necesidades de protección los han aproximado.

---

108 D. Schindler, *op. cit. supra* n. (87), pp. 13-15.

109 H. Gros Espiell, "Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Refugiados", in *Etudes et essais sur le Droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet* (ed. Ch. Swinarski), Ginebra/La Haya, CICR/Nijhoff, 1984, pp. 703-711.

Es sabido que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha desarrollado actividades de protección y asistencia en situaciones, por ejemplo, de disturbios y tensiones internas, no abarcadas por el derecho internacional humanitario convencional. Sus bases de acción han sido, además de la propia tradición o práctica incuestionada, las resoluciones de las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja (de la Resolución XIV, de la X Conferencia, en Ginebra en 1921, a la Resolución VI, de la XXIV Conferencia, en Manila en 1981), y los Estatutos de la Cruz Roja Internacional (artículos VI-VII) y los del propio CICR[110]. Así, la protección humanitaria se ha extendido también a detenidos y prisioneros políticos como consecuencia de disturbios y represión política internos, además de prisioneros como consecuencia de conflictos armados[111]. Esta protección humanitaria se fundamenta igualmente en los derechos de la persona humana consagrados en instrumentos internacionales de derechos humanos a partir de la Declaración Universal de 1948[112].

De esta forma, al ocuparse, en casos de disturbios y de tensiones internas, de cuestiones como la mejora de las condiciones de detención, de la asistencia material a los detenidos, de la lucha contra la tortura[113], contra las desapariciones forzadas, contra la toma de rehenes y contra otros actos de violencia contra personas indefensas, el CICR ha contribuido efectivamente a fomentar el respeto por los derechos humanos[114]. Todo indica que en el futuro el CICR intensifique aún más su acción en favor

---

110 CICR, *O Comitê Internacional da Cruz Vermelha e os Distúrbios e Tensoes Interiores*, Ginebra, 1986, pp. 1-21; Ch. Swinarski, *Introduçao ao Direito Internacional Humanitário*, Brasilia, CICR/IIDH, 1988, pp. 61-71.

111 Cf. Jacques Moreillon, "The International Committee of the Red Cross and the Protection of Political Detainees", *International Review of the Red Cross* (nov. 1974 y abril 1975), pp. 1-23 (separata).

112 R. Abi-Saab, *op. cit. supra* n. (95), p. 86.

113 Cf. "The International Committee of the Red Cross and Torture", *International Review of the Red Cross* (dic. 1976), pp. 1-7 (separata).

114 J. Moreillon, "The Fundamental Principles...", *op. cit. supra* n. (91), pp. 11-14.

de detenidos políticos; la tendencia del CICR es de hacer más frecuentes sus visitas a prisioneros en general, no limitadas a una determinada categoría de presos o detenidos[115]. De esta manera, además de figurar el CICR como un actor también en el campo de los derechos humanos[116], esta tendencia contribuirá a fortalecer la protección internacional de la persona humana.

II. "Respetar" y "hacer respetar": El amplio alcance de las obligaciones convencionales de protección internacional de la persona humana

1. *El derecho internacional humanitario en su amplia dimensión*

En los últimos años se viene prestando mayor atención a la cuestión de la natu*raleza jurídica* y del *alcance* de determinadas obligaciones propias tanto del derecho internacional humanitario como de la protección internacional de los derechos humanos. En el ámbito del derecho internacional humanitario son importantes las implicaciones originadas de la formulación del artículo 1 de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y del artículo 1(1) del Protocolo Adicional I de 1977 a los Convenios de Ginebra, según la cual las Altas Partes Contratantes se comprometen a *respetar* y a *hacer respetar* ("to respect and to ensure respect"/"respecter et faire respecter"), *en todas las circunstancias*, aquellos tratados humanitarios.

El binomio "respetar/hacer respetar" significa que las obligaciones de los Estados Partes abarcan incondicionalmente el deber de asegurar el cumplimiento de las disposiciones de

---

115 J. Moreillon, "The International Committee...", *op. cit. supra* n. (111), pp. 22-23.

116 Cf. D. P. Forsythe, "Human Rights and the International Committee of the Red Cross", 12 *Human Rights Quarterly* (1990), pp. 265-289.

aquellos tratados por todos sus órganos y agentes así como por todas las personas sujetas a su jurisdicción, y el deber de asegurar que sus disposiciones sean respetadas por todos, en particular por los demás Estados Partes. Tales deberes se sitúan claramente en el plano de las obligaciones *erga omnes*. Se trata de obligaciones incondicionales, exigibles por todo Estado independientemente de su participación en un determinado conflicto, y cuyo cumplimiento integral interesa a la comunidad internacional como un todo; los propios Convenios de Ginebra de 1949 se cuidan de disociar tales obligaciones de consideraciones de reciprocidad, v. gr., al prohibir la exclusión de responsabilidades relativas a "infracciones graves" (artículos 51/52/131/148) previstas en el artículo 50/51/130/147 y al determinar la inalienabilidad de los derechos protegidos (artículos 7/7/7/8)[117].

En la misma línea de pensamiento, los Convenios de Ginebra de 1949 estipulan que ningún acuerdo especial podrá perjudicar la situación de las personas protegidas (artículo 6/6/6/7). Así, se da preeminencia a los imperativos de *protección*. El artículo 89 del Protocolo Adicional I de 1977 –a ser leído en combinación con la obligación del artículo 1 de los Convenios de Ginebra– prevé la acción conjunta o individual de los Estados Partes en cooperación con las Naciones Unidas y en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, en situaciones de "violaciones graves" del Protocolo o de los Convenios de Ginebra. Ya se ha

117 L. Condorelli y L. Boisson de Chazournes, "Quelques remarques à propos de l'obligation des Etats de 'respecter et faire respecter' le droit international humanitaire 'en toutes circonstances'", in *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet* (ed. CH. Swinarski) Ginebra/La Haya, CICR/Nijhoff, 1984, pp. 24, 29 y 32-33; B. Zimmermann, "Protocol I: Article 1 - General Principles and Scope of Application", in *Commentary on the Additional Protocols of 1977 to the Geneva Conventions of 1949* (Y. Sandoz, Ch. Swinarski, B. Zimmermann (ed.)), Ginebra/La Haya, ICRC/Nijhoff, 1987, pp. 35-38.

sugerido que, a la luz de lo dispuesto en el artículo 48/49/128/145 común a los cuatro Convenios de 1949, los Estados Partes podrían, con base en la obligación general de "hacer respetar" el derecho humanitario consagrada en el artículo 1, "reclamar que les sean transmitidas las leyes nacionales de aplicación de los Convenios"[118].

En virtud del referido deber general de "hacer respetar" el derecho humanitario, se configura la existencia de un *interés jurídico común*, en virtud del cual todos los Estados Partes en los Convenios de Ginebra, y cada Estado en particular, tienen interés jurídico y están capacitados para actuar a fin de asegurar el respeto del derecho humanitario (artículo 1 común a los cuatro Convenios de 1949), no solamente contra un Estado autor de violación de una disposición de los Convenios de Ginebra, sino también contra los demás Estados Partes que no cumplen la obligación (de conducta o de comportamiento) de "hacer respetar" el derecho humanitario[119]. Tal obligación posee además una dimensión *preventiva*, al requerir de los Estados las medidas necesarias que les posibiliten asegurar el respeto del derecho humanitario: estas medidas –adopción de leyes, instrucciones y "órdenes" pertinentes, en suma, conformidad del derecho interno en todos los niveles con el derecho humanitario– han de ser tomadas por los Estados a través de su acción legislativa y reglamentadora interna no solo en tiempo de conflicto, sino también preventivamente en tiempo de paz (un aspecto del derecho internacional humanitario contemporáneo aún no suficientemente examinado)[120].

---

118 N. Levrat, "Les conséquences de l'engagement pris par les Hautes Parties Contractantes de faire respecter les Conventions humanitaires", in *Mise en oeuvre du droit international humanitaire* (ed. F. Kalshoven y Y. Sandoz), Dordrecht, Nijhoff, 1989, p. 291, y cf. pp. 286-288.

119 *Ibid.*, pp. 271 y 275 y cf. pp. 277-279.

120 L. Condorelli y L. Boisson de Chazournes, *op. cit. supra* n. (117), pp. 25-26.

El sentido propio y el amplio alcance de las obligaciones de derecho internacional humanitario (*supra*) fueron invocados y afirmados en dos casos relativamente recientes dignos de mención, a saber, el *conflicto Irán/Irak* y el *contencioso Nicaragua/ Estados Unidos*. En lo referente al primero, es significativo que en determinado momento del *conflicto Irán/Irak* –mayo de 1983 y febrero de 1984– el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) tuvo a bien dirigir llamamientos a todos los Estados Partes en los Convenios de Ginebra, urgiéndolos a intervenir de acuerdo con el artículo 1 común a los Convenios con el propósito de extender protección a cerca de 50 mil prisioneros de guerra iraquíes en Irán; el CICR solicitó a los Estados Partes que lo apoyasen en el desempeño de sus funciones y que lo auxiliasen para asegurar la aplicación del derecho internacional humanitario[121]. Paralelamente, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas condenó "todas las violaciones del derecho internacional humanitario" cometidas en este conflicto, tal como, *inter alia*, el empleo de armas químicas en violación del Protocolo de Ginebra de 1925[122]. Si los referidos llamamientos de 1983-1984 del CICR en el *conflicto Irán/Irak* no surtieron los efectos deseados, esto se debió sobre todo al desconocimiento puro y simple del contenido y alcance de la obligación de "hacer respetar" los convenios humanitarios, que impidió a los Estados actuar conforme a su obligación[123]. No obstante, no deja de ser significativo que en dicho caso el CICR haya reclamado de los Estados el cumplimiento de la obligación de "hacer respetar" el derecho humanitario, lo que podrá abrir camino para que el contenido y el alcance de tal obligación sean precisados en el futuro próximo.

---

121 R. Wieruszewski, "Application of International Humanitarian Law and Human Rights Law: Individual Complaints", in *Mise en œuvre du droit international humanitaire* (ed. F. Kalshoven y Y. Sandoz), Dordrecht, Nijhoff, 1989, p. 454.

122 Resolución 548, del 31.10.1983, y declaración de su presidente, del 30.03.1984; *cit.* in L. Condorelli y L. Boisson de Chazournes, *op. cit. supra* n. (117), p. 28.

123 N. Levrat, *op. cit. supra* n. (118), p. 292.

En lo que se refiere al segundo caso, el *contencioso Nicaragua/ Estados Unidos* (1984-1986) ante la Corte Internacional de Justicia, la referida obligación de "hacer respetar" el derecho humanitario fue expresamente sostenida por la Corte de La Haya en su sentencia del 27 de junio de 1986. La Corte Internacional de Justicia condenó a los Estados Unidos por violación del derecho internacional humanitario, por haber alentado, a través de la difusión por la CIA de un manual sobre "Operaciones Psicológicas en Luchas de Guerrilla", la realización por los "contras" y otras personas involucradas en el conflicto en Nicaragua, de actos en violación de disposiciones del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949. Aunque en el caso Nicaragua se hubiese abstenido de referirse a los cuatro Convenios de Ginebra, la Corte determinó que en razón de los principios generales del derecho internacional humanitario los Estados Unidos estaban obligados a abstenerse de alentar a personas o grupos de personas involucradas en el conflicto en Nicaragua a cometer violaciones del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra.

Según las palabras de la Corte de La Haya, "los Estados Unidos tienen la obligación, en términos del artículo 1 de los cuatro Convenios de Ginebra, de "respetar" y también "hacer respetar" estos Convenios "en todas las circunstancias", pues tal obligación no deriva solo de los propios Convenios, sino también de los principios generales del derecho humanitario a los cuales los Convenios simplemente dan expresión concreta. De modo particular, los Estados Unidos tienen la obligación de no alentar a personas o grupos de personas involucradas en el conflicto en Nicaragua a actuar en violación de las disposiciones del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de

1949[124]. La obligación de "respetar" y hacer "respetar" el derecho humanitario obtuvo finalmente, en el caso *Nicaragua versus Estados Unidos*, reconocimiento judicial, factor importante para que su contenido y alcance sean precisados en el futuro próximo.

Otros casos recientes pueden ser mencionados. A nivel global, en relación con el *caso de ex-Yugoslavia*, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas recordó las obligaciones impuestas por el derecho internacional humanitario (resolución 764, de 1992), tomó nota del informe del relator especial sobre la materia poniendo de manifiesto las "violaciones masivas y sistemáticas" de los derechos humanos así como las "graves violaciones" del derecho internacional humanitario en la República de Bosnia y Herzegovina (resoluciones 787 y 780, de 1992), y decidió establecer un tribunal internacional para perseguir a los responsables de violaciones del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex-Yugoslavia a partir de 1991 (resolución 808, de 1993)[125]. En el *caso del Kuwait bajo la ocupación iraquí* la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas consideró el informe de 1992 del relator especial sobre la materia, que se refirió a la "interacción" entre los derechos humanos y el derecho humanitario, y a normas del derecho humanitario que podrían ser consideradas como normas de "derecho consuetudinario" de la protección de los derechos humanos, aplicables a la ocupación de Kuwait (a saber, artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949, artículo 75 del Protocolo Adicio-

---

124 *ICJ Reports* (1986), p. 114, párrafo 220, y cf. p. 113, párrafo 218, y pp. 129-130, párrafos 255-256. Para un estudio de los aspectos jurisdiccionales del caso, cf. A. A. Cançado Trindade, "Nicaragua *versus* Estados Unidos: Os Limites da Jurisdiçao Obrigatória da Corte Internacional de Justiça e as Perspectivas da Soluçao Judicial de Controvérsias Internacionales", 67/68 *Boletim de Sociedade Brasileira de Direito Internacional* (1985-1986), pp. 71-96.

125 D. Weissbrodt y P.L. Hicks, "Aplicación de los Derechos Humanos y del Derecho Humanitario en Caso de Conflicto Armado", 116 *Revista Internacional de la Cruz Roja* (1993), pp. 134-135; L. Doswald-Beck y S. Vité, "Derecho Internacional Humanitario y Derecho de los Derechos Humanos", 116 *Revista Internacional de la Cruz Roja* (1993), p. 20.

nal I de 1977, y disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los Pactos de Derechos Humanos de Naciones Unidas)[126].

En el plano regional interamericano, en el *caso de la invasión de Granada* (1983), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos declaró admisible la demanda (que denunciaba el bombardeo por los Estados Unidos de un hospital psiquiátrico, que mató a varios pacientes), la cual solicitaba una interpretación del artículo 1 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948 a la luz de los principios del derecho humanitario, lo que también implicaba, en otras palabras, la aplicación de los derechos humanos a un conflicto armado[127]. En efecto, ya a partir de finales de la década de los setenta, la Comisión Interamericana invocó disposiciones de los Convenios de Ginebra de 1949 en algunos de sus Informes. En el ya mencionado *caso de los indios miskitos*, relativo a Nicaragua, por ejemplo, la Comisión Interamericana obtuvo del gobierno que se admitiera la actuación concomitante del ACNUR y del CICR[128].

2. *La protección internacional de los derechos humanos en su amplia dimensión*

Como tuvimos ocasión de observar en un reciente libro sobre la materia, en los tratados e instrumentos de protección internacional de los derechos de la persona humana "la reciprocidad es suplantada por la noción de garantía colectiva y por las consideraciones de *ordre public*. Esos tratados incorporan obligaciones de carácter objetivo, que trascienden los meros compromisos recíprocos entre las partes. En suma, se vuelcan a la salvaguarda

126 L. Doswald-Beck y S. Vité, *op. cit. supra* n. (125), p. 121.
127 *Ibid.*, p. 122.
128 C. Sepúlveda, *Estudios..., op. cit. supra* n. (63), pp. 101-102.

de los derechos del ser humano y no de los derechos de los Estados, en la que ejerce función clave el elemento del "interés público" común o general (u *ordre public*) superior. Toda la evolución jurisprudencial en lo referente a la interpretación propia de los tratados de protección internacional de los derechos humanos se encuentra orientada en ese sentido. Aquí reside uno de los rasgos sobresalientes que reflejan la especificidad de los tratados de protección internacional de los derechos humanos"[129].

Tales ponderaciones, basadas en la constatación de la superación de la reciprocidad por los imperativos de *ordre public*, se aplican tanto a los tratados de protección internacional de los derechos humanos propiamente dichos como a los tratados de derecho internacional humanitario. En efecto, en la misma línea, la fórmula "respetar/hacer respetar" utilizada, como vimos, en el derecho internacional humanitario (*supra*) marca igualmente presencia en el campo de la protección internacional de los derechos humanos. Así, en el plano global, en virtud del artículo 2(1) del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, los Estados Partes asumen la obligación de *respetar* y *asegurar* ("to respect and to ensure") los derechos protegidos. En un "comentario general" (bajo el artículo 40(4) del Pacto) al respecto, el Comité de Derechos Humanos (establecido por el Pacto) clarificó la naturaleza de la obligación general bajo el artículo 2 del Pacto: el Comité ponderó que la implementación de esa obligación no dependía solamente de disposiciones constitucionales o legislativas, que "frecuentemente no son suficientes *per se*", sino que además era de la competencia de los Estados Partes "asegurar" ("to ensure") el goce de los derechos protegidos a todos los individuos bajo su jurisdicción. Según el Comité,

---

129 A. A. Cançado Trindade, *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos - Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos*, São Paulo, Ed. Saraiva, 1991, pp. 10-11, y cf. p. 12.

"este aspecto requiere actividades específicas de los Estados Partes a efectos de capacitar a los individuos para que gocen de sus derechos", lo cual se aplica a todos los derechos consagrados en el Pacto[130]. De esta manera, el Comité esclareció el amplio alcance del deber de los Estados Partes de *respetar* y *asegurar* ("to respect and to ensure") los derechos protegidos por el Pacto[131].

Bajo el artículo 2 del Pacto, de este modo, los Estados Partes se comprometen primeramente a "respetar" los derechos consagrados, no violándolos; y, en segundo lugar, a "asegurar" tales derechos, lo que requiere de ellos todas las providencias necesarias para posibilitar a los individuos el ejercicio o goce de los derechos garantizados. Estas providencias pueden incluir la eliminación de obstáculos gubernamentales y "posiblemente también privados" al goce de aquellos derechos, y pueden requerir la adopción de leyes y otras medidas (administrativas) "contra la interferencia privada", por ejemplo, en el goce de aquellos derechos[132].

La fórmula consagrada en el artículo 2(1) del Pacto de Derechos Civiles y Políticos vuelve a figurar, significativamente, en la más reciente Convención sobre Derechos del Niño (1989): en virtud del artículo 2(1) de esta última, los Estados Partes *respetarán y asegurarán* ("shall respect and ensure") los derechos del niño en ella enunciados. Significativamente, el artículo 38(1) de la Convención de 1989 agrega que los Estados Partes se comprometen a *respetar y hacer respetar* las normas del derecho internacional humanitario aplicables en casos de conflicto armado en lo que se refieran a los niños.

---

130 "General Comment 3/13", in U.N., *Report of the Human Rights Committee*, GAOR- XXXVI Session (1981), p. 109.

131 Cf. T. Opsahl, "The General Comments of the Human Rights Committee", in *Des Menschen Recht zwischen Freiheit und Verantwortung-Festschrift für K. J. Partsch*, Berlín, Duncker, Humbolt, 1989, p. 282.

132 Th. Buergenthal, "To Respect and to Ensure: State Obligations and Permissible Derogations", in *The International Bill of Rights - The Covenant on Civil and Political Rights* (ed. L. Henkin), N.Y., Columbia University Press, 1981, pp. 77-78.

No debe pasar desapercibido el hecho de que los tratados de derechos humanos abocados a la prevención de discriminación o a la protección de personas o grupos de personas particularmente vulnerables, consagran una serie de derechos a menudo considerados como pertenecientes a diferentes "categorías". De este modo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial –en un único dispositivo, el artículo 5, por ejemplo– dispone sobre la protección de determinados derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer extiende protección a derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (artículos 7-16). Y la Convención sobre Derechos del Niño consagra derechos civiles (pero no políticos stricto *sensu*), económicos, sociales y culturales (artículos 3-40).

Estos tratados, de ese modo, dan un testimonio elocuente de la *indivisibilidad* de los derechos humanos, todos inherentes al ser humano en las distintas esferas de su vida y sus actividades. Tampoco debe olvidarse el gran número de ratificaciones que estas tres Convenciones obtuvieron en un lapso relativamente corto desde su adopción: esto sugiere un consenso internacional, si no virtualmente universal, en pro de tales tratados –a incorporar una amplia gama de derechos de distintas "categorías"– dirigidos a la prevención de discriminación y protección de personas o grupos de personas particularmente vulnerables y con urgente necesidad de protección especial.

En el plano regional, cabe destacar el sentido del que están revestidas –y que en la práctica se ha hecho efectivo– las obligaciones constantes de la Convención Europea de Derechos Humanos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[133].

133 A su vez la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos dispone (artículo 1) que los Estados Partes reconocen los derechos en ella enunciados y se comprometen a adoptar medidas legislativas u otras para implementarlos.

Conforme al artículo 1 de la Convención Europea, las Partes Contratantes *asegurarán* ("shall secure/reconnaissent") a cualquier persona bajo su jurisdicción los derechos en ella consagrados. El enunciado del artículo 1 establece no sólo la obligación de los Estados Partes de asegurar que su derecho interno sea compatible con la Convención Europea, sino también la obligación de remediar cualquier violación de las disposiciones de la Convención[134].

El alcance de las obligaciones convencionales a la luz del artículo 1 fue objeto de atención tanto de la Comisión como de la Corte Europeas de Derechos Humanos en el caso *Irlanda versus Reino Unido*. En un pasaje de su voluminoso informe del 25 de enero de 1976 sobre este mismo caso, la Comisión Europea señaló que lo dispuesto en el artículo 1 de la Convención había dejado claro que aquel tratado, por su ratificación, había creado derechos de los individuos bajo el propio derecho internacional y el deber de los Estados de asegurar los derechos humanos al incorporar la Convención en su derecho interno[135].

Profundizando el tema, uno de los miembros de la Comisión, Sperduti, destacó en una explicación de voto el amplio alcance de la obligación general del artículo 1 de la Convención: a su entender, los Estados Partes tienen no sólo el deber de abstenerse de cualquier acto que involucre una violación de los derechos consagrados en la Convención, sino también el deber de asegurar el goce de tales derechos en sus ordenamientos jurídicos internos a fin de "prohibir cualquier acto, de parte de órganos y agentes del Estado o de individuos u organizaciones privadas",

---

134 J.E.S. Fawcett, *The Application of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1969, p. 3.

135 European Commission of Human Rights, Application n. 5310/71, *Ireland* versus *United Kingdom - Report of the Commission* (25.01.1976), Estrasburgo, p. 484.

infrinjan tales derechos[136]. Además, en virtud de la obligación del artículo 1 de la Convención (en combinación con otras disposiciones), los Estados Partes asumieron el deber –en conjunto con todos los demás – de "garantizar el respeto de la Convención a través de sus ordenamientos jurídicos internos"[137].

La Corte Europea advirtió en su sentencia del 18 de enero de 1978, en el mismo caso *Irlanda versus Reino Unido*, que, al sustituir los términos "comprometerse a asegurar" ("undertake to secure"/"s'engagent à reconnaître") por "asegurarán" ("shall secure/reconnaissent") en el texto del artículo 1, los redactores de la Convención pretendieron dejar claro que los derechos en ésta consagrados serían *asegurados directamente* a cualquier persona bajo la jurisdicción de los Estados Partes[138]. En otra ocasión, en su decisión de 1975 en el caso *Chipre versus Turquía*, la Comisión Europea insistió en el amplio alcance de la obligación consagrada en el artículo 1 de la Convención Europea[139]. Es de esperar que en un futuro próximo se dé mayor precisión al contenido y al alcance de la obligación de "asegurar" los derechos consagrados en la Convención Europea, particularmente a partir de las aclaraciones desarrolladas por la Comisión y por la Corte en el caso *Irlanda versus Reino Unido*[140].

---

136 *Ibid.*, "Separate Opinion of Mr. G. Sperduti, Joined by Mr. T. Opsahl, on the Interpretation of Art. 1 of the Convention", p. 498.

137 *Ibid.*, p. 499. Otro miembro de la Comisión, Mangan, en voto disidente, distinguió en el artículo 1 el deber tanto de no infringir los derechos humanos consagrados como de asegurarlos (garantizar su respeto); *ibid.*, "Dissenting Opinion of Mr. K. Mangan on Art. 1 of the Convention", p. 500.

138 *Cit.* in A. Z. Drzemczewski, *European Human Rights Convention in Domestic Law-A Comparative Study*, Oxford, Clarendon Press, 1983, pp. 55-56 y 25-26; e in G. Cohen-Jonathan, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Aix-en-Provence/París, P.U. d'Aix- Marseille/Economica, 1989, p. 244.

139 European Commission of Human Rights, *Decisions and Reports*, vol. 2, Estrasburgo, C.E., 1975, pp. 125 y 136-137.

140 A.Z. Drzemczewski, *op. cit. supra* n. (138), pp. 55-56.

Aun en el plano regional, en virtud del artículo 1(1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados Partes están obligados a *respetar* y a *garantizar* ("undertake to respect (...) and to ensure") los derechos en ella consagrados. En dos de los tres *casos hondureños* en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó que ocurrieron violaciones de la Convención Americana (casos *Velásquez Rodríguez*, 1988, y *Godínez Cruz*, 1989), la naturaleza y el alcance de la obligación prevista en el artículo 1(1) de la Convención fueron objeto de aclaraciones desarrolladas por la Corte, aunque la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no hubiese planteado expresamente la cuestión de la violación del artículo 1(1) de la Convención en los casos referidos.

Tanto en la sentencia del 29 de julio de 1988 en el caso *Velásquez Rodríguez* como en la sentencia del 20 de enero de 1989 en el caso *Godínez Cruz*, la Corte Interamericana consideró el artículo 1(1) de la Convención esencial para determinar la imputabilidad de violación de los derechos humanos (por acción u omisión) al Estado demandado[141]. La Corte advirtió que, debido al amplio alcance de la obligación consagrada en el artículo 1 (1) de la Convención de *respetar y garantizar* el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención, los Estados Partes están obligados a "organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben *prevenir*, *investigar* y *sancionar* toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y

141 Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ct. IDH), Caso *Velásquez Rodríguez*, Sentencia del 29.07.1988, Serie C, n. 4, p. 67, párrafo 166; Ct. I.D.H., Caso *Godínez Cruz*, Sentencia del 20.01.1989, Serie C, n. 5, p. 71, párrafo 173.

procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos"[142].

Esta obligación, de alcance considerable, abarca todos y cada uno de los actos u omisiones del poder público que violen los derechos consagrados; ella se dirige a la propia *conducta* del Estado de modo tal que asegure con eficacia el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos consagrados[143]. Además, agregó la Corte, aun en la violación de los derechos humanos perpetrada por un simple particular, o por un autor no identificado, dicha obligación puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por el acto en sí, "sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención"[144]. Lo decisivo es determinar si la violación ocurrió "con el apoyo o la tolerancia" del poder público, o si éste dejó que la violación ocurriese "impunemente" o no tomó medidas de prevención[145].

La Corte fue perentoria al resaltar el deber jurídico del Estado de *prevenir, investigar y sancionar* las violaciones de derechos humanos en el ámbito de su jurisdicción, así como asegurar a las víctimas una "adecuada reparación"[146]. La Corte explicó que el *deber de prevención* "abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito", sancionable como tal;

---

142 *Ibid.*, Serie C, n. 4, pp. 68-69, párrafo 166; Serie C, n. 5, p. 72, párrafo 175 (subrayado nuestro).

143 *Ibid.*, Serie C, n. 4, p. 69, párrafo 167; Serie C, n. 5, p. 72, párrafo 176.

144 *Ibid.*, Serie C, n. 4, pp. 70-71, párrafo 172; Serie C, n. 5, pp. 73-74, párrafo 181-182 (subrayado nuestro).

145 *Ibid.*, Serie C, n. 4, p. 71, párrafo 173; Serie C, n. 5, pp. 74-75, párrafo 183.

146 *Ibid.*, Serie C, n. 4, p. 71, párrafo 174; Serie C, n. 5, p. 75, párrafo 184.

el deber de prevenir aparece, pues, como un deber de medio o comportamiento, lo mismo que ocurre con el deber de investigar, que ha de ser cumplido "con seriedad y no como una simple formalidad"[147]. Este último debe ser asumido por el Estado "como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad"[148].

Ya sea que la violación de los derechos humanos reconocidos haya sido cometida por agentes o funcionarios del Estado, por instituciones públicas, o bien por simples particulares o personas o grupos no identificados o clandestinos, "si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción"[149].

En sus juiciosas ponderaciones en los dos *casos hondureños* anteriormente referidos, la Corte Interamericana sostuvo la responsabilidad del Estado hondureño por la desaparición forzada de personas (aunque no perpetrada por agentes del Estado en su capacidad oficial), en violación de la Convención Americana, del doble deber de prevención y punición. Las ponderaciones de la Corte constituyen un reconocimiento judicial inequívoco de amplio alcance de lo dispuesto en el artículo 1(1) de la Convención, al abarcar no sólo la obligación del Estado de

---

147 *Ibid.*, Serie C, n. 4, pp. 71-73, párrafos 175 y 177; Serie C, n. 5, pp. 75-76, párrafos 185 y 188.

148 *Ibid*, Serie C, n. 4, p. 73, párrafo 177; Serie C, n. 5, p. 76, párrafo 188.

149 *Ibid*, Serie C, n. 4, p. 72, párrafo 176; Serie C, n. 5, p. 76, párrafo 187.

respetar, de no violar, los derechos consagrados, sino también de tomar todas las providencias y medidas positivas en el sentido de asegurar el respeto de los derechos protegidos, no solamente por parte de sus agentes y órganos, sino también por parte de simples particulares o aun personas o grupos no identificados o clandestinos (deber jurídico del Estado de prevención, investigación y sanción).

3. *La protección* erga omnes *de determinados derechos y la cuestión del* Drittwirkung

Las consideraciones anteriores nos conducen a un punto de capital importancia para los futuros desarrollos de los mecanismos de protección internacional de la persona humana: la cuestión de su protección *erga omnes*. Los distintos instrumentos de protección internacional incorporan obligaciones de contenido y alcance variables: algunas normas son susceptibles de aplicabilidad directa, otras aparecen más como programáticas. Hay, pues, que prestar atención a la naturaleza jurídica de las obligaciones. A ese respecto, surge precisamente la cuestión de la protección *erga omnes* de determinados derechos garantizados, que plantea el punto de la aplicabilidad a terceros –simples particulares o grupos de particulares– de disposiciones convencionales (denominado *"Drittwirkung"* en la bibliografía jurídica alemana).

En efecto, el hecho de que en nuestros días los instrumentos de protección internacional se vuelcan esencialmente a la prevención y penalización de violaciones de los derechos humanos cometidas por el Estado (sus agentes y órganos) revela una grave laguna: la de la prevención y penalización de violaciones de los derechos humanos por entidades otras que el Estado, incluso por simples particulares y aun por autores no identifica-

dos. Cabe examinar el problema con mayor atención y llenar esta preocupante laguna. La solución que se dé a este problema podrá contribuir decisivamente al perfeccionamiento de los mecanismos de protección internacional de la persona humana, tanto los de protección de los derechos humanos *stricto sensu* como los de derecho internacional humanitario.

Primeramente, cabe observar que la obligación de *respetar* y *hacer respetar* o *asegurar* todos los derechos garantizados, consagrada en algunos tratados de protección de los derechos de la persona humana (Pacto de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2(1); Convención sobre Derechos del Niño, artículo 2(1); Convención Europea de Derechos Humanos, artículo 1; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 1(1); cuatro Convenios de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario, artículo 1 común; Protocolo Adicional I a los referidos Convenios de Ginebra, artículo 1(1)), conlleva el deber de la debida diligencia por parte de los Estados Partes para prevenir la privación o violación de los derechos reconocidos de la persona humana por otros. El artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 recuerda, a propósito, los deberes de toda persona para con la comunidad.

En el ámbito del derecho internacional humanitario, el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, aplicable en conflictos armados de carácter no internacional, ha de ser interpretado como dirigiéndose tanto a los gobiernos como a las oposiciones, si por su aplicación realmente se pretende humanizar los conflictos internos (no internacionales)[150]. El mencionado artículo 3 –que, tal vez inadecuadamente, se refiere a las "partes en conflicto"– no debe ser visto como una herejía jurídica, por cuanto los tratados internacionales contemporáneos

150 Th. Meron, *op. cit. supra* n. (88), p. 151.

atribuyen derechos y obligaciones derectamente no sólo a losEstados sino también, y cada vez más frecuentemente, a los individuos y grupos. Es de esperar que este desarrollo contribuya a reducir o disipar los temores de los gobiernos con respecto al reconocimiento de los grupos disidentes (como el propio artículo 3 *in fine* trata de exceptuar). En todo caso, es del todo deseable que el artículo 3 sea interpretado y entendido como imponiendo obligaciones directas a todas las fuerzas en conflicto, tanto las gubernamentales como las de oposición[151].

Otros ejemplos pueden ser citados. Las garantías fundamentales de la persona humana consagradas, por ejemplo, en el artículo 75 del Protocolo Adicional I y en el artículo 4 del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario, conllevan, para su implementación, obligaciones *erga omnes*. El artículo 5(2) del Protocolo Adicional II, v. gr., sobre los derechos de personas detenidas o privadas de libertad (en razón de conflictos armados), se dirige a los "responsables por la internación o detención" (de las personas referidas en el artículo 5(1)): esta expresión se refiere a los "responsables *de facto* por campamentos, prisiones, o cualesquiera otros lugares de detención, independientemente de cualquier autoridad legal reconocida"[152]. A su vez, la Convención para la Prevención y la Represión del Crimen de Genocidio de 1948 dispone, en su artículo VI, sobre el juicio de personas acusadas de genocidio y de cualquiera de los otros actos enumerados en el artículo III; la Convención, además, determina expresamente, en el artículo IV, que las personas que hubieren cometido genocidio o cualquiera de los otros actos enumerados en el artículo III serán sancionadas, así "sean gobernantes, funcionarios o particulares".

---

151 *Ibid.*, pp. 39-40 y 151.

152 S. Junod, "Protocol II - Article 5", in *Commentary on the Additional Protocols of 1977 to the Geneva Conventions of 1949* (eds. Y. Sandoz, Ch. Swinarski, B. Zimmermann), Ginebra/La Haya, ICRC/Nijhoff, 1987, p. 1389.

Otras disposiciones pertinentes de igual modo aparecen sucesivamente en los tratados de protección internacional de los derechos humanos propiamente dichos: teniendo en cuenta la gran variedad de los derechos garantizados en tales tratados, hay en ellos dispositivos que parecen indicar que por lo menos algunos de los derechos consagrados son susceptibles de aplicabilidad en relación a "terceros", a particulares (*Drittwirkung*). Así, el artículo 2(1)(d) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial prohíbe la discriminación racial "por cualquier persona, grupo u organización". Y se ha argumentado que el artículo 17 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (derecho a la privacidad) cubriría la protección del individuo contra ingerencia por parte de autoridades públicas así como de organizaciones privadas o de individuos[153].

La Convención Europea de Derechos Humanos, a su vez, dispone en el artículo 17 que nada en la Convención puede ser interpretado como implicando, "para cualquier Estado, grupo o persona", cualquier derecho de involucrarse en cualquier actividad o desempeñar cualquier acto que tenga por objetivo destruir los derechos garantizados. Los artículos 8-11 indican que hay que tener en cuenta la protección de los derechos de otros; asimismo, puede inferirse del artículo 2, según el cual "el derecho de toda persona a la vida es protegido por la ley", el deber de diligencia debida del Estado de prevención y punición de su violación[154]. Puede agregarse, con toda firmeza, que los valores supremos subyacentes a los derechos humanos fundamentales son tales que merecen y requieren protección *erga omnes* contra

153 Y. Dinstein, "The Right to Life, Physical Integrity and Liberty", in *The International Bill of Rights - The Covenant on Civil and Political Rights* (ed. L. Henkin), N.Y., Columbia University Press, 1981, p. 119; Jan de Meyer, *op. cit. infra* n. (158), p. 263.

154 E.A. Alkema, *op. cit. infra* n. (155), pp. 35-37.

cualquier ingerencia por parte de órganos públicos o privados o por parte de cualquier individuo[155].

Aunque la cuestión del *Drittwirkung* no hubiese sido considerada en el momento de la redacción o elaboración de la Convención Europea de Derechos Humanos, hoy en día se encuentra en evolución en la jurisprudencia bajo la Convención Europea[156]. En efecto, si nos detenemos sobre este punto, constataremos que la materia regida por la Convención Europea se presta al *Drittwirkung*, en el sentido de que algunos de los derechos reconocidos merecen o requieren protección contra autoridades públicas así como contra particulares, y los Estados tienen el deber de asegurar a todos –incluso en las relaciones interindividuales– la observancia de los derechos garantizados contra violaciones aun por otros individuos o grupos[157]. Así, v. gr., en relación con el derecho a la privacidad (artículo 8 de la Convención, sobre el respeto a la vida privada), es necesario proteger ese derecho también en las relaciones *entre* individuos (personas, grupos, instituciones privadas y públicas, además de los Estados). En efecto, en la práctica han ocurrido situaciones en que el Estado pudo ser involucrado en las relaciones *entre* individuos (por ejemplo, guarda de un niño, grabación clandestina de una conversación por un particular con ayuda de la

---

155 E.A. Alkema, "The Third-Party Applicability or *Drittwirkung* of the European Convention on Human Rights", in *Protecting Human Rights: The European Dimension - Studies in Honour of G. J. Wiarda* (ed. F. Matscher y H. Petzold), Köln, C. Heymanns, 1988, pp. 33-34.

156 Cf. A. Z. Drzemczewski, *op. cit supra* n. (138), capítulo 8, pp. 199-228; y cf. J. Rivero, "La protection des droits de l'homme dans les rapports entre personnes privées", in *René Cassin Amicorum Discipulorumque Liber*, vol. III, París, Pedone, 1971, pp. 311 y ss.

157 Lo que ha llevado a sugerir un tipo de "*Drittwirkung* indirecto", una vez que "es realizado *vía* una obligación del Estado". P. Van Dijk y G.J.H. Van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Deventer, Kluwer, 1984, pp. 14-18.

policía)[158]. Ciertos derechos humanos tienen validez *erga omnes*, en el sentido de que son reconocidos en relación con el Estado, pero también y necesariamente "en relación con otras personas, grupos o instituciones que podrían impedir su ejercicio"[159].

De esta manera, una violación de derechos humanos por individuos o grupos privados puede ser sancionada indirectamente cuando un Estado deja de cumplir su "deber de dar la debida protección", de tomar las medidas necesarias para prevenir o sancionar la violación [160]. El artículo 8 de la Convención Europea ilustra pertinentemente el "efecto absoluto" de aquel derecho a la privacidad, la necesidad de su protección *erga omnes*, contra ingerencias o violaciones frecuentes no sólo por autoridades públicas sino también por particulares o por órganos de comunicación de masas (*mass media*)[161]. En recientes decisiones relativas a casos en contextos distintos, la Comisión Europea de Derechos Humanos ponderó que no podía hacer abstracción de determinadas relaciones interindividuales, teniendo en mente la protección de los derechos de otros[162]. Y la Corte Europea de Derechos Humanos, en sentencia del 21 de junio de 1988, en un caso relativo a Austria, sostuvo que el derecho a la libertad de reunión pacífica (artículo 11 de la Convención) no puede reducirse a "un mero deber" de no interferir por parte del Estado: "una concepción puramente negativa no sería compatible con el objeto y propósito del artículo 11. Como el artículo 8, el artículo 11 a veces requiere

---

158 Jan de Meyer, "The Right to Respect for Private and Family Life, Home and Communications in Relations between Individuals, and the Resulting Obligations for State Parties to the Convention", in A.H. Robertson (ed.), *Privacy and Human Rights*, Manchester, University Press, 1973, pp. 267-269.

159 *Ibid.*, p. 271, y cf. p. 272.

160 *Ibid.*, p. 273.

161 *Ibid.*, pp. 274-275.

162 Cf., v. gr., European Commission of Human Rights, *Decisions and Reports*, vol. 19, pp. 66 y 244 (peticiones n. 7215/75 y 8416/79, relativas al Reino Unido).

medidas positivas a ser tomadas, *aun en la esfera de las relaciones entre individuos*, si necesario"[163]. En ese sentido se ha orientado la jurisprudencia bajo la Convención Europea: la responsabilidad del Estado puede ser invocada aun en caso de carencia legislativa (lagunas de la ley), dado que la obligación del Estado abarca las medidas positivas que debe tomar para prevenir y sancionar todo y cualquier acto violatorio de un artículo de la Convención, incluso los actos privados en el plano de las relaciones interindividuales, para asegurar la protección *eficaz* de los derechos consagrados[164].

III. Protección de víctimas en conflictos internos y situaciones de emergencia

En este importante dominio del derecho internacional, una de las tareas más urgentes es la de identificar los *medios* por los cuales se asegure que las aproximaciones o convergencias verificables en los últimos años entre el derecho internacional humanitario y la protección internacional de los derechos humanos en los planos normativo, hermenéutico y operativo se reviertan de manera cada vez más efectiva en ampliar y fortalecer el grado de protección de los derechos consagrados. Algunas ideas y sugerencias han sido adelantadas con este propósito. Por ejemplo, dadas las conocidas insuficiencias de la institución de las potencias protectoras en la aplicación de los Convenios de Ginebra, se ha sugerido que el CICR se interponga como "sustituto automático" de la potencia protectora para presionar a los beligerantes a respetar los derechos humanos en conflictos armados[165]; como ya se ha indicado, el CICR aparece en nues-

163 European Court of Human Rights, *Case of Plattform "Arzte für das Leben"*, Sentencia del 21.06.1988, pp. 8, párrafo 32 (subrayado nuestro).
164 G. Cohen-Jonathan, *op. cit. supra* n. (138), pp. 78-81 y 284-285.
165 D. P. Forsythe, *op. cit. supra* n. (116), p. 288.

tros días como un actor también en el campo de los derechos humanos, en la medida en que contribuye a la observancia de éstos en determinadas situaciones consideradas como propias de la protección de los derechos humanos (por ejemplo, la detención política)[166].

Desde hace algunos años se viene considerando la idea de elaborar un instrumento internacional (v. gr., un protocolo) volcado a la protección de las víctimas en situaciones de conflictos (disturbios y tensiones) internos[167]. La idea de una declaración sobre la materia, que desde fines de 1983 se encuentra en la agenda del CICR, ha sido recientemente retomada y desarrollada con la sugerencia de consagrar en un instrumento declaratorio un catálogo más amplio –que el de los tratados de derechos humanos vigentes– de derechos inderogables aplicables en tales conflictos (disturbios y tensiones) internos (aun de baja intensidad)[168]. Tal declaración se inspiraría, sobre todo, en las disposiciones relevantes tanto del derecho internacional humanitario (v. gr., artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, artículos 4-6 del Protocolo Adicional II de 1977) como del derecho internacional de los derechos humanos (v. gr., dispositivos de los tratados de derechos humanos sobre derechos inderogables)[169].

La reglamentación de tales conflictos internos –que son los más frecuentes, crueles y sangrientos, que ocasionan numerosas víctimas– constituye una de las tareas más urgentes, debido a que los Estados alegan que tales conflictos requieren derogaciones de los tratados de derechos humanos (por constituir situa-

166 Cf. *ibid.*, pp. 265 y 269-273.
167 Cf. R. Abi-Saab, *op. cit. supra* n. (95), pp. 98-99.
168 Conteniendo incluso la prohibición de prácticas como la de las "desapariciones"; cf. Th. Meron, *op. cit. supra* n. (88), pp. 131-132, 141 y 159-160.
169 Cf. *ibid.*, p. 153, y cf. pp. 103-104 y 139-140.

ciones de emergencia nacional); al mismo tiempo los Estados alegan que tales conflictos no alcanzan los parámetros –nivel o intensidad de violencia– requeridos para la aplicación del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra o del Protocolo Adicional II. De ese modo, permanecen aplicables solamente las disposiciones, no siempre suficientes, de los tratados de derechos humanos relativas a los derechos inderogables, que requieren una formulación más adecuada y amplia. Es cierto que esta materia no puede ser dejada, como hasta el presente, solamente a criterio de los Estados interesados; existe una necesidad manifiesta de establecer algún tipo de mecanismo internacional para la *caracterización* de conflictos. Como el CICR encara su función básica, no como la de caracterizar conflictos (función jurídica) sino como la de proteger a las víctimas (función humanitaria), tal caracterización podría ser atribuida, como se ha sugerido, a un grupo de juristas que podría emitir opiniones consultivas (*advisory opinions*) con este propósito[170].

Subyacente a tal idea está el reconocimiento de que esta grave laguna, relativa a los conflictos (disturbios y tensiones) internos en los cuales los derechos básicos de la persona humana son ampliamente violados, se debe hasta cierto punto al hecho de que el derecho internacional humanitario y la protección internacional de los derechos humanos no se han vinculado más íntimamente[171]. Una concepción o enfoque de derechos humanos más amplio, que no insista más en la distinción tradicional y exagerada entre los dos regímenes de protección de la persona humana, podrá contribuir a tornar más accesibles los parámetros de aplicabilidad de las disposiciones relevantes (incluso del instrumento declaratorio propuesto) del propio derecho internacional humanitario a los conflictos (disturbios y tensiones)

---

170 Cf. *ibid.*, pp. 50, 86 y 162-163, y cf. pp. 132-136, 42, 47, 74.
171 *Ibid.*, pp. 135-136.

internos[172]. En suma, esta laguna podrá ser llenada en la medida en que se busque con este propósito una aproximación o convergencia aún mayor entre el derecho internacional humanitario y la protección internacional de los derechos humanos.

En la misma línea de pensamiento, también se ha argumentado que, así como las disposiciones relevantes del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y del Protocolo Adicional II obligan a *ambas* partes en conflicto (i.e., gobierno y fuerzas rebeldes) a respetar el mismo núcleo de derechos inderogables, fuertes razones militan lógicamente en favor de obligar a todos, de la misma forma, en caso de guerra civil prolongada, a respetar el núcleo de derechos inderogables consagrados en los tratados de derechos humanos en que sea Parte el Estado en cuestión[173]. Tales situaciones realzan el amplio alcance de las obligaciones convencionales en el presente dominio y la importancia de la protección *erga omnes* de determinados derechos básicos de la persona humana; aquí, una vez más, las garantías mínimas de esos derechos, consagradas en el derecho internacional humanitario y en la protección internacional de los derechos humanos, han de ser tomadas *en conjunto*.

Otra idea desarrollada en los últimos años con respecto a la convergencia de los propios mecanismos de implementación expresa lo siguiente: dadas las "carencias institucionales" del derecho internacional humanitario, en comparación con la protección internacional de los derechos humanos, en la que coexis-

---

172 Cf. *ibid.*, pp. 142-144, y cf. pp. 133, 146-147 y 150. A favor de una declaración que contenga fundamentales aplicables a *todo* conflicto armado (sin otra calificación jurídica) y reglas mínimas aplicables en situaciones de disturbios y tensiones internas, cf. también M. El-Kouhene, *op. cit. supra* n. (98), pp. 243-244.

173 R.K. Goldman, *Algunas Reflexiones sobre Derecho Internacional Humanitario y Conflictos Armados Internos*, Seminario de Bogotá (Comisión Andina de Juristas), octubre de 1990, pp. 36-37, y cf. pp. 2-4 (mecanografiado).

ten múltiples procedimientos y órganos permanentes de supervisión internacional, hay que considerar la posibilidad de permitir que estos órganos complementen cada vez más las posibilidades de acción propias del derecho internacional humanitario[174]. A este respecto, los trabajos desarrollados en el seno de las Naciones Unidas por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (a partir de 1980), y por los *Rapporteurs* Especiales sobre Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias (desde 1982) y sobre la Tortura (desde 1985), establecidos por la Comisión de Derechos Humanos[175], además del funcionamiento regular del Comité contra la Tortura establecido por la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (de 1984), dan testimonio de la complementariedad ya existente entre la protección internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario también en el plano operativo –y en relación con los conflictos (disturbios y tensiones) internos–, que se podrá intensificar aún más en el futuro.

Hace ya algún tiempo las Naciones Unidas han centrado su atención en la protección de los derechos humanos en conjunción con el derecho internacional humanitario; la Resolución 2444 (XXIII) de 1969 de la Asamblea General, por ejemplo, abordó el derecho internacional consuetudinario aplicable a los conflictos internos, reconociendo expresamente "el principio consuetudinario de la inmunidad civil y su principio complementario que requiere que las partes combatientes distingan siempre entre los civiles y otros combatientes"[176]. El propio

174 M. El-Kouhene, *op. cit. supra* n. (98), pp. 163-165, 219 y 229-242.

175 Cf. M.T. Kamminga, "The Thematic Procedures of the U.N. Commission on Human Rights", 34 *Netherlands International Law Review* (1987), pp. 299-323; J.D. Livermore y B.G. Ramcharan, "Enforced or Involuntary Desappearances: An Evaluation of a Decade of United Nations Action", 6 *Canadian Human Rights Year Book* (1989-1990), pp. 217-230.

176 R.K. Goldman, *op. cit. supra* n. (173), p. 12.

CICR desde hace mucho ha considerado tales principios como normas básicas aplicables a "todos los conflictos armados", incluso a todas las partes de los conflictos internos[177].

Entre 1969 y 1977, el Secretario General de las Naciones Unidas elaboró nueve informes sobre el respeto de los derechos humanos en los conflictos armados; el primero y el segundo informes se destacan como particularmente sustanciales por las sugerencias que contienen (*infra*), mientras que los informes tercero al noveno se centran en los trabajos preparatorios de la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario Aplicable a los Conflictos Armados, al relato resumido de la referida Conferencia y a la adopción de los dos Protocolos Adicionales de 1977[178]. El primer informe del Secretario General (1969) sugirió que organismos internacionales (intergubernamentales) ejercieran la función de supervisión o monitoreo de la observancia por los Estados de las reglas humanitarias, y sugirió además la elaboración de un nuevo instrumento relativo a los conflictos internos[179]. El segundo informe (1970) propuso que fuera considerada una situación cubierta por el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra en el caso en que un determinado gobierno hiciera una proclamación oficial de emergencia, en los términos, v. gr., del Pacto de Derechos Civiles y Políticos o de la Convención Europea de Derechos Humanos; además hizo la sugerencia de que se autorizase a un organismo internacional, o al propio CICR, determinar la aplicabilidad del artículo 3 común a los Convenios de 1949 a una situación de conflicto armado; como se sabe, tales propuestas de estos dos informes no fueron incorporadas a los dos Protocolos Adicionales de 1977[180].

---

177 *Ibid.*, p. 12.

178 C.M. Cerna, *op. cit. infra* n. (181), pp. 41 y 44; R. Abi-Saab, *op. cit. supra* n. (95), pp. 97-104.

179 *Ibid.*, pp. 41-42 (1ª. cit.) y 97 (2ª. cit.), respectivamente.

180 C.M. Cerna, *op. cit. infra* n. (181), pp. 43-44.

No obstante, aquellas sugerencias son recordadas hasta hoy y parecen servir de fuente de inspiración a nuevas ideas con el mismo propósito. Así, según una reciente sugerencia, por ejemplo, las cláusulas de derogación de tratados regionales de derechos humanos podrían abrir espacio a órganos regionales como las Comisiones Europea y Americana de Derechos Humanos "para incorporar la supervisión de normas humanitarias en el régimen de derechos humanos durante un período de conflicto armado" [181]. Se aseguraría así una verificación objetiva de este último por parte de las referidas comisiones que, como órganos de derechos humanos, aplicarían las disposiciones relevantes del derecho internacional humanitario a una determinada situación de conflicto[182]. La complementariedad entre la aplicación del derecho internacional humanitario y de la protección internacional de los derechos humanos se desprende de los términos del preámbulo del Protocolo Adicional II de 1977. Aun en el sentido de la presente sugerencia, al aplicar las disposiciones relevantes del derecho internacional humanitario a Estados que hayan invocado un estado de emergencia conforme a las cláusulas de derogación de las Convenciones Europea y Americana de Derechos Humanos, las Comisiones Europea e Interamericana también podrían, cuando tales Estados lo solicitasen, actuar como "sustitutas" de las potencias protectoras en lo que se refiere a los deberes "políticos y administrativos" de aquella institución en cooperación con el CICR, que continuaría siendo "primariamente responsable" del desempeño de las "funciones

---

181 C.M. Cerna, "Human Rights in Armed Conflict: Implementation of International Humanitarian Law Norms by Regional Intergovernmental Human Rights Bodies", in *Implementation of International Humanitarian Law/ Mise en oeuvre du droit international humanitaire* (ed. F. Kalshoven y Y. Sandoz), Dordrecht, Nijhoff, 1989, p. 45.

182 *Ibid.*, pp. 56-57.

humanitarias" según los Convenios de Ginebra de 1949[183]. En efecto, las referidas Comisiones regionales serían aptas para esto, como órganos independientes que son, en tanto que ya han desarrollado actividades semejantes a las confiadas a las potencias protectoras, habiéndose involucrado en misiones *in situ* de determinación de los hechos y realizado entrevistas privadas con prisioneros y otros detenidos; tienen, así, condiciones para integrar las normas de derechos humanos y del derecho humanitario en un todo coherente, con miras a asegurar la protección integral de la persona humana en tiempos de paz y de conflictos[184].

El fortalecimiento de la protección internacional de la persona humana mediante la aproximación o convergencia entre la protección de los derechos humanos y el derecho humanitario puede ser apreciado desde un ángulo distinto: el de la intangibilidad y prevalencia de las garantías judiciales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sus Opiniones Consultivas nos. 8 y 9, ha dado una valiosa contribución con este propósito. En la octava Opinión Consultiva (*El Habeas Corpus bajo Suspensión de Garantías*, 1987), la Corte consideró que los recursos de *amparo* y *habeas corpus*, "garantías judiciales indispensables", no podrían ser suspendidos bajo el artículo 27(2) de la Convención, y se imponía considerar los ordenamientos constitucionales y legales de los Estados Partes que autorizasen explícita o implícitamente tal suspensión como "incompatibles" con las obligaciones internacionales a ellos impuestas por la Convención Americana sobre Derechos Humanos[185]. En la novena

---

183 *Ibid.*, p. 58, y cf. p. 59. No hay que olvidar que otras entidades internacionales (incluso organizaciones no gubernamentales) se han ocupado del monitoreo de la observancia de las normas de derecho humanitario y de derechos humanos –entidades estas que pueden beneficiarse de la experiencia del CICR en la salvaguarda de los derechos humanos en situaciones de conflictos armados–; D. Weissbrodt, "Ways International Organizations Can Improve Their Implementation of Human Rights and Humanitarian Law in Situations of Armed Conflict", in *New Direction in Human Rights* (eds. E.L. Lutz, H. Hannum y K.J. Burke), Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1989, pp. 63-96; y cf. D. Weissbrodt y P.L. Hicks, *op. cit. supra* n. (125), pp. 129-138.

184 C.M. Cerna, *op.cit. supra* n. (181), pp. 58 y 60.

185 Cf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8/87, *El Habeas Corpus bajo Suspensión de Garantías*, del 30.01.1987, pp. 3-25, párrafos 1-44.

Opinión Consultiva (*Garantías Judiciales en Estados de Emergencia*, 1987), la Corte precisó además que los recursos del derecho interno deben necesariamente ser "idóneos y eficaces" y que el *due process of law* (consagrado en el artículo 8 de la Convención) se aplica a "todas las garantías judiciales" referidas en la Convención, aun bajo el régimen de suspensión regido por el artículo 27 de la misma; se imponía asegurar que las medidas tomadas por un gobierno en situación de emergencia cuenten con garantías judiciales y estén sujetas a un control de legalidad, a efectos de preservar el Estado de Derecho[186].

Aquí, una vez más, la aproximación o convergencia entre el derecho humanitario y los derechos humanos sólo puede contribuir al fortalecimiento de la protección internacional de la persona humana. Al respecto ya se ha observado que, además de no estar el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra sujeto a derogación en cualquier circunstancia, los tratados de derechos humanos requieren, a su vez, que las medidas de derogación permisibles "no sean incompatibles" con las demás obligaciones impuestas por el derecho internacional al Estado en cuestión (Pacto de Derechos Civiles y Políticos, artículo 4(1); Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 27(1); Convención Europea de Derechos Humanos, artículo 15(1)). De esta manera, se puede argumentar que un Estado que sea Parte en esos tratados de derechos humanos y en los Convenios de Ginebra se encuentra imposibilitado, en virtud del carácter inderogable del artículo 3 común a estos últimos y de la referencia hecha por los primeros a las demás obligaciones convencionales, para suspender las garantías judiciales bajo aquellos tratados de derechos humanos[187].

---

186 Cf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-9/87, *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia*, del 06.10.1987, pp. 3-22, párrafos 1-41.

187 R.K. Goldman, "International Legal Standards Concerning the Independence of Judges and Lawyers", in *Proceedings of the American Society of International Law* (1982), p. 312.

Precisamente porque es en las situaciones de emergencia donde tienden a ocurrir graves violaciones de los derechos humanos, es menester evitar abusos y distorsiones de los estados de excepción[188], mediante la observancia de garantías de forma (principios de la proclamación y de la notificación) y de sustancia (existencia de amenaza excepcional, y observancia de los principios de la proporcionalidad, de la no discriminación, de la intangibilidad de derechos fundamentales, y de la compatibilidad con obligaciones impuestas por el derecho internacional, para evitar arbitrariedades)[189]. Cabe a los órganos de supervisión internacional dirigir una mayor atención no sólo a los extremos de violaciones de derechos inderogables en estas situaciones, en relación con las cuales las normas internacionales son claras, sino también a otras cuestiones importantes que requieren mayor precisión, como la de la compatibilidad de las medidas de excepción adoptadas con determinados principios (v. gr., los de la estricta necesidad y de la proporcionalidad) y con otras obligaciones del derecho internacional general[190].

También requiere mayor atención y precisión por parte de los órganos de supervisión internacional la cuestión de la interpre-

---

188 Estos serían, en la tipología de Questiaux, los estados de excepción no notificados, de hecho, permanentes, complejos e institucionalizados; N. Questiaux, *Cuestión de los Derechos Humanos en el Caso de las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión: Estudio de las Consecuencias que para los Derechos Humanos Tienen los Recientes Acontecimientos Relacionados con Situaciones Llamadas de Estado de Sitio o de Excepción*, ONU doc. E/CN.4/SUB.2/1982/15, del 27.07.1982, pp. 24-31, párrafos 96-145.

189 D. Zovatto, *Los Estados de Excepción y los Derechos Humanos en América Latina*, Caracas/San José, Ed. Jur. Venezolana/IIDH, 1990, pp. 88-101, y cf. pp. 46-51; y cf. S. Roy Chowdhury, *Rule of Law in a State of Emergency*, Londres, Pinter Publs., 1989, pp. 89-90 y ss.

190 Cf. "Report of the Committee: Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Exception", in *International Law Association-Report of the LXI Conference* (París, 1984), pp. 56-96; R. B. Lillich, "The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency", 79 *American Journal of International Law* (1985), pp. 1072-1081; D. Zovatto, *op. cit. supra* n. (189), p. 169.

tación necesariamente restrictiva de las limitaciones o restricciones permisibles al ejercicio de los derechos garantizados y de las derogaciones permisibles. La especificación de estas limitaciones o restricciones requiere atención especial a la observancia de los requisitos, en el sentido de que deben ser prescritas por ley y atender a fines legítimos y necesidades sociales urgentes en una sociedad democrática (a ser probados por el Estado), además de que deben ser necesariamente compatibles con los términos, objeto y propósito de los tratados de protección de los derechos de la persona humana en cuestión[191].

Es mediante la búsqueda constante de una aproximación cada vez más estrecha entre los regímenes coexistentes de protección que se deben buscar soluciones eficaces para los problemas con que, hoy en día, se confronta la protección internacional de la persona humana. Uno de estos problemas contemporáneos, que aguarda solución, es, como ya vimos, el de los llamados "*desplazados internos*" (en migraciones forzadas), que debe ser enfrentado mediante investigación no sólo de

---

191 A. Kiss, "Commentary by the Rapporteur on the Limitation Provisions [in the International Covenant on Civil and Political Rights]", 7 *Human Rights Quarterly* (1985), pp. 15-22; A. A. Cançado Trindade, A Proteçao International..., *op. cit. supra* n. (125), pp. 55-56; y cf. *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, reproducido in ONU doc. E/CN.4/1985/4, Anexo, del 28.09.1984, pp. 1-12. Para un estudio general de la materia, cf. A. Kiss, "Permissible Limitations and Derogations to Human Rights Conventions", in Institut International des droits de l'homme, *Recueil des Cours: Textes et Sommaires - XIV Session d'Enseignement (1983)*, Strasbourg, IIDH, 1983, pp. 1-26; Rosalyn Higgins, "Derogations under Human Rights Treaties", 48 *British Year Book of International Law* (1977), pp. 281-320; P.R. Ghandhi, "The Human Rights Committee and Derogation in Public Emergencies", 32 *German Yearbook of International Law* (1989), pp. 323-361; R. Ergec, *Les droits de l'homme à l'épreuve des circonstances exceptionnelles*, Bruxelles, Bruylant, 1987, pp. 104-395; W. J. Ganshof van der Meersch, "Réflexions sur les restrictions à l'exercice des droits de l'homme dans la jurisprudence de la Cour européenne de Strasbourg", in *Völkerrecht als Rechtsordnung Internationale Gerichtsbarkeit Menschenrechte - Festschrift für Hermann Mosler*, Berlin/Heidelberg, Springer-Verlag, 1983, pp. 263-279.

las vías disponibles en el derecho internacional de los refugiados (*supra*), sino también del potencial de acción de los órganos de supervisión internacional de los derechos humanos propiamente dichos, y asimismo del CICR (en la medida en que tales *desplazados* internos aparecen como víctimas de los conflictos armados).

IV. Aproximaciones o convergencias entre los derechos humanos y el derecho humanitario: desarrollos recientes

De igual modo que en lo relativo a los puntos de contacto entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados (*supra*), la preparación y realización de la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993) contribuyeron a la profundización de las aproximaciones o convergencias también entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, como veremos enseguida. Ya en los *travaux préparatoires* de la Conferencia Mundial de Viena, en la primera y tercera sesiones del Comité Preparatorio, el CICR se expresó acerca de la observancia de los derechos humanos en período de conflictos armados, al realzar el papel del derecho internacional humanitario. Las "numerosas interacciones" entre este último y el sistema de derechos humanos, según lo puntualizó el CICR en la tercera sesión del Comité Preparatorio, se hacen sentir claramente en la movilización contra la tortura, la discriminación racial, las desapariciones forzadas o involuntarias, y los abusos contra los niños[192]. Así, concluyó el CICR en dicha ocasión, el

192 CICR, *Intervention du Comité International de la Croix-Rouge à la Troisième Session du Comité Préparatoire de la Conférence Mondiale sur les Droits de l'Homme*, Genève, 15.09.1992, pp. 1-3 (mecanografiado, circulación interna).

respeto a los derechos humanos no sólo facilita la acción humanitaria en las graves situaciones de emergencia, pero constituye igualmente un factor primordial de prevención de las guerras y conflictos[193]. Poco después, en la cuarta y última sesión del Comité Preparatorio, el CICR retomó el tema, insistiendo en la "interacción" y "complementariedad" entre los sistemas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, sobre todo cuando se trata de prevenir violaciones masivas (de uno y de otro)[194]. Como los dos sistemas –conservando cada uno su especificidad– se "adicionan", surgen los problemas de coordinación y del fortalecimiento de ambos, sobre todo para enfrentar los problemas de las "violaciones graves y masivas" de las normas del derecho internacional humanitario[195].

Aun en el transcurso de los trabajos preparatorios de la Conferencia Mundial, el CICR presentó un estudio como contribución a la Conferencia, en el cual observó que, a pesar de la especificidad vinculada a las situaciones de conflictos armados, el derecho internacional humanitario "es bastante complementario de los derechos humanos", verificándose "analogías" entre ambos. Así, por ejemplo, el CICR, con base en su "derecho de iniciativa humanitaria universalmente reconocido", "contribuye activamente" al respeto a los derechos humanos, sobre todo en la "lucha contra la tortura en el medio carcelario"[196]. El CICR volvió a enfatizar la *prevención* de las violaciones de las reglas humanitarias y de los derechos humanos, así como la "corresponsabilidad" de la comunidad internacional (a la luz de

193 *Ibid.*, p. 4.
194 CICR, *Déclaration du CICR au 4e. Comité Préparatoire de la Conférence Mondiale des Droits de l'Homme*, Genève, 21.04.1993, p. 2 (mecanografiado, circulación interna).
195 *Ibid.*, p. 2.
196 ONU, doc. A/CONF. 157/PC/62/Add.7, de 08.04.1993, pp. 2-4.

lo dispuesto en el artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra)[197]. En fin, el estudio del CICR criticó la tesis del llamado "derecho de ingerencia", observando que, al contemplar un posible recurso a la fuerza, esta proposición es propia más bien del dominio político-militar que del humanitario; si hay algo que la acción humanitaria debe evitar, concluyó el CICR, es precisamente acomodarse con el uso de la fuerza, para preservar su imparcialidad e independencia (*vis-à-vis* los beligerantes) y actuar así en favor de todas las víctimas sin discriminación[198].

En la etapa final de los trabajos del Comité Preparatorio de la Conferencia Mundial (Ginebra, cuarta sesión, abril-mayo de 1993), el CICR presentó una contribución al resaltar las relaciones entre el derecho internacional humanitario y los derechos humanos. Si, por un lado, el CICR reafirmó el "carácter específico" del derecho humanitario (dirigido a situaciones de conflicto armado internacional o no internacional –y sus consecuencias directas– en las cuales el ser humano se encuentra extremadamente vulnerable), por otro lado, sostuvo que las dos vertientes son complementarias, al buscar el mismo fin, i.e., el "respeto por los seres humanos y sus derechos fundamentales, tales como el derecho a la vida"[199]. Por su actuación, aunque con métodos distintos de los usados por los órganos de supervisión de los derechos humanos, el CICR también daba su decidida contribución al respeto por los derechos humanos, "y particularmente a la lucha contra la tortura en la prisión"[200].

Al referirse a la idea inspiradora del "deber de solidaridad", el estudio del CICR descartó la propuesta de un presunto "deber de ingerencia" que es más propia de la "esfera político-militar"

---

197 *Ibid.*, pp. 5-6.
198 *Ibid.*, p. 6.
199 ONU, doc. A/CONF. 157/PC/62/Add.7, de 08.04.1993, pp. 1-2.
200 *Ibid.*, pp. 3-4.

que de la humanitaria, por cuanto plantea la posibilidad del uso de la fuerza, que es precisamente lo que la acción humanitaria pretende evitar, para preservar la imparcialidad en la acción indiscriminada en favor de todas las víctimas y, como corolario, la necesaria independencia *vis-à-vis* los beligerantes[201]. La crítica del CICR[202] a aquella propuesta infundada es del todo procedente y oportuna: más indicado sería propugnar por el derecho a la asistencia humanitaria, y para este fin existen los mecanismos internacionales de defensa del ser humano, sin que tengamos que exponernos a las vicisitudes de la discrecionalidad interestatal.

En su discurso en la Conferencia Mundial de Viena de junio de 1993, el Presidente del CICR (Sr. Cornelio Sommaruga) recalcó que las peores violaciones de derechos humanos "ocurren en tiempos de conflicto armado" y que a lo largo de 130 años de acción humanitaria el CICR ha ayudado a "defender algunos de los más fundamentales derechos humanos"[203]. Frente a las persistentes violaciones del derecho humanitario en la actualidad, abogó por el establecimiento de un tribunal internacional para crímenes de guerra, hizo un llamado al respeto de por lo menos el núcleo de los derechos inderogables fundamentales y concluyó que "la protección de los derechos básicos puede resultar solamente de la convergencia de varios

---

201 *Ibid.*, pp. 5-6.

202 Cf. también Yves Sandoz, "'Droit' or 'devoir d'ingérence' and the Right to Assistance: the Issues Involved", 288 *International Review of the Red Cross* (1992), pp. 215-227.

203 U.N./ World Conference on Human Rights, *Address by the President of the International Committee of the Red Cross (Mr. Cornelio Sommaruga)*, Viena, 14-25.06.1993, pp. 2-3 (mecanografiado, circulación interna).

enfoques diferentes que, lejos de ser mutuamente excluyentes, deben apoyarse unos a otros"[204].

La contribución del CICR se reflejó en el principal documento resultante de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos: en efecto, el derecho internacional humanitario se encuentra presente en no menos de cinco pasajes de la Declaración de Viena de 1993[205]. La Declaración expresa su gran preocupación por las violaciones continuas de los derechos humanos durante los conflictos armados y por la falta de recursos eficaces para las víctimas; asimismo, hace un llamado a los Estados y a "todas las partes en los conflictos armados" a prestar una estricta observancia a las normas del derecho internacional humanitario, y reafirma el derecho de las víctimas de ser asistidas por organizaciones humanitarias[206], teniendo acceso pronto y seguro a tal asistencia. La Declaración se dirige tanto a los Estados como a la propia ONU en materia de derecho humanitario: insta a los Estados que aún no lo han hecho a que adhieran a los Convenios de Ginebra de 1949 y a sus Protocolos de 1977 y a que tomen todas las medidas apropiadas (inclusive legislativas) para su plena implementación. Recomienda, además, a las Naciones Unidas que "asuman un papel más activo" en la promoción y protección de los derechos humanos al "asegurar pleno respeto por el derecho internacional humanitario en todas las situaciones de conflicto armado, de acuerdo con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas"[207].

---

204 *Ibid.*, pp. 3-4. Y cf. Cornelio Sommaruga, "Os Desafios do Direito Internacional Humanitário na Nova Era", 79/80 *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* (1992), pp. 7-11. Para un estudio anterior sobre las aproximaciones o convergencias entre el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, cf. A. A. Cançado Trindade, "Desarrollo de las Relaciones entre el Derecho Internacional Humanitario y la Protección Internacional de los Derechos Humanos en su Amplia Dimensión", 16 *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos* (1992), pp. 39-74; y cf., más recientemente, el número especial de la *Revista Internacional de la Cruz Roja* (*RICR*), dedicada *inter alia* al tema "Derecho Humanitario y Derechos Humanos: Especificidades y Convergencias", artículos in 116 *RICR* (1993), pp. 93-147.

205 Cf. Declaración de Viena, párrafos 3, 23 y 29 de la parte operativa I; y párrafos 93 y 96 de la parte operativa II.

206 Como establecido en los Convenios de Ginebra de 1949 y otros instrumentos relevantes del derecho internacional humanitario (párrafo 29 de la parte operativa I de la Declaración de Viena).

207 Párrafos 93 y 96 de la parte operativa II de la Declaración de Viena.

Cabe, en fin, mencionar la intervención de la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en la Conferencia Mundial de Viena, el 16 de junio de 1993. Empezó señalando que a lo largo de sus más de 125 años de existencia, se mantuvo fiel a su principio básico de "prevenir y aliviar el sufrimiento humano, proteger la vida y la salud, asegurar el respeto de la persona humana y promover (...) la paz duradera entre los pueblos", –lo que la convertía en un "partner" en la defensa de los derechos humanos[208]. Al referirse a la contribución del CICR circulada en la Conferencia de Viena (cf. supra), la Federación destacó las relaciones entre el derecho internacional humanitario y los derechos humanos, con atención especial –en el ámbito de actuación de la Federación– al derecho a la salud y a la educación, y, más recientemente, a los derechos humanos de la mujer y del niño, y en particular de los "más vulnerables"[209]. Recordó también la Federación que siempre defendió en sus acciones el derecho humano que tienen todas las víctimas de desastres de recibir ayuda sin ninguna clase de discriminación y con base tan sólo en las necesidades, a la vez que abogó por una atención dirigida a las "causas de la vulnerabilidad al desastre"[210]. La Federación fue más allá al sostener que la "esencia" de la reducción de la vulnerabilidad al desastre y de la respuesta efectiva en la asistencia en desastres reside en la "implementación eficaz de los derechos humanos". A modo de conclusión, expresó la Federación el propósito de "desarrollar esfuerzos para aumentar la conciencia del vínculo entre sus actividades y el respeto a los derechos humanos"[211].

---

208 International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Statement Made at the World Conference on Human Rights*, Viena, 16.06.1993, p. 1 (mecanografiado, circulación interna).

209 *Ibid.*, pp. 1-2.

210 *Ibid.*, p. 2.

211 *Ibid.*, pp. 3-4.

CONCLUSIONES

La visión compartimentalizada de las tres grandes vertientes de la protección internacional de la persona humana se encuentra hoy definitivamente superada. La doctrina y la práctica contemporáneas admiten, por ejemplo, la aplicación simultánea o concomitante de normas de protección, sea del derecho internacional de los derechos humanos, sea del derecho internacional de los refugiados, sea del derecho internacional humanitario. Hemos pasado de la compartimentalización a la convergencia, alimentada por la identidad del propósito común de protección del ser humano en todas y cualesquiera circunstancias.

En lo que concierne al derecho de los refugiados, esta convergencia se manifiesta, por ejemplo, en la nueva estrategia del ACNUR, cuyos pilares básicos de *protección*, *prevención* y *solución* ubican la materia en el universo de los derechos humanos. Dentro de esta misma evolución, el criterio *subjetivo* clásico de calificación de los individuos –que abandonan sus hogares en busca de refugio– se muestra hoy día anacrónico y ha cedido lugar al criterio *objetivo* centrado más bien en las *necesidades de protección*. La consideración de dichas necesidades ha pasado a ocupar un lugar central en el mandato del ACNUR, abarcando un número cada vez más amplio de personas en busca de protección. La dimensión preventiva de esta última, menoscabada en el pasado, constituye hoy un denominador común de la protección internacional de los derechos humanos y de la protección internacional de los refugiados, contando incluso con respaldo jurisprudencial. Como señaló el propio ACNUR en la reciente II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993), los problemas de los refugiados sólo pueden considerarse dentro del marco de los derechos humanos; esta visión de la materia repercutió en la Declaración de Viena adoptada por la Conferencia Mundial.

La propia práctica –sobre todo la más reciente– de los órganos internacionales de supervisión de los derechos humanos, en los planos tanto global (v. gr., bajo el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas) como regional (v. gr., bajo las Convenciones Americana y Europea de Derechos Humanos), se ha ocupado de problemas de refugiados y ha buscado soluciones a los mismos en el marco de sus respectivos mandatos. De este modo, las aproximaciones o convergencias entre estas vertientes de protección internacional de la persona humana se manifiestan en nuestros días no sólo en los planos conceptual, normativo y hermenéutico, sino también en el plano operativo. Esta alentadora evolución se da, en última instancia, en beneficio del ser humano, destinatario de las distintas normas internacionales de protección.

En lo que respecta al derecho humanitario, el proceso –que se viene intensificando en los últimos años– de su gradual aproximación o convergencia con la protección internacional de los derechos humanos, motivado en gran parte por las propias necesidades de protección, se ha manifestado en los planos normativo, hermenéutico y operativo. Su consecuencia más directa es la tendencia alentadora de fortalecer el grado de la protección debida a la persona humana. En esa línea, la atención hoy se dirige a las implicaciones de la naturaleza jurídica y del amplio alcance de determinadas obligaciones propias tanto del derecho internacional humanitario como del derecho internacional de los derechos humanos.

Los desarrollos recientes en la protección internacional de la persona humana, tanto en tiempo de paz como de conflicto armado (*supra*), realzan la obligación general de la *debida diligencia* por parte del Estado, que se desdobla en sus deberes jurídicos de tomar medidas positivas para prevenir, investigar y sancionar violaciones de los derechos humanos, lo que además resalta

e inserta en el orden del día el debate sobre la protección *erga omnes* de determinados derechos y la cuestión del *Drittwirkung*, de su aplicabilidad en relación con terceros. La nueva dimensión del *derecho de protección* del ser humano, dotado reconocidamente de especificidad propia, se viene erigiendo en el plano jurisprudencial sobre el binomio de las obligaciones de "respetar" y "hacer respetar", en todas las circunstancias, los tratados del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

En el presente dominio del *derecho de protección*, se ha hecho uso del derecho internacional con el fin de perfeccionar y fortalecer –nunca de restringir o debilitar– el grado de protección de los derechos humanos consagrados, en los planos tanto normativo como procesal. Hay que continuar explorando todas las posibilidades jurídicas con ese propósito. El reconocimiento, incluso judicial, de los amplios alcance y dimensión de las obligaciones convencionales de protección internacional de la persona humana, asegura la continuidad del proceso de expansión del *derecho de protección*. Las aproximaciones o convergencias entre los regímenes complementarios de protección, entre el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos, dictadas por las propias *necesidades* de protección y manifestadas en los planos normativo, hermenéutico y operativo, contribuyen a la búsqueda de soluciones eficaces a problemas corrientes en este dominio, y al perfeccionamiento y fortalecimiento de la protección internacional de la persona humana en cualesquiera situaciones o circunstancias. Cabe seguir avanzando decididamente en esta dirección.

Ir a Contenido

Complementariedad de los sistemas de protección de los Derechos Humanos, el Derecho Humanitario y Derecho de los Refugiados

Comentario al estudio del Dr. Cançado Trindade

Reynaldo Galindo Pohl

Después de leer rápidamente anoche el trabajo del Dr. Cançado Trindade y de escuchar el apretado resumen que él proporcionó esta mañana, creo que los comentarios poco o nada pueden agregarle. En verdad se trata, desde los puntos de vista y las materias que cubre, de un trabajo muy completo, sistemático y actualizado. Las ideas que me suscitó dicho estudio, anotadas al vuelo de su lectura, carecen de sistematización y son desde luego incompletas. He prometido al ponente que, de serme posible, completaré más adelante el presente comentario.

El ponente comienza señalando la convergencia normativa entre derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados. A ese propósito demuestra cómo, en el curso de los últimos años, estas materias que durante decenios se consideraron separadas han ido confluyendo, sin perjuicio de que las organizaciones internacionales que las promueven permanezcan diferenciadas e incluso haya disimilitud en los correspondientes procedimientos y particularmente en las medidas de supervigilancia internacional. Pero es más importante la sustancia que las formas, aun reconociendo que la sustancia se comprende y se lleva a la práctica por medio de las formas.

No hay duda que desde el punto de vista normativo, o sea, de la sustancia, la tesis del Dr. Cançado Trindade se ajusta a la evolución de los últimos años en aquellas materias, y que también las formas y los procedimientos van acercándose paulatinamente.

El ACNUR ofrece una buena demostración sobre el particular. En efecto, el ACNUR ha ido introduciendo de modo continuado y ante situaciones concretas, los derechos humanos y el derecho humanitario en la institución internacional del refugio. De modo que el derecho de los refugiados, en cierta medida, ya es un aspecto de los derechos humanos. La protección a los refugiados, antes, durante y después del reconocimiento de la condición de refugiado, tiene que ajustarse a los derechos humanos. Así, las normas de trato mínimo, en caso de afluencia de refugiados, están fundadas en la obligación de respetar íntegramente los derechos humanos.

Esta confluencia no quita especificidad al derecho de los refugiados, pues dentro del común denominador conserva peculiaridades, como sucede con toda materia jurídica, en la que lo igual de las situaciones va sin perjuicio de la peculiaridad de cada una. Lo concreto va enriqueciendo paulatinamente lo general con ciertas cualidades. El ponente señala cómo el ACNUR, con su actuación, se orienta sostenidamente hacia los derechos humanos y coloca en posición relevante a los derechos humanos.

La confluencia del derecho de los refugiados y de los derechos humanos ha quedado abundantemente demostrada con los casos que ha señalado el ponente. De mi propia experiencia tengo algunos casos. Hará unos cinco años, como consecuencia de datos obtenidos respecto a la situación de los derechos humanos en la República Islámica de Irán, pude advertir que los informes sobre el correspondiente mandato serían más completos e ilustrativos si incluyeran datos sobre la situación de los

refugiados, que por entonces llegaban de Afganistán e Irak a Irán en cientos de miles y aun de varios millones.

Por precaución, y por aquello de curarse en salud, no quise de buenas a primeras incluir el tema de los refugiados en los informes, sino que solicité a la Comisión de Derechos Humanos que me autorizara a ese efecto. La Comisión aceptó, sin que se escuchara una sola voz discrepante. Y desde entonces aparecen en los informes dirigidos a la propia Comisión y a la Asamblea General de las Naciones Unidas, relaciones actualizadas de la situación de los refugiados, con indicación de los problemas pendientes de solución.

Llegando a Ginebra, una de mis visitas obligadas es a la Oficina Central del ACNUR, para obtener detalles sobre los refugiados en la zona que me corresponde estudiar. Nunca ningún delegado ha mostrado disconformidad, aunque fundándose en viejos criterios podría argüirse que esa materia no está, estrictamente hablando, dentro del mandato original.

Ahí hay un caso en el cual el derecho de los refugiados ha entrado en los informes anuales básicamente destinados a supervigilar el cumplimiento de la Declaración Universal y los Pactos sobre Derechos Humanos. Esa adición puede considerarse adquirida, pues invariablemente la Comisión se refiere de una u otra manera a las observaciones sobre los refugiados en la República Islámica de Irán.

Según la evolución presente de las actividades de las organizaciones internacionales, las competencias ya no se consideran fijadas como si se tratase de las antiguas fronteras estatales que eran muros de contención que alejaban a gentes de otros países. Las competencias son flexibles y permeables, sin que desaparezcan, debido a motivaciones de orden y distribución de responsabilidades.

El ACNUR ha sido una fuerza positiva en esa confluencia de derecho de los refugiados y derechos humanos. Por medio de la Declaración de Cartagena entró a nuevos aspectos de la protección de los refugiados y enseguida participó activamente y llevó el liderato en la preparación de los documentos centroamericanos, que además de aplicar, complementaron y consolidaron con nuevos desarrollos las ideas de Cartagena.

Así apareció CIREFCA, con sus principios y criterios adaptados a la región centroamericana. Y luego vino otro desarrollo muy importante, que consistió en el establecimiento de la Consulta Permanente sobre Desplazados Internos en América. Los desplazados estaban hasta entonces en un limbo virtual. Y la Consulta Permanente trabajó en Colombia con buenos resultados, es decir, ya sobrepasó la región centroamericana. Y ahora se anuncia que podría trabajar en el Perú. CIREFCA es Centroamérica, pero la Consulta Permanente es América.

Las instituciones viven y crecen por medio de iniciativa y de creatividad, así como de nuevos mecanismos operativos. Por vía de acuerdos informales, de decisiones que nadie objeta, de consentimiento tácito y de consenso explícito o implícito, se precisan las competencias pactadas, se responde a necesidades imprevistas y se mantienen actualizadas las instituciones. Si se quiere que todo se haga por medio de procedimientos formales, como tratados solemnes, la negociación se prolonga, a veces se eterniza, y luego viene el trámite tan complejo e incierto de la ratificación legislativa.

El derecho internacional y las organizaciones internacionales dependen en gran medida de los desarrollos por medio de prácticas innovadoras, y a veces incluso atrevidas, que se incorporan a la vida ordinaria. Innovar y repetir, y asociar experiencias desprendiendo los elementos comunes, precede, en la vía informal, a las reglas de general aceptación.

Si comparamos el derecho de los refugiados tal como está formalmente pactado en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, con el derecho de los refugiados que se aplica hoy y goza de aceptación general, podemos notar el enorme avance que se ha venido produciendo y acumulando por medio de negociaciones informales, de consultas, de reuniones de trabajo, académicas o políticas, y de la actividad directora del Consejo Ejecutivo del ACNUR.

Ahí se confunden y sostienen mutuamente promesas, aquiescencias, prácticas, rectificaciones y experiencias, más tarde sometidas a reflexión y análisis. Si bien la experiencia es un buen punto de partida, es por sí misma insuficiente, porque solamente obtiene categoría cuando se la somete a reflexión y enseguida se la introduce como parte de un sistema. En definitiva la razón desempeña, en los asuntos humanos, un papel insustituible.

Por esa vía informal se hace muy productiva la actividad de las organizaciones internacionales. La experiencia, sí, desde luego, pero no la experiencia aislada, como hecho desarticulado, sino sometida a reflexión y enlazada con el flujo de las corrientes históricas, es decir, incorporada y sistematizada en función de lo que se tiene y con miras a lo que se persigue como meta.

Este Coloquio de San José se propone reflexionar, 15 años después del Coloquio de Cartagena, sobre la experiencia de ese período, que ha sido particularmente productiva en la región centroamericana. Se trata de identificar y valorizar lo que se ha hecho como antecedente de lo que se debe y puede hacer. De ese modo la reflexión se mueve entre el ayer que ya produjo y el futuro cuya producción es todavía incierta.

Dichosamente la situación de Centroamérica ha cambiado de modo sensible en los últimos cinco años. Cuando nos reunimos

en Cartagena el horizonte estaba muy nublado y no se veía más que a corta distancia y breve plazo. No se vislumbraba todavía el fin de los problemas que pertubaban la estabilidad política y agudizaban las carencias económicas. Se sabía que la paz era necesaria, pero nadie apostaba al año de su llegada. La paz podría llegar al final del milenio o entrado el siglo XXI. Hoy tenemos la paz con nosotros y estamos seguros que ha llegado para quedarse por largo tiempo.

Hay dos fuentes de nuevos problemas: las cuestiones pendientes de las minorías, que producen tensiones por doquier, y las deficiencias de aplicación de los derechos económicos y sociales. Allá tenemos Ruanda y la antigua Yugoslavia, y otros países como Chechenia, Kurdistán, Filipinas y muchos más que no tienen espacio en las noticias mundiales. Acá, los derechos económicos y sociales, que con nueva cara constituyen un problema de honda raigambre y que en esta región tienen prolongada historia.

Situando el caso dentro de una dimensión histórica, se puede elegir un suceso de impacto indiscutible: la Declaración Francesa de 1789 relativa a los derechos del hombre y del ciudadano, que inspiró la renovación de estos países en el siglo XIX y quedó incorporada a las primeras constituciones. En esta Declaración aparecieron los derechos que más tarde, con ciertos desarrollos, entrarían al Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos.

Los Derechos Económicos y Sociales se proclamaron en Francia en 1848, unos 60 años más tarde. Luego adquirieron en la Constitución de Weimar una formulación técnica generalmente encomiada. Trasladados a la esfera internacional, estos derechos aparecieron en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos y Sociales. Naciones Unidas adoptó ambos Pactos

el mismo día, el 16 de diciembre de 1966, pero mediante resoluciones e instrumentos separados.

La relativa distinción entre ambos grupos de derechos incluyó mecanismos diferenciados. De orígenes separados en el tiempo y de contenidos condicionados a circunstancias diferentes, estos dos grupos de derechos han tenido realizaciones nacionales y luego internacionales bastante diferenciadas. En la esfera internacional se ha dado más beligerancia a los primeros que a los segundos, porque a aquellos se atribuyen dificultades relativamente menores en cuanto a aplicación, mientras estos parecen tener, desde su origen, un signo de interrogación respecto a su traslado eficaz a la vida cotidiana.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos concierne a todos los derechos, pero los pactos que les dan más fuerza vinculante tienen contextos peculiares. Ocupan la cartelera el pacto relativo a los derechos civiles y políticos y el que concierne a los derechos económicos y sociales. En el curso de cuatro décadas la Declaración Universal ha alcanzado la categoría de derecho consuetudinario y muchas de sus disposiciones constituyen derecho imperativo o *jus cogens*, y por lo tanto no admiten derogación por parte de los Estados.

Aunque incompletas, las garantías internacionales sobre derechos civiles y políticos están más desarrolladas que las atingentes a los derechos económicos y sociales. Si bien el cumplimiento de los derechos civiles y políticos comporta problemas, el cumplimiento de los derechos económicos y sociales comporta todavía más y mayores problemas. Si ciertamente estos últimos tienen condicionamientos que deben ser construidos a lo largo de un proceso, es obligación constante promoverlos por medio de políticas definidas, atribución de recursos y continua evaluación y promoción de resultados cuantificables.

En los últimos años se viene dando la convergencia creciente entre derechos civiles y políticos y derechos económicos y sociales, pues se ha advertido que los unos sin los otros operan con grandes deficiencias. Lo mismo puede decirse de aquellos derechos que han sido objeto de especial consideración para enfatizar su importancia y compensar su posposición relativa. Tales son los pactos y declaraciones sobre los derechos de los niños y las mujeres, tanto como los atingentes a los pueblos indígenas y a las minorías.

El pacto sobre los derechos económicos y sociales necesita de mayor supervigilancia y de mayor asistencia internacional. Ninguno de los pactos ha alcanzado plenitud a nivel mundial, aunque a nivel regional están mejor servidos. Sobre esta materia, el sistema mundial que dirige Naciones Unidas está en rezago en relación con los sistemas regionales americano y europeo. El énfasis en el inmediato futuro debería orientarse a los derechos económicos y sociales.

El ACNUR ha comenzado a considerar los derechos económicos y sociales por medio de la prevención, capítulo potencialmente rico y fructífero para evitar las catástrofes del desplazamiento y el refugio que afectan a importantes sectores de la población de un país. Ya se han comenzado a perfilar acciones concretas enmarcadas en la novedosa política de prevención del refugio y el desplazamiento. A través de la prevención se cambian los condicionamientos que pudieran generar contiendas que llevan al desarraigo de poblaciones. Mediante prevención oportuna y apropiada, ya no será necesario curar la enfermedad, sino que se le cortará el camino. Los casos concretos se imitan, sirven de inspiración y modelo, luego sobre ellos se construyen prácticas generales, y las prácticas generales generan conciencia de obligatoriedad.

En cuanto a protección a los refugiados y a solución de sus problemas, se ha avanzado mucho. La experiencia de CIREFCA ha sido muy productiva respecto a soluciones permanentes. Lo nuevo y fecundo es la prevención. Desde luego, ese capítulo que comienza a escribirse tropezará con resistencia y censura, lo cual nada tiene de extraño, porque aun las innovaciones mínimas producen desasosiego, cuando se trata de derechos humanos, particularmente en los círculos oficiales.

Con todo, cuando concurren convicción, espíritu de iniciativa y creatividad, con el objeto de responder a circunstancias concretas y necesidades tangibles, de aquellas que gritan su presencia por sí mismas ante una mediana inteligencia y no poco corazón, aun los pequeños proyectos, una vez lanzados generan imitación, se enriquecen con nuevas experiencias y, pese a períodos de opacidad, terminan por incorporarse a los sistemas vigentes en calidad de actividades normales.

Se puede observar que las organizaciones internacionales van precisando y profundizando sus competencias a medida que ponen por obra sus atribuciones. La actual tendencia dominante va hacia la ampliación de sus competencias, dicho sea por comparación con las disposiciones que las crearon. En los últimos años Naciones Unidas ha extendido sus competencias, lo cual había hecho desde que instituyó las operaciones para el mantenimiento de la paz, por medio de las cuales se colocan fuerzas neutrales entre beligerantes.

Si se examinan sus intervenciones en Somalia y en la antigua Yugoslavia, sus decisiones y acciones se podrían criticar desde el punto de vista del derecho contenido en su Carta, pero ningún país ha disentido o protestado. No por motivos jurídicos, sino por causas políticas, Naciones Unidas está aprendiendo a conocer, mediante operaciones bien intencionadas, los límites del

poder, de la misma forma en que las grandes potencias, por medio de algunas de sus aventuras, aprendieron mediante reveses y frustraciones los límites del poder (sin perjuicio de que con el paso del tiempo los olviden). Naciones Unidas nada pudo resolver en Somalia, y en la antigua Yugoslavia, si bien no se tiene el desenlace final, va cediendo o retrocediendo.

La competencia de las Naciones Unidas para intervenir en conflictos internos ya no está en discusión. Constituyen el obstáculo, son factores sociales y principalmente políticos, que marcando el fracaso son un llamado de atención. La naturaleza recobra sus medidas, decía el viejo Heráclito. En todo caso, a través de esos vaivenes, exitosos o fracasados, la comunidad internacional avanza y se transforma, como a través de similares peripecias se han transformado la estructura y las funciones del Estado.

A la corriente de transformación de las organizaciones internacionales no ha escapado la Cruz Roja, el Comité Internacional de la Cruz Roja, como lo ha señalado el Dr. Cançado Trindade. En efecto, con la discreción y el tacto que constituyen su política deliberada, ha sobrepesado las convenciones y ha entrado a la protección, no sólo de los que sufren como consecuencia de conflictos armados, sino también de los que sufren persecución política.

Sobre el particular puedo agregar algo en virtud de mi propia experiencia. Me tocó promover un acuerdo entre la Cruz Roja y el Gobierno de la República Islámica de Irán, y después de propuestas y contrapropuestas, y plazos y dilaciones, se logró un acuerdo. Lo peculiar del caso es que el acuerdo no sólo se refiere a la visita de cárceles para constatar el trato a los prisioneros políticos, sino que incluye la visita a los detenidos por delitos del fuero común.

Por el momento la aplicación del acuerdo está suspendida, después de que se comenzó a aplicar de la periferia del país hacia el centro político. Prácticamente se comenzó a aplicar en cárceles donde los detenidos eran del fuero común. La suspensión vino cuando los representantes de la Cruz Roja se acercaban a las cárceles donde había prisioneros políticos. Pero el acuerdo permanece, ya que ninguna de las partes lo ha denunciado. La Comisión de Derechos Humanos ha reiterado el llamado para que se reanude la visita de cárceles sin distingo entre prisioneros políticos y prisioneros del fuero común.

Esta ampliación de la actividad protectora de la Cruz Roja está vigente, aunque su aplicación se encuentre temporalmente suspendida. Es un precedente que muestra cómo una organización tan apegada a sus normas de origen como la Cruz Roja, ha entrado a nuevos desarrollos. Como justificación, se podrían invocar algunos principios: los derechos humanos tienen carácter prioritario para todas las organizaciones internacionales, aun para aquellas que tienen otro tipo de funciones; la comunidad internacional se ha trazado, implícitamente, en cuanto a la protección de los derechos humanos, los objetivos más amplios y completos bajo el entendido de que los fines gobiernan los medios.

Sobre el particular me permití presentar, en un informe destinado a la Comisión, una tesis, por cierto muy heterodoxa, que según el punto de vista desde el cual se la examine, puede verse como innovación o como disparate. Dice que cuando se trate de acuerdos específicos para la protección de los derechos humanos, no procede la denuncia o la suspensión unilateral, sino que solamente terminan por medio de otro acuerdo de las mismas partes, y desde luego por la desaparición de las causas que los motivaron.

Se trataría de una consecuencia de carácter preeminente de los derechos humanos dentro del conjunto de derechos y obligaciones entre Estados y organizaciones internacionales. Reconociendo así a los derechos humanos la jerarquía máxima, se repetiría lo que ya está aceptado respecto a las normas pactadas, que algunas son tan imperativas que devienen inderogables, el *jus cogens*.

El Estado que conocimos hace algunos decenios ya no es el Estado de hoy. El derecho a hacer la guerra, considerado durante siglos el carácter capital y la facultad discrecional y absoluta del Estado ha desaparecido. El Estado ya no es el ente todopoderoso que actuaba por medio del *diktat* y del cual se decía que tiene la soberanía, es decir, el poder absoluto, indivisible y perpetuo. El poder se ejercía como mando, y la búsqueda de algún acuerdo se consideraba debilidad. Hoy el Estado negocia tanto en la esfera interna como en la esfera internacional. Negocia, escucha quejas, atiende reclamos, busca apoyo de opinión e incluso consenso. Y más se desempeña como árbitro que como titular de soberanía entendida en el antiguo sentido.

Se trata de un cambio muy sensible en cuanto a la concepción centenaria del Estado. Los derechos humanos, el refugio y el derecho humanitario, completamente internacionalizados, han profundizado el notorio movimiento hacia la transferencia de competencias de los Estados a las organizaciones que componen la columna vertebral de la comunidad internacional.

Dentro de la nueva concepción, el Estado se encuentra sometido al derecho, incluso en esferas que antes se decían reservadas a la razón de estado o a la potestad discrecional por su contenido eminentemente político. La nueva visión del Estado se organiza alrededor del estado de derecho, o sea, alrededor de la sumisión de todas las actividades estatales, sin excepción alguna, al orden jurídico conformado por normas internacionales y nacionales.

Incluso la elaboración del derecho positivo nacional ha sufrido cambios: antes, cada Estado, como creador del derecho, se consideraba fuera de su propio derecho. Esto sucedía antes de la autorregulación constitucional, bajo la idea de que el creador es superior a lo creado. Hoy, incluso, la creación del derecho positivo nacional tiene que acomodarse a ciertas pautas limitantes, por ejemplo, a las conformadas por los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario consagrados internacionalmente.

Dice el Dr. Cançado Trindade: "Estos últimos, los derechos humanos, se imponen y obligan a los Estados". Los derechos humanos están, pues, sobre los Estados, las organizaciones internacionales, los grupos particulares y las entidades del poder económico; particularmente aquellas cuyas decisiones influyen en lo cotidiano de la vida de millones de seres humanos en el mundo.

Ninguna asociación, nacional o internacional, del tipo y jerarquía que fuere, podría estar al margen del cumplimiento de las normas que desarrollan el principio, postulado o idea fundadora, incluso causa de las causas, que consiste en la dignidad propia e inherente del ser humano.

De modo que respecto a los derechos humanos, los Estados tienen una sola posibilidad: adherirse a ellos en los términos que prescriben los instrumentos internacionales, ya que incluso el desentendimiento significa quebranto del orden jurídico por omisión. Tanto el gobierno como la sociedad civil quedan sometidos a ellos de modo determinante, por una única razón: son derechos intrínsecos de la persona humana y todo ser humano es persona en el orden moral y en el orden jurídico. Que se trata de derechos inherentes, lo dice la Declaración Universal de los Derechos Humanos: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos" (art. 1).

No son concesiones graciosas, que hoy se dan y mañana se quitan, como ocurrió con las constituciones otorgadas por los reyes con poder absoluto. El ser humano tiene la titularidad de los derechos humanos, porque es sujeto de fines propios; y así ha nacido, dada su razón y dada su conciencia. Siendo inherentes no se pueden cambiar, a menos que se rehiciera la naturaleza humana.

A largo plazo, los ingleses tuvieron el buen juicio de afirmar que el Parlamento podía hacer todo, menos cambiar a un hombre en mujer y viceversa. Con esas palabras indicaron que, aunque no estuviesen declarados, existían limitaciones impuestas por la naturaleza de las cosas.

Pero los fines de la persona se pueden vulnerar o trastrocar, o mediatizarlos al convertirlos en fines ajenos. La cosmovisión opuesta entiende que el poder público pueda hacer y deshacer a su antojo. Esto sucedió en los años que precedieron a la Segunda Guerra Mundial, con el consiguiente pensamiento aberrante y las prácticas notoriamente reñidas con los valores culturales vigentes. Ni en nuestros países ni en país alguno se tiene la exclusividad del error y la sinrazón.

Una expresión gráfica puede ilustrar la nueva vía que transita el Estado, otrora todopoderosa: se trata de la domesticación del Estado. El Estado, visto en la gran perspectiva de la historia de miles de años, ha sido un ente indomable, un dios terreno como lo llamaron a principios del siglo XIX. Era un dios terreno y desde luego mortal, porque lo único que lo diferenciaba de la divinidad era que podía morir. Fuera de esa eventualidad, tenía los mismos atributos que el poder divino. A ese punto llegó el Estado y llegaron los pueblos, y de ahí venimos.

Siglo y medio más tarde el Estado está siendo domesticado, a igual que la sociedad civil, debido a que tanto el uno como la

otra están sometidos a la estructura institucional y normativa que se ha construido a partir del ser humano como sujeto de fines propios.

Si este coloquio se mantiene dentro de la corriente de la época, podría enfatizar que las organizaciones internacionales deben entrar de lleno al problema de los desplazados, bastante desarrollado en Centroamérica, pero necesitado de prácticas más generales y difundidas. La problemática de los desplazados no se puede posponer y menos ignorar. Luego procede avanzar con toda decisión en materia de derechos económicos y sociales. El ACNUR, por medio de la prevención del fenómeno del refugio, dispone de la vía para entrar a los derechos económicos y sociales. El refugio y el desplazamiento, así como la emigración van unidos a condiciones adversas respecto a ambos grupos de derechos, los civiles y políticos y los económicos y sociales.

Sobre estos y otros temas, el trabajo del Dr. Cançado Trindade ofrece abundante material de reflexión, al lado de sugerencias y propuestas que valdría aprovechar. Cierro estos comentarios, bastante breves considerando la trascendencia de la materia y lo mucho que se podría comentar sobre las tesis del ponente, felicitando al autor por su aporte, por lo mucho que enseña su ponencia.

En efecto, es un estudio digno de aprovecharse en los foros políticos, los círculos académicos, las universidades y los institutos, tanto como en los cursos para estudiantes. Es un balance de los nuevos desarrollos de los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario en el plano internacional, a través, entre otras cosas, del énfasis puesto en el fenómeno de su confluencia, que probablemente se acrecentará en los años por venir.

Muchas gracias.

Ir a Contenido

Análisis histórico de la situación de los refugiados en América Latina que propició la adopción de la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados

PONENTE: Kofi Asomani

PANELISTAS: Rosa Ma. Cardoso Da Cunha (Brasil)
Vitelio Mejía Ortiz (República Dominicana)
Marta Gilmet Cristech (Uruguay)

Análisis histórico de la situación de los refugiados en América Latina que propició la adopción de la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados

Kofi Asomani

El propósito de esta primera sesión de trabajo es situar la Declaración de Cartagena dentro de su contexto histórico, hacer un balance de sus 10 años de vigencia y señalar los retos que nos quedan por enfrentar a la luz de sus principios. Este es un objetivo ciertamente ambicioso que no puedo pretender alcanzar, aun con el apoyo de mis ilustres colegas panelistas, en el corto tiempo que me corresponde.

Quisiera, por lo tanto, llamar la atención de esta distinguida asamblea sobre el documento titulado "La Declaración de Cartagena, diez años después", distribuido como documento de referencia de este Coloquio, el cual profundiza varios de los puntos que voy a tocar.

Mi primer comentario será para resaltar un punto introducido por el Sr. Walzer hace pocos minutos. Si estamos reunidos aquí, no es sólo para conmemorar un acontecimiento histórico en la protección a los refugiados en América Latina; es más bien para dar un paso más en una larga trayectoria americana de reflexión académica y política sobre este tema. En esta trayectoria, no cabe duda que el Coloquio de Cartagena de 1984 ha

significado un tramo fundamental. Marca un hito que, 10 años después, evocamos, no para saludarlo, sino para buscar inspiración en el camino que tenemos adelante, tal y como los expertos reunidos en Cartagena se inspiraron en las lecciones de su predecesores.

Este es el continente que más normas jurídicas ha generado sobre el asilo, desde finales del siglo pasado hasta los años 50, y el que más dinamismo ha manifestado a lo largo de las últimas dos décadas para adaptar la doctrina, la práctica y el mismo derecho a la evolución de la problemática del desplazamiento forzoso de personas en busca de protección.

No cabe duda que la Declaración de Cartagena ha rebasado con mucho su marco original de recomendación de principios. Influyó inclusive en el desarrollo de la protección internacional a nivel mundial. Pienso que vale la pena detenernos un momento a reflexionar en las razones de este éxito.

Si bien Cartagena tuvo la formalidad de un documento jurídico declarativo, continuando en este sentido la larga trayectoria americana en la materia, también significó la primera piedra de un proceso de diálogo y negociación que tuvo, en esta región, amplias repercusiones en la búsqueda de soluciones concretas.

Este éxito no se debió únicamente, ni siquiera principalmente, a la urgencia de las crisis que formaron su trasfondo. A mi juicio, fue la consecuencia de un tratamiento novedoso de la problemática, un tratamiento que se puede definir por dos adjetivos: humanitario y pragmático.

Cartagena fue pensada para ayudar a resolver la situación que enfrentaban los miles de refugiados albergados en campamentos, cuyo régimen mínimo no estaba previsto, pues no se les

trataba de conformidad con la Convención de 1951, ni con los tratados latinoamericanos de asilo. Para ello, se construyó un consenso de normas mínimas enfocadas hacia soluciones. Este consenso se formó con una óptica lo suficientemente pragmática como para lograr su aplicación en situaciones diferentes. Para retomar solamente la definición ampliada del refugiado, contenida en la tercera conclusión de Cartagena, resulta clarísimo que ayudó a viabilizar el diálogo que anteriormente era obstaculizado por el elemento controvertido de "persecución", y aunque contextualizada originalmente en la situación centroamericana de los ochenta, la misma ha encontrado aplicación práctica también en el resto de Latinoamérica.

Cabe destacar que la Declaración de Cartagena no se distanció del conjunto universal de normas constituido por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados, sino que se basó en este conjunto, lo fortaleció y lo amplió para responder de manera más eficaz a los desafíos que enfrentaba la región.

Al mismo tiempo, no podemos dejar de situar Cartagena dentro de otro marco sumamente pertinente, que es el de la búsqueda de la paz en Centroamérica. Recordemos que el Coloquio de 1984 incorporó dentro de sus conclusiones los compromisos en materia de refugiados incluidos en el Acta de Contadora; este señalamiento se reveló especialmente atinado cuando el Procedimiento de Esquipulas II, por el que los Estados de Centroamérica tomaron el proceso de paz en manos propias, afirmó como una clave esencial de tal proceso la cooperación regional en la atención a los desplazamientos causados por la crisis.

Este es, sin duda, un elemento fundamental para entender el éxito y el valor ejemplar de Cartagena: su enfoque en la solución a problemas de desarraigo, y sobre todo la relación dinámica

que permitió entre dos vertientes hasta entonces desconectadas. Por una parte, el desarrollo de principios y criterios para la protección y asistencia a las poblaciones desarraigadas; y por otra parte el marco global de la construcción de la paz. Es impresionante observar hasta que punto esa relación ha sido dinámica, una verdadera via a doble sentido. En más de una ocasión, la necesidad urgente de responder a situaciones de refugiados –en particular su repatriación voluntaria –dio un impulso renovado a las conversaciones y procesos de paz. Abrió –para utilizar una fórmula muy celebrada– un espacio humanitario dentro de un diálogo político por definición delicado entre los Estados, la ONU y otras partes concernidas. A su vez, la problemática del desarraigo también se benefició de su inserción dentro de un marco global orientado hacia la solución, actuando sobre las causas inmediatas y más profundas de los flujos de refugiados y desplazados internos.

En este sentido, quisiera hacer un reconocimiento al aporte decisivo de las comisiones tripartitas en este proceso de diálogo y negociación, las cuales facilitaron la concertación y crearon condiciones para la repatriación voluntaria de más de 150.000 refugiados centroamericanos. Permítanme rendir homenaje a todas las partes, gobiernos de países de origen y asilo, y poblaciones afectadas, hombres y mujeres al fin, que optaron firmemente por el compromiso de la paz y la democracia.

Nada puede ilustrar mejor este proceso dinámico que los esfuerzos que resultaron en la Declaración y Plan de Acción de CIREFCA, la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, celebrada en mayo de 1989.

Puede afirmarse que, dentro del contexto centroamericano, también incluyendo México y Belice, CIREFCA convirtió en una realidad tangible los principios recogidos en la Declaración de

Cartagena. Recordemos que la Declaración y el Plan de Acción de CIREFCA hacen mención expresa de los principios y criterios contenidos en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, los cuales fueron objeto de análisis y desarrollo sistemático en el documento titulado "Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina", también presentado en la Conferencia Internacional. El Plan de Acción Concertado, a su vez, resalta por su carácter innovador en por lo menos dos aspectos. Contempla el fenómeno del desarraigo con una óptica amplia, abarcando no sólo las necesidades de los refugiados sino también de los retornados y de los desplazados internos. Además, confronta decididamente el tema central de las soluciones duraderas a los problemas de desarraigo, al vincularlo con la construcción de la paz, con el fortalecimiento de los derechos humanos y con un desarrollo equitativo y sostenible.

Este enfoque global nos obliga a efectuar un análisis permanente y riguroso de la realidad que nos rodea, y una vez finalizado el diagnóstico y establecidas las estrategias, exige una voluntad política decidida en un marco de concertación.

Esta es una de las lecciones de una década de Cartagena. Se trata, pues, de un proceso que requiere de constante adaptación a una realidad compleja como es la del desplazamiento forzoso que –permítanme insistir en este punto– afecta todavía a este continente aun cuando la crisis de refugiados de los años ochenta ha sido superada en gran medida.

El presente contexto internacional está lleno de grandes expectativas pero también de riesgos que no deben minimizarse. Existe, desde el fin de la Guerra Fría, una esperanza de mayor cooperación internacional, libre de barreras ideológicas; al mismo tiempo, parece que nuestro mundo encuentra dificultades

serias para alcanzar el consenso y los compromisos capaces de cristalizar esta cooperación. Una realidad innegable, sin embargo, es que la vía del aislamiento conduce a un callejón sin salida y representa una visión obsoleta de nuestro mundo en el que es patente que los desarrollos que se den en una región tienen necesariamente incidencia directa sobre el resto del planeta. Esto es cierto en cualquier ámbito, ya sea el económico, político, del medio ambiente o de los flujos migratorios.

Con esta interdependencia en mente quisiera proponer los temas siguientes para reflexión, los cuales podrían conformar parte de la agenda humanitaria que nos ocupa.

El primer tema es el de la solución definitiva de la crisis de refugiados de los años ochenta en Centroamérica. Con esto no estoy haciendo referencia únicamente a los refugiados, sino también a los repatriados pendientes de inserción y los desplazados externos. Un número importante de los primeros se encuentran todavía en el exilio, y habrá que buscar fórmulas para completar el ciclo de repatriación u otras que permitan su integración definitiva en la sociedad. Respecto a poblaciones retornadas, persisten problemas en algunos países que dificultan y a veces imposibilitan la reinserción completa de los repatriados, ya sean estos factores de tipo legal o socioeconómico. Asimismo, requiere atención urgente la problemática de grupos numerosos de refugiados no formalmente reconocidos, quienes por su misma clandestinidad no han podido beneficiarse de los programas de repatriación, ni tampoco regularizar su situación en los países que los están albergando. Parecería importante resolver estos problemas para evitar que se hagan crónicos, o que se transformen en nuevas fuentes de tensión e inestabilidad en la región.

El segundo tema tiene que ver con la apremiante situación que viven aquellas personas desplazadas al interior de sus

propios países, tanto en Centroamérica como en la región andina. En esta región centroamericana como en otras partes del mundo, el ACNUR ha desarrollado una práctica positiva en este campo muy complejo, fundamentalmente a través de nuestros programas a favor de refugiados repatriados. Al mismo tiempo, queda claro que la coordinación interagencial es indispensable para responder a las necesidades de los desplazados internos, dentro de un diálogo con los Estados afectados. Aquí también se están perfilando mecanismos novedosos, sobre los que este Coloquio tendrá amplia oportunidad de volver. El tema amerita, de cualquier manera, nuestra continua atención, tanto en sus aspectos institucionales como en sus aspectos normativos. Sin duda alguna, toda acción, nacional e internacional, en favor de los desplazados internos deberá enfocarse desde una perspectiva integral y orientada a la solución y no a un tratamiento sintomático.

El tercer tema lo constituye la situación que enfrentan países en la zona del Caribe de donde han partido flujos importantes de personas en busca de asilo. Este fenómeno ha puesto en evidencia la complejidad de los fenómenos migratorios de hoy, en los que se mezclan factores económicos y sociales con otros más relacionados con necesidades de protección internacional. Se requiere un tratamiento humanitario del conjunto de estos fenómenos, siempre teniendo presentes las diferentes causales con miras a adaptar y afinar las respuestas. Esta área es, sin lugar a dudas, un campo desafiante para la puesta en práctica de las lecciones de Cartagena. ¿Cómo definir, y luego cómo promover, la cooperación regional en la atención a estos nuevos retos? ¿Cómo hacer que prevalezcan y que coexistan la orientación sumamente pragmática y los principios humanitarios que, en su fusión original, hicieron la fuerza de Cartagena?

Sería demasiado presuntuoso de mi parte pretender llegar a conclusiones determinantes sobre la forma de enfrentar estos

retos contemporáneos. Permítanme solamente proponer algunas ideas para nuestra exploración común.

La primera se refiere a la necesidad de consolidar la práctica desarrollada, a lo largo de esta década, sobre las bases de Cartagena. Estoy hablando de un proceso de consolidación normativa –es decir, legislativa– a nivel nacional, pero que se enriquezca de la experiencia acumulada en la región en su conjunto. Ha llegado la hora, me parece, de dar pasos decididos y concertados hacia la armonización de normas y procedimientos nacionales para abordar situaciones de refugiados.

Luego, quisiera sugerir que nos aboquemos en forma decidida a un proceso de sistematización de la experiencia de la región en el tratamiento de la problemática del desplazamiento interno. América Latina y el Caribe pueden hacer una contribución importante a los esfuerzos de la comunidad internacional, incluyendo el representante del Secretario General de las Naciones Unidas en la materia, destinados a definir el marco jurídico de la atención a necesidades de protección y asistencia de estas poblaciones. Este marco también deberá dar la pauta para los trabajos de asesoría ofrecidos por la Consulta Permanente sobre Desplazamiento Interno en las Américas, auspiciada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Finalmente, me gustaría hacer un llamado para ejecutar un amplio programa de promoción y difusión de las normas humanitarias enriquecidas por la práctica de este continente en favor de refugiados, retornados y otros desplazados. Ningún procedimiento –ni siquiera este Coloquio– es válido si no rebasa el ámbito de los iniciados. Las problemáticas que estamos analizando son complejas, pero entre más complejas, más necesarias son las estrategias de concientización. Además, se trata de problemas profundamente humanos, cuyas soluciones se en-

cuentran en el plano de la solidaridad. De allí la conveniencia de seguir extendiendo redes de solidaridad, firmemente ancladas en la sociedad civil. Nuevas y amplias alianzas se están forjando, que comienzan a relevar a nivel nacional y local el movimiento de cooperación interestatal e interagencial del que hemos hablado.

Permítanme terminar compartiendo una reflexión que incide nuevamente en la interdependencia del mundo y por ende, la importancia de analizar los fenómenos regionales desde una perspectiva universal.

Es evidente, con la perspectiva que nos ofrecen los años, que los alcances de Cartagena han sobrepasado las expectativas de los más optimistas. Y esto no sólo en lo que se refiere a su aplicación dentro del contexto para el cual se formularon, sino también en la constatación del decisivo aporte de Cartagena para el tratamiento de situaciones de desplazamiento forzoso de poblaciones, fuera del hemisferio americano. Es gratificante ver, por ejemplo, como el proceso CIREFCA –que sin duda, como ya dije, tiene su base de principios en la Declaración de Cartagena– está actualmente en profundo estudio en el continente africano para su posible aplicación, con la necesaria readecuación, a la realidad dramática del desplazamiento en esta región del mundo. Claro ejemplo este de la interdependencia y la necesidad de ver más allá de nuestras fronteras a la hora de buscar referencias válidas. Africa dio su aporte a Latinoamérica en 1984, a través de la Convención Africana sobre Refugiados de 1969, y América Latina está devolviendo este aporte a Africa hoy a través de Cartagena y CIREFCA.

El mundo enfrenta en la actualidad retos en el campo que nos reúne, si cabe, aún mayores que nunca en la historia moderna. Europa no sale de su perplejidad ante la debacle humanitaria que acoge en su propio seno. Los países más desarrollados del

planeta dedican sumas ingentes para disminuir los efectos de flujos masivos migratorios, los cuales por cierto no afectan exclusivamente a estos países. La intolerancia ante la diferencia cultural, étnica y religiosa no sólo no disminuye sino que se acrecienta produciendo nuevos flujos masivos de poblaciones en busca de protección en vastas regiones del mundo. La acción de grupos "mafiosos" en su amplio término atemoriza a poblaciones civiles indefensas y provoca su huída forzosa ante la incapacidad de los aparatos del Estado para prestarles la seguridad debida. La violencia, la injusticia, la pobreza y el odio irracional se extienden como un cáncer a lo ancho de un planeta poblado por una gran mayoría de personas de buena voluntad que ven sus esperanzas truncadas por la acción de unos pocos.

Este panorama, no muy alentador, requiere atención urgente y la acción coordinada de los Estados, las organizaciones internacionales y la sociedad civil en pleno para cambiar el curso del planeta hacia puertos más seguros. Con este fin, siguen surgiendo iniciativas en foros diversos para el tratamiento de esta problemática. Los expertos aquí reunidos pueden considerar relevante tomar en cuenta estas iniciativas para enriquecer el debate.

Finalmente, quisiera expresar mis mejores votos para que este Coloquio aporte su grano de arena con el fin de encontrar soluciones a los graves problemas que enfrentamos –como propició en su día el coloquio que adoptó la Declaración de Cartagena. Estas ideas, estoy seguro, serán no sólo inspiradoras para esta región del mundo, sino también para otras donde seres humanos sufren los terribles efectos de la intolerancia.

Muchas gracias.

Ir a Contenido

Análisis histórico de la situación de los refugiados en América Latina que propició la adopción de la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados

Rosa Ma. Cardoso Da Cunha

Expressem a minhas primeiras palavras o sentimento de festa e de celebraçao que todos nós compartilhamos por 10 anos de vigência da Declaracao de Cartagena, 10 anos de uma visao ampliada dos direitos humanos dos refugiados e de populaçoes desenraizadas e deslocadas, 10 anos, enfim, de um conceito mais largo e mais humanitário do refúgio em nosso continente.

Dizer isto é reafirmar o espírito de nossa programaçao que, já em seu primeiro tema, vincula os Direitos dos Refugiados à problemática dos Direitos Humanos e do Direito Humanitário. E reafirmá-la em seu sentido mais profundo pensando a questao dos direitos dos refugiados e, muito especificamente, a Declaraçao de Cartagena, no âmbito significativo dos Direitos Humanos, cuja constituiçao histórica, bem como a positivaçao gradual, regional, local, demonstra que eles, os direitos humanos, nao pertencem a uma ordem natural mas a uma ordem da cultura e da história. Este é, assim, um dos paradoxos dos direitos humanos - que queremos tornar efetivamente universais e pensamos como naturais: constituirem-se em franca ruptura com a ordem da natureza, das convenções, do status quo, do estabelecido.

Parafraseando Freud, é o caso de lembrar o estatuto genérico que ele atribuia a sexualidade humana, também aplicável à natureza dos direitos humanos. Afirmava Freud que tal sexualidade nao pertence a uma ordem natural, biológica; ela se processa a partir de pulsoes que nao reconhecem limites de genero, de raça, de classe. Diferentemente do instinto animal, a pulsao humana nao tem objeto fixo, antecipado, complementar; ela se perfaz mediante o desejo, forjado em encontros e desencontros que constituem a nossa história de vida e o própio suceder dos fatos. A sexualidade humana organiza-se, portanto, em oposiçao a ordem da natureza, do convencionado, do pré-definido.

Identicamente, os direitos humanos, tanto quanto os direitos dos refugiados, vêm sendo construídos dentro de um quadro problemático, quase sempre conflitivo, em contraste ou mediante a aplicaçao da ordem estabelecida, forjando-se pela açao, construçao, invençao, reinvençao de grupos de militantes e, logo, de parcelas da populaçao, governantes, Estado, Estados.

A Declaraçao de Cartagena também foi assim. Elaborada a partir de uma situaçao conflitiva na América Central, ela adaptou, incorporou e ampliou a experiência de sistemas de proteçao anteriores e, emergindo em uma subregiao, projetou sua influência ao continente.

No caso do Brasil, considerando a sua trajetória em relaçao à problemática, épreciso, primeiro, reconhecer uma história própria com referência ao refugiado, anterior à Declaraçao de Cartagena. Momentos significativos desta trajetória foram a assinatura, em 1960, da Convençao Européia de 1951, associada à reserva geográfica e à exclusao do cumprimento dos seus artigos 15 e 17, ou seja, só reconhecíamos o refugiado europeu, vinculado a acontecimentos ocorridos antes de 1o. de janeiro de 1951, na

Europa, e nao lhe concedíamos o direito de associaçao, nem o de emprego remunerado. Mais de uma década depois, em 1972, o Brasil aderiu ao Protocolo de 1967, passando a aceitar, também, refugiados europeus vinculados a acontecimentos posteriores a 1951, e lhes permitindo associar-se e buscar um emprego remunerado.

Nesta época, quando governos militares e ditatoriais tinham vigência na América do Sul, inclusive em nosso país, muitos refugiados chegaram ao Brasil procedentes do Chile, Bolívia, Uruguai, Paraguai e Argentina. Contudo, em funçao da reserva geográfica que o Brasil mantinha tais migrantes nao eram aceitos como refugiados e o que se trazia era tentar encaminhá-los a outros países. O levantamento desta reserva geográfica, permitindo uma ampla aceitaçao de refugiados, só seria promovido em 1989. Entretanto, já antes desta data, e desde o início da década de 80, o Brasil começou a permitir que refugiados latino-americanos permanecessem em seu território; em 1986 o país, avançando em sua experiência, acolheu 50 famílias "bahais". Afinal, em 1991, já dispunhamos de um mecanismo completo de adesao aos grandes sistemas de proteçao aos refugiados e a partir de 1992 começamos a receber um grande contingente dos mesmos, os quais vindo de fora de nosso continente foram objeto do critério ampliado de elegibilidade de Cartagena.

Resumidamente, entao, se tivessemos que enunciar como o Brasil vivenciou uma abordagem regional harmoniosa com Cartagena, diríamos que, em primeiro lugar, assinando a Convençao de 1951 e o Protocolo de 1967; depois, em 1989, levantando a reserva geográfica; afinal, passando a aplicar o critério ampliado de Cartagena, quer na recepçao de refugiados latino-americanos ou, sobretudo, nos extra-continentais.

De fato, a partir da década de 90 e, especificamente do ano de 1992, o Brasil começa a receber um grande número de refugia-

dos africanos, majoritariamente de Angola. Mas há também refugiados do Zaire, da Libéria e mesmo da antiga Iugoslávia. Até outubro passado, o Brasil tinha uma populaçao de 2.436 refugiados assistidos.

Noutra perspectiva, desde 1982, o ACNUR está instalado no país e tem convênio com agências nao governamentais, particularmente a CARITAS Arquidioceseana do Rio de Janeiro e de Sao Paulo, que se encarregam de receber as petiçoes de refúgio e dar assistência tanto aos peticionários como aos refugiados.

Finalmente, queremos enfatizar que mesmo com estas condiçoes e práticas favoráveis ao refúgio, associadas ao acolhimento de um significativo número de refugiados, há alguns desafios que o país deve enfrentar:

O primeiro, seria a constituiçao de um comitê de elegibilidade com a participaçao do governo e da sociedade civil para determinar quem é refugiado, eis que ainda fica por conta do ACNUR a determinaçao de quem deve ser considerado refugiado no país;

O segundo, é a elaboraçao de uma lei nacional específica sobre refugiados, que explicite, numa perspectiva ampla e contemporânea, a definiçao do refugiado e regule procedimentos, direitos e deveres correspondentes;

O terceiro - que nao é somente um problema local - é constituirmos em nossa regiao sociedades e regimes de governos mais democráticos. Sem minimizar a democracia econômica e social que visceralmente necessitamos, inclusive para prevenir desenraizamentos e deslocamentos de diferentes tipos, é fundamental constituirmos uma cultura cívica mais participativa, mais cidada, mais solidária.

A sociedade brasileira, específicamente, nao tem a tradiçao de admitir os conflitos típicos da vida democrática e nao os submete aos poderes estatais, nos quais desacredita. Sofre muito a influência do sensacionalismo da mídia, das campanhas de lei e ordem, das propostas de militarizaçao do Estado e de policializaçao da sociedade. E, enfim, necessário superarmos esta cultura de medo e do egoismo, transcendermos lógicas de classe, de raça, de corporaçao, para admitirmos o outro como igual em humanidade, alguém que nao deve ser orpimido, humilhado ou banido de nosso convívio.

Muito obrigada.

Ir a Contenido

Análisis histórico de la situación de los refugiados en América Latina que propició la adopción de la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados

Vitelio Mejía Ortiz

Renunciar a la soberanía de nuestras fronteras constituiría un crimen de "Lesa Patria", pero desconocer el derecho a la subsistencia y a la libertad de quienes forzosamente deben salir de las tierras en que nacieron y en que desean vivir, constituiría un crimen de "Lesa Humanidad" y un atentado a la dignidad humana. Si logramos pues despertar la conciencia universal sobre la necesidad de conciliar estos dos principios, habremos llenado nuestro cometido.

Son de todos conocidos los antecedentes históricos que motivaron la adopción de la Declaración de Cartagena de 1984 sobre Refugiados:

Las crisis políticas internas y los conflictos internacionales entre algunos países se convirtieron en una situación de violencia generalizada que generó una crisis regional; ésta fue a su vez causal directa de un enorme incremento de refugiados y desplazados en el continente centroamericano y países aledaños, lo que planteó un serio problema para la consecución de la estabilidad económica y social, así como de la paz política de la región.

Aunque sólo hemos contado con fuentes estadísticas poco confiables y con estimaciones algunas veces contradictorias, con

el empeoramiento de la situación en Centroamérica el número de refugiados se elevó a más de 150 mil, agregando a esta cifra otros 1.8 millones de personas que se vieron obligadas a desplazarse a otros lugares en el interior de sus propios países o al exterior de ellos por diversas razones. Por lo tanto, el número de personas que se encontraban en situación difícil de desarraigo alcanzaba un total aproximado de dos millones. Estas cifras, que muy probablemente eran más elevadas, unidas a un deterioro de la economía de la región y de los factores productivos de los países de acogida, fruto de la violencia generalizada, planteaban a dichos países serias dificultades que se traducían en: el incremento de la carga financiera, el empeoramiento de la alimentación, el deterioro de la situación médico-sanitaria y el surgimiento de problemas sociales, laborales y étnicos.

Era evidente pues, que esa problemática no sólo tenía consecuencias humanitarias, sino que se había convertido en un grave problema político que influía en la paz de la región.

Sobre los antecedentes anteriormente citados, se centraron los trabajos de la Conferencia de Cartagena de 1984, que ante la complejidad de las circunstancias mencionadas, se vio precisada a ampliar el concepto de "refugiado" para –en adición a los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967– considerar como refugiados "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".

Estos criterios de la Declaración de Cartagena y su aplicación en la práctica fueron ratificados, y por qué no, reforzados por la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos

(CIREFCA), cuyo objetivo principal fue encontrar e impulsar soluciones duraderas para los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos.

Por nuestra parte, coincidimos plenamente con lo expresado por la Delegación de México, a nombre de los países miembros de la CIREFCA, en el 45° período de sesiones del Comité Ejecutivo del ACNUR (Ginebra, 3 de octubre de 1994), cuando afirmó: "Al combatir las *causas* del desarraigo y la exclusión social y no sólo sus *consecuencias*, lograremos erradicar estos fenómenos de la región".

Sirva tal postulado, como pie de amigo, para dejar en el ánimo de este Coloquio nuestra opinión de que el verdadero y provechoso análisis histórico de los antecedentes de la Declaración de Cartagena debe centrarse en el enfoque actual de las motivaciones de carácter económico (dificultades de subsistencia y pobreza extrema) que –con no menos importancia que el peligro a la vida, por la persecución política o la violencia generalizada– originaron el alto número de desarraigados que dio origen a dicha Conferencia y a otras posteriores.

El proceso sostenido de paz que viven la región centroamericana y el Caribe (al cual se suma la solución a la crisis haitiana) deja ver claramente el problema que aún subsiste desde el punto de vista económico en relación con la movilidad o desplazamiento de personas desarraigadas que, independientemente del clima de paz política regional o particular que impere, están imposibilitadas de llevar una vida digna, fuera de los niveles de pobreza extrema.

Así las cosas, debemos abocarnos con el mismo espíritu innovador de Cartagena y CIREFCA, a la búsqueda de propuestas para la erradicación de los factores de pobreza, que necesa-

riamente inciden en la imposibilidad de propiciar una solución duradera para los refugiados (*strictu sensu*) y más aún generan un creciente número de personas desarraigadas ("refugiados económicos") que se ven forzadas a desplazarse dentro de sus mismos países o a terceras naciones, como forma de garantizarse su subsistencia y la de su familia.

Por tales razones, más que referirnos al análisis meramente histórico de los antecedentes de Cartagena, hemos querido compartir con ustedes nuestra inquietud en el sentido de que los conceptos de refugiado de 1938, 1951, 1967, de Cartagena (1984) y de CIREFCA (1989), y las circunstancias que motivaron dichas conceptualizaciones, no obedecen ya a las necesidades del momento si no se les visualiza en función de un presente que nos trae la modalidad del "refugio económico" como piedra angular de nuestras discusiones y reto fundamental de nuestras acciones futuras.

Muchas gracias.

Análisis histórico de la situación de los refugiados en América Latina que propició la adopción de la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados

Marta Gilmet Cristech

Transcurrido un decenio desde que se suscribió este documento, es necesario reconocer la importancia que ha tenido en el desarrollo del derecho internacional de protección a los refugiados y el valioso aporte que significó para la solución de los problemas humanitarios originados por los desplazamientos masivos de personas en el área centroamericana.

Uruguay no ha tenido nunca que pasar por una contingencia de esta naturaleza y por lo tanto su disposición ahora es la de aprender de la experiencia que sobre el tema del refugio a gran escala pueden transmitir quienes han logrado con tanta eficacia cumplir esta difícil tarea de protección.

La realidad uruguaya, en materia de refugio, es y ha sido muy diferente a la de Centroamérica, pues en nuestro país las solicitudes de asilo han revestido carácter individual o se han referido a pequeños grupos de personas. Pero una lección que podemos extraer de la Declaración de Cartagena es la importancia que tienen los instrumentos internacionales como sustento indispensable de una efectiva protección de las personas desplazadas.

Un análisis somero de la experiencia uruguaya en materia de refugio permite identificar los materiales diferentes en las características del refugio dentro del marco jurídico de protección.

En primer lugar, cabe mencionar el asilo por motivos exclusivamente políticos, vigente en la práctica hasta el presente, que comenzó siendo una costumbre admitida por los Estados. A partir del Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1879, asocia un derecho convencional, alcanzando su etapa más evolucionada con las Convenciones de Caracas de 1954 sobre el asilo territorial y sobre asilo diplomático, y con la Convención sobre los Derechos Humanos de 1967, Pacto de San José de Costa Rica, instrumentos todos ellos ratificados por Uruguay.

En segundo lugar, se puede plantear la situación de todas aquellas personas que, perseguidas por motivos de índole política, racial, entre otras, ingresaron al país como emigrantes y se integraron definitivamente a la sociedad al amparo de la libertad constitucional de entrada, permanencia y salida de personas y de la protección de todos los derechos humanitarios de los habitantes de la República, cualquiera sea su nacionalidad.

En tercer término, constituyó una experiencia muy especial la repatriación de más de 10.000 uruguayos en el año 1975, que se habían exiliado en los primeros años de la década del 70. Para facilitar y apoyar el regreso de todos los que voluntariamente desearan hacerlo, se creó por ley una comisión con el cometido de coadyuvar en la reinserción social y laboral de los uruguayos que retornaban, lo que, con la colaboración de organismos internacionales como el ACNUR, la OIM, y gobiernos de los países desarrollados, se logró con todo éxito.

En último término, y no porque sea lo menos importante, debo referirme a la situación de los refugiados bajo mandato del

ACNUR, cuya calificación responde a la definición de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Uruguay ratificó estos instrumentos en el año 1969, pero la afluencia de refugiados recién se inicia una vez consolidada la democracia en 1985.

Muchos refugiados han entrado en estos años y ya han vuelto a sus lugares de origen, encontrando la solución duradera ideal. En la actualidad, hay unas 100 personas, la mayor parte procedente de los países de Europa del Este, que se encuentran asiladas en nuestro país. La asistencia que se les brinda a estas personas es similar a la que obtuvieron los uruguayos en su retorno y si bien hay que reconocer que no tenemos normas de derecho interno que reúnan el tema, los organismos gubernamentales actúan con la mayor amplitud de criterio, eliminando todas las trabas burocráticas a fin de que no se dificulte la rápida integración del refugiado al medio social.

La falta de normas en materia de refugio no implica sin embargo que nuestro país no reconozca la necesidad de éstas. Es así que existen varios proyectos elevados al Parlamento, para tratar de llenar este vacío de nuestro derecho interno.

A nuestro juicio, la legislación en esta materia debería contemplar básicamente los siguientes puntos: primero, una definición de refugiado que recoja la Declaración ampliada de Cartagena, tal como lo recomendó la OEA a sus Estados miembros; segundo, la enunciación de la naturaleza exclusivamente humanitaria y apolítica que rige el derecho de protección a los refugiados; tercero, la enunciación también del principio de no devolución y rechazo a la frontera; cuarto, la enumeración de todos los derechos y deberes de los refugiados; quinto, la determinación de los organismos competentes para pronunciarse sobre las solicitudes de asilo y el reconocimiento de la condición de refugiado; sexto, una adecuada regulación de los procedi-

mientos de elegibilidad, los plazos para emitir resolución y los recursos que se puedan interponer.

Pero también en el plano administrativo, es menester implementar trámites ágiles, sencillos, que permitan al refugiado la rápida obtención de la documentación necesaria para poder circular por el territorio sin temores y salir y entrar libremente de su país de asilo; que puedan facilitarle el acceso rápido a puestos de trabajo, a los beneficios de la Seguridad Social, a los servicios de salud y a los centros de enseñanza, de modo que su integración a la vida de la comunidad se produzca lo antes posible.

Además, es necesario que los grupos más vulnerables, como los de las mujeres solas y los niños, tengan un fluido contacto con los centros de protección establecidos en el país.

Sin embargo, todo esto no serviría de mucho sin una amplia difusión de los principios y normas que rigen el refugio ante las autoridades y funcionarios administrativos de todos los rangos, encargados de la aplicación de estas normas.

Es igualmente importante el conocimiento del público en general, a través de los medios masivos de difusión, de las realidades cotidianas del refugiado y de la necesidad y el derecho a la protección de tantos seres humanos en situación de desgracia. Quizás esto ayudaría a contrarrestar los sentimientos de xenofobia que, hasta en las sociedades más generosas y abiertas a la recepción de extranjeros, alientan algunos sectores de la población.

Muchas gracias.

"Principio de no devolución". Fuerza normativa, alcances, aplicación en los países no partes en la Convención

PONENTE: Roberto Garretón M.

MODERADOR: Arthur C. Helton

PANELISTAS: Alberto Montalvo Acebey (Bolivia)
Mauricio Aguilar Robles (Honduras)
Jorge Cardozo (Argentina)

Ir a Contenido

"Principio de no devolución". Fuerza normativa, alcances, aplicación en los países no partes en la Convención

Roberto Garretón M.

I. Presentación

1. El derecho internacional de los refugiados, junto al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, forman un *corpus juris* destinado esencialmente a la protección del individuo; cada uno en sus respectivas circunstancias particulares, como lo declaró la Reunión Internacional de Expertos celebrada en Montevideo, en mayo de 1993.

En el caso de los refugiados la protección está dada sobre la base de tres derechos fundamentales, como son el asilo, la no devolución y la no discriminación.

El respeto del principio de "no devolución" ha sido una constante preocupación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, como lo demuestran, entre muchas otras, las Conclusiones 3 (XXVIII), 6 (XXVIII), 11 (XXIX), 15 (XXX), 17 (XXXI) del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en la medida en que su transgresión atenta contra la esencia misma de la institución del refugio, al volver al afectado a la situación de "fundado temor" de persecución en el país que

abandonó. Como dijo la Comisión ad-hoc que redactó la Convención de 1951, la devolución de un refugiado equivale a entregarlo en manos de sus perseguidores.

Nada ha ganado el perseguido con abandonar el país donde su vida o libertad están amenazadas, si no está protegido contra la devolución. Sin este principio, el refugiado mantendrá sus fundados temores en todos los rincones de la tierra. Según Guillermo da Cunha, "en la vida cotidiana, la llamada protección directa del ACNUR a los refugiados consiste primordialmente en velar por la aplicación del principio de no devolución"[1].

2. El concepto de asilo tiene diversos significados: el asilo territorial que coincide en gran parte con el concepto de refugio y que consiste básicamente en la protección en un país extranjero de una persona que es perseguida en el propio o en un tercero por la comisión de delitos políticos (artículo 22 no. 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos) o por motivos políticos (artículos II y III de la Convención sobre Asilo Territorial, de Caracas, 1954); y el asilo político o diplomático, que consiste fundamentalmente en la protección en legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares a personas perseguidas por motivos o delitos políticos (artículo 1 de la Convención sobre Asilo Diplomático, Caracas 1954)[2].

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, en su párrafo introductorio, y la Declaración de las Naciones Unidas

---

1 Da Cuhna, Guilherme, "Protección Internacional de los Refugiados en América Latina", in *Asilo Político y Situación del Refugiado*, La Paz, 1983.

2 Gros Espiell, Héctor, "El Derecho Internacional Americano sobre Asilo Territorial y Extradición en sus relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre Estatuto de los Refugiados", in *Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981.

sobre Asilo Territorial se refieren al asilo en el sentido de lo que en América Latina se entiende por "asilo territorial". No obstante, en ciertas ocasiones en documentos del ACNUR la expresión "asilo" es utilizada en el sentido de "admisión". Sin embargo, aun así produce efectos jurídicos, considerando por ejemplo que el meramente "admitido" goza, por ese solo hecho, del beneficio o derecho a "no devolución" (Informe del Grupo de Expertos sobre Refugio Temporal en Situaciones de Afluencia Masiva, Ginebra, 1981).

3. Otros expositores analizarán en este Coloquio los problemas que plantea la situación de los desplazados internos, nuevo desafío para el derecho internacional de los refugiados.

4. Utilizaremos la expresión "refugiado" para abarcar tanto los elementos que incluye el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados como los nuevos aportes contenidos en la Declaración de Cartagena de 1984, cuya carencia de valor jurídico no ha impedido su asentamiento en la doctrina y su reconocimiento en las legislaciones internas de algunos países (Ecuador, México, Belice), como también su aplicación regular en otros (Argentina). De este modo, consideraremos refugiado a la persona que se encuentra fuera de su país, careciendo de la protección de este, en razón de fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opciones políticas, o de encontrarse amenazada 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.

II. *Non-refoulement*

5. De acuerdo con el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, el principio de la no devolución (*"non-refoulement"*) consiste en la prohibición que tienen todos los Estados de poner a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligren por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas.

6. Debe distinguirse el principio de "no devolución" del de la simple expulsión del refugiado, pues a ambos se refiere la Convención de 1951 y ambas prácticas están prohibidas, aunque en rangos diferentes. La expulsión es el género, y la devolución la especie.

7. La expulsión de refugiados está prohibida, salvo por razones de seguridad nacional o de orden público; debe ser adoptada conforme a procedimientos legalmente establecidos; el afectado tiene derecho a impugnación de la medida, a disponer de un plazo razonable para gestionar su admisión legal en otro país y, sobre todo, tiene derecho a no ser expulsado al país en que su vida o libertad están amenazadas. Este último derecho, que constituye el *non-refoulement*, solo puede ser obviado en las condiciones a que se refiere el artículo 33: "peligro para la seguridad del país en que se encuentra" o condena ejecutoriada por un delito particularmente grave que constituya una amenaza para el país de acogida.

Además, la decisión de expulsión debe ser adoptada para cada caso individual, pues está prohibida la expulsión colectiva.

8. El principio de la "no devolución" tiene un amplio reconocimiento no solo en la Convención de 1951, sino en una extensa gama de otros textos.

Encuentra sus primeras aplicaciones a mediados del siglo pasado, cuando comienza a denegarse la extradición para delincuentes políticos. Fue, sin embargo, en el período entre las dos grandes guerras que el principio se desarrolló en Europa. En 1928, en la Liga de las Naciones, los Estados aprobaron los arreglos relativos a los derechos de los refugiados rusos y armenios, en cuya virtud aceptaron que "las medidas para expulsar a los extranjeros o para emprender otra acción en su contra fueran anuladas o suspendidas respecto de los refugiados rusos y armenios en aquellos casos en que la persona en cuestión no estuviere en condiciones de ingresar a un país vecino en forma regular". En el artículo 3 de la Convención Relativa a la Condición Jurídica Internacional de los Refugiados de 1933, los Estados se comprometieron a no aplicar medidas policiales tales como "expulsiones o no admisión en la frontera"[3].

Más tarde, el Acuerdo de 1936 disponía que "los refugiados no deberán ser devueltos a la frontera del Reich" y la Convención de 1938 dispuso que los Estados Partes se comprometieran a no reconducir a los refugiados a territorio alemán.

Pero los problemas aquejaban también a rusos, españoles y turcos y después de la guerra, a todos los emigrados del Este, de modo que el desarrollo del derecho internacional de los refugiados fue notable, consagrándose definitivamente el principio de la "no devolución".

La Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial prohíbe las "medidas tales como la negativa de admisión en la frontera, o si hubiere entrado en el que se busca asilo, la expulsión o la devolución obligatoria a cualquier Estado donde pueda (el refugiado) ser objeto de persecución".

---

3 Goodwin-Gill, Guy S., *El Derecho Internacional de los Refugiados*, Oxford University Press.

La Resolución XIII de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Teherán de 1968 destacó la importancia de este principio, y, lamentablemente, ni la Declaración ni el Plan de Acción de la Conferencia de Viena se han preocupado del problema, a pesar de que la primera "reafirma que toda persona, sin distinción alguna, tiene derecho en caso de persecución a buscar asilo, a disfrutar de él en otros países, así como regresar a su propio país".

Hoy el principio está además consagrado en el artículo II. 3 de la Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en Africa, aprobada en Addis-Abeba el 10 de septiembre de 1969.

En nuestro continente, la historia del principio es más antigua. Ya en 1889, en el Tratado de Derecho Penal de Montevideo, los gobiernos de Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay se comprometieron a que "ningún delincuente asilado en el territorio de un Estado podrá ser entregado a las autoridades de otro, sino de conformidad a las reglas que rigen la extradición", disponiendo el articulo 23 que no dan mérito a ella "los delitos políticos y todos aquellos que atacan la seguridad interna o externa de un Estado, ni los comunes que tengan conexión con ellos".

El Tratado de Montevideo sobre Asilo y Refugio Político, de 1939 (artículo 12); la Convención de Caracas de 1954 sobre Asilo Territorial (artículo III) y la sobre Asilo Político (artículo XVII); la Convención sobre Extradición de Caracas de 1981 (artículo 4, numerales 4 y 5); y la propia Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 22) consagran el principio.

9. El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados establece que las funcio-

nes de éstas serán el proporcionar protección internacional a los refugiados y buscar soluciones permanentes a los problemas que estos presentan (artículo 1, del Capítulo 1 de la Resolución de la Asamblea General 428 (V)). Ninguna de estas dos funciones podrían satisfacerse sin la vigencia del principio del *"non-refoulement"*. No puede haber protección internacional si el refugiado está amenazado en todo el globo, ni es solución permanente la que lo mantiene en la zozobra. Es por ello que se le ha considerado como "la protección mínima", pero habrá también que preguntarse qué es la "protección-máxima"[4].

10. El principio de la no devolución alcanza no solamente al refugiado, sino también a su familia. No habría mejor forma de vulnerarlo que devolviendo a la familia al país en que la vida o la libertad están amenazadas[5].

11. Por otra parte, la prohibición de devolución al refugiado no está limitada o circunscrita al país del que el refugiado ha huido, sino a cualquier otro en que pueda correr los mismos o similares riesgos que en el primero.

12. Además, hay que considerar que el principio no solo debe ser válido para la categoría tradicional de refugiados, que es la que deriva del temor de persecución individual conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Convención de 1951, sino que también lo es para aquellos que huyen de la violencia generalizada, la violación de derechos humanos, la agresión extranjera, los conflictos internos, etc.[6]

---

4 Galindo Pohl, Reynaldo, "Refugio y Asilo en la Teoría y en la Práctica Política y Jurídica", in *La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá*, Cartagena de Indias, 1984.

5 Ver Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, párrafo IV, literal B.

6 *Ibid.*, notas 2 y 3.

III. No devolución como derecho humano

13. La Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 14), la Declaración Americana (artículo XVII), la Convención Americana (artículo 22 no. 7) y la Declaración sobre Asilo Territorial de 1967 se refieren al "derecho de buscar asilo"; y ha sido generalmente aceptado que, en lo que a asilo se refiere, su alcurnia de derecho humano está limitado a su aspecto de "búsqueda". Confirma esta interpretación el que, al discutirse la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, los Estados procuraron no consagrar "el derecho al refugio".

14. Podría, no obstante, adelantarse una interpretación en un sentido más amplio, tal como lo consagra la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

La Convención y la Declaración Americanas de Derechos Humanos se refieren al derecho de buscar "y de recibir" asilo, y el Preámbulo Cuarto del Estatuto de la Oficina del ACNUR alude a la "concesión del derecho de asilo" claramente como un derecho de la persona y no de los Estados.

Además, la Convención Americana en su artículo 1 consagra la obligación de los Estados de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción; y si la legislación interna no se ajusta a sus preceptos, los Estados deben adoptar las medidas legislativas pertinentes para hacer efectivos tales derechos y libertades. Si la Convención garantiza a todo ser humano el derecho de buscar y recibir asilo en caso de persecución, y ya se encuentra bajo la jurisdicción de otro, éste debe garantizar su pleno y libre ejercicio.

En 1981, en la reunión del Grupo de Expertos sobre Refugio Temporal en Situaciones de Afluencia Masiva, se llegó a decir

que "el otorgamiento del asilo es una prerrogativa de los Estados, pero que cuando la vida estaba en peligro, los Estados deberían conceder al menos refugio temporal", insinuando de este modo un contenido obligatorio[7].

Las consecuencias de esta atrevida interpretación son muchas, no siendo la menor el hecho de otorgar atribuciones a la Comisión y –en su caso– a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para recibir peticiones que contengan denuncias o quejas por violación de la Convención (la primera) y para que se adopten medidas de garantía al lesionado en el goce de su derecho de asilo conculcado (la segunda).

15. Pero sea como fuere, es perfectamente lícito sostener que el "*non-refoulement*" sí es un derecho humano del refugiado.

Así lo sostiene el ACNUR en su Nota de Protección Internacional A/AC.96/799, del 25 de agosto de 1992, en la que también califica al asilo como un "derecho fundamental", y que la Nota del mismo carácter de 1994 considera "la piedra angular de la protección internacional". Goodwin-Gill, por su parte, sostiene que "la libertad para otorgar o negar asilo permanente perdura, pero salvo en circunstancias excepcionales, los Estados no gozan del derecho a devolver a los refugiados a la persecución o a cualquier situación de peligro personal"[8].

Si la persona goza del derecho humano incuestionado de "disfrutar del asilo", la consecuencia es que goza de la garantía del mismo, que es la no devolución.

Las consecuencias de esta conclusión son varias, siendo la primera el de comprometer la responsabilidad internacional del

---

7 Documento de Naciones Unidas EC/SCP/16.
8 Obra citada.

Estado transgresor; la segunda otorgar competencia a los organismos internacionales de protección de los derechos humanos; la tercera, el de considerar con especial atención el *"non-refoulement"* como una institución regida por el *jus cogens*; y una cuarta, de reforzar la evidencia que el *non-refoulement* rige también en los casos de refugios masivos.

IV. *Non-refoulement* y estatuto de refugiado

16. Es pacífico el principio según el cual la calidad de refugiado se "reconoce" y no se otorga. Se es refugiado desde el momento en que se reúnen los requisitos exigidos en el artículo 1 de la Convención, y no desde que un acto de un poder público así lo sentencia. La resolución de la autoridad simplemente constata un hecho, del mismo modo que un médico frente a un cadáver certifica la defunción.

El acto de "reconocimiento", por lo tanto, no altera la condición de la persona, que ya antes de él era un refugiado.

17. Son cuatro los elementos para que una persona sea refugiada, algunos de ellos de naturaleza subjetiva. En primer lugar, la persona debe encontrarse "fuera de su país"; en segundo lugar –primer elemento subjetivo–, debe tener fundados temores de persecución; en tercer término, la persecución debe originarse en motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opción política; y finalmente, que no pueda –objetivo– o no quiera –subjetivo– acogerse a la protección de su país.

La existencia de estos elementos subjetivos podría ser considerada un obstáculo a la aceptación de que la condición de refugiado es objetiva y no necesita reconocimiento. Pero los

términos del artículo 1 de la Convención no admiten dudas: "A los efectos de la presente Convención, el término 'refugiado' se aplicará a toda persona que...", sin exigir en parte alguna la concurrencia de formalidades o resoluciones.

18. La intransigente aplicación de este principio permite ayudar a la solución de casos concretos que hoy constituyen motivos de preocupación para la comunidad internacional: el rechazo en la frontera y la llegada por barco en demanda de asilo.

19. Por lo demás, el principio de *non-refoulement* –cualquiera sea su naturaleza jurídica: principio de *jus cogens*, norma de derecho internacional consuetudinario, práctica en vías de constituir derecho consuetudinario, según se expondrá– excede a la condición de refugiado. Como lo expresa la Nota sobre Protección Internacional de la Alta Comisionada del 7 de setiembre último, la necesidad de acordar una protección internacional a las personas que huyen de conflictos armados y conmociones interiores, respondan o no a la definición de la Convención de 1951, es generalmente reconocida en la práctica de los Estados en tanto responsabilidad humanitaria.

La Convención sobre la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes estableció en su artículo 3 que "ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura".

Pues bien, en su decimosegundo período de sesiones, celebrado en abril de este año, el Comité contra la Tortura, tomando conocimiento de una denuncia individual presentada contra Suiza (país que hizo la declaración prevista por el artículo 22 de

la Convención) por un ciudadano de Zaire (país que no la ha hecho), prohibió al Gobierno de Suiza expulsar al reclamante, que no era refugiado, por estimar que hay fundadas razones para pensar que al retorno puede ser objeto de tortura (Comunicación 13/1993, M. Balabou Mutombo).

V. El rechazo en la frontera

20. Hoy pareciera no haber más discusión en la doctrina respecto de que el principio de no devolución debe aplicarse aun desde la presentación del demandante de asilo en la frontera del país de acogida. Lamentablemente, como dice Edmundo Vargas, en los instrumentos interamericanos ello no ha sido recogido, lo que no es obstáculo para su plena vigencia, al tenor de los instrumentos universales[9].

21. Es verdad que la Convención de 1951 no incluye disposición alguna sobre la admisión, no obstante que en ese momento clave inicia el demandante de asilo su vida de refugiado; e, incluso, pareciera ser que la omisión fue deliberada, en la medida en que en la Conferencia que preparó la Convención existía el sentimiento de que la condición de refugiado y la protección consiguiente requerían que el afectado hubiere "puesto pie" en el país. Por otra parte, los autores en un primer momento aceptaron esta interpretación como válida[10].

22. Si se ha de ser consecuente con la conclusión de que la condición de refugiado opera de pleno derecho tan pronto se

---

9 "El régimen de asilados y refugiados y su protección en el sistema interamericano", in *Asilo Político y Situación del Refugiado*, La Paz, 1983.

10 Robinson, Nehemías, *Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados. Su historia, contenido e interpretación. Comentario al artículo 33*, Instituto de Asuntos Judíos, 1933.

reúnen las condiciones establecidas en el artículo 1 de la Convención (o en el caso de la definición ampliada por Cartagena), la última en reunirse es la de salida del país, pues las otras son anteriores y son las que provocan ésta. De modo que el primer acto del refugiado –que ya lo es al abandonar su país– es presentarse en la frontera del país elegido.

23. Si no se aceptase así, se produciría un absurdo que no puede admitirse como solución válida. Si el demandante de refugio no se presenta en la frontera e ingresa al país de asilo clandestinamente, se encontraría en una situación privilegiada, al tenor de lo dispuesto en el artículo 31, texto que –inequívocamente– ya lo considera como un refugiado[11].

24. Por otra parte, hay textos de refuerzo de una interpretación extensiva. El artículo II numeral 3 de la Convención de la OUA por la que se Regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en Africa (1969) establece que "ninguna persona será sometida por un Estado miembro a medidas tales como la negativa de admisión en la frontera, la devolución o la expulsión que la obligarían a regresar o a permanecer en un territorio donde su vida, su integridad corporal o su libertad estarían amenazadas".

La Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial, de 1967, agrega que ninguna persona que en caso de persecución busque refugio "será objeto de medidas tales como la negativa de admisión en la frontera o, si hubiere entrado en el territorio en que busca asilo, la expulsión o la devolución obligatoria a cualquier Estado donde pueda ser objeto de persecución".

---

11 Cabe considerar que en la Convención de 1933 relativa al Estatuto Internacional de los Refugiados, los Estados se comprometieron a "no denegar el ingreso a los refugiados que se encuentren en las fronteras de su país de origen".

También el ACNUR ha entendido que el principio de la no devolución incluye el no rechazo en la frontera (Conclusiones 6 y 8 (XXVIII); 14 Y 15 (XXX); 19 (XXXI); 21 Y 22 (XXXII); 30 (XXXIV).

El Coloquio de la Paz de 1983 (Conclusión Tercera) y el Coloquio de Cartagena de Indias de 1984 (Conclusión Quinta) mantienen el mismo criterio.

25. Debe considerarse, además, que la inclusión de la obligación de no rechazo en la frontera, considerada como integrante del principio de no devolución, ha de aplicarse también en los casos de afluencias masivas de refugiados, que es la situación que pretende cumplir la Declaración de Cartagena. En su Conclusión 22 (XXXII), de 1981 –es decir, antes de Cartagena–, se proclama que "(1) en situaciones de afluencia en gran escala, debe admitirse a las personas en busca de asilo en el Estado donde buscaron refugio en primer lugar, y si ese Estado no puede admitirlos durante un tiempo prolongado, al menos debe admitirlos temporalmente, en todos los casos y prestarles protección de conformidad con los principios establecidos más abajo. Debe admitírseles sin discriminación alguna por motivos de raza, religión, opinión política, nacionalidad, país de origen, o incapacidad física. (2) En todos los casos debe observarse escrupulosamente el principio de no devolución, incluido el no rechazo en la frontera".

VI. Llegada por barco en busca de asilo

26. Similar solución ha de encontrarse en los casos de refugiados que huyen de su país por el mar en busca de asilo y que tan frecuentes han sido en el último tiempo en Indochina, entre los países del Magreb y España ("las pateras"), y nuestra América desde Haití y Cuba ("los balseros") hacia las costas de Estados Unidos. Nos referimos a estos últimos.

27. Se trata, ciertamente, de "refugiados", en el sentido propio del término, porque aunque sean muchos, aparentemente invocan un fundado temor de persecución, y así son tratados.

28. De acuerdo con la ley norteamericana de inmigración, no puede ser devuelta ni deportada al país de persecución la persona convencida de tener "un temor de persecución bien fundado". No obstante, desde 1981, y en virtud de un decreto presidencial del Presidente Ronald Reagan y de un acuerdo bilateral con el dictador Duvalier se estableció una política de prohibición de barcos, en alta mar, respecto de los cuales se sospechaba que transportaban inmigrantes ilegales a Estados Unidos. Tal política fue reactualizada por el Presidente Busch luego del golpe militar que depuso al Presidente Aristide y siguió aplicándose durante la primera parte de la administración Clinton. Como se trataba de embarcaciones que no están bajo la protección de ningún Estado, de acuerdo con el derecho internacional pueden ser abordadas. Así, el Servicio de Guardacostas abordaba estas naves en alta mar y en el mismo barco se realizaba la inspección y la evaluación de la condición de refugiado. La ley, en armonía con el principio de no devolución, establece que los refugiados no pueden ser devueltos sin su consentimiento, pero en muchos casos –por ejemplo, unas 150 personas cuyos exámenes revelaron seropositividad– no son autorizados a abandonar la base naval de Guantánamo, a la que fueron llevados, en flagrante contradicción con lo dispuesto en el artículo 26 de la Convención (que ha sido ratificada por Estados Unidos). Una Corte, en todo caso, acogió un recurso judicial permitiendo el libre desplazamiento de los refugiados.

29. Cualquiera que fuese la interpretación que quiera encontrarse para abordar la situación de los demandantes de asilo por vía marítima, en nada puede diferir de la que se otorgue si la llegada es por otro medio. Si el Servicio de Guardacostas de

Estados Unidos o de cualquier país aborda un barco, de acuerdo o no con las leyes que regulan el tráfico marítimo, la solución debería ser la misma: el servicio de guardacostas no es sino –al menos para estos efectos– el servicio de inmigración del respectivo país o su policía de frontera, y ha de atenerse a las Convenciones sobre Refugiados que rigen en ese Estado y al principio de no devolución. El mismo criterio es el que prevalece en las Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR (15 <XXX>, 20 <XXXI> y 23 <XXXII>)[12].

30. No puede dejar, en todo caso, de advertirse la política discriminatoria de los Estados Unidos para el ingreso de refugiados. Si provienen de Haití, durante años hubo abordamiento de barcos, traslado a Guantánamo, calificación individual y estricta del "temor fundado de persecución"; si llegan de Cuba, hay salvamento, acompañamiento a Miami, presunción de temor fundado.

VII. La excepción a la no devolución

31. El artículo 33 de la Convención de 1951 contiene una excepción al principio del *non-refoulement*: "Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la seguridad del país".

32. Los expertos que redactaron la Convención no consideraron esta excepción, en el entendido de que el principio de la no

12 En el mismo sentido, Goodwin-Gil, obra citada.

devolución de un perseguido debía considerarse absoluto. Fue la Conferencia de Plenipotenciarios que aprobó la Convención la que lo introdujo.

33. La primera excepción es particularmente desafortunada, pues carece de elementos objetivos mínimos que serían necesarios para adoptar una medida tan grave que legitima la vulneración de un principio tan sagrado. El artículo 1° literal F) había excluido del reconocimiento como refugiado las personas respecto de las cuales existen "motivos fundados" por considerar que han cometido crímenes extraordinariamente graves o de ser culpables de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas. Los bienes jurídicos protegidos por el artículo 1o son la paz, el respeto de las leyes de la guerra, la humanidad, los principios consagrados en la Carta o los que hubieran sido afectados por el delito común grave cometido en el país de origen, todo ello muy respetable. Pero no ocurre lo mismo con la norma del artículo 33 en que se consagra la tradicional y clásica razón de Estado (que es no otra cosa que "el peligro para la seguridad del país en que se encuentra").

34. La segunda excepción ha de entenderse en los estrictos términos en que ha sido concebida: a) que la persona haya sido objeto de una condena; b) que la condena esté ejecutoriada; c) que sea un delito "particularmente grave", es decir, no es suficiente que sea grave, sino que debe revestir condiciones que le otorguen alguna característica de excepcionalidad (violaciones de derechos humanos, por ejemplo); d) que, además, la persona constituya una amenaza para la comunidad del país en que se encuentra. La "particular gravedad" del delito no la indica la pena aplicada ni la contemplada en la ley, sino otros factores, entre los cuales habrá de remitirse a los instrumentos internacionales de derechos humanos. La tortura, por ejemplo, es evidentemente un delito "particularmente grave", y así está considerada en la Convención contra la Tortura y otros tratos o

penas crueles, inhumanos y degradantes; sin embargo, en muchos países la sanción penal es muy baja.

35. De esta forma, el delincuente no condenado, o el que lo haya sido por un delito común no "particularmente grave" o que, siéndolo, no se considere que constituya una amenaza para la comunidad, puede perder su condición de refugiado por aplicación del artículo 1° literal F); pero no podrá ser devuelto a un país donde su vida o libertad peligre.

36. Dada la relación de género a especie que existe entre "expulsión" y "devolución", resulta evidente que la última, en los casos en que se autoriza, ha de regirse, además, por los principios de la primera. Tendrá que haber una decisión tomada conforme a los procesos legales vigentes, podrá el refugiado presentar pruebas exculpatorias y recursos de apelación; hacerse representar ante las autoridades y gozar de un plazo razonable para buscar asilo en otro país.

37. La Convención no aborda la relación entre refugio y extradición, como sí lo hace el Estatuto de la Oficina del ACNUR, que excluye del mandato de ésta a la persona "que ha cometido alguno de los delitos comprendidos en las disposiciones de los tratados de extradición". Pero dado el carácter convencional del Estatuto de los Refugiados (que no tiene el Estatuto de la Oficina), no podrá invocarse la Resolución de la Asamblea y deberá denegarse la extradición salvo los casos a que se refiere el inciso 2 del artículo 33.

38. En todo caso, en los conflictos que se susciten entre la Convención y un Tratado de Extradición como el suscrito en Caracas el 25 de febrero de 1981 ha de preferirse a la primera por la regla de la especialidad. Esta solo se aplica a una categoría muy especial de personas –los refugiados–, mientras que aquella a todo aquel que haya cometido delitos incluidos en el Tratado.

VIII. Alcance territorial de la no devolución

39. La obligatoriedad del principio del *non-refoulement* es indiscutible para los Estados Partes en la Convención de 1951 y su Protocolo. Resta resolver si también lo es para aquellos que aún no lo son.

40. Materia ligada a lo anterior es la del efecto de las decisiones de un país que reconocen o deniegan la condición de refugiado a una persona.

41. Respecto a lo segundo, pareciera que para los países que son Parte de la Convención, la declaración de uno de ellos reconociendo el estatuto de refugiado ha de ser aceptada por los demás. El punto aparece perfectamente resuelto en la Conclusión 12 (XXIX) del Comité Ejecutivo del ACNUR, que establece (a) que la condición de refugiado reconocida por un Estado Parte es de carácter internacional, salvo caso de fraude o de aplicación de alguna cláusula de cesación; y (b) que el desconocimiento de la condición de refugiado en un Estado no impide que otro sí lo haga. Habrá que agregar, como corolario, que si esto último ocurre, el reconocimiento por el segundo Estado producirá efectos incluso en el primero.

La obligación de no devolución pasa a ser exigible a todos los Estados Partes en la Convención o en el Protocolo de 1967, que a la fecha son 127.

42. Son numerosos los tratadistas que sostienen que el principio del *non-refoulement* ha pasado a ser hoy un principio de *jus cogens*. Entre otros, pueden citarse a Héctor Gros Espiell, Reynaldo Galindo Pohl; Marco Gerardo Monroy Cabra y otros. Así se pronuncio también el Seminario de La Paz de 1983 –Conclusión tercera– y el Coloquio de Cartagena en su Conclusión quinta. Para Goodwin-Gill, "existen razones de fondo, aunque no con-

cluyentes, que el principio (no devolución) es obligatorio para todos los Estados, independientemente de su expreso reconocimiento"[13].

43. La Reunión Internacional de Expertos que tuvo lugar del 10 al 12 de mayo de 1993 en Montevideo, opinó que el principio de no devolución es un principio de derecho internacional consuetudinario.

44. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados define el *jus cogens* como "una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto, que no admite acuerdo en contrario y que solo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter".

Quiere ello decir que si el principio del *non-refoulement* tiene este carácter, obliga a todos los Estados, aun a aquellos que no son parte en la Convención o en otro instrumento que lo reconozca.

45. En lo que sí no caben dudas es que los derechos humanos sí constituyen principios de *jus cogens*. De allí la importancia de aceptar que el principio de la no devolución constituye, *per se* e independientemente del derecho de buscar y recibir asilo o de disfrutar de él, un derecho humano.

46. Hoy día, en el derecho se ha ido estableciendo una práctica que se convierte en costumbre internacional de aplicación del principio de la no devolución, lo que la transforma en derecho consuetudinario de aplicación general, aun para los Estados que la practican. Son manifestaciones de esta práctica:

---

13 El Sistema Interamericano de Protección a los Refugiados. Memorias del Coloquio de Cartagena de Indias, 1983.
- Ver Nota 4.
- "Repatriación de Refugiados", in *Estudios de Derechos Humanos*, vol. I, p. 277.
- Obra citada.

- la Declaración de las Naciones Unidas, adoptada por consenso, sobre Asilo Territorial.

- las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que año tras año se pronuncian, por consenso, sobre el informe del Alto Comisionado, que alude al carácter obligatorio del *non-refoulement*.

- las Conclusiones reiteradas del Comité Ejecutivo del ACNUR: 6 (XXVIII); 11 (XXIX); 15 (XXX); 17 (XXXI); 21 y 22 (XXXII); 25 (XX) –que formalmente proclama que el principio de la no devolución "está adquiriendo progresivamente el carácter de una norma perentoria de derecho internacional"–; 29 (XXXIV); 33 y 35 (XXXV); 41 (XXXVII); 46 (XXXVIII); 50 (XXXIX); 55 (XL); etc.

- La ninguna oposición formal al principio. Conviene destacar que el principio ha sido violado muchas veces, pero jamás con un desconocimiento expreso. El documento de trabajo presentado por el ACNUR a través de Jorge Santisteban al Coloquio de Cartagena enumera diversas situaciones de violación del principio de la no devolución, alegándose que el retornado no sería refugiado sino simple migrante económico; comisión de delitos; ingreso ilegal; razones de seguridad, etc.; siendo el factor común alegado el que ninguno de los afectados había sido reconocido como refugiado. Otras veces se trató simplemente de prácticas criminales propias del terrorismo de Estado que vivieron los países del Cono Sur de nuestro continente, que permitieron a las policías y servicios de seguridad ingresar a otros países para interrogar a sus nacionales y eventualmente llevárselos clandestinamente (hay numerosos chilenos, argentinos, uruguayos y brasileños, detenidos y desaparecidos en países diferentes al propio y llevados a éste, en la ahora develada "Operación Cóndor")[14].

---

14 Memorias del Coloquio.

Pero aparentemente ningún país ha declarado no encontrarse obligado a la no devolución. Por el contrario, en su "Nota sobre Protección Internacional" presentada por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados a la cuadragésima quinta sesión del Comité Ejecutivo, el 7 de marzo de 1994, se afirma que la mayoría de los países no obligados por la Convención "han reafirmado y demostrado su apoyo a los principios fundamentales de protección, particularmente al principio de *non-refoulement*, reconociendo al menos implícitamente su carácter normativo". Y se agrega que "parece difícil establecer como regla general que un país parte de la Convención y al Protocolo relativo a los refugiados tiene más posibilidades de comportarse conforme a los principios de protección internacional que un país que no lo es"[15].

De este modo, si bien podría ser prematuro aún sostener que se trata de una costumbre internacional, al menos es una práctica aceptada y en vías de constituir derecho consuetudinario. Tales prácticas reiteradas, dispersadas geográficamente –y el hecho que para proceder a la devolución se eluda su impugnación– confirmarían la *opinio juris sive necessitaris*, es decir, que los Estados han aceptado que se trata de obligaciones de contenido jurídico.

47. Reforzaría el carácter imperativo del principio de la no devolución el que el artículo 42 de la Convención de 1951 no admita reservas al artículo 33, que lo consagra.

48. La continua aplicación del principio por parte de los Estados terminará definitivamente por consagrarlo en una costumbre obligatoria para todos los países, signatarios o no de la Convención.

---

15 Documento A/AC.96/830.

Non-refoulement: A Southern perspective on refugee protection and refugee law in the 1990s

Arthur C. Helton

I would simply like to offer a very brief comment on what was indeed an exhaustive presentation. I think it is important to emphasize at the outset that the concept of non-refoulement is indeed the foundation of virtually all refugee protection. Most commentators would agree, as explained earlier, that it has achieved the status of customary international law and is binding even on States that have not acceded to any of the instruments reflecting the principle.

But, I also want to speak to what I consider to be the very pragmatic character of the principle of non-refoulement. It is very much a remedy for refugees. If you conceive as the approach being one that places the individual outside of the jurisdiction of the persecuting authorities, then I think you can see how it is indeed one of the most effective of remedies.

For that reason I would suggest to you that refugee law itself is largely a law of remedies; indeed, the human rights of refugees and the remedies available to redress violation of those rights. By saying that, I do not mean in any way to detract from the importance of taking a comprehensive approach in order to ameliorate the causes of flight, the need to expand coverage of

refugee protection doctrines, or lasting solutions, issues that we will take up in some detail in the next two days.

I think that the imputations of the doctrine of non-refoulement taken in its pragmatic sense are considerable. In the first place, the doctrine implies a temporary stay in the place of asylum not only non-rejection at the borders of a territory. It also implies, I would suggest, a reliable determination status whether on an individual or group basis, prior to compulsory return. It implies as well the application of minimum standards relating to the treatment of those who are permitted to stay and whose status is being determined, reflecting again the complementarity of human rights and refugee law.

Finally, the non-return doctrine implies a right of a refugee to a solution within a reasonable period of time, to his or her need for a new permanent home.

One particular area in which these issues have come to the forefront, both in this region and elsewhere, is in the context of detention of asylum-seekers, or their placement in closed camps with intended restrictions on their movements. I believe that this is one of the most important confrontations between refugee and human rights law in our time.

The application of the principle of non-refoulement in a regional forum necessarily leads towards consideration of formalizing procedures and criteria concerning refugees, which indeed I think leads inevitably to a regional approach on such issues. Frankly, I am increasingly of the view that the future of refugee protection will depend to a large extent on leadership at the regional level and that is for a variety of reasons, not all of them benign.

I simply wish to draw to your attention once more in this region to the high seas' interception of boat people.

Capable states, indeed the most capable of states at times deny entry to asylum-seekers, presenting grave questions concerning non-refoulement. For that reason, I would suggest that necessarily flowing from our discussions at this Colloquium, would be the consideration of a regional instrument concerning refugee protection.

I know that such a regional approach is not fully developed in the materials that have been used to prepare this discussion, but I think it is inevitable and a logical entourage of the discussion. Like the OAU Convention and its very modest refugee bureau, there is inevitably the need for institutional and legal framework, in which to address issues of refugee protection and non-refoulement on a comprehensive basis in the region.

Thank you.

Ir a Contenido

El principio de no devolución: perspectiva sobre la protección internacional y el derecho de los refugiados en Sudamérica durante los años 90

Alberto Montalvo

En nombre del Gobierno de Bolivia, quiero agradecer la oportunidad de estar en este foro, que nos recuerda estos 10 años transcurridos desde la Declaración de Cartagena. Aunque Bolivia no pudo estar presente en aquella ocasión, debo mencionar que el Gobierno de Bolivia ha incluido en su legislación las conclusiones de ese gran e importante evento.

De esta manera, nosotros somos fieles cumplidores de todo cuanto fue establecido en esa Declaración.

A lo expuesto, hay muy poco que agregar. Quisiera ahora compartir la experiencia que vive nuestro país en este momento. El principio de la no devolución y la prohibición del rechazo en las fronteras no han sufrido transgresión por parte de nuestro país.

En los últimos tiempos, para ser más concreto a partir de 1990, se han incrementado las solicitudes de refugio de ciudadanos peruanos. Un gran porcentaje de este refugio es de orden económico, o refugio económico. Dadas nuestras limitaciones, la cifra de refugiados es considerable para nosotros, porque

estamos hablando de más de 30 mil ciudadanos peruanos que han ingresado a territorio boliviano.

Tomando en cuenta las posibilidades económicas de nuestro país, es un problema extremadamente difícil de manejar y de atender. Un hecho singular es que la mayor parte de esos refugiados no hace la solicitud de refugio, o sea se mantienen dentro de la marginalidad legal por distintas razones. El tratamiento de la solicitud a veces es burocrático. Esto les impide a estos ciudadanos realizar una actividad que les permita su subsistencia.

Dentro de este conglomerado, existe un alto porcentaje de gente que está actuando al margen de la ley. Ahora, el principio de humanidad, que tiene como base fundamental la no devolución, nos crea algunas dificultades en el tratamiento de calificación de refugiados.

No debemos olvidar que esta calificación tiene bases subjetivas, con muchas limitaciones que en su momento pueden provocar que cometamos más de una injusticia, y nuestro propósito es no equivocarnos y brindar, como siempre lo ha hecho nuestro país, la acogida y la ayuda que necesitan estas personas. Lo hemos hecho en el pasado cercano, me refiero aquí a la década de los 70, cuando miles de ciudadanos chilenos y argentinos ingresaron a nuestro territorio y el Estado les brindó toda la protección, y los bolivianos, nuestra solidaridad.

Pero nosotros tenemos como Estado, como gobierno, la obligación de cuidar la sociedad y la gente que viene a nuestro país; pero tenemos, reitero, la dificultad de poder evaluar adecuadamente aquellas personas que no califican como refugiados y hacen mal uso de ese derecho, que pretenden esgrimir. Es la

gente que entra indocumentada en busca de un refugio, más que todo económico, reitero, la que debe presentarse ante las autoridades y no lo contrario.

Aquí surge la pregunta: ¿Qué debe hacer el Estado cuando encuentra esta gente, que en ese momento recurre a la solicitud de refugio, después de permanecer incluso meses dentro del territorio del Estado solicitante? Es algo que, por el momento, todavía no alcanza nuestras posibilidades de solución.

El próximo año, nosotros implementaremos medidas que esclarecerán la situación legal de toda esa gente que va llegando a nuestro país; entonces podremos hablar de estas dificultades. No siempre el refugiado se presenta ante las autoridades, ya sea por temores o por otra serie de razones, y es aquí donde Bolivia, el Estado boliviano, va a tener que apelar al ACNUR para la solución de estos problemas. Bolivia no puede acoger como refugiados a aquellas personas que no hayan cometido actos delictivos o de terrorismo en los países donde proceden. Debemos cuidar que esos delitos no sean exportados.

Quería transmitir a ustedes la vivencia de Bolivia en este asunto y nuestro agradecimiento por permitirnos llegar a este foro. Quisiera por último reiterar el espíritu del gobierno boliviano de cumplir con todos aquellos acuerdos y convenios. Como Estado contratante, considera que los derechos humanos y el principio de respeto a la persona van a ser una práctica cotidiana del Gobierno de Bolivia y no un mero discurso.

Gracias.

Ir a Contenido

El principio de no devolución: perspectiva sobre la protección internacional y el derecho de los refugiados en Sudamérica durante los años 90

Mauricio Aguilar Robles

A manera de introducción, permítanme decirles que Honduras se ha hecho reconocer ante la comunidad internacional como un país tradicional de asilo. Durante muchos años nuestro país ha acogido a miles de refugiados en nuestro territorio, principalmente del área centroamericana y del Caribe.

Déjenme comentarles que para 1986 Honduras había recibido en su territorio a 46.000 refugiados del área centroamericana. Cuando nuestro país intentó postularse para un cargo en el Consejo de Seguridad como miembro no permanente, comprobamos que el requisito hacía referencia, en primer término, a los países que habían dado una contribución a las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad y a los demás propósitos de la organización. En ese momento, con agrado, vimos que Honduras, a pesar de ser un país de muy limitados recursos económicos, estaba contribuyendo a la paz y la seguridad internacional y contribuyendo directamente con Naciones Unidas en dos aspectos: uno, en haber abierto nuestro territorio, repito, con las limitaciones económicas que nos sitúan en un cuarto lugar del nivel de pobreza en el continente americano, y

dos, en el hecho de que siempre contingentes de fuerzas de Honduras contribuían con Naciones Unidas al mantenimiento de la paz.

Tenemos un contingente en el Sahara Occidental y estamos enviando otro a la República de Haití. Esa situación nos llena de mucho orgullo y fue reconocida tajantemente por la comunidad internacional al habernos elegido en la Asamblea General de Naciones Unidas por voto unánime de todos los países participantes. No hubo una sola abstención, tuvimos el concurso del voto afirmativo de todos los países del mundo que estaban participando en la Asamblea General. Es el único caso en la historia del Consejo de Seguridad.

Pero entrando en materia, en el año de 1979, nos vimos nosotros con una afluencia de refugiados del área centroamericana, sin haber firmado ni ratificado, por supuesto, la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados. Solamente teníamos como marco jurídico, para el tratamiento de nuestras relaciones con los refugiados, los principales instrumentos de derecho humanitario, de derechos humanos, como es la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, que ratificamos en 1977.

Otros instrumentos que teníamos como marco jurídico eran el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de diciembre de 1966, la Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación de la Mujer del 18 de diciembre de 1979 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

Fue de gran ayuda para nosotros haber participado en la Declaración de Cartagena de 1984, donde se consagraban varios principios humanitarios que fueron en realidad un fuerte apoyo

para el caso que teníamos en ese momento y, por supuesto, el concurso de organizaciones humanitarias, como son el ACNUR y la Cruz Roja Internacional.

En 1991 recibimos la solicitud del Secretario General de las Naciones Unidas para que los países centroamericanos, principalmente, pudieran recibir una cuota de refugiados de la República de Haití que salían de su país por las constantes violaciones a los derechos humanos, y sufrían una situación de incertidumbre, de inestabilidad política y de inseguridad.

Nosotros fuimos uno de los primeros países en Centroamérica en aceptar recibir una cuota de refugiados de la República de Haití. En esa ocasión recibimos 250 refugiados haitianos, vuelvo a repetir, con las muchas limitaciones económicas que tiene nuestro país. Sin embargo, Honduras tiene un gran corazón y una gran voluntad de servir de refugio a personas que lo necesitan. En ese momento y anteriormente, habíamos aceptado –y teníamos como una obligación– el principio de no devolución que señala y consagra el artículo 33 de la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados. Y teníamos además, en mano, el instrumento de la quinta conclusión de la Declaración de Cartagena, que también se refiere al principio de no devolución.

Permítanme, entonces, relatar cierta circunstancia que es ilustrativa y me parece va a coadyuvar al desarrollo del debate que tendrá lugar dentro de pocos minutos.

Con los refugiados haitianos se nos presentaron unas condiciones de bastante apuro. Tres años después de convivir con nosotros tenían la misma situación de incertidumbre, la situación sicológica con que se encuentra todo refugiado, toda persona desarraigada, situaciones de incertidumbre por su vida, por dejar atrás a familiares, bienes, por no saber qué va a pasar, o

cuánto tiempo va a durar esa situación. Esto provocó entre esa gente que habíamos albergado unas reacciones de violencia, y en el asentamiento de refugiados haitianos se presentaron casos realmente lamentables, como la quema del edificio donde se encontraban las oficinas del ACNUR y un dispensario para atenderlos. Posteriormente, secuestraron un vehículo de la Cruz Roja Internacional y a sus integrantes, quienes eran los que les llevaban la alimentación, y los tuvieron de rehenes. Este vehículo fue dañado grandemente y empezaron a manifestarse abiertamente, lo que representaba realmente un peligro para la población hondureña que se encontraba alrededor.

Ellos se estaban situando en ese momento dentro del marco de la salvedad que señala el artículo 33, que dice que no podrá invocar este beneficio el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad y el orden público del país receptor.

Se nos presentaban dos posibilidades: una era aplicarles nuestras leyes penales. Pero nuestro sistema penitenciario tenía muchas limitaciones. Además, no queríamos incrementar la situación de incertidumbre y de preocupación que vivían esas personas. Otra, era la de repatriación forzada, que no nos agradaba y nos obligaba a pensar que –de llegar a esos extremos– teníamos que lograr de cualquier forma y ante una organización como Naciones Unidas que el gobierno de facto de Haití rindiera las suficientes garantías y se comprometiera a guardar la seguridad y respeto a la vida de estas personas.

Pero para nosotros esa fue una posibilidad muy remota; quizás alguna vez se mencionó, pero sabíamos que se debían agotar todos los recursos de nuestra parte antes de ocuparnos de ello. Y fue así como se nombró una comisión interinstitucional formada por Relaciones Exteriores de la Dirección de Organis-

mos Internacionales y el Ministerio de Gobernación, la Dirección de Política Migratoria, y se fijó todo un procedimiento para tratar de solucionar este problema.

He aquí la experiencia positiva que tuvimos, al final, por el procedimiento que adoptamos: hicimos contacto con las autoridades del gobierno legítimo en el exilio, lo que representaba para nosotros una gran posibilidad de que dichas autoridades en exilio establecieran contacto con este grupo de gente que suponíamos –como efectivamente ocurrió– eran sus partidiarios y pudieran cooperar con nosotros para solucionar el problema.

Felizmente, tuvimos todo el apoyo del Presidente Aristide, quien envió una delegación formada por su Secretario Privado, que había sido Ministro de Salud; hombre muy ponderado, de muchas virtudes, sereno y muy conocido. La delegación llegó, conversó con los refugiados y logró convencerlos de que tenían que esperar un momento más; que las Naciones Unidas y la OEA estaban trabajando en ello y que Haití iba a retornar a su situación de derecho. Logramos entonces apaciguar los ánimos y asegurarnos el compromiso del gobierno en exilio de que iba a establecer una comunicación bastante fluida con esta gente, para que ellos no se sintieran solos y que tomaran en cuenta que sus autoridades estaban pendientes de solucionar los problemas.

Para finalizar, se logró una perfecta comunicación. Tuvimos las visitas periódicas ofrecidas por el gobierno en el exilio y al final –ahora que fue instaurada la democracia en Haití–, hemos recibido el mes pasado un delegado de la República de Haití enviado por el Presidente Aristide, para hacer contacto nuevamente con estas personas y convencerlas para iniciar su repatriación voluntaria.

Como dije anteriormente, este caso es un ejemplo de un país que ha reconocido el principio de no devolución como uno de los

postulados más grandes que tiene la institución del refugio: la no devolución, la aceptación y no devolución. Nosotros creemos que el Estado no concede el estatuto de refugiado, que el estado jurídicamente reconoce el status de refugiado, no más. En ese sentido, el principio de no devolución se perfila ya, si bien hasta el momento es una práctica generalizada de los países; se perfila ya hacia un principio que va a estar consagrado dentro del derecho consuetudinario, es decir de obligación permanente para todos los estados de la comunidad internacional.

Muchas gracias.

El principio de no devolución: Perspectiva sobre la protección internacional y el derecho de los refugiados en Sudamérica durante los años 90

Jorge Cardozo

Pienso en la reflexión que acaba de hacer mi colega de Chile en su intervención, y me parece muy bien que la residencia pueda suplir el refugio, como dijo mi colega.

Pero creo que la realidad es otra. Acabamos de ver ayer la necesidad del principio de no devolución, y si a un refugiado se le da residencia permanente, lo exponemos a que pueda ser solicitado por el país que ocasionó el refugio. Así, lo dejaríamos sin la cobertura que le proporcionaría el sistema de refugio y sin el apoyo que le puede dar el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR).

Yo considero que hace falta un comité de elegibilidad, para que el Estado otorgue la condición de refugiado. Porque si el Estado no da la condición de refugiado, puede dejar a una persona en una situación vulnerable, cuando el refugio es necesario.

Nuestro gobierno también está recibiendo miles de inmigrantes económicos procedentes del Perú. El año pasado se ha concluido con una amnistía migratoria para países limítrofes, que resolvió el problema de más de cien mil personas.

Tenemos más de treinta mil peruanos que pueden considerarse inmigrantes económicos, más allá de los refugiados que podamos tener, a los cuales también se les está solucionando el problema migratorio. Pero debo resaltar que al refugiado se le debe reconocer su condición de tal y el gobierno debe tener un sistema para brindar esa protección; un sistema de elegibilidad.

Muchas gracias.

La repatriación en situaciones de conflicto. El papel humanitario del ACNUR y su aporte a la paz en Centroamérica

PONENTE: Leo Valladares Lanza

PANELISTA: Juan Manuel Valle Gutiérrez (Chile)

Ir a Contenido

La repatriación en situaciones de conflicto. El papel humanitario del ACNUR y su aporte a la paz en Centroamérica

Leo Valladares Lanza

Introducción

Cuando en noviembre de 1984 se reunieron en Cartagena de Indias, Colombia, representantes de diversos Estados de la región centroamericana y de otros países, así como expertos a título personal, el conflicto centroamericano se encontraba en su apogeo. El Coloquio de Cartagena representó el mayor esfuerzo a nivel regional para la búsqueda de soluciones al problema de los refugiados en Centroamérica. Como resultado de este Coloquio se produjo la ya mundialmente conocida "Declaración de Cartagena sobre Refugiados".

Los redactores de la Declaración de Cartagena, es claro, no pudieron prever todos los efectos que este importante documento iba a producir; si bien la Declaración trata específicamente sobre el tema de la repatriación voluntaria de refugiados, no previeron sus redactores que esta se produciría en forma masiva.

Nos proponemos en este breve trabajo analizar cómo en la práctica se produjo la repatriación voluntaria en forma masiva en Centroamérica, y cuál fue el importante papel que desempeñó la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en su papel humanitario y de índole estrictamente apolítica en el logro de la paz en la región.

La repatriación voluntaria

Dos son las posibles soluciones de carácter duradero al problema de los refugiados: la primera, es la integración de los refugiados a la sociedad que los acogió, y la segunda, su repatriación al país de origen. Existe una tercera que consiste en buscar un tercer país de asilo, sin embargo, esta solución también puede ser de carácter transitorio. Entre estas tres posibles soluciones la principal es la repatriación voluntaria al país de origen, al que los refugiados se sienten indisolublemente ligados y en donde encuentran todos sus afectos y su sentido vital.

La repatriación voluntaria es pues la solución por excelencia al problema de los refugiados. Responde al interés del refugiado en la misma proporción en que el Estado mantiene deberes para con sus ciudadanos. Considerado como derecho específico, la repatriación está reconocida en casi toda la legislación internacional. Así, el artículo 13.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos la reconoce; como también el artículo 12.4 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas; está también reconocida en el artículo 12.2 en la Carta Africana de los Derechos de los Individuos y de los Pueblos; en el artículo 22.5 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y en la Convención Europea de Derechos Humanos y en su Protocolo Adicional no. 4. En su momento, el Proyecto de Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica contuvo disposi-

ciones sobre repatriación voluntaria. Asimismo, en el documento clave para lograr la paz en Centroamérica, titulado "Procedimientos para establecer la paz firme y duradera en C.A." (Esquipulas II) y firmado por los cinco presidentes centroamericanos el 7 de agosto de 1987, se establece, en el numeral 8, el procedimiento para la repatriación voluntaria como una base indispensable para lograr la paz en la región.

Principios que regulan la repatriación voluntaria

No cabe duda que la repatriación voluntaria constituye la forma normal y deseable de poner fin al asilo y la mejor solución al problema de los refugiados y de su familia.

Ha sido el Comité Ejecutivo de la Oficina del Alto Comisionado quien ha precisado cuáles son las normas básicas que deben regir la repatriación voluntaria. En la recomendación no. 18 (XXXI) ha establecido los principios básicos de toda repatriación, las cuales se enumeran a continuación:

a) La repatriación voluntaria constituye la solución más adecuada al problema de los refugiados;

b) Siempre debe respetarse el carácter esencialmente voluntario de la repatriación;

c) Se reconoce la conveniencia de prever arreglos apropiados para establecer el carácter voluntario de la repatriación, tanto en lo que se refiere a la repatriación individual de refugiados como al caso de movimientos de repatriación en gran escala, así como la conveniencia de que la Oficina del Alto Comisionado participe en dichos arreglos cuando fuese necesario;

d) Cuando los refugiados expresen el deseo de ser repatriados, tanto el gobierno de su país de origen como el gobierno del

país de asilo deben adoptar, dentro del marco de su legislación nacional y cuando fuese necesario, en cooperación con la Oficina, todas las medidas requeridas para facilitar esta expresión;

e) Importancia de dar a los refugiados la información necesaria sobre las condiciones en su país de origen para facilitar su decisión en cuanto a la repatriación. Asimismo, destaca la importancia de las visitas realizadas por los propios refugiados o por representantes suyos a su país de origen para informarse de la situación allí existente, sin que esas visitas impliquen automáticamente la pérdida de la condición de refugiado;

f) Los gobiernos de los países de origen deben dar seguridad a los refugiados que regresen, y estas garantías deben respetarse plenamente, así como asegurar que no se impondrán sanciones a los refugiados que regresen por el hecho de haber abandonado su país de origen y por las razones que habían dado lugar a su situación como refugiado;

g) Los países de asilo deben hacer arreglos para que las garantías ofrecidas por los países de origen y la información pertinente sobre la situación allí imperante se comuniquen debidamente a los refugiados. Las autoridades de los países de asilo facilitarán estos arreglos y la Oficina del ACNUR participará en ellos según sea procedente;

h) La Oficina, con el acuerdo de las partes interesadas, podrá observar la situación de los refugiados que regresen con referencia especial a las garantías ofrecidas por los gobiernos de los países de origen;

i) Los gobiernos involucrados en la repatriación de los refugiados entregarán a estos refugiados los documentos de viaje,

visados, permisos de entrada y medios de transporte necesarios, para llegar al lugar en donde se establecerán. En caso de que los refugiados hayan perdido su nacionalidad, se harán los arreglos para que se les restituyan de conformidad con la legislación nacional;

j) Cuando sea preciso, se establecerán los arreglos apropiados con el ACNUR para la recepción de los refugiados de retorno o para la preparación de proyectos con miras a su integración al país de origen.

Las recomendaciones anteriores tienen como finalidad dotar a los refugiados que regresan a su país de un marco legal que asegure, en primer lugar, la voluntariedad de este acto. Para que esta decisión sea efectivamente libre, requiere que los refugiados tengan el derecho de informarse previamente de la situación en que se encuentra su país de origen, y el convencimiento razonable de que han cesado los motivos que produjeron su salida del país. Para ellos se plantea la necesidad de que algunos de los refugiados viajen a su propio país. Por otra parte, es conveniente que delegados o autoridades especiales del país de origen muestren a los refugiados que hay suficientes garantías para retornar y rehacer su vida.

Es comprensible que el país de origen deba garantizar la no discriminación de los refugiados que regresan y, en consecuencia, lo conveniente sería que estas garantías fuesen dadas al país de asilo antes de que se procediera a la repatriación.

El país de asilo debe asegurarse, de modo razonable, que aquellos que encontraron refugio dentro de su territorio no vayan a sufrir ningún tipo de vejamen o persecución al regresar nuevamente a sus países. Finalmente, dentro de este marco legal se prevé la necesidad de asistencia a los que reingresan a su país.

Recomendaciones del Grupo de Contadora

Los esfuerzos realizados por el Grupo de Contadora, en su Proyecto de Acta de Contadora para la Paz en Centroamérica –en la misma época en que se desarrollaba el Coloquio de Cartagena–, consignan también algunas importantes declaraciones en lo que se refiere "a compromisos en materia de refugiados". Entre estas recomendaciones se destacan las siguientes:

"63. Que toda repatriación de refugiados sea de carácter voluntario, manifestado individualmente y con la colaboración del ACNUR.

64. Que con el objeto de facilitar la repatriación de los refugiados, se establezcan comisiones tripartitas integradas por representantes del Estado de origen, el Estado receptor y el ACNUR.

71. Que una vez que las bases para la repatriación voluntaria e individual hayan sido acordadas, con garantías plenas para los refugiados, los países receptores permitan que delegaciones oficiales del país de origen, acompañadas por los representantes del ACNUR y el país receptor, puedan visitar los campamentos de refugiados.

72. Que los países receptores faciliten el trámite de salida de los refugiados con motivo de la repatriación voluntaria e individual, en coordinación con ACNUR"[1].

---

1 "La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios". Memorias del Coloquio de Cartagena de Indias, 1984, pp. 368-369.

La Declaración de Cartagena y la repatriación voluntaria

Por su parte, la Declaración de Cartagena reitera en su recomendación XII el carácter voluntario e individual de la repatriación de los refugiados y la necesidad de que ésta se produzca en condiciones de completa seguridad, preferentemente al lugar de residencia del refugiado en su país de origen. En la XIII conclusión reconoce que la reunificación de las familias constituye un principio fundamental en materia de refugiados, el cual debe inspirar el régimen de tratamiento humanitario en el país de asilo y de ese modo determinar las facilidades que se otorguen en los casos de repatriación voluntaria. Asimismo, la Declaración recoge lo expresado en el Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica en el literal g): "...que con el objeto de facilitar la repatriación de los refugiados se establezcan comisiones tripartitas integradas por representantes del Estado de origen, el Estado receptor y el ACNUR".

Este marco teórico al que hemos hecho referencia era ya conocido entre los países centroamericanos que habían mantenido distintas reuniones para buscar el logro de la paz. Es importante destacar y recordar aquí el papel que ha desempeñado en la enseñanza del derecho internacional de los refugiados la Oficina del Alto Comisionado, tanto en su sede regional en Costa Rica como en las distintas oficinas que tiene en los países centroamericanos.

Las comisiones tripartitas

Las repatriaciones voluntarias pueden producirse de dos maneras. Una que podríamos llamar a escala individual, se da cuando un refugiado decide por sí mismo regresar a su país de origen, o bien un grupo de refugiados, una familia, unos amigos toman esa decisión en conjunto. Esto normalmente se hace en

forma gradual y no ofrece dificultades para el país de origen porque puede acogerlos con toda facilidad. Estas personas toman la decisión de regresar a su país porque consideran que ahí la situación ha mejorado, se ha pacificado, ha pasado el peligro. Pueden también considerar vivir en una región distinta a la de su residencia anterior pero dentro de su mismo país. El segundo tipo de repatriación voluntaria es el de las repatriaciones en gran escala –las repatriaciones de carácter masivo, como se llamaron en Centroamérica. Se producen estas cuando numerosos grupos, a veces cientos y en oportunidades miles de refugiados, deciden volver juntos.

Para que las repatriaciones pudieran afrontarse con plena responsabilidad por parte del Estado de origen, como se ha visto, se pensó desde los primeros momentos en establecer las llamadas comisiones tripartitas formadas por representantes del gobierno del país de asilo, del país de origen y por oficiales del ACNUR destacados en la región centroamericana. El ACNUR con su misión apolítica y humanitaria siempre fue visto con respeto por los gobiernos de la región.

Desde las negociaciones auspiciadas por el Grupo de Contadora y recogidas por la Declaración de Cartagena, se estimó que las llamadas comisiones tripartitas eran el mecanismo idóneo para tratar las repatriaciones. Sobre esto la experiencia centroamericana es bastante rica. Fue precisamente en relación con la búsqueda de solución a la repatriación de los refugiados salvadoreños en Honduras cuando se empezaron a establecer las primeras comisiones tripartitas.

En el transcurso de 1986, Honduras llegó a tener en un momento 20.958 refugiados salvadoreños, además de los 8.191 refugiados nicaragüenses de origen ladino y los 16.004 de origen misquito, así como un pequeño contingente de 531 refugiados guatemaltecos, lo que llegaba a un total de 45.684 refugiados.

Los refugiados salvadoreños estaban situados en tres campamentos: Mesa Grande, Colomoncagua y San Antonio; los nicaragüenses de origen ladino en el Departamento de El Paraíso y los de origen misquito en el Departamento de Gracias a Dios; los guatemaltecos en un solo campamento llamado El Tesoro, en el Departamento hondureño de Copán.

Instalación de la Comisión Tripartita

Fue en la ciudad de San José de Costa Rica, en el mes de abril de 1986, en que por vez primera representantes de los Gobiernos de El Salvador y Honduras se reunieron informalmente para intercambiar puntos de vista, para conocer la problemática de la repatriación voluntaria y la eventual constitución de la Comisión Tripartita. Se celebró esta primera reunión aprovechando la presencia en San José del Viceministro de Relaciones Exteriores de El Salvador, del Ministro de Gobernación y Justicia de Honduras, y del Coordinador de la Comisión Especial para Refugiados de este último país, bajo los auspicios de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con sede en San José, Costa Rica.

Principios y acuerdos adoptados

Dada la anuencia y el acuerdo de los participantes, uno de los primeros acuerdos que se tomaron en aquella reunión fue el de declarar formalmente constituida e instalada la Comisión Tripartita. Como principio del consenso logrado en esa reunión se establecieron los siguientes puntos:

"1.- El carácter exclusivamente apolítico de las actividades que la Comisión propiciaría;

2.- La naturaleza voluntaria e individual de los movimientos de repatriación, que ha sido varias veces reiterada por los representantes de los Gobiernos de Honduras y de El Salvador;

3.- La necesidad de llevar a cabo los programas de repatriación voluntaria de manera gradual y planificada."

El representante del ACNUR enfatizó en dicha reunión la labor estrictamente humanitaria y apolítica del ACNUR. Puntualizó asimismo que la participación de su organismo no era la de un Estado soberano, que la institución que él representa respetaba la soberanía de los Estados y que participaba obedeciendo a su mandato de facilitar y promover la repatriación de los refugiados y de velar por su protección.

Además de declararse formalmente constituida la Comisión Tripartita, se tomaron de común acuerdo las siguientes resoluciones, que definieron en forma clara el mecanismo de actuación de la Comisión:

1.- La Comisión se reunirá por lo menos bimestralmente, con posibilidad de ser convocada extraordinariamente cuando una de las partes así lo solicite;
2.- Las sesiones se llevarán a cabo en forma alternativa en los países participantes, salvo que por razones excepcionales se acuerde reunirse en un tercer lugar;
3.- Cada sesión de trabajo será presidida por el representante del país huésped, y el representante del ACNUR se desempeñará como secretario en todas las reuniones.

También se estableció que, independientemente de las reuniones de la Comisión, funcionarían comisiones técnicas para desarrollar los trabajos necesarios para alcanzar los fines de la repatriación voluntaria; los resultados de estos trabajos se analizarían durante las reuniones de la Comisión Tripartita.

Se estableció además que, a solicitud de la Comisión Tripartita, podrían participar en el proceso de repatriación voluntaria otros

organismos nacionales y/o internacionales tales como el Comité Intergubernamental para las Migraciones –hoy conocido como Organización Intergubernamental para las Migraciones–, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Quedó establecido que, al final de cada reunión de la Comisión Tripartita, se darían a conocer sus conclusiones a la opinión pública mediante un comunicado de prensa.

Se decidió en esta misma reunión adoptar como documentos de trabajo las conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR no. 18 y lo relativo a la Declaración de Cartagena, ambos reseñados anteriormente, así como el trabajo presentado al Coloquio de Cartagena por el representante de Honduras titulado "La Repatriación Voluntaria, Posible Solución a la Problemática de los Refugiados en Honduras"[2].

Desarrollo de la Comisión Tripartita El Salvador - Honduras - ACNUR

En las reuniones sucesivas de la Comisión Tripartita se fue perfilando de una manera más clara el proceso de repatriación. La segunda reunión de la Comisión Tripartita celebrada en Tegucigalpa, Honduras, el 1° de julio de 1986, abordó temas de carácter cooperativo. Se refirieron las partes a los mecanismos para facilitar las visitas de familiares de los refugiados a los campamentos; a la necesaria documentación para los refugiados que, por haber tenido que salir apresuradamente de su país, perdieron su documentación, así como a los numerosos casos de niños nacidos en los campamentos, que no tenían un documento de identidad ni habían sido inscritos en registro civil alguno.

---

2 "La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá", pp. 310 y ss.

Asimismo, se trató sobre las facilidades que el Gobierno de El Salvador daría a los refugiados una vez que estos hubieran retornado y sobre la mayor presencia del ACNUR en El Salvador para dar seguimiento al proceso de repatriación. Entre los acuerdos que se tomaron en dicha reunión, se puede destacar el ofrecimiento por parte del Gobierno de Honduras de un plan para facilitar el ingreso y la visita de los familiares de los refugiados a los campamentos.

El Salvador se comprometió a presentar mecanismos específicos para la recepción de los repatriados y a adoptar medidas para solucionar los aspectos jurídicos de documentación y registro de personas, así como también medidas que ofrecieran garantías para la permanencia de los repatriados. Se comprometió asimismo a buscar recursos para la asistencia material de los refugiados. La delegación salvadoreña ofreció los servicios de su Embajada en Honduras para efectuar las gestiones necesarias a fin de documentar a los refugiados salvadoreños e incluso dotarlos de las partidas de nacimiento respectivas.

Por su parte, el ACNUR ofreció su cooperación al Gobierno de El Salvador para la formulación y el desarrollo de los objetivos mencionados anteriormente, para lo cual la Comisión Tripartita consideró conveniente reforzar la presencia del ACNUR en El Salvador. Este último aspecto, el de la presencia del ACNUR en El Salvador, representa algo significativo, porque el mandato del ACNUR se refiere a los refugiados que están fuera de su territorio de origen. Sin embargo, debido al interés legítimo que tiene el ACNUR en el proceso de repatriación, se permitió –y así ocurrió en adelante– una presencia significativa de este organismo en el desarrollo del proceso de reasentamiento en El Salvador.

Se ha afirmado que las comisiones tripartitas adolecieron de un defecto: no estaban representadas en ellas los refugiados y

por consiguiente, debieron de haber sido comisiones cuatripartitas. Sin embargo, sobre este aspecto hay que recalcar que la representación de los refugiados fue asumida en una forma objetiva por la representación del ACNUR. El ACNUR, siempre velando por su mandato internacional, puso en todo momento en conocimiento de los gobiernos participantes de esas comisiones todo lo que se refería a los intereses de los refugiados y garantizó la naturaleza voluntaria de la repatriación,así como el carácter apolítico del proceso. Tal vez la carga emocional que hubiera tenido la participación directa de los refugiados en las comisiones tripartitas en la época en que estas se iniciaban, hubiera tenido un efecto contraproducente; pero lo importante es hacer notar que las comisiones tripartitas facilitaron el proceso de repatriación y propiciaron el ambiente para una futura reconciliación.

Aportes al logro de la paz

El proceso de repatriación continuó avanzando en una forma pausada, moderada. La tercera reunión de la Comisión Tripartita se celebró en la ciudad de San Salvador el 27 y 28 de agosto de 1987, un año después de la anterior. Un hecho trascendental se había producido en la región para esa época, los presidentes centroamericanos reunidos en la ciudad de Guatemala el 7 de agosto de 1987 firmaron el documento "Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica", conocido también como Esquipulas II. En este importante documento, en el numeral 8, se contempla el proceso de la repatriación voluntaria, rescatando las experiencias acumuladas en el proceso de repatriación iniciado por medio de las comisiones tripartitas.

Es esta una de las consecuencias más importantes de las negociaciones efectuadas anteriormente para la repatriación de los refugiados salvadoreños en Honduras. En efecto, fue esta

rica experiencia recogida a lo largo de las dos primeras reuniones de la Comisión Tripartita la que se plasmó después en el documento de Esquipulas II. Vemos pues como la búsqueda de la solución a la problemática de los refugiados también impulsó de alguna manera el proceso para lograr la paz en Centroamérica. El hecho es que la solución a los refugiados, si quiere hacerse con voluntad, pasa necesariamente por el establecimiento de la paz. Si bien las comisiones tripartitas no jugaron un papel protagónico en el logro de la paz, sí señalaron, en cambio, caminos para lograrla, mostraron a los gobiernos que no se podía garantizar el retorno de los refugiados si no había un ambiente de paz, basado en la solución de los conflictos internos que habían provocado el éxodo masivo de miles de personas en la región centroamericana.

Visitas de autoridades gubernamentales

En la tercera reunión de la Comisión Tripartita destacan las visitas que autoridades salvadoreñas hicieron a los campamentos de refugiados, particularmente al de Mesa Grande, para indicar a la población cómo funcionaría el proceso de repatriación. También tomaron medidas para conseguir la documentación de las personas que luego retornarían a El Salvador. Se comprobó un aumento en las repatriaciones a título individual, debido en parte a la mejor relación que se había establecido entre el Gobierno de El Salvador y los refugiados a partir de los buenos oficios de la Comisión Tripartita. Se conoció algo muy importante, la solicitud de repatriación masiva de más de 900 familias. En diferentes oportunidades durante el año de 1987 (en abril, mayo y junio), representantes de los refugiados del campamento de Mesa Grande habían expresado a las autoridades hondureñas su voluntad de repatriarse en forma conjunta. El Gobierno de El Salvador ante esta solicitud expresó su deseo de que la repatriación se hiciera en grupos manejables, entre 200 y 300 personas, alegando que debía realizar una serie de actividades

para poder recibirlos adecuadamente, darles facilidades para su vivienda e incluso establecer programas en que ellos pudieran resolver su subsistencia, dotándoles de tierra para que pudieran obtener su diario sustento.

Como documento de trabajo, se tomó en esta tercera reunión de la Comisión Tripartita el "Informe del Grupo de Consulta sobre Posibles Soluciones a los Problemas de Refugiados Centroamericanos", presentado por un grupo de expertos al ACNUR, reunidos en Ginebra del 25 al 27 de mayo de 1987. Esto porque muchos de los miembros del Grupo de Consulta del Alto Comisionado participaban en las comisiones tripartitas; de esta manera había una mutua alimentación, por un lado, de la práctica diaria de las comisiones tripartitas y por otro, de la doctrina del ACNUR en materia de protección y asistencia a los refugiados a través de ese grupo de expertos.

Las repatriaciones masivas

¿Por qué se produjeron las repatriaciones masivas?

¿Por qué se produce este fenómeno? Las razones son varias. Trataremos de exponer algunas de ellas.

En Centroamérica se ha producido una serie de repatriaciones masivas. Obedece ello a una característica específica que se dio sobre todo en los refugiados centroamericanos que fueron acogidos en Honduras –Honduras que recibió refugiados de sus tres vecinos: El Salvador, Nicaragua y Guatemala. La política adoptada por el gobierno de ese país fue la de consignar a los refugiados en campamentos cerrados. Esto, según el Gobierno de Honduras, se hacía para lograr un mejor control y una mejor atención humanitaria a los refugiados. Aunque esta política de mantener a los refugiados en campamentos cerrados es inevita-

ble en casos de afluencias masivas, se ha recomendado en repetidas oportunidades que los campamentos de refugiados tengan un carácter transitorio. Según expresó el citado Grupo de Consulta sobre Posibles Soluciones a los Problemas de Refugiados Centroamericanos, los campamentos pueden generar una serie de efectos nocivos para los refugiados, tales como: "restricciones a la libertad; problemas de salud mental, violencia interna y dificultades de orden público; artificialidad de subsistencia y dependencia de la ayuda externa; tendencia a la urbanización de los refugiados rurales; dificultades de incorporación a la vida nacional,ello ya sea en el contexto de la repatriación voluntaria o de la integración en el país de asilo"[3].

A pesar de las condiciones adversas de la vida en un campamento de refugiados, por los hechos anteriormente apuntados, se producen otras situaciones que es importante destacar. Las personas al convivir permanentemente, y durante mucho tiempo, desarrollan lazos de amistad, de compañerismo y de solidaridad. El hecho de tener que agruparse para tomar decisiones que les corresponden hace que, a pesar de provenir de lugares distintos, crean sus propias y nuevas comunidades. La vida en común les identifica. Por otra parte, muchas personas que se vieron separadas de su familia, desarraigadas de su territorio, a veces habiendo perdido a los miembros más importantes y más queridos, encuentran en el campamento de refugiados nuevas amistades. Se dieron varios casos de niños huérfanos, de ancianos que no tenían ya familiares, que fueron adoptados de hecho por familias que vivían en los campamentos. Esto generó un cuadro de solidaridad, comunidad, sentido común, sufrimiento y de esperanzas hacia el futuro. Esto puede ser una explicación para entender por qué se produjeron movimientos masivos de repatriación.

---

3 Documento del Grupo de Consulta, 6.2.

Otra causa también que debe ser tomada en cuenta para entender las repatriaciones masivas, es el sentimiento de protección mutuo. La unión hace la fuerza. Si se trataba de lograr garantías de protección al retornar, éstas se podrían alcanzar mucho mejor si eran grandes grupos los que las solicitaban. Por otro lado, la capacidad negociadora de un grupo grande es mucho más fuerte que la de pequeños grupos. Creemos que éstas fueron las razones por las cuales se recibieron refugiados salvadoreños principalmente y después, con posterioridad, refugiados nicaragüenses, al buscar la repatriación en forma masiva de grandes grupos.

Se producen las primeras repatriaciones masivas

Para mediados del año 1987 la dinámica que había tomado el proceso de repatriación voluntaria estimulado por la actividad de la Comisión Tripartita ya no se podía detener. Muchos de los refugiados asentados en el campamento de Mesa Grande, Honduras, habían ya mostrado su decisión de repatriarse voluntariamente en forma masiva. A pesar de los deseos del Gobierno de El Salvador, que pedía que las repatriaciones se hicieran por grupos manejables para darles una mejor atención, los refugiados decidieron repatriarse en forma masiva.

Para octubre de 1987 había una febril actividad por parte de los refugiados quienes ya se habían organizado internamente. El ACNUR había realizado preparativos para apoyar la repatriación voluntaria. Lo mismo habían hecho las distintas agencias no gubernamentales que trabajaban en programas con refugiados.

Los refugiados ya habían manifestado al Gobierno de El Salvador su deseo de repatriarse, por medio del representante del Gobierno de Honduras ante la Comisión Tripartita. No obstante, el Gobierno de El Salvador insistía en que la repatriación se produjera en forma ordenada, con grupos manejables.

Así las cosas, los refugiados tomaron su decisión. Creyeron que no podían seguirle dando largas al asunto y es así como unilateralmente decidieron movilizarse. El Gobierno de Honduras ante esta situación no opuso ninguna resistencia y permitió que el proceso siguiera adelante. Veamos como un testigo relata los hechos:

Eran las 3:00 de la madrugada del 11 de octubre de 1987. Hacía frío, pero en el campamento de refugiados de Mesa Grande, Honduras, todo era actividad. Se veían largas filas de buses, cada uno con un número que los identificaba y decía el nombre de su destino final: "Las Vueltas", "Copapayo", etc. Un poco más atrás se encontraban los camiones cargados con los objetos personales de los refugiados que se repatriaban. El ambiente era festivo, por todas partes se veían rótulos en grandes mantas que decían: "Viva la gran primera repatriación", "Viva el Comité de Repoblación". Para mitigar el frío, en un gesto de hermandad los refugiados se brindaban unos a otros "una tacita de café calientito". A las 6:00 de la mañana, cuando ya había amanecido, se escuchó la voz de partida y se pusieron en marcha los autobuses y camiones que con sus motores produjeron un ruido ensordecedor[4].

Se produjo de esta manera un hecho histórico en la vida de América Latina, la primera repatriación masiva de más de 4.200 refugiados desde Honduras hacia El Salvador, repatriación que representaba más del 30% de la población de refugiados del campamento de Mesa Grande.

---

4 Leo Valladares, "Las Comisiones Tripartitas y las Repatriaciones Voluntarias", Revista *Refugiados*, 1989.

Debido a esta repatriación masiva el Gobierno de El Salvador convoca a una reunión extraordinaria de la Comisión Tripartita –la cuarta, que se celebró en San Salvador los días 14 y 15 de octubre de 1987. Su objetivo fundamental fue analizar el proceso de repatriación unilateral que decidieron los refugiados de Mesa Grande. El Gobierno de El Salvador puso de manifiesto las dificultades provocadas por un flujo masivo de refugiados que decidieron su regreso en forma unilateral, manifestando que lo harían aun sin la asistencia del ACNUR y sin el consentimiento de los gobiernos. Esto obligó al ACNUR a realizar consultas con el Gobierno de El Salvador, quien en un gesto humanitario dio su consentimiento para evitar problemas mayores, y de esta forma los refugiados pudieron llevar a cabo su primera gran repatriación. Esta medida fue adoptada personalmente por el entonces Presidente de El Salvador, Ing. Napoleón Duarte, cuya generosidad fue reconocida en esa reunión de la Comisión Tripartita por los representantes del Gobierno de Honduras y del ACNUR.

El Gobierno de El Salvador reconoció la necesidad de prevenir esas repatriaciones masivas mediante el intercambio de información sobre las intenciones de los refugiados. Pidió la adopción de medidas claras sobre las modalidades de admisión de los retornados, que implicaban la comunicación anticipada de los refugiados de su deseo de retornar.

El proceso de repatriación masiva ya se había iniciado y no se iba a detener debido a la favorable solución que se dio a la primera repatriación. Esto obligó paralelamente al ACNUR a reforzar su presencia en El Salvador y a dar un continuo seguimiento a los refugiados que habían retornado. Las repatriaciones masivas continuaron; así los propios refugiados de Mesa Grande tuvieron en agosto de 1988 otra repatriación masiva de 1.143 refugiados, y 1.180 en octubre de ese mismo año.

Con posterioridad, se realizaron varias reuniones de la Comisión Tripartita, alternando como sede las ciudades de San Salvador y Tegucigalpa. Paralelamente a los movimientos de repatriación masiva de los refugiados salvadoreños, se produjo la de los nicaragüenses de origen misquito. También los Gobiernos de Honduras y Nicaragua, con el concurso del ACNUR, constituyeron otra Comisión Tripartita que dio como resultado una novedosa repatriación mediante un puente aéreo entre Puerto Lempira, Honduras, y Puerto Cabezas, Nicaragua. La razón de este puente aéreo, iniciado en mayo de 1987, obedeció a que no había posibilidades de repatriación por tierra, dadas las condiciones imperantes en la zona. Se realizaron 157 vuelos, con un total de 3.607 repatriados. Posteriormente, se abrió el punto fronterizo de Leimus a orillas del río Coco, y se continuaron las repatriaciones por vía terrestre, resultando un total de 6.567 refugiados repatriados hasta finales de 1988.

Los refugiados salvadoreños en el campamento de Colomoncagua, Honduras, también se repatriaron en forma masiva en grupos que oscilaron entre 300 y 800 personas; lo hicieron en forma concertada y asegurándose las garantías y existencia a su retorno. También el grupo de refugiados guatemaltecos en Honduras, situado en el campamento de El Tesoro –mediante una Comisión Tripartita establecida entre los Gobiernos de Guatemala y Honduras, y el ACNUR–, tomó la decisión de repatriarse en forma masiva y de una sola vez en marzo de 1990.

El proceso de repatriación voluntaria en forma masiva también se ha realizado con los refugiados nicaragüenses que se encontraban en territorio costarricense y con los guatemaltecos que se asentaron en diversas partes del sur de México, cuyo retorno en forma masiva de grandes grupos se realiza aún en la fecha actual, noviembre de 1994.

Conclusiones

¿Cómo fue posible que, dentro de una Centroamérica todavía no pacificada y donde subsistían situaciones de conflicto en algunos de sus países, se hayan producido estos movimientos de repatriación masiva? Trataremos de resumir aquí algunas de las explicaciones a este fenómeno, haciendo la salvedad de que éstas son todavía hipotéticas, en espera de futuros estudios que puedan comprobarlas.

a) En primer lugar, lo prolongado del conflicto. Muchos de los refugiados, como el caso de los salvadoreños particularmente, ya tenían más de siete años de estar consignados en un campamento; la mayoría de los niños salvadoreños que se repatriaron no conocían su tierra de origen. Similar situación se produjo con los refugiados nicaragüenses misquitos.

b) Los refugiados estaban convencidos de que, a pesar de que el ACNUR y numerosas agencias voluntarias cubrían sus necesidades básicas, de alimentación y salud, su vida no tendría sentido pues les faltaba su libertad de movimiento.

Cabe señalar también el hecho de que los países receptores eran y siguen siendo reacios a la inserción local de los refugiados, dadas las difíciles condiciones económicas que existían y aún persisten en los países centroamericanos. Por otro lado, la inserción local representa también enormes problemas porque implica la separación permanente del suelo de origen.

Esto ha llevado a los refugiados a aceptar el riesgo de reiniciar su vida en los países de origen, a pesar de que aún éstos no habían recobrado la normalidad.

c) La existencia de las comisiones tripartitas sirvieron para estimular el ánimo de retorno de los refugiados, puesto que los gobiernos de los países de origen, así como los de asilo, les garantizaron su derecho a regresar. Las comisiones tripartitas sirvieron para que los países de origen tomaran conciencia de la problemática de los refugiados y que de alguna manera aceptaran la existencia de un conflicto interno y buscaran soluciones permanentes para lograr la paz. Sin la paz no podían garantizar condiciones estables a los que se repatriaban; tampoco podían aceptar la imposibilidad permanente de regresar para sus propios nacionales, ya que eso de alguna manera desprestigiaría a los propios gobiernos.

Las comisiones tripartitas mantuvieron siempre abierto el contacto entre los gobiernos, y por la intermediación del ACNUR conocieron la problemática de los refugiados, sus deseos de retornar y propiciaron la necesaria asistencia cuando estuvieran de regreso en sus países.

d) Aun en los momentos de crisis, las comisiones tripartitas continuaron sus trabajos, por lo que podríamos decir que ellas fueron la punta de lanza en la búsqueda de la paz en la región. Es así como en el documento "Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centro América", conocido como Esquipulas II, y firmado por los cinco presidentes centroamericanos el 7 de agosto de 1987, en la ciudad de Guatemala, se percibe la influencia de la Comisión Tripartita establecida entre los Gobiernos de El Salvador y Honduras con la participación del ACNUR. Esta es muestra evidente de cómo el proceso de repatriación voluntaria influyó en la búsqueda de la paz.

e) Conviene destacar, finalmente, que estas comisiones tripartitas no hubieran tenido feliz resultado si no se hubiera

constituido como un tercer mediador, representado por los funcionarios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Fue el ACNUR quien garantizó la objetividad y la imparcialidad en el tratamiento de los temas. Por medio de la doctrina internacional de protección a los refugiados, con la apoliticidad y con la finalidad estrictamente humanitaria que caracterizó la actuación del ACNUR en relación con el tratamiento de los refugiados, fue posible que las partes se avinieran y que en búsqueda de la repatriación voluntaria y en forma masiva de refugiados de los distintos países se produjera como consecuencia un paso muy importante hacia la búsqueda de una paz duradera y estable.

Destacamos pues como conclusión que el ACNUR en la región centroamericana no sólo atendió a los refugiados, sino que fue uno de los elementos que más contribuyeron a la búsqueda y al encuentro de soluciones en la problemática centroamericana.

Muchas gracias.

Ir a Contenido

Repatriación en situaciones de conflicto. Impacto en los procesos de paz y consolidación de la democracia en la región

Juan Manuel Valle Gutiérrez

Nuestra realidad, en materia de refugio, es absolutamente distinta a la que estamos aprendiendo a conocer acá. Pero, por cierto, nuestra experiencia nos lleva a tomar este tema con el mayor interés.

Quizás por nuestra lejanía, la situación del refugio se da menos en nuestro país y en la práctica, los mecanismos que mantenemos de permisos de residencia hacen, en muchos casos, innecesario el otorgamiento de refugio. En todo caso hemos iniciado, desde que se lograra la democracia, un camino de entrega de refugio y en ello ha tenido una importante participación el ACNUR.

Precisado esto y siguiendo con la práctica que propiciara el Prof. Valladares, de intervención en el coloquio, yo quisiera compartir con ustedes algunas experiencias prácticas que yo creo pueden ser de utilidad.

La intervención del Prof. Valladares lamentablemente la recibí hace poco y no me siento, además, capacitado para opinar o intervenir frente a tan brillante exposición.

El Prof. Garretón ha planteado claramente cuáles son los valores que el gobierno democrático pretende aplicar e instaurar en Chile, en materia de refugio y derechos humanos.

En primer término, deseo referirme a la reforma legislativa que está propiciando este gobierno y que propició el gobierno anterior, precisamente dirigida a ponernos al día en todo lo que a refugio y derecho humanitario se refiere. Se pretende introducir una serie de modificaciones a la legislación que data del período en que carecíamos de democracia. Hoy se está presentando un proyecto al Congreso, que ha sido bien acogido, y esperamos que se convierta en ley durante el presente año.

Entre las materias que pretendemos consagrar en nuestra legislación, está precisamente el tema planteado por el Prof. Garretón, el tema de la no devolución. También, establecer una comisión de eligibilidad que ha sido propiciada por el ACNUR y terminar así con la facultad que tenía el Ministerio del Interior de fijar lugares de residencia; y, en general, terminar también con los permisos que debían de solicitar los refugiados para salir del país. Con eso esperamos ponernos al día; en poco tiempo hemos avanzado largamente en eso.

En segundo término, quisiera referirme a una experiencia que nos llena de orgullo y que es solamente el cumplimiento de un compromiso moral, que hemos debido asumir como demócratas: plantear y enfrentar el problema de los chilenos que debieron hacer abandono del país.

Hemos abordado ese problema con una operación retorno, a saber, tratar de que los chilenos que debieron alejarse del país pudieran reintegrarse a nuestra sociedad. Para lograr lo anterior fue necesario establecer medidas legislativas que, creo, que han tenido bastante éxito y pueden servir para otras experiencias.

Precisamente a través de la vía legal, establecimos mecanismos de reconocimiento de grado académico y título profesional, y también propiciamos establecer facilidades arancelarias que les permitieran a los chilenos que regresaban, ingresar enseres y útiles de trabajo. Esto, para reinsertar a estos chilenos en nuestra patria.

También debimos abordar sus problemas, de los que fuimos teniendo conocimiento a medida que fueron regresando. Se establecieron mecanismos de recuperación de nacionalidad ya que, después de 17 años, nos encontrábamos con que muchos chilenos se habían nacionalizado en otros países y estimamos que era conveniente propiciar medidas que les permitieran recuperar la nacionalidad. También facilitamos los trámites de residencia de extranjeros casados con chilenas e hijos nacidos en el exterior. Algunas de estas materias están cubiertas en proyectos de ley.

Enfrentamos nuevas experiencias como es el reconocimiento de estudios básicos, medios técnicos y universitarios, que permitieran realmente la reunificación familiar.

Hemos visto que realmente uno de los problemas que puede dificultar la repatriación, es la situación en materia de revisión social. Cuando han transcurrido largos períodos, se les hace difícil a los nacionales regresar a su país de origen, precisamente por el futuro jubilatorio. Para esos efectos, Chile fomenta convenios internacionales que permitan que a los chilenos se les reconozca el tiempo trabajado en el exterior.

Finalmente, quisiéramos señalar como gobierno que, fundamentalmente, ésta y otras medidas han sido posibles, gracias al apoyo internacional y al apoyo de especiales entidades que quisiera mencionar. Al efecto, el gobierno chileno ha celebrado

convenios con el OIM y con el ACNUR, para colaborar con la reinserción en materias puntuales, como son: información, capacitación laboral, reinserción laboral, programas de atención de salud mental, ya que vimos que era indispensable que los chilenos que regresaban al país tuvieran acceso a asistencia médica que les permitiera una verdadera reinserción. Y, también, a cierta asistencia jurídica que les permitiera solucionar sus diversos problemas.

Esa es la experiencia nuestra, que quisiéramos compartir con ustedes y que creemos puede ser de utilidad y nos hace sentirnos orgullosos.

Estas medidas y otras que debemos iniciar en el futuro nos harán, verdaderamente, sentir que hemos recuperado nuestra democracia.

Muchas gracias.

Ir a Contenido

Internally Displaced Persons: Global and Regional Initiatives, Specific Protection Needs and the Importance of an Inter-Agency Framework

PONENTE: Robert K. Goldman

MODERADOR: Roberta Cohen

PANELISTAS: Monika Rug Ríos (Colombia)
Edmundo Castillo Salazar (Nicaragua)
Oscar Galdós (Perú)

Ir a Contenido

Internally Displaced Persons: Global and Regional Initiatives, Specific Protection Needs and the Importance of an Inter-Agency Framework

Robert Kogod Goldman

I want to thank the Inter-American Institute of Human Rights and the United Nations High Commissioner for Refugees ("UNHCR") for inviting me to participate in this conference marking the tenth anniversary of the Cartagena Declaration.

My task today is to discuss what is being done within the United Nations and the Inter-American human rights systems to address the protection and assistance needs of internally displaced persons. I think it would be helpful to first touch on the principal activities of the United Nations Secretary-General's Representative on Internally Displaced Persons and then to suggest what Organization of American States ("OAS") member states and non-governmental organizations ("Ngos") should and must do to contribute to solutions to these problems on both the global, regional and national levels.

Internal displacement today constitutes a global crisis which poses multiple challenges to the international community. According to reliable estimates, last year the number of internally displaced persons world wide was in excess of 24 million, while

the number of refugees was approximately 18 million[1]. The number of internally displaced persons continued to increase this year, particularly as a result of the situations in Rwanda and the former Yugoslavia.

The plight of internally displaced persons is particularly tragic and often cruel. Their ranks tend to disproportionately include those requiring special assistance and services, such as infants, expectant mothers and the elderly. Although they are frequently forced to flee their homes for the same reasons as do refugees, the internally displaced, unlike refugees, remain within national territory and thus do not benefit from the special regime accorded to refugees under international instruments. Their presence within national territory means that their governments bear primary responsibility for meeting their protection and assistance needs.

In theory, internally displaced persons are entitled to enjoy in full equality the same rights under domestic and international

---

1 See *Analytical report of the Secretary General on Internally Displace Persons*, U.N. Doc. E/CN.4/1991/23; *Comprehensive Study Prepared by Mr. Francis Deng, Representative of the Secretary General on the Human Rights Issue Related to Internally Displaced Persons*, U.N. Doc. E/CN.4/1993/35; *Report of the Representative of the Secretary General, Mr. Francis Deng*, U.N. Doc. E/CN.4/1994/44. See also *Report on Refugees, Displaced Persons and Returnees, prepared by Mr. Jacques Cuenod, Consultant*, U.N. ESCOR, 2d Sess., Item 12 of the Provisional Agenda, U.N. Doc. E/1991/109/Add.1 [hereinafter Cuenod Report] (placing the number of internally displaced persons at 24 million with the vast majority individuals located in either Asia, Latin America or Africa); see also *Further Promotion and Encouragement of Human Rights and Fundamental Freedoms, Including the Question of the Programme and Methods of Work of the Commission, Written Statement Submitted by Refugee Policy Group, an non-governmental organization in consultative status (category II)*, U.N. ESCOR, Hum. Rts. Comm., 48th Sess., Agenda Item 11, U.N. Doc.E/CN.4/1992/NGO/21 Annex I, at 1 [hereinafter Refugee policy Group Report] (noting the findings of the Refugee Policy Group (RPG) which places an estimated 13 million internally displaced individuals in Africa, 5 million in Asia, 2 million in Europe, and 1 million in the Americas, *Id.*

law as the rest of the country's citizenry. However, experience, sadly, has shown that in practice they rarely do since displacement, by its very nature, generally entails deprivation of multiple rights. Furthermore, because governments frequently cause or tolerate internal displacement and/or are unwilling or unable to guarantee the basic rights and meet the needs of their internally displaced citizens, these persons, by necessity, must look to the international community for protection and assistance. Because there presently is no specific legal instrument articulating the rights of internally displaced persons, nor any organization expressly mandated to meet their needs, such protection and assistance roles have been assumed, at times, by intergovernmental organizations, their specialized agencies and Ngos, on an ad hoc basis.

The phenomenon of internal displacement was initially viewed within the United Nations as merely an early warning signal of possible new refugee flows or as an "internal" problem, that is within the domestic jurisdiction of member states. However, largely as a result of the efforts of the Ngo community, several concerned governments and relief agencies, the United Nations began to focus on internal displacement as a discrete humanitarian problem. For example, in July 1990, the United Nations Economic and Social Council ("ECOSOC") requested the Secretary-General "to initiate a United Nations system-wide review to assess the experience and capacity of various organizations, in the coordination of assistance to all refugees, displaced persons and returnees, and the full spectrum of their needs"[2]. The United Nations Commission on Human Rights in March 1991 requested the Secretary-General to take account of the human rights and needs of the internally displaced in the

---

2 *See* Cuenod Report, supra note 2, at 49.

system-wide review and to submit to the Commission "an analytical report on internally displaced persons... based on information submitted by Governments, the specialized agencies, relevant United Nations organs, regional and intergovernmental organizations, the International Committee of the Red Cross and non-governmental organizations"[3].

A consultant from the Refugee Policy Group, Jacques Cuenod, prepared the Report on Refugees, Displaced Persons and Returnees, which was submitted to ECOSOC in 1991[4]. His report referenced the important work, albeit on a largely ad hoc basis, of the International Committee of the Red Cross ("ICRC"), the UNHCR, and other United Nations agencies in assisting and protecting internally displaced persons. Given the absence of any entity within the United Nations system with a mandate regarding the internally displaced, his report suggested that the Commission on Human Rights consider creating a mechanism for dealing with human rights problems associated with internally displaced persons.

The analytic report prepared by the Secretary-General for the Commission on Human Rights encompassed both the causes and consequences of internal displacement, as well as the human rights standards and international mechanisms for protecting and assisting the internally displaced. The report concluded that "[i]f the massive displacement of persons requires the mobilization of all component parts of the United Nations system... protection of the human rights of internally displaced persons requires greater involvement of the United Nations human rights system"[5].

---

3 *See* Cuenod Report, supra note 2, at 18.
4 *See* Cuenod Report, supra note 2.
5 *See* Analytical Report, supra note 2, at P 28.

Taking note of this analytic report, the Commission on Human Rights at its 1992 session requested the Secretary-General to designate a representative who would prepare a comprehensive study "(...) on the human rights issues related to internally displaced persons, including an examination of existing international human rights, humanitarian and refugee law and standards and their applicability to the protection of and relief assistance to internally displaced persons"[6]. As Roberta Cohen writes, this "was the first time that the Commission acknowledged that protection of the internally displaced should be part of its mandate and that humanitarian and human rights concerns should be strongly linked"[7]. Shortly thereafter, the Secretary-General named as his Representative For Internally Displaced Persons Francis M. Deng, a distinguished former Sudanese diplomat. In 1993, the Commission extended Mr. Deng's mandate until 1995.

The Commission has vested the Representative with quite a broad mandate. As such, he has become "a focal point" within and outside the United Nations in defense of the internally displaced, authorized to serve as investigator, mediator, intervenor, publicist and catalyst. Specifically, the Commission on Human Rights has authorized Mr. Deng to:

1. establish his dialogues with governments to seek remedies and solutions for serious problems;
2. coordinate with humanitarian agencies to ensure that protection issues are addressed;
3. undertake fact-finding missions to collect information on serious situations of internal displacement;

---

6 Commission on Human Rights Resolution 1992/73 5 March 1992 UN Doc.

7 Robert Cohen, Inter*national Protection for Internally Displaced Persons – Next Steps*, Refugee Policy Group, Washington, D.C., Focus Paper No. 2 January 1994, p. 5.

4. cooperate with United Nations human rights bodies, regional organizations and Ngos, and
5. publish reports with recommendations for action by the Commission on Human Rights and the General Assembly.

Despite the part-time and unpaid nature of his position and the scant resources made available to him, Mr. Deng has undertaken his rather daunting responsibility with remarkable zeal, efficiency and professionalism. In 1993, he submitted a comprehensive study on the human rights issues related to internally displaced persons to the Commission on Human Rights[8]. The report was largely based on information received from questionnaires sent to governments, agencies, and Ngos, direct consultations with authorities in the field and on-site visits to countries either having a special interest in or affected by internal displacement, including the former Yugoslavia, the Russian Federation, Somalia, the Sudan, and El Salvador. His subsequent work is described in his first annual report to the Commission on Human Rights, to which his first country profile on the situation of internally displaced persons in Sri Lanka appears as an addendum. Mr. Deng is currently preparing his second annual report which will be presented to the Commission at its 1995 session. This report will contain profiles on the situations of the internally displaced in Colombia and Burundi, which he visited earlier this year, together with recommendations for action by the concerned governments and the international community.

Both the Secretary-General's analytical report and Mr. Deng's Comprehensive Study are valuable and enlightening documents. In his report, the Secretary-General identified six causes of

---

8 *See* Comprehensive Study, supra note 2.

displacement, i.e. armed conflict and internal strife, forced relocation, communal violence, natural disasters, ecological disasters, and the systematic violation of human rights. Mr. Deng's research tends to support this view. In his Comprehensive Study, he notes that "a crucial factor in understanding the problem of displacement is that most displaced persons are in and from developing countries with acute problems of nation-building" and that "appreciating the underlying causes of these [problems] is crucial, both to designing appropriate measures aimed at addressing the problems at their domestic roots and to initiating ameliorative actions before problems reach the crisis level"[9]. Both reports define "internally displaced persons" as "persons who have been forced to flee their homes suddenly or unexpectedly in large numbers, as a result of armed conflict, internal strife, systematic violations of human rights or natural or man-made disasters; and who are within the territory of their own country"[10].

Mr. Deng's Comprehensive Study also addresses the important question whether existing legal instruments provide sufficient protection for the internally displaced and simply better compliance with and implementation of existing law is needed, or whether new legal prescription is called for. In this regard, the Secretary-General's analytic report clearly suggests that the problems of the internally displaced are "so severe and particular that they cannot be adequately remedied by the general law applicable to human rights protection but should instead be addressed separately"[11].

---

9 *See* Comprehensive Study, supra note 2, at P.34.

10 *See* Analytical Report, supra note 2, at P.5 and Comprehensive Study, supra note 2, at p. 11.

11 *See* Comprehensive Study, supra note 2, at 16.

In order to resolve this question, Mr. Deng concluded in his study that "it would be useful to prepare a compilation and analysis of existing international standards which are most relevant to the protection of the rights of internally displaced persons"[12]. The compilation, he noted, "should contain a commentary on the implications of these standards, the extent to which they address the problems faced by internally displaced persons, and practical proposals for their implementation"[13].

To this end, Mr. Deng in May of 1994 requested the Boltzman Institute of Human Rights in Vienna, Austria and the American Society of International Law (ASIL) jointly with the International Human Rights Law Group (Law Group), both located in Washington, D.C., to prepare such compilations. The completed Boltzman study and a working draft of the ASIL/Law Group study were reviewed at an informal Roundtable of Experts hosted by the Austrian government in Vienna on October 1 & 2, 1994. It is planned that these studies will be merged into a single document and appended to one of Mr. Deng's reports.

As the Senior Consultant to and one of the authors of the ASIL/Law Group study, I would like to give you some basic information about that report's structure, methodology and conclusions. The report examines those existing international legal standards which are applicable or most relevant to internally displaced persons. The three sources of legal standards it particularly focuses on are international human rights law, international humanitarian law and, by analogy, refugee law. It also alludes to the law and practices governing the United Nations agencies that primarily deal with the internally displaced.

---

12 *See* Comprehensive Study, supra, note 2. p.23.
13 *Id.*

Rather than focusing on the causes of displacement, the study approaches displacement from the actual protection and assistance needs of internally displaced persons. These needs have been derived from field reports, other relevant studies and discussion with experts. The study analyzes the various legal norms that match each of the identified needs in the following differing situations: situations of tensions and disturbances, or disasters, which are essentially man made; i.e., internal non-international armed conflicts and interstate armed conflicts. These situations may entail the simultaneous application of distinct, but interrelated branches of international law that have differing supervisory mechanisms and mandates for specific organizations, such as the ICRC and UNHCR.

The ASIL/Law Group study concludes that while existing international law covers many aspects of particular relevance to the internally displaced, there are, nonetheless, serious gaps in the law principally because existing law was not specifically tailored to meet the needs of internally displaced persons. It finds that the most serious gap exists in situations of tensions and disturbances, during which governments frequently restrict or suspend many basic human rights. Such situations, which fall short of armed conflict, involve the use of force and other repressive measures by governments to maintain or restore public order. Because internal tensions and disturbances do not involve hostilities between a government and armed dissidents, these situations are not presently governed by humanitarian law. They are instead covered by human rights law. This law, however, does not directly address many important issues affecting the internally displaced, such as forcible displacement and access to humanitarian assistance. Moreover, unlike humanitarian law, human rights law generally restrains the abusive practices of the state and its agents. Comparable abuses

committed by non-governmental actors, such as rebels or other dissident groups, do not constitute human rights violations, but rather are infractions of the country's domestic laws[14].

Internally displaced persons are also adversely affected by the all too frequent lack of political will on the part of governments to comply with existing rules and norms. This is particularly true during internal armed conflicts, which are one of the principal causes of the displacement of civilians worldwide. It is during such conflicts that the basic rights and needs of the displaced are generally most imperiled and least respected and protected. Although humanitarian law automatically applies when internal hostilities break out, governments, for political and other reasons, may choose to deny the existence of such a conflict and prevent the ICRC from providing effective relief and protection to the conflict's victims, including the internally displaced.

The study also recognizes that, as human beings, the internally displaced must have a right to humanitarian assistance in order to ensure respect for and protection of those universally recognized human rights which are essential to their survival, dignity and well-being. Accordingly, it concludes that there is a need to clearly articulate the right of the internally displaced to request and to receive such assistance and a corollary right of the international community to have access to and deliver that humanitarian assistance to those in need. A comprehensive legal rationale supporting these twin rights will be set forth in the final version of the ASIL/Law Group Report.

---

14 *See* Robert Kogod Goldman, *International Humanitarian Law and the Armed Conflicts in El Salvador and Nicaragua*, 2 Am. U.J. INT'L. & POL'Y 539, 547 (1987), at 576-77 (finding that human rights abuses by the FMLN rebels in El Salvador and the Contras in Nicaragua are not human rights violations under American Convention, but merely violations of that state's domestic laws).

In light of the identified gaps in existing law and related normative deficiencies, the authors of both studies will soon begin to collaborate with Mr. Deng on the preparation of a comprehensive Declaration on the Rights of Internally Displaced Persons that will be applicable to all such persons, regardless of the cause of their displacement, the country concerned, or the prevailing social, legal, political or military situation. Such a declaration will not only give visibility to the plight of the internally displaced, but could clarify the implications of existing laws supporting a legal presumption in favor of a right to humanitarian assistance and access. It could also provide normative guidance to state agents and non-governmental actors, as well as to those agencies and persons involved in designing, implementing, coordinating and delivering such assistance in the field.

Although the Secretary-General's Representative is the existing focal point on internally displaced persons within the United Nations, there is still no single organ or agency within the United Nations system with a clear mandate, or the resources and operational capability to assist and protect the internally displaced. The UNHCR, of course, has provided invaluable assistance by extending its mandate to the internally displaced. But it has done so only on an ad hoc basis and at the request of the Secretary-General or General Assembly. More recently it has adopted criteria which enables its more- far reaching involvement, but there are still many situations in which it does not become engaged. Similarly, the ICRC, where possible, has assisted and protected displaced persons during internal armed conflicts. And other agencies like UNICEF, World Food Program (WFP) and United Nations Development Program (UNDP) have made important contributions. But too many situations go unattended. Until such time as the United Nations creates a permanent mechanism responsible for the internally displaced,

or assigns responsibility to an existing agency, such as the UNHCR, what is needed is a comprehensive strategy within the United Nations to marshall the necessary financial and human resources and to assign responsibility to appropriate agencies to meet the needs of the internally displaced as such situations arise. It is absolutely critical that such efforts address both assistance and protection functions. Protection too often takes a back seat to relief assistance. Yet, for many internally displaced security is as overriding a concern as food. Moreover, protection, which generally entails defending the physical security of displaced persons, is frequently inseparable from assistance. If displaced persons are under attack, distribution of food and supplies will be hampered. Moreover, the absence of attention to protection is likely to lead to continuing problems in the delivery of assistance. In this connection, the delivery of humanitarian assistance, depends in large measure, on respecting and protecting the physical integrity of relief workers in the field. Harassment of and attacks on these persons have lead in the past to the cessation of humanitarian relief efforts, thereby leaving the internally displaced without protection or assistance. The international community needs to establish minimum rules, applicable to state and non-governmental actors alike, guaranteeing the physical safety of relief workers under all circumstances and in all situations.

The phenomenon of internal displacement is not only a matter of global, but of regional concern as well. It has been estimated that at the end of 1992 there were over 2.2 million internally displaced persons within our hemisphere, principally in the Andean Regions and Central America. This estimate is probably on the low side since it does not include tens of thousands of persons displaced by endemic violence in Haiti during the last several years.

The OAS, unfortunately, has done little to address the problems of the internally displaced, much less to contribute to meeting the needs of these persons within the region. Virtually, all initiatives on the subject have taken place outside of its institutional framework.

The first most concrete expression of hemispheric concern about the plight of the internally displaced occurred at the 1989 International Conference on Refugees in Central America (CIREFCA). The Conference adopted a definition of internally displaced persons which suggests that they should be understood to mean persons in a refugee-like situation within their own country. The definition they adopted states that displaced persons are persons who have been obliged to abandon their homes or usual economic activities because their lives, security or freedom have been endangered by generalized violence, massive violations of human rights, an ongoing conflict or other circumstances which have or are seriously disturbing the public order, but who have remained within their own countries. This formulation is, of course, patterned on the broad definition of a refugee contained in the 1984 Cartagena Declaration, rather than on the stricter definition of a refugee found in the 1951 Refugee Convention.

Apart from CIREFCA, which promoted important projects to reintegrate the displaced into their communities, the most innovative ongoing initiative in the hemisphere to focus attention on and deal with the problems of the internally displaced undoubtedly has come from the Inter-American Institute of Human Rights. In November 1992, the Institute's Program on Refugees, Repatriated and Displaced Persons and Human Rights convoked in San Jose, Costa Rica a meeting to discuss the possible formation of an ad hoc group to coordinate efforts regarding internally displaced persons in the Americas.

Representatives of the following organizations attended the meeting: UNHCR, UNDP, ICRC, UNICEF, WFP, International Organization on Migration and the InterAmerican Commission on Human Rights. Several independent experts and Ngo representatives also attended. The participants reached a consensus on the desirability and importance of creating such a group and on the valuable contribution that each international agency represented could bring to the group within the framework of their respective experiences and mandates. Those attending agreed that the group would be called the Permanent Consultation on Internal Displacement in the Americas and that the Inter-American Institute would act for the foreseeable future as the group's Technical Secretariat.

In April of 1993, the Institute convened the first working meeting of the consultation. The group's members determined, inter alia, that: staff members of United Nations and InterAmerican agencies will participate in the Consultation in their capacity as individual experts, with the backing of their organizations; the Consultation will be an informal forum that does not seek to establish a new bureaucratic structure; and the group's work will be totally humanitarian, apolitical and confidential and will neither replace nor in any way be detrimental to:

- Work being done by the different agencies under the terms of their mandates.
- The consultations and work that the Secretary General of the United Nations and his representative are carrying out in the field of internally-displaced persons or to;
- The institution of asylum.

It was also agreed that the group should seek and maintain close relations with the Secretary General's Representative on these issues, and that information should be made available to

the Representative, if he so requests. The group also determined that it would pursue the following objectives:

- To serve as a clearinghouse for material on internally displaced persons in the continent.
- To facilitate the exchange of experiences among regions.
- To perform situation assessments of specific cases of internal displacement from the standpoint of the rights and basic needs of the people involved.
- To prepare recommendations that could point the way toward possible solutions.
- To provide technical advisory assistance to organizations already working with displaced populations.
- To offer specialized forums or meetings on the subject from a multisectoral or interdisciplinary viewpoint, at the regional, subregional or local levels.
- To promote early warning systems for displaced populations.
- To provide a setting for informal coordination among participants, where they can agree with one another on carrying out specific actions on behalf of displaced persons in Latin America.
- To promote respect for the human rights of displaced populations through education, dissemination, information and training, and
- To work flexibly, in order to remain responsive and dynamic in making decisions when faced with new or unexpected situations.

For purposes of its work, the group adopted the following definition of internally displaced persons: "Displaced persons are all those who have been obliged to move within national territory, abandoning their place of residence or habitual economic activities because their lives, physical safety or freedom

have been harmed or are under threat due to the presence of any of the following situations of human origin: internal armed conflict, internal disturbances or tensions, widespread violence, massive violations of human rights or other circumstances deriving from these situations that may disturb or drastically disturb public order."

Despite its short existence, the group has already had some notable achievements. After considerable debate and drafting, it has produced a draft body of legal principles applicable to the protection of internally displaced persons. These draft principles, which are drawn from human rights and humanitarian law, set forth a core of fundamental guarantees that should be accorded, as a minimum, to all internally displaced persons in all situations and under all circumstances. To my knowledge, the Permanent Consultation is the first group to have elaborated such a document devoted exclusively to the protection needs of the internally displaced.

I anticipate that this document will be most helpful to Mr. Deng in connection with the preparation of a declaration on the rights of the internally displaced. In addition, the Consultation, at the invitation of the government of Colombia, carried out an on-site mission there and has prepared a report in which it makes specific recommendations to the government for improving the situation of internally displaced persons. Mr. Deng has suggested to the Colombian government that it implement these recommendations.

Given its success, the Permanent Consultation could both stimulate and provide a model for similar initiatives in other regions of the world, particularly Africa and Asia.

The Consultation and the Secretary General's Representative should also forge stronger links with each other. Indeed, I

strongly recommend that Mr. Deng in effect "deputize" the Consultation to assist him in carrying out his mandate by, for example, undertaking for or jointly with him on site missions, preparing reports and identifying protection and assistance needs in specific situations. Such a collaborative arrangement would neither usurp, nor impair his mandate, but instead, would avoid duplication of efforts and dissipation of extremely scarce resources allocated for this particular humanitarian crisis.

While international and regional responses are needed to deal with internal displacement, they do not obviate the primary responsibility of states facing such problems from taking effective action. The governments of states, where practicable and possible, should prevent or remediate the conditions which bring about internal displacement and, if such situations do occur, they must endeavor to meet the protection and assistance needs of their displaced citizens. If a government is unable to do so, it should immediately request the international community to assume that responsibility.

It is worth noting that large scale internal displacement, except in the case of man made or natural disasters, almost certainly would never occur as official policy under a genuine functioning peacetime democracy. Such displacement, therefore, should be viewed as a barometer of something gone terribly wrong within a country. In fact, incidents of internal displacement in democratic societies are largely a byproduct of armed conflict or some serious breakdown of public order or democratic institutions. In the case of non-democratic regimes, official policy may result in the internal displacement of large segments of the population. Internal displacement is also associated with a more generalized pattern of other serious human rights and, where applicable, humanitarian law violations.

Arguably, a government which is responsible for or condones large-scale internal displacement of its own citizens (except for legitimate reasons related to armed hostilities,) may be seen as violating its obligations under the United Nations Charter. Specifically, all United Nations member states –which includes all states of this hemisphere– are obliged under Articles 55 and 56 of the Charter to "promote universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all..." These clauses mark the foundation of the international law of human rights, and their obligatory character has been authoritatively declared by the World Court[15].

While these articles do not specify or define "human rights and fundamental freedoms," the Universal Declaration of Human Rights is today widely recognized as an authoritative interpretation and declaratory of a United Nations member state's obligations under the Charter. Professor Thomas Buergenthal writes in this regard: "United Nations practice... indicates agreement that governmental policies instituting or tolerating large scale denials of basic human rights violate the United Nations Charter because such measures are incompatible with the obligations to 'promote' human rights..."[16].

Insofar as official policies are designed to cause or condone internal displacement, such policies are incompatible with articles 55 and 56, as interpreted by the Universal Declaration.

---

15 *See Barcelona Traction, Light & Power Co., Ltd.*, (New Application) (Belg. v. Spain), 1970 I.C.J. 4 (Judgment of Feb. 5) (referring to the "basic rights of the human person"); Legal consequences for the States of the Continued presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276, 1971 I.C.J. 16, 57 (Advisory Opinion of June 21) (stating, in an advisory opinion of the Court, that the "denial [by South Africa] of fundamental human rights is a flagrant violation of the purposes and principles of the Charter").

16 *See* T. Buergenthal, R. Norris & D. Shelton, *PROTECTING HUMAN RIGHTS IN THE AMERICAS*, 29 (2d.ed. 1986).

If the state is also a party to one or more of the principal universal or regional human rights treaties, such as the Covenant on Civil and Political Rights (Covenant) or the American Convention on Human Rights (American Convention), then that state has also assumed a solemn duty toward other state parties and to its own citizens to respect and ensure the rights guaranteed in these instruments. For example, the duty "to respect" rights under Article 1(1) of the American Conventions is simply fulfilled by the state's not violating any of the enumerated rights. The obligation "to ensure the free and full enjoyment" of these rights under Article 1(1) is substantially broader.

The Inter-American Court of Human Rights (Court) stated in its opinion in the Velazquez-Rodriguez case that this obligation "implies the duty of the State Parties to organize the governmental apparatus, and, in general, all the structures, through which public power is exercised, so that they are capable of judicially ensuring the free and full enjoyment of human rights"[17]. The Court also stated that whenever a state organ, agent or public entity violates a right protected by the Convention, the state is internationally responsible not only for the violation of the infringed right, but for a violation of its duty under Article 1(1) to respect and ensure that right[18]. The Court found that by virtue of its dual obligations under Article 1(1) a state must *"prevent*, investigate and punish any violation of guaranteed rights"[19].

Accordingly, the government of a state party to the American Convention which, as a matter of policy and without valid

---

17 *See Velasquez Rodriguez* case, Inter-Am. C.H.R., OAS/Ser.L./V./III.19, doc. 13 (1988), reprinted in 28 I.L.M. 291, 324 (1989).

18 *Id.* at 325.

19 *Id.* at 324.

cause, deliberately brings about the internal displacement of its citizens or which, if unable to meet the needs of its displaced citizens, refuses international assistance, would violate many convention based rights similar to those enshrined in the Universal Declaration, as well as its basic obligations under Article 1(1). Analogous reasoning should also apply to finding comparable violations of rights and obligations under the Covenant.

Apart from observing their international legal obligations in good faith, I would recommend that all OAS member states take the following actions:

1) If they have not done so, to ratify and implement internally the principal human rights, humanitarian law and refugee instruments. In particular, the United States of America should ratify the American Convention on Human Rights and the two 1977 Additional Protocols to the Geneva Conventions;

2) To support and lobby for within the United Nations the extension of Francis Deng's mandate as the Secretary General's Special Representative on Internally Displaced Persons. His mandate expires in 1995;

3) To place the issue of the internally displaced on the agenda of the political organs of the OAS for study and action;

4) To consider the creation of an early warning mechanism within the OAS to identify potential or emerging situations of displacement within the Americas. Ideally the Inter-American Commission on Human Rights should undertake this responsibility;

5) To support and, where appropriate, provide financial resources to the Permanent Consultation on Internally Displaced in the Americas; and

6) On the national level, to seek out, prosecute and punish both state agents and non-governmental actors who unlawfully cause displacement or violate the rights of those who are internally displaced.

The foregoing discussion indicates that there is an urgent need to continue improving existing efforts to protect the human rights of the internally displaced, and to clarify existing and to develop new legal standards tailored to their particular needs. Various Ngos have been spearheading such efforts on the international level. But, since law reform is, at best, a slow, incremental process, the Ngo community in the Americas as a whole, must begin pursuing shorter term strategies aimed at ameliorating the conditions and dangers currently faced by the displaced.

Ngos are in a unique position to gather and publicize information concerning the plight of and abuses inflicted on the displaced, to bring pressures to bear on offending parties and to creatively utilize existing human rights organs to clarify and enlarge the rights of these persons. This will require many prominent Ngos to broaden their respective mandates to include scrutiny of non-governmental actors and to treat internal displacement as a discrete kind of human rights issue.

Ngos can also help shape the development of new laws and sensitize decision makers to the grim reality of displacement by innovative use of petition procedures before international and regional inter-governmental bodies. For instance, in the case of countries with official policies that sanction or condone large-scale internal displacement, Ngos can file 1503 petitions with the United Nations Secretary General denouncing such policies as evincing a pattern of gross human rights violations. Such petitions provide an opportunity to focus on the root causes and pathology

of internal displacement in particular situations. Such petitions could also complement the efforts of those Ngos that presently are working to keep the question of internal displacement on the agenda of the United Nations Commission on Human Rights.

To date, Ngos have not adequately exploited the enforcement machinery for the protection of human rights within the Inter-American system. The Inter-American Commission on Human Rights (Commission) has itself addressed internal displacement in published reports on Nicaragua and Guatemala and alluded to the overall question in several annual reports. As previously explained, unjustified governmental policies that cause or condone internal displacement, whether during peacetime or internal hostilities, are appropriate subject matter of complaints before the Commission.

In those situations where the internally displaced appear to be at imminent risk at the hands of government agents, Ngos should request the Commission to secure immediately from the Inter-American Court such provisional measures that are necessary to restrain governmental action and protect the displaced. Ngos should also consult with the Commission in devising streamlined emergency procedures applicable to the internally displaced modeled on those regularly used in situations of presumed disappearances. In addition to filing contentious cases with the Commission for ultimate decision by the Court, Ngos could work with the Commission and friendly OAS member states to seek advisory opinions from the Court posing general questions about the rights of the internally displaced and corresponding duties of states under the American Convention and other relevant treaties.

Such suggested steps could result in better protection for the internally displaced under existing law, while complementary

efforts are undertaken to expand over time the mandates of humanitarian organizations and to progressively develop new legal standards to provide better access, relief and protection to the internally displaced.

Ir a Contenido

The evolution of internally displaced persons in the Americas, specific protection needs and the importance of an interagency framework

Roberta Cohen

Internal displacement has become a problem of global dimension. Although no definitive statistics exist, the numbers have risen to about 30 million persons. Approximately 16 million internally displaced persons are reported in Africa, 6 to 7 million in Asia, more than 5 million in Europe, and 2 to 3 million in the Americas. UNHCR estimates that out of a world population of 5.5 billion, roughly 1 in every 130 people is being forced into flight and has become either externally or internally displaced.

The major reason for the high number of internally displaced persons is that conflicts within state borders have become more prevalent in the post Cold War era than conflicts between states. Another factor is increased international preoccupation with preventing refugee flows. The growing reluctance on the part of states to admit large numbers of refugees or to finance their stay in third countries is forcing greater numbers of persons to remain displaced within their own borders where they are in need of international assistance and protection.

There are marked differences between dealing with internally displaced persons and dealing with refugees. Unlike refugees,

the internally displaced often fall within a vacuum of responsibility within their own countries because of a rift between the affected population and the government or an opposing force. There is no clear international responsibility for assisting and protecting the internally displaced whereas for refugees, the UNHCR exercises that responsibility. Nor does there exist a specific legal instrument for the protection of the internally displaced. Persuading governments to assume responsibility for those within their jurisdiction and to invite international involvement when they are unable to protect and assist their citizens is the essence of the challenge of dealing with the internally displaced.

Protection of internally displaced persons also differs from the protection of refugees. Internally displaced persons are often caught up in internal conflict situations, and protection may mean evacuating them form dangerous situations, defending them from violence, preventing their forcible relocation, creating safe havens, and helping them to return safely to their homes or to another safe place within their country of origin. In short, protection often involves undertaking steps to defend the physical security of the persons concerned. Such protection requires special training in negotiating and mediating skills and in the practical protection techniques in which organizations like the International Committee of the Red Cross (ICRC) have expertise and experience. Most humanitarian agencies do not have protection as part of their mandates, and those which do have a protection mandate do not have experience in providing protection in conflict situations. For the moment protection is one of the most serious gaps in the international community's approach to internal displacement.

Because no one international agency is charged with providing assistance and protection too the internally displaced, an ad hoc system of collaborative relations has developed. In some instances

it has worked well, and UNHCR in particular has played a significant role over the past few years in enlarging its involvement with internally displaced populations. Similarly, UNICEF, the World Food Programme (WFP), the United Nations Development Programme (UNDP), the International Organization of Migration (IOM), the International Committee of the Red Cross (ICRC) and non-governmental organizations (NGOs) have increased their involvement with the internally displaced. In addition, an Inter-Agency Task Force on Internally Displaced persons has been created, chaired by the Department of Humanitarian Affairs (DHA).

But this ad hoc system has many shortcomings. Sometimes international involvement is limited and does not reach substantial numbers of internally displaced persons. Sometimes there are inordinate delays and little coordination in the field; sometimes needs for food, medicine and shelter receive attention whereas equally compelling protection concerns are neglected.

As a minimum, a central point needs to be created within the U.N. system to review situations of internal displacement, rapidly assign responsibility to one or more agencies when serious situations arise, and decide which agencies and mechanisms should be called upon to address both assistance and protection concerns. In December 1994, a decision was taken by the UN's Inter-Agency Standing Committee to designate the Emergency Relief Coordinator as the reference point to receive requests for assistance and protection in actual or developing situations of internal displacement that need a coordinated response. This could prove an important first step toward the creating of a more coherent system for dealing with internally displace persons.

In addition to this central point, the only mechanism within the U.N. system specifically mandated to focus on the protection

and assistance needs of the internally displaced is the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons. Appointed in 1992 at the request of the Commission on Human Rights, the Representative, Dr. M. Deng, has been authorized to undertake fact-finding missions to countries with internally displaced populations, undertake dialogues with governments, coordinate with humanitarian agencies, and cooperate with regional bodies, human rights bodies and NGOs with a view toward better protection and assistance for internally displaced populations.

Since his appointment, the Representative has paid visits to nine countries, including El Salvador and Colombia in the Americas. As a result of these visits, he has made detailed recommendations to governments and to international organizations for improving the conditions of internally displaced persons. Often his visits trigger initiatives and programs on behalf of the internally displaced by governments, local communities, NGOS and inter-governmental organization. He also is in process of compiling international legal norms applicable to the internally displaced and analyzing institutional arrangements for the protection and assistance of the internally displaced.

The Representative, however, is but a single individual with limited human and material resources and no operational capacity. He can play an important catalytic role in encouraging governments to adopt policies and programmes that solutions for internally displaced persons and in making suggestions to humanitarian agencies about better addressing specific protection and assistance problems. But additional human and material resources are needed to enable him to play a more effective role.

Specifically, the Representative should be enabled to undertake more than one or two on-site visits a year to countries

with problems of internal displacement. There are at least 40 countries with serious problems of internal displacement The Representative should also be enabled to undertake follow-up visits so as to ensure that improvements are made in the situation.

An information center also needs to be created to collect data on a systematic basis on cases of internal displacement. At present, there is no central point within the U.N. system that brings together information on the needs of internally displaced persons. As a result, situations can be overlooked or forgotten. Non-governmental groups and research institutes should be enlisted to help with the gathering of information and with the development of methodologies for the collection of accurate statistics.

The Representative should have operational presence in the field. This could be accomplished by the deployment o monitors in areas where there are substantial numbers of internally displaced persons. In collaboration with governments, humanitarian agencies and NGOs, monitors can help address protection problems in the field. Monitors can collect information, ascertain protection needs, contact local authorities, and alert the Representative and inter-governmental organizations to problems that require international attention. They also can advise on what conditions are sufficiently safe to warrant return home and assist with the actual returns of internally displaced persons.

Closer ties need to be forged between human rights and humanitarian agencies to ensure that protection and human rights criteria are taken into account in the planning and execution of initiatives for internally displaced persons. Of the humanitarian agencies, UNHCR has been in the forefront of developing closer ties with human rights bodies, in particular the UN Commission

on Human Rights and the UN Centre for Human Rights. Other organizations have been reticent because of fear that closer involvement could compromise their neutral humanitarian role. But humanitarian assistance must go beyond the delivery of food and relief supplies to embrace protection concerns and the human rights issues at the root of displacement. More information sharing is needed between human rights and humanitarian agencies and joint strategies need to be developed for addressing both the assistance and protection needs internally displaced populations. Emphasis has been given at this meeting to the need for better integration of human rights, humanitarian and refugee law so that international standards and principles can be developed applicable to the internally displaced. A closer working relationship also is needed between human rights and humanitarian organizations so that both the assistance and protection concerns of internally displaced persons can be addressed.

The Representative of the Secretary-General has asked me to extend to this Colloquium his warmest greetings and to express his great respect for the significant regional initiatives being undertaken in the Americas on Behalf of the internally displaced. Assisting and protecting displaced persons requires a comprehensive approach that brings together local, regional and international bodies, both governmental and non-governmental, within and outside the United Nations system. Regional efforts can play a powerful role within this comprehensive approach in encouraging solutions to the problem of internal displacement in particular groups of countries.

Within the Americas, the CIREFCA process, the Cartagena Declaration, the Permanent Consultation on Internal Displacement are all significant contributions to addressing the challenge of internal displacement. The Permanent Consultation,

founded at the initiative of the Inter-American Institute, is the first regional body established to address the protection and assistance needs of internally displaced persons. the Interamerican Institute deserves a great deal of credit for this creative and unique initiative. No comparable regional approach has been developed in other parts of the world although there are far more internally displaced persons outside of the Americas. The Representative of the Secretary-General, in his reports to the UN Commission on Human Rights and General Assembly has cited the Permanent Consultation as a possible model for other regions of the world. He has also cited the findings of the Permanent Consultation in his reports. It is our hope that the work of the Permanent Consultation will expand and flourish within this hemisphere.

It is important that cooperation be strengthened between the Representative of the Secretary-General and the Permanent Consultation in the following areas:

- information collection about internally displaced populations;

- drafting of international legal standards and principles to address the needs of the internally displaced;

- developing strategies for addressing the protection and assistance needs of internally displaced persons, in particular with regard to physical security concerns, problems of land rights, of documentation, and the receipt of humanitarian assistance;

- interceding with governments to implement the recommendations made by the Representative and to assume responsibility for the needs of uprooted and often forgotten populations within their jurisdictions; and

- encouraging relief and development agencies to play a more expanded role in the hemisphere with internally displaced populations.

Finally, I would draw attention to the mandate of the Representative of the Secretary-General which comes up for review at the 1995 session of the UN Commission on Human Rights, I would hope that governments of the Americas who sit on the Commission will state their support for this mandate and press for extension of the only mechanisms within the UN system specifically charged with focusing on the critical problems of internally displaced persons.

Thank you.

Ir a Contenido

Desplazados internos: Evolución de esta problemática en América Latina, problemas de protección inherentes a este grupo y necesidad de enfocarlos dentro del contexto de un marco interagencial

Monika Rug Ríos

Yo quisiera hacer una lectura de la magnífica presentación que hizo el Prof. Goldman sobre el problema de los desplazados internos desde la perspectiva del gobierno colombiano.

En primer lugar, quisiera llamar la atención sobre una política de la actual administración, en materia de derechos humanos, que está enmarcada dentro de una perspectiva más abierta, transparente y de reconocimiento de las enormes dificultades internas que vivimos. Nosotros tenemos unos índices altísimos de violación de derechos humanos y por supuesto, dentro de esta nueva política, el tema del desplazamiento interno tiene una importancia fundamental.

En ese sentido, yo quisiera exponer a ustedes las causas del desplazamiento interno en Colombia, originadas por la violencia. Nosotros tenemos varios tipos de violencia que generan ese desplazamiento.

En primer lugar, existe una violencia generada por conflictos de tenencia de tierras, por la modernización agrícola y su

impacto en la población rural y por la aceleración del proceso de fragmentación de la economía campesina.

En segundo lugar, tenemos una violencia generada por la guerra de guerrillas, por los enfrentamientos entre las fuerzas militares y los grupos alzados en armas. También una violencia generada por los narco cultivos y el producto del narcotráfico, así como por las actividades de diversos grupos paramilitares y de justicia privada que operan en los campos de Colombia.

En tercer lugar, otra forma de violencia que está asociada con el fenómeno del desplazamiento y es la exclusión territorial de aquellos pobladores que se oponen a unos proyectos determinados de desarrollo económico, social, o político, que en algún momento dado pueden ser vistos como enemigos de tales proyectos, que son de carácter excluyente.

Con base en las recomendaciones, sugerencias y diagnósticos que le han formulado al gobierno colombiano diversos actores –como son: la consulta permanente sobre desplazamiento interno en las Américas, el representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los desplazados internos, Sr. Francis Deng, quien nos visitó a mediados de este año, y diversos expertos que se reunieron este año en Bogotá en un seminario sobre desplazamiento interno y también con base en un estudio que elaboró el Grupo de Movilidad Social de la Iglesia Católica colombiana–, el Presidente Samper quiso introducir la temática del desplazamiento interno en el plan nacional de desarrollo de su administración previsto para los cuatro años de su mandato. De esta manera, en primer lugar, se estarían garantizando recursos para los diversos programas sobre desplazados y en segundo lugar, esta materia se convertiría en una política oficial de gobierno, de manera que todos los colombianos pudieran exigir al gobierno realizaciones en este campo.

En ese plan de desarrollo se incluyó el diseño de un programa nacional de protección y asistencia integral, que tiene su complejidad en la población afectada, superando la descordinación y la dispersión interinstitucional y de recursos. Para nadie es un secreto que los Estados son caóticos, malos administradores y por supuesto que tienen diversas ópticas que en un momento dado pueden entorpecer cualquier desarrollo de una política. Entonces, en ese sentido, se quiere avanzar en ese campo logrando una unidad de criterios de gobierno sobre el tema.

Estos programas tienen como criterios: la participación de la comunidad, el tratamiento decentralizado, la perspectiva de género y de generación, y la coordinación del trabajo de planeación y ejecución entre el Estado, las ONGs y los organismos internacionales.

Yo quisiera hacer una anotación al margen sobre una experiencia que viene desarrollando Colombia en materia de derechos humanos y es una Comisión Nacional de Derechos Humanos que se conformó este año, en la cual participan no solamente agencias del gobierno, sino también de los órganos de control del Estado, tales como la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, y también las principales ONGs de derechos humanos, un grupo desmovilizado de la guerrilla, la corriente de renovación socialista, con la Iglesia Católica, la Cruz Roja colombiana, y el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Esta experiencia ha mostrado que el trabajo con ONGs es posible, que se están estableciendo unos espacios de trabajo conjunto, de creación de confianza para el tratamiento de temas como el de derechos humanos, que son absolutamente sensibles y que requieren de la participación de toda la comunidad.

En aquellos casos en donde el retorno de la población desplazada sea imposible, el gobierno ha previsto, en primer lugar, el diseño de alternativas de reubicación y reinserción social y laboral en otras zonas agrarias o urbanas. Esos programas atenderán las necesidades de emergencia de los desplazados recientes y la promoción y financiación de proyectos productivos de generación de empleo y atención de necesidades básicas de las personas y grupos de población afectados por el fenómeno, con cargo a fondos sociales.

En segundo lugar, el gobierno ha anunciado su propósito de reglamentar las normas legales, que conviertan a la población campesina desplazada por la violencia en beneficiaria del sistema de reforma agraria mediante la aplicación de instrumentos como el crédito y el subsidio, entre otros.

Con estas medidas el gobierno quiere darles herramientas para que vuelvan a ser seres productivos, que se puedan insertar nuevamente en la comunidad, generando ingresos y por supuesto, que no requieran esa asistencia que, en algunos casos, puede resultar insuficiente, de todos modos.

En tercer lugar, el gobierno intenta identificar los procesos y dinámicas de violencia que están generando el desplazamiento de personas en los distintos contextos regionales y locales, y busca desmantelar tales procesos. El gobierno se ha propuesto desarrollar, cuando la seguridad de los interesados no se ponga en riesgo, programas de retorno voluntario a sus lugares de origen.

Estas son medidas específicas sobre el tema de los desplazados, que se están tomado, pero quizás los más importante en este momento es el compromiso del gobierno colombiano en la búsqueda de la paz y la humanización del conflicto, en tanto este

persista. Todos los colombianos hemos puesto nuestros anhelos y tenemos la mejor disposición para que la paz se convierta en una realidad y de esta manera, se estaría atacando una de las principales causas del desplazamiento interno en Colombia, que es la violencia que se genera en estos conflictos con los grupos alzados en armas y todo lo que esto origina.

En ese sentido, el Presidente Samper, en su primer día de gobierno, nombró un Alto Comisionado para la Paz, que es el Dr. Carlos Olmes Trujillo, quien a mediados del mes pasado presentó al Presidente y al país en general, el primer informe sobre el estado de la paz. Este informe hace un recuento de los esfuerzos que se están haciendo, tratando de preparar el terreno para lo que pudiera ser una negociación con los grupos alzados en armas. Por supuesto, en este momento, es apresurado decir qué resultado va a tener; como les dije, esta es una etapa preparatoria, pero el informe ha sido muy bien recibido por todos los sectores nacionales, incluyendo, particularmente, a los grupos alzados en armas que se han manifestado.

Otra medida para la humanización del conflicto ha sido la presentación al Congreso de la República de la aprobación del Protocolo II, que, consideramos, es un instrumento fundamental para el manejo de los desplazados, en tanto prohíbe tales desplazamientos forzosos. El trámite de este proyecto ha sido bastante complicado. En un principio la plenaria del Senado le introdujo unos comentarios que fueron oídos con más reservas. Ayer, la Cámara de Representantes, con un criterio distinto, lo aprobó sin reservas y este proyecto pasa ahora a una Comisión de Conciliación que, esperamos, le dé la razón al gobierno y nos permita contar con un instrumento bastante válido y contundente para el tratamiento de este problema y en general para la humanización del conflicto.

La aprobación de estos proyectos de ley y otros que están en curso ha mostrado que la sociedad colombiana está todavía muy polarizada. Hablar de derechos humanos, de derecho internacional humanitario y por supuesto del tema de desplazados, genera toda clase de fricciones. Yo creo que la comunidad internacional le puede ayudar mucho al gobierno y al país en general a desmitificar estos temas, a quitarles cualquier ideología que puedan tener o que pueda ser percibida. Yo creo que eso sería una labor fundamental de apoyo a los esfuerzos que está haciendo el gobierno.

Esa sensibilización, por supuesto, tiene que llegar también a las autoridades regionales y a los funcionarios de nivel intermedio, dentro de los lineamientos que ha trazado el gobierno nacional. Muchas veces las políticas que se hacen desde las capitales se demoran mucho en llegar a todos los rincones del país.

Cualquier solución, en todo caso, tiene que apuntar a la reconstrucción de la comunidad y al fortalecimiento de la sociedad civil.

Quisiera referirme también a algunos aspectos que trató el Prof. Goldman sobre la responsabilidad internacional en el manejo de este tema. Si bien es cierto que la responsabilidad frente al desplazamiento forzado de personas corresponde a los Estados, la protección internacional de estas personas, víctimas de la violencia interna, es complementaria.

Esa protección internacional requiere de los más expresos procedimientos específicos. Actualmente los instrumentos, mecanismos y organismos internacionales protegen a los desplazados de manera indirecta. La comunidad internacional tiene más capacidad que los propios Estados en algunas circunstancias. De

ahí que se hace necesario un mayor apoyo a los procesos organizativos y productivos de los desplazados.

En el marco de las Naciones Unidas, la utilización de estructuras institucionales y los recursos existentes pueden servir para este propósito, como un primer paso, pero se debe profundizar más, tal como lo ha comentado el Prof. Goldman.

El sistema interamericano de protección de los derechos humanos, a su vez, podría avanzar también mucho más en esta dirección.

Por último, aunque la protección internacional de los desplazados es subsidiaria, porque los Estados deben asumirla de manera efectiva, tal como lo ha hecho el gobierno colombiano, la comunidad internacional puede y debe hacer un magnífico aporte en este campo.

Yo quería compartir con ustedes un poco las experiencias que hemos tenido en este terreno. Desde el gobierno anterior se ha tratado de meterle el diente (para usar una expresión coloquial), pero ha sido muy difícil y hemos tropezado muchas veces y hemos cometido muchos errores, pero gracias al apoyo y al acompañamiento que nos han dado a nivel internacional, estamos tratando de salir de esta problemática y hacerlo de la mejor manera posible.

Muchas gracias.

Ir a Contenido

Desplazados internos: Evolución de esta problemática en América Latina, problemas de protección inherentes a este grupo y necesidad de enfocarlos dentro del contexto de un marco interagencial

Edmundo Castillo Salazar

Al ser ésta la primera ocasión que, en representación del Gobierno de Nicaragua, me corresponde hacer uso de la palabra, quisiera hacer extensivo el agradecimiento de mi gobierno al Gobierno de Costa Rica y a las distinguidas organizaciones que coadyuvaron con la organización de este evento, así como enviar un caluroso saludo a las distinguidas delegaciones gubernamentales e invitados especiales que están presentes el día de hoy.

Haciendo referencia a la ponencia del Dr. Goldman, me ha llamado la atención la observación que ha hecho de que, en el tratamiento de las poblaciones desplazadas internas, no existen instrumentos jurídicos internacionales, ya sea de carácter universal o de carácter regional, que "receten" dicho problema.

En tal sentido vale la pena mencionar que tanto CIREFCA como la Declaración de Cartagena o Coloquio de Cartagena no dejan de constituir simples declaraciones políticas, simples exhortativas, incitaciones, no vinculantes jurídicamente. Es decir, han probado ser importantes documentos para el avance

progresivo del derecho internacional de los refugiados; sin embargo, no han podido traducirse en un documento normativo vinculante jurídicamente. En este sentido, pareciera haber una cierta resistencia de los Estados para convertir en normas jurídicas las respuestas discrecionales a estas nuevas situaciones del derecho internacional de los refugiados. Hubiera sido interesante estar celebrando este décimo aniversario de Cartagena con la adopción, como instrumento jurídico regional, de un documento que permita un tratamiento más adecuado del problema.

Por otra parte, ha señalado el Dr. Goldman que igualmente no existen mandatos permanentes de los organismos internacionales especializados. Es decir, los mandatos que han sido conferidos no han tenido carácter permanente, sino que han sido mandatos circunstanciales con sencillas reducciones en espacio temporal. Afortunadamente, los organismos internacionales han podido demostrar su gran voluntad de cooperar con los Estados que enfrentan estos problemas y han sabido actuar más allá del mandato específico conferido.

Indudablemente, estas insuficiencias plantean dificultades para un análisis exegético del problema, dadas las soluciones casuísticas que se han venido presentando. Resulta necesario, mediante un procedimiento inductivo, extraer entonces algunos principios generales orientadores de la materia, que puedan ir configurando un régimen jurídico aplicable en un futuro inmediato.

En el caso específico de Nicaragua, es de todos conocido que la década de los 80 fue una década de confrontación en Nicaragua, de guerra fraticida que no significó simplemente una guerra civil, sino que fue casi el triunfo de la tendencia disociadora centrífuga, que ha sido parte lamentablemente de nuestra historia nacional.

En tal sentido, estos cuatro años han sido de esfuerzos gubernamentales, no solamente para fortalecer y modernizar el Esta-

do, sino también para rehacer el cuerpo social. Estamos prácticamente en un período fundacional en donde estamos fortaleciendo esos vínculos, esos factores de cohesión que se redujeron a su mínima expresión durante la década de los 80.

Nicaragua exhibe un problema cuantitativamente importante en cuanto a poblaciones desplazadas internas. La legislación existente es totalmente inadecuada, es obsoleta; el tratamiento en consecuencia es disperso, otorgado por diferentes instituciones, las cuales brindan tratamientos, unos asistenciales, otros tutelares y por ende la solución no ha sido integral, la solución no ha sido permanente. Exhibimos, al igual que exhibe el orden internacional, tremendas insuficiencias normativas.

Esta falta de legislación no se origina en una falta de voluntad política por parte del Gobierno de Nicaragua, ni en una falta de sensibilidad humanitaria. Debemos tener presente que el gobierno ha enfrentado tremendos problemas de gobernabilidad originados precisamente en esta década de confrontación que nosotros tuvimos que vivir.

Existe un anteproyecto de ley que está actualmente redactándose para darle un tratamiento integral permanente, visionario y moderno al problema de los desplazados, dentro del tratamiento general del problema de los refugiados. Sin embargo, este anteproyecto de ley, que está a duras penas gestándose, exige respuestas previas a una serie de interrogantes que considero podrían ser presentadas a la consideración de estas distinguidas autoridades que ahora nos iluminan.

En primer lugar, en lo que respecta a las dificultades de orden conceptual que nosotros visualizamos, me refiero concretamente a las causales que tanto CIREFCA como la consulta permanente sobre desplazamientos internos han identificado para justificar un tratamiento de protección a las poblaciones despla-

zadas. En términos generales se ha hablado de conflictos armados internos, se ha hablado de disturbios o tensiones internas, se ha hablado de violencia generalizada y de violaciones masivas de derechos humanos, como las hipótesis fácticas que justificarían una protección internacional de carácter subsidiaria a estas poblaciones.

Teniendo a la vista este listado de causales, vale la pena reflexionar y preguntarse: ¿son estas causales taxativas, o simplemente enunciativas? Si fuesen taxativas, ¿son comprensivas de todos los supuestos fácticos que determinan o causan el desplazamiento interno de poblaciones? Suponiendo que una determinada circunstancia no respondiera en ninguna de estas hipótesis, ¿en qué situación estarían los repatriados que no han podido ser reintegrados productivamente a la sociedad?, como es el caso de Nicaragua.

Nicaragua exhibe, no tanto problemas de violaciones masivas de derechos humanos, de violencia generalizada o de conflictos armados internos, sino tremendas limitaciones para reinsertar productivamente a esa población repatriada; y si nos vamos a una aplicación literal de estas causales, queda claro que no habría un fundamento para dispensar tratamiento a esta población.

De igual forma, vale la pena preguntarse si no vale la pena incorporar como otra causal la situación de pobreza extrema derivada de una situación especial de posguerra, como la que vive Nicaragua. Este es un concepto acuñado en el Protocolo II de 1977, adicional a los convenios de Ginebra de 1949 y está claro que no hay un desarrollo conceptual de lo que debe entenderse específicamente. ¿Cuál es su contenido?, ¿cuál es su alcance? Es evidente la vinculación directa que existe entre el término "situación especial de posguerra" y la situación que ahora nos ocupa.

Dentro de esta labor de exégesis de estas causales identificadas, creo que ameritaría darle también un tratamiento especial a las poblaciones indígenas. Las poblaciones indígenas son un sector que requiere un tratamiento aún más especializado dentro de ese sector desprotegido que constituyen las poblaciones internas desplazadas. Tengamos presente que estas poblaciones indígenas conforman una subcultura, una subnación dentro del Estado en el cual se ubican, y su desplazamiento crea vulnerabilidades aún más difíciles de superar que las que podría enfrentar el campesino, llamémoslo así, ordinario, el campesino de la propia cultura nacional.

En lo que respecta a dificultades de orden práctico me permito señalar lo siguiente: en una situación de extrema pobreza, particularmente en el contexto de una situación especial de posguerra, ¿cómo distinguir entre la población que se desplaza por razones de seguridad y la que se desplaza por razones económicas? ¿No es el hambre extrema una forma de violencia más cruel y degradante que la simple afectación del orden público ?

Con esta reflexión no pretendo extender indebidamente el concepto de población desplazada interna, de manera que se comprenda al migrante económico. Pero indudablemente en una situación especial de posguerra, caracterizada por un Estado con marcadas limitaciones para gobernar, para responder a las necesidades de la población, se hace necesario un tratamiento especial, excepcional.

De igual forma, cabe preguntarse si cuando se habla de violaciones masivas de derechos humanos, se parte del esquema clásico de la violación por el Estado de los derechos civiles y políticos, o si en alguna forma se incluye la incapacidad del gobierno para materializar los derechos humanos, económicos y sociales, particularmente si esta incapacidad se origina en los

problemas de gobernabilidad derivados de una situación especial de posguerra.

En lo que respecta a dificultades de orden jurídico que como neófito he podido identificar, vale la pena preguntar, en vista de las consideraciones precedentes, si no es imperativa una revisión conceptual de los fundamentos de la protección internacional, es decir, si la circunstancia de encontrarse el ser humano desprotegido, dentro de su territorio nacional, debe continuar siendo el elemento esencial para dispensar este amparo, o si será en un futuro inmediato una simple circunstancia geográfica relevante jurídicamente, mas no decisiva.

Finalmente, para no abusar de la audiencia, todo este desarrollo normativo e institucional, y particularmente la revisión conceptual, tendrán que hacerse para identificar el tratamiento adecuado de este problema, de grandes dimensiones, como señalaba el Dr. Goldman, cuando decía que existe un estimado de 25 millones de personas desplazadas internas, es decir, la totalidad de la población centroamericana actualmente.

Entonces cabe preguntarse, ¿cuál debe ser la finalidad última del derecho internacional?, si es la protección del ser humano, de la dignidad del ser humano, o si el seguir insistiendo en ese supraconcepto, muchas veces nefando, de la soberanía estatal. Es decir, sin el conjunto de valores que tutela el derecho internacional, no vale la pena darle primacía a la dignidad del ser humano.

En última instancia, preguntarse si en este foro no se está reorientando el derecho internacional de un estatismo soberano hacia un humanismo integral.

Eso es todo, muchas gracias.

Desplazados internos: Evolución de esta problemática en América Latina, problemas de protección inherentes a este grupo y necesidad de enfocarlos dentro del contexto de un marco interagencial

Oscar Galdós

Aun consciente del reducido tiempo que me queda, no puedo dejar pasar la oportunidad para hacer llegar el saludo de Perú a todos los representantes de los países presentes. Asimismo, quiero felicitar y agradecer al gobierno anfitrión y a los organizadores de este magno evento.

La protección y asistencia a los desplazados extraterritoriales ha sido sustentada en diferentes convenciones internacionales, así como resoluciones que al efecto se elaboraron en el seno de las Naciones Unidas desde su creación.

Si bien es cierto que este preámbulo tiene que ver en una segunda instancia con el tema que corresponde comentar, que de hecho es trascendente, debo mencionar que el tema de refugio en el Perú no ha estado ausente. Tal vez menciono esto por la alusión que se ha hecho al Perú por parte de participaciones anteriores. Sólo cabe mencionar la solidaridad y la respuesta que el Perú, de la mejor forma, ha demostrado cuando recibió a emigrantes de Chile, de Cuba y de otros países.

Pasando al tema específico, la problemática de desplazados internos ha tenido una consideración, creo yo, algo tardía aun cuando ha sido influenciada fuertemente por los antecendentes existentes respecto al refugio.

Uno de los foros o espacios en el que ha sido tratado justamente fue el Coloquio de Cartagena que hace 10 años sienta las bases de una declaración de principios centrada en la problemática de los desplazados internos, especialmente en aquel párrafo donde se hace un llamado a las autoridades nacionales y a los organismos internacionales para ofrecer protección y asistencia a aquellas personas desplazadas y ayudar a determinar las dificultades que ellas enfrentan.

Creo que hubo también una feliz idea e iniciativa del IIDH que en 1992 toca el tema con una mayor profundidad. Es en 1993, en la primera reunión de trabajo, cuando se analiza y se amplía incluso la definición operativa del concepto de desplazados. Se tratan con mayor incidencia los temas de Colombia, El Salvador, Perú, Guatemala y actualmente se reafirma el mandato de grupo que incide en la naturaleza humanitaria, en su carácter apolítico. Se orienta hacia acciones que deben tener consenso, no tanto dentro de los gobiernos como dentro de las ONGs y otros grupos afines.

Asimismo, debo mencionar que en 1994, a iniciativa del ACNUR, en el Perú se llevó a cabo la Segunda Jornada sobre Refugiados y Desplazados en el Sur de Latinoamérica, en la que se trataron, entre otros temas, las conclusiones sobre desplazados, personas internamente desplazadas, así como un análisis del 45° período de sesiones del Comité Ejecutivo. Allí también se hizo una presentación de la situación de la problemática del Perú.

En realidad, si bien es cierto que existe o ha existido un desplazamiento extraterritorial, el problema de desplazamiento en Perú es un problema de desplazamiento masivo. Es un problema de desplazamiento interno, principalmente de zonas rurales hacia centros urbanos. Tal problema tiene como origen, como causa del desplazamiento, un movimiento terrorista que felizmente ahora ya está controlado.

El tema del desplazamiento es un tema que se está abordando, por sus consecuencias, como un tema de atención en los lugares de refugio y principalmente como tema de un lugar para el retorno o reintegración de esta población desplazada. Se están haciendo esfuerzos muy significativos con carácter de emergencia, para atender a estas familias fundamentalmente rurales, decía, que tienen que ver con comunidades campesinas y con comunidades nativas; estamos hablando de los Andes y de la Selva peruana, cuya característica de atención se planteó con un carácter integral, y no solamente una atención de carácter de emergencia.

Existe un programa coyuntural en el que se considera la atención de las necesidades básicas, como: alimentos, vivienda, vestido, medicamentos, etc. Sin embargo, esto no pudo estar alejado de un programa de desarrollo, en principio de recuperación o reconstrucción muy ligado a una etapa de establecimiento de bases del desarrollo.

Por lo tanto, el trabajo no correspondió solamente a una institución. Existe un comité interministerial a nivel nacional, con representantes del más alto nivel de los diferentes ministerios. Existen también en este momento comités interinstitucionales descentralizados en los que participan diferentes representantes, no solamente del sector público sino también de las ONGs y de la Iglesia. Por otro lado, se enfatiza dentro del

programa la participación de las organizaciones de base, si bien es cierto que esta es una característica de trabajo que ha asumido el gobierno dentro de un contexto mucho más amplio en el que se fundamentan la estabilidad económica y social dentro de un marco de pacificación. Creo que se ha repetido en varias oportunidades el concepto amplio de pacificación y lo que él incluye, tanto en cuanto a derechos humanos –en la parte legislativa– como a otros aspectos.

Bien, creo que la participación de Perú en este evento es muy importante, ya que recibimos el apoyo de algunos países cooperantes, aun cuando el apoyo todavía es mínimo. Están participando las Naciones Unidas, a través del PNUD, en una parte de este proceso; esto que ha permitido conocer –cuantificar y magnificar– la problemática de la violencia ocurrida en el Perú durante los últimos años. Existe un estudio sobre ello.

También está participando la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con trabajos que también están vinculados a una transferencia organizada de desplazados. Creo que es importante mencionar en este foro la necesidad de una participación más directa del ACNUR en el Perú, tal vez recogiendo la experiencia del rol del ACNUR y del PNUD en Costa Rica con este interesante programa, CIREFCA.

Gracias.

Ir a Contenido

ONUSAL: nuevo concepto de operaciones de Naciones Unidas aplicado a la consolidación de la paz después de los conflictos

PONENTE: Blanca Antonini

PANELISTAS: Jorge Cardozo (Argentina)
Víctor Manuel Lagos Pizzati (El Salvador)

Ir a Contenido

ONUSAL: nuevo concepto de operaciones de Naciones Unidas aplicado a la consolidación de la paz después de los conflictos

Blanca Antonini

El establecimiento de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL) para verificar los acuerdos de paz suscritos por el Gobierno de El Salvador y el FMLN, así como el ejercicio de su mandato a lo largo de sus tres años y medio de existencia, desarrollan un **nuevo concepto** de operaciones de Naciones Unidas que pone el énfasis en la **consolidación de la paz después de los conflictos**.

ONUSAL es una operación multidimensional que procura remover las causas y condiciones que motivaron el conflicto y favorecieron su expansión. Son, pues, elementos centrales de la Misión la **defensa y promoción de los derechos humanos** por un lado, y la **reforma y fortalecimiento institucional** en el marco de una plena vigencia del Estado de Derecho, por el otro. Estos son las garantías para evitar una recurrencia del conflicto y de sus efectos de violencia indiscriminada, violaciones masivas de los derechos humanos que generan situaciones de emergencia y carencia masiva causadas por los desplazamientos de población que huyó de las zonas donde se libraba la guerra, dentro o fuera del país.

Situación antes del establecimiento de ONUSAL

Antes de instalarse ONUSAL en El Salvador, en julio de 1991, seis meses antes de la culminación de la guerra interna, la situación de los derechos humanos se caracterizaba por violaciones masivas y sistemáticas.

Durante el conflicto armado, la situación de violencia se vio crecientemente deteriorada por las violaciones de las normas del **derecho humanitario** y por una **práctica sistemática y persistente de violaciones** de derechos fundamentales ("núcleo duro"): desapariciones forzadas (para la década del 80, el Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU) había registrado 2.219 casos); ejecuciones masivas o individuales por razones políticas o de control social; torturas por parte de los cuerpos de seguridad; secuestros; detenciones ilegales y arbitrarias; actos de terrorismo, con acciones indiscriminadas contra poblaciones civiles, bombardeos, tomas de rehenes, amenazas de muerte; reclutamientos forzados y reclutamientos de menores de edad.

También estaban afectadas las **libertades democráticas** de expresión y de prensa; de asociación y sindicación; el derecho de reunión y manifestaciones públicas. En 1989 y 1990 se suspendieron las garantías constitucionales mediante la aplicación de la ley marcial o toque de queda.

El **sistema judicial** pecaba de falta de independencia y era ineficaz. Existían graves deficiencias en el proceso de selección y nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y ésta a su vez elegía a los jueces de primera y segunda instancia y ejercía un virtual dominio sobre todo el sistema, lo que contribuía a su corrupción. La ineficacia y la retardación de la justicia eran notorias, especialmente en materia penal.

La **Fuerza Armada** tenía atribuciones que excedían con creces las que les competen en un Estado democrático. Esta situación se había acentuado a partir de su expansión durante el período de la guerra interna, alimentada por los flujos de ayuda procedente del exterior. El orden y la seguridad pública eran atribuciones de la Fuerza Armada, que las concibió y ejerció en función del conflicto interno. Todas estas deficiencias y vacíos institucionales configuraban un **marco de impunidad** caracterizado por el recurso sistemático a la fuerza para resolver las diferencias, dando lugar a situaciones de violencia y enfrentamiento que afectaban a amplios sectores de la población civil ajenos a los hechos que las motivaron. Ello, a su vez, alimentaba la desconfianza de la población frente a la ley, las instituciones políticas judiciales y sociales. Las bases mismas del Estado de Derecho estaban, pues, cuestionadas.

Los 10 años de guerra habían tenido un **saldo** de más de 70 mil **muertos**; uno de cada cinco salvadoreños había **emigrado**, muchos **huyendo** en grupos numerosos a pie o por los medios a su disposición a las zonas fronterizas de los países vecinos. Un número estimado en medio millón de habitantes (aproximadamente la décima parte de la población) se había **desplazado** de su lugar de origen en zonas rurales a otras áreas rurales dentro del territorio nacional. Casi una tercera parte del **territorio** salvadoreño, sobre todo en el este, noreste y centro del país, estaba bajo la influencia de las fuerzas insurgentes, era escenario de acción bélica intermitente. En **68 municipios** de esas áreas (de un total nacional de 262) no funcionaban las alcaldías ni los juzgados, y muchos carecían de los servicios básicos proporcionados por el Estado.

A partir de fines de 1987, en varios de estos municipios se asentaron comunidades de **retornados** que desarrollaron sus propias formas organizativas tras regresar al país desde sus

campamentos en los países vecinos. Su radicación en áreas del norte, este y centro del país, que eran escenario principal de la guerra, motivó una mayor presión de la comunidad internacional para moderar los bombardeos y otros ataques militares en zonas habitadas por población civil, y de hecho su regreso con el apoyo y mediación del ACNUR constituyó un factor que coadyuvó a la búsqueda de una solución negociada del conflicto.

Acuerdo de San José

El primero de los acuerdos sustantivos suscritos entre las partes fue el de San José sobre Derechos Humanos. Establece compromisos para asegurar el **respeto y la garantía** de estos derechos y el sometimiento de esta materia a un **proceso amplio de verificación internacional** a cargo de las Naciones Unidas. Paralelamente, la División de Derechos Humanos fue el primer componente de la misión de verificación de los acuerdos de paz que se instaló en el país, aun antes del establecimiento de un cese del fuego. El Acuerdo **habría de complementarse** con los demás acuerdos que las partes suscribirían a lo largo del período de negociaciones, y en los que se desarrollaría el **marco institucional** necesario para asegurar la permanencia de un sistema basado en el respeto y garantía de los derechos humanos.

Para el cumplimiento de su mandato, el Acuerdo otorgaba a la Misión un amplio número de **facultades específicas**. Entre ellas la de **recibir denuncias** sobre violaciones de cualquier origen; **visitar** libremente cualquier lugar o establecimiento sin previo aviso y entrevistarse con quien estimara oportuno; **recoger** por los medios que estimara adecuado toda **información** que considerara pertinente; **formular recomendaciones** con base en los casos o situaciones que hubiese examinado; e **informar regularmente** al Secretario General de las Naciones Unidas y, por su intermedio, a la Asamblea General.

Las actividades de ONUSAL en la materia se extendieron al **marco jurídico salvadoreño**, incluidos los tratados internacionales de los que El Salvador es parte, así como a las normas del derecho internacional humanitario y las declaraciones y principios sobre derechos humanos aprobados por las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos.

La suscripción de los demás acuerdos de paz, con posterioridad al de San José, **ampliaron el ámbito de la verificación** a otros compromisos vinculados a los derechos humanos. Especialmente relevantes fueron las reformas del **órgano judicial**, la elaboración de una nueva doctrina militar, la reestructuración del **sistema educativo** de la Fuerza Armada y la formación de la **Policía Nacional Civil**. En cada uno de estos compromisos se establece una vinculación conceptual y normativa con la necesidad de afirmar la dignidad humana y promover el respeto a los derechos humanos.

Recepción y seguimiento de casos

La División de Derechos Humanos se estableció no sólo en la capital, sino en varias oficinas regionales ubicadas en ciertos puntos escogidos del país, que en su conjunto tuvieron jurisdicción sobre todo el territorio nacional.

Hasta entonces había sólo relatores –presencia permanente y operativa en todo el territorio. Después de un período de asentamiento y familiarización, se inició la verificación activa de acuerdo con una **tipología de violaciones**, que, durante la etapa previa al cese del enfrentamiento, incluyó las normas vigentes en el derecho internacional humanitario, las que se aplicaron no sólo al Estado, sino al FMLN. Durante el período del conflicto se recibieron más de 1000 denuncias, muchas de ellas relativas a hechos y situaciones derivadas del mismo. Aunque después del

cese del enfrentamiento armado los casos relativos al trato humano y a los efectos negativos de acciones o movimientos militares en la población civil disminuyeron considerablemente, las ejecuciones sumarias y muertes violentas continuaron, así como las amenazas contra sindicatos, líderes políticos y organizaciones no gubernamentales.

A partir de noviembre de 1992, con base en la experiencia acumulada, la División de Derechos Humanos elaboró una **Guía Metodológica**. Se establecieron **criterios de admisibilidad** de denuncias más ajustados y se definieron con mayor criterio técnico las diversas categorías de derechos y situaciones. También se uniformaron los criterios de **seguimiento, cierre de casos** y la **investigación por iniciativa propia**. Todo esto basado en la definición de la verificación activa como una actividad múltiple, en la que ONUSAL tiene la facultad de intervenir en casos de violaciones cualitativamente importantes, aun sin mediar denuncia previa.

La **verificación activa** constituye, pues, un procedimiento sistemático de indagación destinado a reunir elementos de juicio objetivos que permitan corroborar la existencia de violaciones. Comprende diversas fases sucesivas o simultáneas: (i) la recepción de denuncias o la identificación de casos por iniciativa propia; (ii) la investigación o indagación mediante el seguimiento pormenorizado de los hechos y de los procedimientos policiales y judiciales correspondientes; (iii) de comprobarse la existencia de una violación, la elaboración de recomendaciones para la reparación del daño causado o para subsanar los motivos que la originaron; (iv) la interposición de buenos oficios para contribuir a la eficacia de las diligencias policiales, del debido proceso, la seguridad de los testigos y para proponer medidas que ayuden a superar las deficiencias detectadas.

Un ejemplo de iniciativa propia por parte de la División se dio en noviembre de 1992, cuando, al haberse detectado una práctica masiva y sistemática de detenciones arbitrarias originadas en las denominadas "faltas de policía", se realizó una **verificación simultánea y sin preaviso en 26 puestos de detención municipales y policiales** de todo el territorio del país. Se verificaron los registros de entrada de todos los detenidos, las fechas de detención, el motivo y tiempo de permanencia del detenido en los puestos. Fue posible de este modo identificar una serie de irregularidades, especialmente en la calificación administrativa de la falta; en la desigualdad de penas por la misma falta; en la ausencia de procedimientos para garantizar los derechos del detenido, como la comunicación con su familia y las deficiencias para ejercer el derecho a la defensa.

La verificación activa de casos por denuncias recibidas o por iniciativa propia permitió **detectar estadísticas** que marcan **tendencias** sobre el estado de los derechos humanos durante períodos determinados y tendencias generales. En un consolidado de las denuncias recibidas, es posible advertir una marcada tendencia a la disminución de violaciones que, con algunas excepciones temporales, ha caracterizado el período de permanencia de ONUSAL en el país.

Sólo durante el mes de setiembre de 1993, por ejemplo, ONUSAL recibió 163 denuncias de violaciones a los derechos fundamentales, frente a 58 denuncias recibidas en setiembre de este año. Es un hecho notable que **desde hace más de dos años no se produzcan desapariciones forzadas en El Salvador**, dato que no tiene precedentes en América Latina, sobre todo en coyunturas de transición democrática. También puede apreciarse que si en setiembre de 1991 ONUSAL admitió 119 denuncias de detenciones arbitrarias, en setiembre de este año esa cifra fue de 13 denuncias.

Sin embargo, es necesario subrayar que la evaluación del grado de progreso o de regresión de la situación de derechos humanos en El Salvador no puede basarse únicamente en el registro y seguimiento de casos. El **estado de las instituciones jurídicas y políticas** que sustentan la protección de los derechos humanos es fundamental para que las mejoras obtenidas **perduren**.

Apoyo institucional

Por ello, sin descuidar la verificación de denuncias, ONUSAL ha venido intensificando su acción de **apoyo institucional**, especialmente teniendo en cuenta su próximo retiro del país. Ello se debe a que las instituciones nacionales de carácter permanente deberán asumir a plenitud la responsabilidad primaria de defender y proteger los derechos humanos en el país, mientras ONUSAL, mecanismo excepcional y temporal, va retirando su presencia.

A partir de julio de este año, la División de Derechos Humanos reforzó su estrecha coordinación con la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos –establecida a través de reformas constitucionales en cumplimiento de los acuerdos de paz– en la recepción e investigación de las denuncias que le fueron presentadas. Paralelamente, ha ampliado sus programas de cooperación con las instituciones responsables de los derechos humanos y la administración de justicia en el país con el objeto de contribuir a su reforma y consolidación, siguiendo las pautas fijadas por las partes en los acuerdos de paz. Dentro de esta tarea se incluye el fortalecimiento del sistema judicial, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDH) y la Policía Nacional Civil.

En junio de este año, en un acto sin precedentes en la vida de El Salvador, la Asamblea Legislativa eligió por consenso a una

nueva **Corte Suprema de Justicia**, integrada por juristas destacados y representativos. Este ha sido un paso importante para garantizar la independencia en la administración de justicia. La Corte actual ofrece condiciones para avanzar en la reforma judicial y en la erradicación de la impunidad. La Corte ha comenzado la labor de evaluación y depuración del Organo Judicial mediante la separación y suspensión de jueces y ha recibido la información que ONUSAL le ha transmitido sobre irregularidades cometidas. Estas están en proceso de investigación por la Corte, la que dispondrá las sanciones que correspondan.

Aunque la depuración del Organo Judicial es un primer paso ineludible, es necesario diseñar y ejecutar un programa de formación integral y sostenido de jueces y fiscales. Para coadyuvar en esta tarea, ONUSAL ha prestado su apoyo al Consejo Nacional de la Judicatura y su Escuela de Capacitación Judicial mediante una serie de cursos para contribuir a la especialización de los magistrados, los jueces de primera instancia y los jueces de paz en la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos. A estos cursos también asistieron fiscales.

Estos hechos si bien demuestran una tendencia positiva, deben ser asumidos en forma más sistemática e integral. También es necesario el fortalecimiento de la Procuraduría de la República, la otra institución que, junto con la Fiscalía y la PDH, conforma el Ministerio Público. Se ha detectado la necesidad de que la Procuraduría aumente el número de defensores públicos y amplíe su formación y especialización a través de cursos y publicaciones, tarea que podría asumir la Escuela de Capacitación Judicial.

La PDH –que ha venido desplegándose en todo el territorio del país y cuenta en la actualidad con 10 oficinas– es la institución nacional con mayores facultades, y por ende mayor respon-

sabilidad, en la protección y promoción de los derechos humanos. La cooperación entre ONUSAL y la Procuraduría se desarrolló sobre la base de un programa de asistencia técnica que comprende las áreas de recepción, calificación jurídica e investigación de hechos o situaciones susceptibles de constituir violaciones a los derechos humanos. Para ello, la Misión ha destacado oficiales jurídicos y policiales que proveen asesoramiento en todos los pasos del programa. De este modo, mientras ONUSAL continúa cumpliendo con su mandato de verificación, se hace un traspaso gradual de los casos a la institución nacional y se brinda asistencia técnica permanente en el terreno.

La **verificación conjunta** ha redundado en una ampliación de la cobertura de protección brindada por la Procuraduría: entre agosto y setiembre pasado, la Procuraduría emitió 47 resoluciones, en comparación con 27 que había emitido desde enero a julio de 1994. Este importante avance debe ser complementado con un mecanismo eficiente de seguimiento de las resoluciones que permita controlar su aplicación. La cooperación ha contribuido asimismo a mejorar la capacidad de la Procuraduría para sistematizar, analizar e informar sobre la situación de los derechos humanos en el país.

Desde una perspectiva más general, la cooperación ha contribuido a establecer un mecanismo de empalme, que permitirá que la cobertura y actividades de verificación que ONUSAL ha desarrollado en El Salvador sean plenamente asumidas por la Procuraduría, evitando desconciertos en la población al momento del retiro definitivo de la Misión. Se ha comprobado que la concurrencia a la Procuraduría es creciente.

Uno de los elementos claves del Acuerdo de Paz –y ciertamente, el más desarrollado– fue la remoción de las funciones de orden y seguridad pública del ámbito de acción de la Fuerza

Armada y la creación de una nueva **Policía Nacional Civil (PNC)** con nueva organización interna, nuevos cuadros, nueva formación y entrenamiento a través de una Academia de Seguridad Pública por constituirse, y nueva doctrina. La PNC debía reemplazar a los viejos cuerpos de seguridad militarizados. Por ello, el despliegue de la PNC se dio a un ritmo acelerado, en un clima de inseguridad ciudadana exacerbado por la situación de post-conflicto. En la actualidad, el proceso en el despliegue territorial requiere ser complementado con un mejoramiento de la calidad de la actuación policial.

ONUSAL ha venido apoyando la formación técnica y jurídica de los efectivos de la nueva fuerza policial. Un producto de este esfuerzo ha sido la edición y publicación de una Guía de Normas y Procedimientos que incorpora las normas esenciales, leyes y reglamentos que deben aplicarse para adecuar la actividad policial a la legalidad y el respeto de los derechos humanos, y que ha sido incorporada por los efectivos de la PNC.

En junio pasado, se realizó un programa de capacitación para mandos sobre técnicas policiales y derechos humanos. Con base en la evaluación efectuada, se presentó al Director de la PNC un informe analítico que señala las principales deficiencias detectadas en los conocimientos y formación de los mandos. Las principales deficiencias se referían a: nulidad de diligencias; juez competente; procedimientos en caso de faltas o de detención; y nombramiento de defensor. Estos temas fueron objeto de cursos de refuerzo para los mandos.

En un marco más general, ONUSAL verificó una serie de irregularidades en la constitución, estructura operativa y funcionamiento de la nueva institución. Como parte de la última recalendarización de acuerdos pendientes de ejecución suscrita el 19 de mayo de 1994, formuló una serie de recomendaciones

para corregir dichas irregularidades y revisar el plan de estudios y funcionamiento de la Academia. Estas suponen, entre otros, la adopción de una serie de medidas administrativas para corregir los resabios de militarismo y favorecer la admisión de civiles ajenos al conflicto armado, la elaboración de un marco normativo completo que regule la carrera policial y afine los procedimientos de control y disciplinarios y el fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización de la PNC. Estas recomendaciones están en proceso de ejecución.

Por otra parte, ONUSAL ha prestado apoyo al desarrollo de la nueva **doctrina de la Fuerza Armada** y promovido el establecimiento de relaciones más estrechas entre el ejército y la sociedad. Desarrolló cursos de derechos humanos que impartió a los diversos estamentos de la Fuerza Armada y, en colaboración con el Ministerio de Defensa, preparó y editó el libro "Doctrina Militar y Relaciones Ejército-Sociedad", que compila una serie de ensayos en materia de derechos humanos, sociología militar, moral militar democrática y las relaciones que deben privar en el marco de un régimen constitucional.

ONUSAL es consciente de que además de las instituciones del Estado, la existencia de una **sociedad civil** sólida es fundamental para el Estado democrático. Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos tuvieron una función determinante, a lo largo del conflicto armado, al denunciar públicamente violaciones aun a riesgo de la vida y seguridad de sus miembros. A partir de la firma de los acuerdos de paz, con las graduales mejoras en el respeto a los derechos humanos y el avance de un proceso de reformas en las instituciones del Estado, han aparecido nuevos desafíos y requerimientos, frente a los cuales la evolución de las distintas ONGs ha sido desigual.

En setiempre pasado, con la participación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la División de Derechos

Humanos de ONUSAL efectuó una jornada con las ONGs de derechos humanos con el objeto de reflexionar sobre el nuevo papel que éstas deben jugar para verificar y apoyar las instituciones creadas o reformadas a partir de los acuerdos de paz, en la perspectiva de la finalización del mandato de la Misión. De esta jornada quedó en claro que es necesario adecuar las estructuras organizativas y métodos de trabajo para poder desempeñar con eficacia el nuevo espacio público que ofrece el Estado de Derecho. La profesionalización, la especialización, la eficiencia y la sistematización son necesidades apremiantes de las ONGs en el nuevo marco institucional. Esto requiere el apoyo sostenido de la comunidad internacional mediante asistencia financiera y técnica.

Un elemento que quisiera destacar es la necesidad de erradicar definitivamente los **vestigios del recurso a la violencia con fines políticos**, así como el desmantelamiento del crimen organizado sobre cuya base operan. La investigación de las denuncias de ejecuciones sumarias registradas en los últimos meses se deben en su gran mayoría al uso excesivo de la fuerza por parte de ciertos efectivos policiales. Sin embargo, un caso reciente en que fueron atacados tres dirigentes del FMLN y uno de ellos resultó muerto parece ser expresión de una acción criminal organizada en la que no se puede descartar la motivación política. ONUSAL ha destacado la necesidad de que se adopten con prontitud las recomendaciones efectuadas por el Grupo Conjunto para la Investigación de Grupos Armados irregulares con motivación política. Estas implican una más vigorosa investigación por parte de la Fiscalía y la conformación de una unidad especializada en la investigación de este tipo de crímenes por parte de la Policía Nacional Civil.

El balance general del período apunta a una mejora sustancial de la situación de los derechos humanos, acompañada del

establecimiento de las bases institucionales que permitan lograr la permanencia de esta situación. Es necesario consolidar el funcionamiento de estas instituciones y promover la conciencia y participación de todos los sectores de la sociedad en el marco de la ley para asegurar que los desafíos y tensiones del futuro se resuelvan en el marco del Estado de Derecho.

Ir a Contenido

Derechos humanos y consolidación de la paz

Jorge Cardozo

Si yo hubiera tenido que hacer una crítica, o diciéndolo de otra manera, la primera crítica que hubiera querido hacer a Blanca Antonini era respecto al título, según consta en el programa: "Derechos humanos y consolidación de la paz". Sin embargo, después de su brillante exposición, cambié mi idea de criticar el título; pero esta crítica al título, ¿por qué hubiera venido? En la realidad, Argentina, que Blanca conoce, yo hubiera titulado este panel: "La paz y la consolidación de los derechos humanos", porque en Argentina no hubo en seis meses observancia de un sistema de las Naciones Unidas como ONUSAL, para cambiar el sistema de facto por un sistema democrático.

Lamentablemente, en la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra, Argentina no pasó de estar en la Resolución 1503. Nunca hubo un relator especial, nunca hubo ni siquiera un experto, y por supuesto que tampoco hubo un apoyo por parte de las Naciones Unidas, como lo fue ONUSAL.

En los años que vinieron después de 1983, con el primer gobierno democrático en Argentina, los derechos humanos se fueron consolidando, pero solo después de que fuera establecida la paz; una paz que se alcanzó quién sabe si por una torpeza del propio gobierno "de facto", que como último acto de sober-

bia nos llevó a una guerra inútil que costó la vida de muchos ciudadanos argentinos y no sólo argentinos, sino en realidad de dos países en guerra.

Entonces, comienza en el año 83 el proceso de consolidación de los derechos humanos y se crea por decreto –un decreto del Dr. Raúl Alfonsín– una Subsecretaría de Derechos Humanos en el Ministerio del Interior y una Subsecretaría de Derechos Humanos y de la Mujer en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Con la creación de estas dos Subsecretarías, se inicia la participación de Argentina en los foros internacionales y comienza Argentina a adoptar los pactos internacionales relativos a derechos humanos.

En el sistema interamericano, Argentina ratifica el pacto de San José, Costa Rica, y reconoce la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Hoy podemos decir con orgullo, a pesar de que suena alarmante, que el número de casos que hay contra el gobierno argentino, y ante la Comisión de Derechos Humanos, es de más de 65. Pero, ¿por qué se dice con orgullo? Porque hoy tenemos la posibilidad de que los ciudadanos argentinos que sienten que ha sido violado un derecho humano, puedan hacer su demanda ante la Comisión Interamericana.

Con el correr del tiempo, los casos y la gravedad de las demandas han cambiado. Un ejemplo de esto es el caso de 10 ciudadanos argentinos que reclamaban ante la Comisión de Derechos Humanos una indemnización por haber sido detenidos a disposición del Poder Ejecutivo.

La situación del gobierno argentino era la siguiente: Si perdía, tendría que indemnizar, con varios millones de dólares, a los

demandantes. Pero también, deseaba ofrecer un reconocimiento y una compensación a estas personas y a más de cinco mil argentinos que vivieron la misma situación.

Afortunadamente, se llegó a una solución amistosa. El Gobierno de Argentina se comprometió a pagar una compensación a todas aquellas personas que hubieran sido detenidas en las mismas condiciones que los demandantes. Se acordó también cambiar el término "indemnización" por el de "compensación", que era más adecuado.

Esa compensación alcanzó a más de cinco mil personas. Cinco mil compensaciones pagó el gobierno argentino y seguirá pagando a los que aún no hayan cobrado. De los montos no hablaremos, porque el miedo, la falta de libertad y la experiencia de la tortura no tienen precio.

Lo positivo de esto fue el ánimo amistoso de la resolución y la confirmación de que el Gobierno de Argentina intenta respetar el sistema interamericano de derechos humanos.

En el ámbito internacional, en instancias como son: el Protocolo de Derechos Civiles y Políticos, el Protocolo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su Protocolo, Argentina cumplió un papel bastante importante durante casi nueve años en que estuvo en la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra, como miembro. Habiendo retirado nuestra candidatura hace dos años, hoy somos miembros observadores simplemente.

En el ámbito nacional, progresivamente, podemos decir que apurados, o asustados, deberíamos incorporarnos de pleno al sistema de protección de los derechos humanos. Pero, debido a que no sabíamos si la democracia iba a durar, el proceso ha sido

lento. Por suerte el gobierno democrático lleva ya 12 años. En los primeros años de democracia, se trató de consolidar el sistema para que, en caso de que volviera a suceder o volviera a surgir un gobierno "de facto", tuviese el país las herramientas suficientes para llamar a la comunidad internacional y poder utilizar los sistemas de protección internacionales.

A nivel nacional, se han creado: el Ombudsman, o Procurador Nacional de los Derechos Humanos, y como reciente medida, es de público conocimiento que hace escasos meses se reformó la Carta Magna, se reformó la Constitución Nacional Argentina. En esa nueva Constitución Nacional hay elementos que son fundamentales para los derechos humanos, tales como la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional. Hoy en Argentina hay 10 tratados de derechos humanos que tienen jerarquía constitucional; entre ellos podemos contar: el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, inclusive la reciente Convención de Discriminación contra la Mujer, y la Convención de Desaparición Forzada de Personas.

La Convención de Desaparición Forzada de Personas es importante para nuestro gobierno, debido a que no existía una legislación respecto a la desaparición de personas y estos casos comprendidos dentro del sistema que prevé el Código Civil, como personas ausentes por presunción de desaparición. El Estado nunca había reconocido la responsabilidad en la desaparición de estas personas. Hoy no sólo se aprobó y se ratificó la Convención de Desaparición Forzada, sino que también hay una ley específica sobre la desaparición forzada de personas.

Resulta por lo tanto importante resaltar que estamos en una reunión de expertos, y estamos en una reunión donde un gobierno como el de Costa Rica, y donde uno de los organismos de

Naciones Unidas como el ACNUR, están haciendo un esfuerzo para proteger a personas en determinadas circunstancias.

Quiero resaltar la importancia de que Naciones Unidas esté presente, de que el ACNUR esté presente en estas cosas, porque de haberlo estado antes del 83 en Argentina, se hubiesen salvado muchas vidas y la historia hubiese sido distinta. Nada más.

Gracias.

Derechos humanos y consolidación de la paz

Víctor Manuel Lagos Pizzati

Quisiera disculparme por no poder extenderme lo que me hubiera gustado, sin embargo, afortunadamente la brillante exposición de la Dra. Antonini hace innecesario que yo me extienda, sobre todo en la experiencia de El Salvador, al haber explicado muy detalladamente la labor que en este caso ONUSAL ha llevado a cabo como uno de los actores dentro del proceso de paz en El Salvador.

Por lo tanto, voy a referirme únicamente a algunos aspectos que tal vez quedarán a discreción de todos los participantes para un posible debate del tema, que esperamos que se pueda dar después de las intervenciones de su servidor y del representante del Gobierno de Argentina.

Quisiera destacar, en cuanto a la parte histórica de los acuerdos de paz, un elemento que fue mencionado por la Sra. Antonini, el énfasis que el elemento de la garantía de los derechos humanos tuvo en todo el proceso de paz. Efectivamente, la participación de la solidaridad internacional en este sentido fue decisiva, así como el estado de cosas en este momento en El Salvador se ha dado gracias a esta participación, sin olvidar la buena voluntad demostrada por todas las partes en el conflicto y el proceso de consolidación que han tenido las diversas instituciones nuevas, instituciones derivadas de los acuerdos de paz.

En estos 12 años de guerra que vivió El Salvador, fue demostrado efectivamente –creo que nadie lo puede negar ahora– que uno de los factores que desencadenó este conflicto fue precisamente esta sistemática violación de los derechos humanos que incidió negativamente en el proceso político, económico y social y afectó a numerosas personas, grupos, organizaciones e instituciones que tenían una participación en las distintas esferas de la vida nacional.

Esta verdad evidente, que es apreciada y aceptada por una mayoría de la población, fue lo que finalmente llegó a crear una conciencia clara de que el respeto de los derechos humanos es la base de la sustentación para la paz y la convivencia social, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Esto llevó a reconocer que era necesario crear mecanismos que permitieran definir pacíficamente todo el conflicto, mediante un proceso de paz cuyo objetivo principal radicó –y radica– principalmente en la supresión de la violencia; a esto es a lo que quisiera hacer referencia y tal vez dejarlo como ideas sueltas para el debate.

En la exposición de la Dra. Antonini pudimos apreciar los diferentes mecanismos que han sido creados en El Salvador en los acuerdos de paz para terminar el conflicto. En otras palabras, terminar la acción violenta, la acción militar. Derivado del conflicto, se dio todo un proceso de violencia directa, de violencia física y personal, que afectó los derechos humanos; aunque también se puede hablar de que, en algunos foros, se ha llegado a mencionar una violencia estructural, una violencia indirecta.

En cuanto a aquellos que sufren, debe decirse que hay personas que son afectadas por tensiones y desequilibrios sociales y económicos y que un proceso de esta naturaleza deja cicatrices,

no sólo en el cuerpo sino también en la mente y el espíritu. Ambas formas de violencia, directa o indirecta, presentan un complemento de lo que también se conoce como una violencia cultural, es decir, todos aquellos aspectos de la cultura que pueden ser instrumentalizados para justificar o legitimar la violencia, ya sea directa o indirecta.

Un proceso de paz o de mantenimiento de la paz debe perseguir, a nuestra manera de ver, la supresión de la violencia directa y progresivamente disminuir o atenuar la violencia indirecta; prevenir o eliminar todo sistema de amenazas que actúe sobre el hombre, la ecología y en general contra cualquier forma o calidad de vida, todo en el supuesto de que se dé en un marco de funcionamiento de un sólido estado de derecho.

Recordando la temática de la charla de esta tarde, "Derechos humanos y consolidación de la paz", así como las ponencias que escuchamos ayer, estoy reflexionando sobre toda esta vinculación que existe entre los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho de los refugiados. También vemos en el derecho de los refugiados cómo se ven expuestos a este tipo de violencias y que precisamente la protección trata de evitar que se vean violentados de esa manera los derechos humanos.

En estos días, cuando está tan de moda el surgimiento de nuevas amenazas en el ámbito regional, tanto para refugiados como para migrantes –pensemos aquí en el debate que se está dando en los Estados Unidos–, pienso en esfuerzos como este foro, cómo surgió en su oportunidad la Declaración de Cartagena. Estas iniciativas pueden llevar también a evolucionar nuestra idea de la protección de los derechos humanos en campos como el de las migraciones, buscando proteger a las personas que se ven amenazadas por un tipo de violencia estructural o indirecta, por tensiones; buscando proteger personas que deben salir de

sus países por tensiones sicológicas, originadas por las situaciones de desequilibrios económicos y sociales que en muchos de nuestros países todavía tenemos.

Como les decía, no deseo profundizar mucho en el tema, aunque si tuviera el tiempo, me gustaría poder debatirlo con ustedes. Sólo quisiera dejar –tal vez para un debate últerior– el señalamiento de la importancia, reconocida en la sociedad salvadoreña y en la sociedad internacional, de la consolidación de una paz que sea permanente y duradera. La observancia y el respeto de los derechos humanos, en todas sus dimensiones, es la piedra angular que no puede hacer falta.

Muchísimas gracias.

Ir a Contenido

Combatiendo la marginación social. PRODERE: Una experiencia a nivel local en Centroamérica

PONENTE: Fernando Zumbado

MODERADOR: Gabriel Bidegain

PANELISTA: David Gibson (Belice)

Ir a Contenido

Combatiendo la marginación social. PRODERE: Una experiencia a nivel local en Centroamérica

Fernando Zumbado

I. Antecedentes y desafíos

1. Durante toda la década pasada, la crisis centroamericana se expresó en conflictos nacionales y regionales con un saldo de al menos 300.000 vidas perdidas, afectando a las poblaciones de amplias áreas geográficas de Centroamérica y produciendo el desarraigo de más de dos millones de personas. La expresión violenta de los conflictos en algunos países tuvo efectos perversos sobre las economías nacionales que, sumados a otros efectos de las crisis política, económica y social, exacerbaron los procesos de exclusión y resultaron en una agudización de la pobreza en la región.

2. Frente a esa grave situación, los presidentes de Centroamérica firmaron los Acuerdos de Esquipulas (1987), comprometiendo a sus gobiernos a trabajar decididamente para obtener una paz firme y duradera cimentada en procesos de democratización y desarrollo.

En él, los gobiernos que enfrentaban insurrecciones armadas concordaron por primera vez, *de manera regional*, estrategias de construcción de la paz y de tratamiento del desarraigo. En apoyo

a estos acuerdos, en mayo de 1988, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (PEC).

3. Desde entonces se han logrado, con este y otros apoyos técnicos y financieros de la comunidad internacional, los siguientes avances:

- cese al fuego en la mayoría de los conflictos armados, la desmovilización en estos países de los grupos irregulares y la consecuente reestructuración y reducción de los ejércitos;

- elecciones libres en todos los países del área, más atención al fortalecimiento de las instituciones que apoyan los procesos democráticos, y avances en los mecanismos que garantizan el cumplimiento de todos los derechos para la sociedad en su conjunto;

- inicio de procesos de reordenamiento de las economías, armonización de las políticas macroeconómicas y modernización y descentralización de los Estados a fin de avanzar en el proceso de integración regional, posibilitar el crecimiento y mejorar los procesos de conducción y gestión de la política pública.

4. No obstante, todavía deben encararse inmensos desafíos si se quieren consolidar definitivamente los avances y evitar una posible reversión de los procesos de pacificación.

5. Al igual que hasta ahora, el éxito del esfuerzo dependerá del nivel de compromiso de los centroamericanos para enfrentar estos desafíos, tanto a nivel nacional como regional. Este compromiso debe reflejarse tanto en las políticas nacionales como en los instrumentos de programación financiera. Asimismo, tam-

bién dependerá del compromiso renovado de la comunidad internacional de seguir acompañando y ayudando a los pueblos y gobiernos centroamericanos a consolidar la paz.

II. Una experiencia del PNUD: PRODERE

a) El proyecto

6. Consolidar la paz no tiene el mismo significado para todos los países de la región: los escenarios de los conflictos armados, los procesos de democratización y los niveles de desarrollo humano varían de uno a otro. Reconociendo las particularidades de cada país, las tendencias en la región parecen sugerir que la reducción del conflicto social y la consolidación de la paz centroamericana pasan, en lo que resta de esta década, por lo menos, por los siguientes ejes:

- la construcción de un consenso social mínimo que posibilite una reconciliación nacional, a través de procesos de concentración sin exclusiones políticas, económicas, sociales, étnicas o de género;

- la participación desde el nivel local, que contribuya a la construcción de una cultura democrática y a la ampliación de los espacios y mecanismos de participación económica;

- la generación de procesos de desarrollo, integrales y sustentables. Dichos procesos deben incluir una modernización productiva que permita competir en el mercado internacional, que mejoren las condiciones de vida de la población, en particular de la población más pobre, y que contribuya a eliminar todas las formas de exclusión (económica, social y política) que reproducen la pobreza;

- una mayor inversión en recursos humanos y la ampliación de oportunidades empresariales y de empleo.

7. En el marco del PEC y de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) y con el decidido respaldo de Italia, el PNUD creó el Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica (PRODERE), con el objetivo de lograr la reinserción de las poblaciones desarraigadas a sus lugares de origen o su integración definitiva a las comunidades donde se encontraban.

8. El PRODERE es ejecutado por el PNUD, asociado a otras agencias del Sistema de Naciones Unidas: OIT, ACNUR, OPS/OMS. El PRODERE trabaja en 11 áreas geográficas, de seis países de Centroamérica afectadas en diversos grados por el conflicto. Unas han sido o todavía son escenario de persistentes actos de violencia, otras han sido receptoras de importantes contingentes de refugiados y desplazados. Todos estos territorios se caracterizan por altos niveles de pobreza, fragilidad social y débil presencia del Estado, compartiendo la situación de ser –como otras tantas regiones del mundo– los más excluidos de los beneficios del desarrollo nacional.

En esta realidad, el PRODERE concentra su acción en cuatro ejes:

- apoyar el proceso de construcción de la paz;
- fortalecer la promoción y protección de los derechos;
- impulsar la reactivación y diversificación productiva;
- ampliar el acceso de la población a los servicios básicos.

9. Las poblaciones objetivo del PRODERE son principalmente repatriados, refugiados y desplazados. Su reinserción efectiva a la vida social y productiva –además de acciones de emergencia, de impacto rápido– requiere promover soluciones permanentes y por lo tanto crear condiciones de desarrollo para todo el área territorial donde se encuentran, permitiendo que la

economía y servicios de estas áreas se vinculen al conjunto del país. Es esta una concepción de intervención territorial, integral y no discriminatoria entre categorías de población (desplazados, refugiados, repatriados, desmovilizados y población local) la que posibilita superar las causas que generan los conflictos, extender el número de beneficiarios y crear bases para un desarrollo sostenible duradero.

10. Con este enfoque, el PRODERE ha privilegiado la construcción de mecanismos locales de toma de decisión para enfrentar los fenómenos de exclusión y crear bases para la rehabilitación socioeconómica de los territorios de intervención. Esta labor lo diferencia sustancialmente de otros programas tradicionales de desarrollo en áreas rurales o urbano-marginales, y explica su éxito operativo en el terreno.

b) Los resultados

11. En 1990 el PRODERE inició sus actividades. Desde entonces cerca de 1.300.000 personas han sido protagonistas y beneficiarias de este programa de desarrollo sostenible. Mediante esta población organizada en 816 Comités Locales de Desarrollo (comunales, municipales y regionales), con la participación del Estado y el apoyo del PRODERE, se ha logrado en cuatro años la reconstrucción de más de 1,200 kilómetros de caminos rurales, la dotación de agua potable a cerca de 140,000 personas, la reconstrucción de unas 300 escuelas y de 100 unidades de salud y la dotación de más de $12 millones de dólares para crédito agrícola y no agrícola, que han beneficiado a más de 23.000 productores.

12. Quisiera sin embargo destacar también –y principalmente– algunos resultados **cualitativos**, que en nuestra opinión representan también las enseñanzas que se pueden extraer del PRODERE:

• *El PRODERE contribuyó al proceso de pacificación y a la consolidación de la paz:*

- Rehabilitando la infraestructura económica y revitalizando áreas productivas abandonadas.

- Apoyando la reinstalación de una cultura de trabajo en oposición a la cultura de la violencia, y generando oportunidades de retorno al trabajo.

- Garantizando la vida de las personas a través del apoyo a la documentación y de la formación de los derechos.

- Facilitando espacios de discusión a interlocutores enfrentados política y militarmente, para encarar problemas concretos, locales, de desarrollo.

- Facilitando e impulsando la reinstalación de las instituciones civiles del Estado.

- Apoyando la integración social y económica de poblaciones desarraigadas por causa del conflicto.

• *El PRODERE realizó aportes fundamentales al proceso de reconciliación y reconstrucción del tejido social en sus áreas de intervención:*

- Legitimando y reconstruyendo un papel protagónico a las instituciones del gobierno comunal, en tanto institucionalidad básica del tejido social.

- Facilitando la incorporación y organización de los ciudadanos activos en instancias concertadas de decisión y gestión local.

• *El PRODERE reivindicó y restituyó el protagonismo de la sociedad civil, a través de:*

- La reorganización de las comunidades en torno a sus necesidades, devolviendo progresivamente capacidad de decisión sobre sus problemas y opciones de solución.

- La ruptura del aislamiento de las comunidades por medio de la legalización de sus instancias, la organización y capacitación, la construcción de un tejido territorial basado en interrelaciones funcionales de comunidades y redes de interrelaciones funcionales de comunidades y redes de instancias.

- La capacitación a los líderes de la comunidad para convertirlos en interlocutores de las instancias de gobierno.

- La promoción y creación de instancias locales de participación que, junto al impulso de fortalecer la presencia del Estado a nivel local, logra articular una nueva relación Estado-sociedad civil.

- El apoyo a la inserción de esta sociedad civil organizada en los mecanismos locales de gestión y administración de servicios (SILOS, SILED, ADEL, SILODEH, etc.).

• *El PRODERE logró insertar los derechos humanos como elemento constitutivo de programas de desarrollo económico y social, a través de:*

- Apoyo simultáneo e integral a iniciativas relacionadas con los derechos civiles y políticos y con los derechos económicos, sociales y culturales.

- Apoyo a la presencia de instituciones del estado de derecho (como el Poder Judicial y la Procuraduría) a nivel local, en una

nueva relación de los funcionarios de derecho con la comunidad y otras instancias de defensa y protección.

- Apoyo a la creación de una cultura de paz, que hiciera frente a la cultura de la intolerancia, el odio, la violencia.

• *El PRODERE logró incrementar la gama de opciones accesibles (uno de los fundamentos del desarrollo humano), a través de:*

- Acciones inmediatas para la reocupación social y productiva de áreas abandonadas.

- El apoyo a la documentación personal y legalización de las instancias de base, permitiendo a los beneficiarios y a sus organizaciones ejercer sus derechos.

- Ampliando la cobertura de los servicios básicos.

- Apoyo a la población más vulnerable y marginada, abriendo alternativas de sobrevivencia, ocupación e integración social.

- El fomento de mecanismos para la toma de decisión local tanto territoriales como sectoriales, permitiendo a los usuarios de servicios de percibirse y organizarse como sujetos de derechos.

• *El PRODERE logró poner bases para el desarrollo económico local mediante la creación de nuevas oportunidades de empleo,* optando por una concepción integral del desarrollo económico local, enmarcada en una economía de mercado. Ello, fundamentalmente, a través de dos instrumentos:

- La democratización del acceso al crédito, poniendo las bases (a través de los fondos de garantía y otras modalidades) para

que el mismo sistema bancario nacional, privado o público, abriera sus servicios a usuarios tradicionalmente excluidos, acompañando el crédito con acciones de capacitación y de soporte.

- El apoyo a la creación de un instrumento local de fomento y apoyo a la creación de empresas económicas, la ADEL, uniendo esfuerzos del sector público y privado, ampliando la atención desde lo agrícola (terreno tradicional de la cooperación internacional) a la agroindustria, al sector manufacturero, de servicios, con una visión sistemática del desarrollo económico local.

13. El PRODERE constituye el esfuerzo de desarrollo de mayor tamaño nunca realizado por el PNUD; el primer programa que opera en territorios específicos de una región entera, Centroamérica, que se realiza directamente con las poblaciones; el primer programa en el cual trabajan conjuntamente cuatro agencias de las Naciones Unidas: ACNUR, OIT, OPS/OMS y PNUD.

III. Elementos centrales de una estrategia de desarrollo humano a nivel local

14. Las lecciones de la ejecución del PRODERE y de otros proyectos que buscan consolidar la paz con desarrollo nos demuestran que elementos culturales de una estrategia de desarrollo humano sostenible a nivel local son:

• *Enfoque territorial y no discriminatorio*

Un enfoque de **desarrollo**, que enfrenta situaciones de **emergencia** y tal vez de conflicto. Es necesario superar esta aparente contradicción entre **emergencia**, que requiere acciones rápidas,

principalmente de asistencia humanitaria, dirigidas a grupos específicos de población; y **desarrollo**, que supone promover soluciones duraderas y una mayor participación por parte de toda la población. Para ello se opta por un **enfoque territorial**, centrando acciones en áreas definidas (municipios o grupos de municipios) y con enfoques **no discriminatorios**, en tanto se opera para toda la población (y no sólo para una categoría específica), mejorando el acceso a los servicios básicos, las oportunidades de trabajo, el respeto y la promoción de los derechos fundamentales.

• *Flexibilidad del Programa - Operación participativa*

Debe adoptarse una estrategia a las cambiantes condiciones sociopolíticas de la región, sobre la base de necesidades priorizadas por las mismas poblaciones. Dentro del marco de una operación participativa y gracias a su flexibilidad, el PRODERE pudo volverse progresivamente en un programa de **desarrollo humano sostenible a nivel local**, ejemplo concreto de metodología de intervención contra la pobreza y la exclusión social, que operacionaliza y vuelve concretamente aplicables los principios del desarrollo humano formulados por el PNUD. Una flexibilidad que no logró volverse generalidad o caos, gracias a la estricta contraloría social ejercida por los beneficiarios (comunidades y gobiernos) y al rígido sistema de seguimiento regional adoptado por PROGRAMA.

• *Integralidad del enfoque*

Debe buscarse una integrabilidad de cinco grandes componentes: **salud, educación, derechos, producción, desarrollo territorial**. Tal integralidad no sólo debe ser en una sumatoria de sectores o componentes, sino que debe asumirse una indivisibilidad de los derechos civiles y políticos, de los dere-

chos económico-sociales y culturales, lo que se traduce en la indivisibilidad de las iniciativas para el desarrollo económico y el desarrollo social.

• *Asunción del rol de la sociedad civil*

Sólo a condición de crear las condiciones de una efectiva participación democrática de la sociedad civil, puede ser lograda la masa crítica que permite evitar el desastre de ciertos fenómenos de desarrollo.

En esta afirmación, la sociedad civil asume un rol central y no complementario en los programas de desarrollo. Además sólo su incorporación permite garantizar la sostenibilidad de las acciones, que se define no solamente como sostenibilidad económica, sino también social.

• *Fomento de mecanismos sinérgicos entre Estado y sociedad civil*

No es suficiente que la sociedad civil participe en el proceso, es necesaria la presencia de las instituciones del Estado, lo que requiere garantizar la sostenibilidad institucional. Más aún de la simple presencia del Estado en las áreas de mayor pobreza, la sumatoria y la sinergia de recursos y esfuerzos públicos y privados, han demostrado ser la condición necesaria para el desarrollo. La creación de instancias o mecanismos en donde esta participación conjunta puede darse es una de las claves del desarrollo.

• *Inversión en recursos humanos*

Todos los esfuerzos para fomentar la participación de la sociedad civil no tienen resultados si ésta no tiene herramientas para poder participar; los instrumentos para desarrollar un

papel activo y consistente. Es necesario, por lo tanto, crear capacidades locales de gestión, administración, ejecución y seguimiento en manos de las instancias no sólo estatales, sino también civiles. Una gran movilización de recursos académicos y de capacitación, sumada a los mecanismos creados por la descentralización del Estado, constituyen la mezcla detonante que debe ser utilizada para lograr el desarrollo.

• *Articulación local/nacional*

Todo el trabajo hecho en lo local sería letra muerta si no fuera acompañado de una voluntad política y decisiones administrativas por parte de los niveles nacionales. Por tanto, es imprescindible operar en los dos frentes para lograr a nivel nacional las necesarias decisiones políticas y acciones de acompañamiento que no obstaculicen y permitan la valoración de las potencialidades locales.

IV. Enfasis en lo local

15. En resumen, la manera en que el PRODERE superó la aparente contradicción entre emergencia y desarrollo fue adoptando un enfoque territorial. Esto es optar por una apuesta a lo local. O en los términos del Presidente De León Carpio, cuando al referirse –en la última Cumbre de Tegucigalpa– a las lecciones aprendidas de Esquipulas a nuestros días, expresa:

La paz y la reconciliación se hacen luchando por tener acceso a los créditos, a la tecnología y a los mercados. De ahí que la paz debe construirse descentralizando y fortaleciendo la organización y el poder local. Solamente así puede la democracia representativa enriquecerse con participación.

16. Enfocar el desarrollo humano a nivel local permite contribuir:

- a recuperar el derecho desde las necesidades de la gente.

- a fortalecer el estado de derecho, a través de la promoción de la vigencia integral de los derechos humanos.

- a reforzar los procesos de democratización, al fortalecer la sociedad civil y la participación social en organizaciones y gobiernos locales.

- a vincular el nivel local con las políticas nacionales de desarrollo, buscando mayor atención a los aspectos sociales y priorizando la inversión en capital humano.

- a influir en los procesos de modernización del Estado, desde las necesidades y la dinámica del desarrollo local.

V. Conclusiones

17. Responder a los desafíos planteados para consolidar la paz supone, entre otras alternativas, avanzar progresivamente en el desarrollo humano sostenible de la región, particularmente en aquellas áreas históricamente más afectadas por la exclusión social o por los conflictos internos.

18. Entendemos el desarrollo humano sostenible como un proceso por el cual una sociedad procura el desarrollo de sus miembros y el de sus instituciones dentro de la capacidad de carga de los recursos naturales y ecosistema sustentadores de vida, a través de vías que acrecienten sus capacidades para movilizar y manejar recursos, con el fin de producir un progreso sustentable, distribuido equitativamente y consistente con sus

propios valores y aspiraciones. El desarrollo humano integral –cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de la población –tiene que buscarse por medio de actividades que se adecúen en tipo, volumen y dimensión a la capacidad de producción, uso y absorción de los recursos naturales del ecosistema. Es una definición similar a la adoptada por la Alianza para el Desarrollo Sostenible, recientemente suscrita por los presidentes centroamericanos.

19. El desarrollo humano sostenible busca dar protagonismo a las personas y a los grupos, hacia una participación constructiva. Busca reformar los mercados, a fin de brindar a todos el acceso a los beneficios que estos mercados pueden adoptar. Busca desconcentrar el gobierno a fin de permitir un mayor acceso a la adopción de decisiones. Y busca permitir que las organizaciones de la comunidad ejerzan una influencia cada vez mayor en los asuntos nacionales e internacionales.

20. Para lograr lo anterior se requiere una visión "local" de la exclusión, de sus causas y de sus efectos, y de una estrategia para superarla. Lo "local" aquí se refiere a un territorio establecido, que coincide con divisiones administrativas del Estado que permitan relacionar estos esfuerzos con la adopción de políticas y medidas a nivel nacional y sectorial (por ejemplo, un departamento, una provincia).

21. La noción de "desarrollo humano sostenible a nivel local" pretende expresar, como intención, la participación desde el nivel local de las comunidades y agentes involucrados en la construcción de un proceso nacional de desarrollo, respecto al cual se adoptan decisiones que son globales y que comprometen a las sociedades en su totalidad. El proceso de desarrollo humano no es factible en unidades territoriales aisladas. Debe existir una política nacional (con orientaciones políticas y me-

didas macroeconómicas y sociales) que comprenda, acompañe y dé soporte a los aspectos básicos de las estrategias locales planteadas.

22. De aquí que cobran particular importancia la Declaración de Compromisos a favor de las poblaciones afectadas tanto por el desarraigo como por los conflictos y la extrema pobreza, en el marco de la consolidación de la paz en Centroamérica, adoptada el 29 de junio de 1994 en la ciudad de México por lo gobiernos de los Estados integrantes de CIREFCA, las ONGs, los donantes a la región, las agencias y programas de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales; así como los mecanismos de seguimiento adoptados en Guatemala el 18 de noviembre de 1994. Como PNUD, también estamos convencidos de que "para continuar avanzando hacia la consolidación de la paz en el nuevo contexto centroamericano y dar continuidad al tratamiento de las poblaciones desarraigadas, se hace necesario un cambio de énfasis de los programas de emergencia que han prevalecido, para que, una vez superada esta etapa, se inicien acciones hacia una estrategia de desarrollo humano sostenible en áreas o poblaciones que nuestros países han priorizado para la consolidación de la paz y la erradicación de la pobreza extrema. Reiteramos nuestro compromiso de apoyar prioritariamente, a través de sus programas nacionales y regionales, los esfuerzos y acciones de los gobiernos y sociedades centroamericanas para erradicar la pobreza y dar atención a las agendas pendientes en materia de desarraigo, así como de seguir elaborando, en forma participativa y concertada, estrategias, métodos y evaluaciones periódicas para hacer operativo el concepto de desarrollo humano sostenible en sus distintas dimensiones.

Ir a Contenido

Combatiendo la marginación social a través del desarrollo humano sostenible

Gabriel Bidegain

Dentro del marco que estamos discutiendo, creo que una de las cosas importantes que vale la pena recalcar aquí y que va en la línea de lo que decía el delegado de Belice, es que –en el contexto centroamericano– se ha hablado muchísimo de repatriación, se ha hecho énfasis en esto. Se ha hablado también de integración local, pero quizás con menos énfasis. También existen todavía tareas pendientes en lo que concierne a refugiados y a los desplazados. Tareas pendientes que habría que cumplir de alguna forma con el esfuerzo internacional.

Estas tareas se pueden ver actualmente en México, por ejemplo, donde un número importante de refugiados está por repatriarse, y existe un número que desea permanecer en México. También en Belice, precisamente, donde el número de extranjeros sobrepasa, y de lejos, los porcentajes habituales con los que nosotros trabajamos.

Ahora bien, un país como Belice, respetuoso del derecho internacional humanitario, no puede cumplir con su misión si no cuenta con el apoyo de la comunidad internacional para hacerlo.

Belice en estos momentos tiene alrededor de 6.000 refugiados reconocidos y cerca de 25.000 extranjeros de todo tipo. El ACNUR no puede ir más allá de lo que ha hecho, CIREFCA fue un esfuerzo extraordinario. El proceso CIREFCA permitió que se canalizaran más de siete millones de dólares para el país, pero fueron inversiones sobre todo en el sector social. Fue una inversión de gran importancia; representaba más del 90% de todas las inversiones extranjeras en Belice, desde el punto de vista de la ayuda social. Pero no hubo casi ninguna inversión en el sector económico, y si esas inversiones no son completadas por una integración económica, probablemente se pierdan.

Entonces, yo creo que es importante recalcar que la comunidad internacional y las Naciones Unidas tenemos una responsabilidad importante con el Gobierno de Belice, si queremos que éste cumpla cabalmente con lo que está tratando de hacer, es decir, mantener a aquellos refugiados que quieren permanecer en Belice, en su territorio.

Muchas gracias.

Ir a Contenido

Addressing social exclusion through sustainable human development

David Gibson

We were present in 1984 and we consider that given the way the things have evolved over the past ten years, that it is now time to review the many items that were considered then as the principles that emerged and to attempt to synthesize the many lines of thought that are emerging and which we anticipate would be consolidated through the activities of the panel of esteemed gentlemen who have been appointed to draft something that reflects this synthesis.

On the subject of social exclusion, on addressing it as I understand it, the term social exclusion has been used both in a sociological sense, in terms of alienation under social margination, in a political sense looking at the condition of deprivation of human, civil and political rights, and in economic terms looking at the economic condition on which the individual, whether deliberately or not, is excluded from participation in the economic processes which assure the ability to survive, to satisfy the basic needs requirements of the individual.

The reference to social exclusion presuposes, in the context of the refugee issue, a situation in which refugees are free to live as they can in the particular receiving country, that the policy of

containment, in one form or other, is not being pursued by the particular receiving country, and not in fact the "modus vivendi" and policy is in support of local integration of refugees.

However, given the various safeguard and protective arrangements that exist for political refugees, it is clear that the real focus of the discussion could be on economic backgrounds. Usually, political uproots and to the extent to which they are able to integrate into a society, accessing basic services, including health care, education, something as fundamental as potable water supply, without hindrance; further 120to the extent to which as part of a process of local integration, they are able to participate in the political process, at the community level, with the underlined understanding of a basic respect for their human, civil and political rights.

Generally speaking, it would seem that access and participation directly correlate to the nature of the receiving society, its social structure, political culture, system of government, and status of democracy.

Hypothetically speaking, it would appear that in a receiving society, where the phenomenon of social exclusion can be identified as a feature of social structure and practice, this phenomenon may or may not extend to and affect the political or economic secure of refuge.

Significantly dependant on the nature of the insertion into the society of the individual, in particular on the individual's personal skills, capability and socio-economic status is ethnicity may also be a determining factor. The phenomenon of xenophobia, often deriving from economic conservation, must also be taken into account.

Turning to the issue of addressing social exclusion through sustainable human development, the concept of sustainability now is being applied to that of human development. Intrinsic to this it would appear is an assumption that the process of inclusion focuses on a target group of potential beneficiaries whose present form of economic activity, in one sense, is considered environmentally negative and degrading and thus requiring modification.

That form of economic activity is in this sense, presumably the "slash and burn milpa" farming which is now recognized as highly destructive of prime forest lands. Again, contextually, the presumption is that the availability of land is such that given a systematic program of agricultural education through capable extension services a transformation in farming practices could be achieved.

This illustration addresses one fundamental aspect of the human development agenda and it is our experience in Belize that given the type of economic refugee that enters our country, that usually they are "campesinos" who have worked the land for generations and whose access to land is a primary feature that extends the desire for local integration on their part, the desire to remain in the country.

I speak of this particular group although there are other socio-economic groups that have entered and have come to play a major role or have influenced significantly even in architectural styles in modern construction. It will appear that other facets of sustainable human development directly relate to accessing various basic services on a continuous basis, specifically as examples:, education and medi-care services; also, the enjoyment of basic human, civil, and political rights.

It may be argued, that given a general policy of local integration, that the role of the educational process, both formal and informal, including the support role of NGOs, is perhaps the cornerstone of the effort to eliminate social exclusion and achieving what I would call social inclusion.

This considers also the significance to the processes of socialization of traditional institutions, such as the Church acting in a positive mode, Heaven on earth (so to speak). In all this there is an underlined assumption of the availability of the requisite resources, that is, the ability to pay, and the unavailability to provide resources or to pay; therefore, renders the effort to be unsustainable, contributing, one would think, to a situation of involuntary social exclusion.

The other underlined assumption, is that political institutions are strong, democratic and fully responsive to the agenda of human, civil, and political rights.

To try to encapsulate what Dr. Kurz said in this regard, the existence of a process of social consensus and action that refuse social exclusion and the trampling upon individual rights.

You have used a practical experience and that is the impact of CIREFCA and PRODERE and it is in this practical illustration that you have given that one can come to appreciate now the specific activities that have been outlined can directly impact this phenomenon of social exclusion which in the first place is accountable for the civil turbulence that originally was experienced.

Yet, it is clear that some of the structural causes of this have not disappeared but significantly the strength and effectiveness of the efforts, particularly those efforts coming out of the United

Nations Organization, notwithstanding the many criticisms that exist on that organization; but it is significant to note that these efforts have resulted throughout the region in a cessation of violence and the general willingness for people to dialogue as means of addressing these structural problems that in the first instance led to a violent confrontation.

Thank you.

Ir a Contenido

Poblaciones indígenas en América Latina: Somos como extranjeros en nuestra propia tierra

Ileana Almeida

"Somos como extranjeros en nuestra propia tierra, hablamos y nadie nos entiende", dijo hace poco en una entrevista, una mujer quechua ecuatoriana de Otavalo.

Estas pocas palabras resumen con acierto la realidad social de los pueblos indios americanos. Desplazados por estructuras de poder y por ideologías que les son ajenas, han perdido el diálogo con el mundo y reducido el ejercicio de sus potencialidades espirituales e intelectuales.

Como sabemos, todo comenzó con la Conquista. Los invasores europeos no entendieron la realidad indígena, trataron de integrar a su cosmovisión la cultura y la naturaleza de este otro mundo y solo consiguieron empobrecerlas y deformarlas.

Extendieron sus dominios y posesiones, arrebatando territorios y riquezas a los indios, que tuvieron que quedarse con porciones reducidas de tierras, en regiones poco fértiles y carentes de mayores recursos. Algunas poblaciones diseminadas aun en la selva, se vieron limitadas y abandonadas a sus circunstancias.

Este primer y definitivo desplazamiento se prolonga ya más de 500 años, a lo largo de los cuales se han acumulado toda clase

de excesos, violaciones e injusticias, en tal magnitud como para constituir el memorial de agravios más conmovedor de la historia.

La identidad de los pueblos indios se fragmentó como sus territorios. Recién ahora están recuperando la conciencia de sí mismos.

Las nuevas naciones americanas que en el siglo XVIII empezaron a reconocerse como entidades nacionales diferentes, plantearon objetivos distintos de los de las metrópolis y finalmente expulsaron a los colonizadores europeos.

Sin embargo, heredaron y reprodujeron la mentalidad y las actitudes colonizadoras frente al indio.

Los modernos Estados americanos se conformaron geográfica y políticamente dentro de fronteras definitivas en la mayoría de los casos, pero las antiguas fronteras indias se borraron para siempre.

Los Estados nacionales fueron creados para el ejercicio del poder de las sociedades criollas, tomando como modelo los Estados europeos. Se ignoró la presencia de los pueblos indios como parte integrante de la sociedad. Las normas jurídicas fueron decretadas de modo unilateral, sin importar si los indígenas las entendían, aceptaban o rechazaban.

En consecuencia, los Estados así conformados no han resultado compatibles con la idea de la libertad que pregonan y no han establecido normas justas para regular los derechos de sus naciones frente a los pueblos indios, por lo que pueden coaccionar, imponer y violentar los derechos de estos sin violar leyes ni constituciones.

Consagrado por el Estado el desplazamiento de los pueblos indios, estos quedaron sin la "norma" necesaria que rigiera su vida, que administrara su economía, que planificara su desarrollo, que orientara su cultura, que defendiera sus territorios, en resumen, que controlara su propio destino. Los pocos rezagos que les queda de antiguas formas de autoridad, no son reconocidos por la administración oficial y por lo mismo, no tienen mayor trascendencia.

¿Será entonces admisible que los Estados americanos pretendan la eticidad de su institución? Evidentemente no. Consiguen mantener, de una u otra forma, el equilibrio social –no siempre con métodos pacíficos–, pero el orden obtenido es falso.

La falta de garantía para los intereses claramente diferenciados de los indígenas acarrea una serie de efectos nocivos, que los iremos identificando de acuerdo con su naturaleza para examinarlos bajo criterios de desarraigo, desplazamiento interno y estatus de refugiado.

Las naciones-Estado americanas participan en el concierto mundial de naciones. Están representadas en los organismos internacionales, que reconocen sus derechos históricos y políticos. Los pueblos indios, en contraste, han sido impedidos de relacionarse con el mundo exterior. Solo desde hace muy poco tiempo se han abierto espacios internacionales de apelación y reclamo para sus derechos, pero aún son muy nuevos y carecen de la eficiencia que se precisa para resolver los viejos problemas de los indios. Los efectos del desplazamiento económico son muy graves. La ocupación de las tierras por la fuerza es hasta hoy práctica cotidiana. Terratenientes, colonos, buscadores de oro y diamantes, transnacionales de todo tipo continúan despojando y saqueando territorios que pertenecen a los indios por derecho consuetudinario, con la consecuente privación de los

recursos necesarios para la subsistencia. Semejante práctica implica la forma más violenta de desarraigo y desplazamiento.

Pero hay otros medios de exclusión y apartamiento. Muchas veces los indios son obligados a producir lo que no consumen, lo que constituye también un desplazamiento y desarraigo patente. Producen para comercializar y no para comer, lo que trae consigo hambre y desnutrición.

Los pueblos indios no reciben rentas del Estado y su desarrollo económico consecuentemente no cuenta con apoyo ni financiamiento adecuados. En el caso de las artesanías, por ejemplo, se constata que durante siglos no han podido rebasar los niveles de fabricación casera. Han permitido, a veces, el enriquecimiento de algunos grupos, pero no han logrado satisfacer el bienestar colectivo. Ni qué hablar del hecho de que se hallan sometidas a la competencia de artículos industrializados y baratos.

Como las infraestructuras básicas no han sido planificadas para favorecer a las zonas indígenas, y sus beneficios les llegan solo en forma indirecta, grandes poblaciones permanecen aisladas de la vida económica. La confinación no permite el comercio fluido, la información adecuada, ni facilita el desplazamiento.

Las poblaciones indígenas, con contadas excepciones, carecen de las ventajas de la urbanización, lo que quiere decir que permanecen estancadas. Ello impulsa la migración a las ciudades. Las tierras del campo se empobrecen y erosionan y no reciben el provecho de la moderna tecnología agraria. El aumento de la población produce el parcelamiento de los ya reducidos lotes de tierra, al extremo de volverse insuficientes para la subsistencia.

Pero sucede que en las ciudades los indios no son aceptados como iguales y no existen acciones estatales que les protejan.

En la ciudad cumplen los trabajos más duros, insalubres e inseguros. Viven hacinados en tugurios. Las pocas posibilidades de trabajo, a menudo les obliga a mendigar. Ajenos e inseguros, en muchos casos ignorantes de la lengua y más códigos de comunicación urbanos, su desarraigo se vuelve patético. Las culturas originarias minorizadas por la opresión se convierten en un escollo para la aproximación de los indios y los no indios. Para los primeros es trágico, para los otros, indiferente, cuestión de broma u ocasión de abuso.

La discriminación cultural y racial van de la mano. Ni siquiera la religión ni los nombres comunes, impuestos primero, habituales después, libran a los indígenas de la exclusión.

La educación se ha encargado de acentuar el alejamiento. En algunos países se rescatan los logros de las grandes civilizaciones americanas precolombinas y se afirma que son el origen de la nacionalidad de las naciones modernas. Sin embargo, estas ideas solo contienen un mínimo de verdad ya que no se las relaciona con los pueblos que aún están vivos. Por otra parte, la educación no responde a la realidad del medio ambiente. Toda una realidad natural (fauna y flora) queda en el desconocimiento porque se omiten sus nombres aborígenes.

Pero quizás lo más grave es la alienación, la vacilación y la duda entre ser indio y no serlo. La alienación impide asumir la propia identidad y por cierto, se extiende a sectores sociales no indios.

Lo que hemos sintetizado hasta este punto no es otra cosa que un intento de aproximación a la realidad general y común a

todos los pueblos indios, identificando causas y efectos que les han privado de derechos. Sin embargo, la cuestión indígena adopta en cada país diferentes formas de desplazamiento. Los pequeños testimonios que a continuación se reproducen permiten constatar que hoy por hoy los indios reclaman nuevos lineamientos en el ordenamiento social para hacer efectivos la democracia y el progreso.

Guatemala

Un indio maya, miembro del Consejo Nacional de Desplazados de Guatemala declaró a un reportero de la prensa internacional en 1992:

> "En mi aldea contábamos con 125 casas, pero llegaron los soldados y empezaron a quemarlas, juntamente con nuestras pequeñas cosas de uso familiar y de trabajo: utensilios de cocina, machetes, azadones. También se llevaron a los animales que teníamos, gallinas, marranos, los que utilizan para alimentarse ellos.
>
> Sin causa alguna el ejercito asesinó a miles de campesinos. Nosotros somos católicos y nunca pensamos hacer cosas malas y, sin embargo, nuestros familiares fueron masacrados y nuestras aldeas arrasadas. Todo esto causó gran dolor en todos nosotros.
>
> Con el argumento de que todos somos guerrilleros, ellos hicieron todo lo que les mandó su mal corazón. Asesinaron, no solo a hombres y jóvenes, sino también a mujeres, a niños, a ancianos. Muchos cadáveres no fueron enterrados y los perros les arrancaban pedazos. Se llevaron a muchas personas de la aldea y nunca hemos sabido de ellas."

Guatemala constituye sin duda alguna, el caso más estremecedor de desplazamiento y desarraigo en todo el mundo indio. La huída obligada a México y Honduras ha afectado sobre todo a los niños. En los campos de reclusión se ha impuesto la incomunicación grupal al haberse juntado a indígenas de distintas hablas y dialectos.

Sin embargo, se vislumbra alguna esperanza. El mediador de la ONU en el proceso de diálogo entre el gobierno y la guerrilla ha subrayado su optimismo "por alcanzar un acuerdo con la guerrilla sobre la identidad y los derechos de los pueblos indígenas" (Agencia EFE, 25 de noviembre de 1994).

México

> "Cerramos los ojos para suponer que el otro México (el indígena) desaparecería al no verlo. El 1° de enero de 1994 despertamos en otro país. El día que íbamos a celebrar nuestra entrada en el primer mundo retrocedimos un siglo (...). Creímos y quisimos ser norteamericanos y nos salió al paso nuestro destino centroamericano. La sangre derramada clama poner fin a la matanza. No se puede acabar con la violencia de los subversivos si no se acaba con la violencia de los opresores (Diario "La Jornada")."

Se ha señalado la pobreza extrema como la causa principal del levantamiento de Chiapas, agravada por el incumplimiento de la reforma agraria. Desde hace 20 años indios mayas, tojolabes, tzeltales, tzotziles y choles empezaron a ser expulsados por supuestos motivos religiosos. Las expulsiones han agravado dramáticamente la situación de los indígenas-campesinos de Chiapas.

El 25 de noviembre pasado el obispo de Chiapas, monseñor Samuel Ruíz, aseguró que la situación en ese estado es "an-

gustiosa y tensa". Cuatro días después la prensa informaba que el Comisionado del gobierno para la paz en Chiapas "había abandonado su cargo, declarando que 'el PRI se cobija en una declaratoria que formalmente tiene todos los requisitos de la ley pero que no ofrece respuestas políticas al conflicto y que los opositores ofrecen evidencias de un fraude electoral que no tiene fundamento jurídico'" (Agencia EFE).

Perú

Testimonio recogido por la Confederación de Derechos Humanos del Perú: de un indio de Ayacucho en 1985:

> "Los grupos de poder, incluyendo la policía, los terratenientes, gente del gobierno y de diversos partidos políticos, nos acusan a los campesinos de terroristas. Nada tenemos que ver con Sendero Luminoso y lo hemos dicho muchas veces, pero la respuesta del gobierno ha sido la fuerza, la matanza, la cárcel."

Han pasado 20 años casi desde entonces. Sendero Luminoso sigue atacando a las comunidades indígenas que han tomado acciones en contra de las prácticas y doctrinas de ese grupo terrorista. Una de las más feroces operaciones senderistas ha sido la del 28 de agosto de 1993 contra los asháninkas, que han declarado que el apoyo militar "llega demasiado tarde".

Brasil

¿Cuánto tiempo tendremos que esperar para que la justicia brasileña reconozca los derechos sobre nuestra tierra?, fue el interrogante de María Vítor Guaraní, durante su conferencia de prensa en San Francisco. "Somos la gente más pobre del Brasil. En su desesperación, los indígenas, especialmente los jóvenes, han recurrido al suicidio."

El conflicto de tierras en este país es inseparable del problema social y del medio ambiente. Los indígenas se encuentran en el centro del problema ambiental de la Amazonía ya que son los únicos que han conservado la selva sin destruirla. Es responsabilidad internacional salvar a los pueblos indios y con ellos, a la Amazonía brasileña.

Bolivia

Extracto del testimonio de Domitila Chungára, en el Boletín del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, 1987:

> "Se dice que cuando los dioses le entregaron la hoja de coca a nuestros sacerdotes, estos dijeron a los dioses: "Pero señor, si esa planta tiene esas propiedades, los blancos también nos la han de robar". Entonces los sacerdotes les dijeron: "No se preocupen, para ustedes será vida, para ellos será muerte"."

El consumo y tráfico de la cocaína pertenece a la cultura de los países industrializados. La "mamá Coca" es para los indios una planta sagrada que alimenta, ayuda en el trabajo, sustenta prácticas culturales. Los indígenas la utilizan con sabiduría y no es aceptable el afán por eliminarla.

La lección de Víctor Hugo Cárdenas (indio quechua-aymará) a la vicepresidencia del país ha abierto expectativas esperanzadoras inusuales por la causa india en Bolivia.

Costa Rica

Palabras de Anastasio Sibar, indio guaymí:

"Recién a los 500 años se nos reconoce como costarricenses, ¿cuánto tiempo más deberá pasar para que se nos reconozca el derecho de autogobernarnos? (The Tico Time, 1992)."

Las palabras de Anastasio Sibar confirman una vez más la confusión existente entre ciudadanía (pertenencia a un Estado) y nacionalidad (pueblo) que existe en el lenguaje político de los gobernantes. Confusión que impide que se comprendan a cabalidad los reclamos políticos de los indios.

Paraguay

De la Revista "Noticias de Abya Yala" (1991):
"Una vez frente al palacio del Congreso un senador nos dijo que donde vivimos 'no hay gente'. De allí ha venido mi pensamiento que no nos han contado como gente. Entonces ahora eso me ha dado una fuerza, un orgullo del pueblo guaraní."

La falsa consideración de que los territorios selváticos están deshabitados es el argumento justificador para invadir las tierras de los indios. Como se trata de cazadores, recolectores y pescadores, necesitan grandes espacios para subsistir.

Colombia

La comercialización libre de la cocaína, los cultivos de palma africana, la presión de los terratenientes, la ocupación de territorios para construir represas y el asesinato de dirigentes indígenas han diezmado la población nativa. Las entidades del Estado no intervienen.

En vista de los hechos expuestos en estas líneas, la **Organización Indídega de Colombia (ONIC)** solicita a todas las organizaciones de derechos humanos y defensores de grupos étnicos en todo el mundo, que realicen acciones urgentes de denuncia y exigencia a las autoridades colombianas para que tomen las medidas que permitan la supervivencia de los pueblos indios colombianos.

Chile

Un indio mapuche dijo a la Revista "Tierra Nuestra":

"La responsabilidad de todo mapuche es trabajar para desarrollar permanentemente el contenido cultural de la etnia mapuche, impregnándole una dinámica diferente. Habrá que introducirse en el mundo de las computadoras y la biogenética, que promete un sinnúmero de novedades para el hombre y la tierra mapuches."

Este párrafo pone en evidencia que los indios tienen conciencia de que el único camino para salvar sus culturas rezagadas es optar por la tecnología más apropiada, y más avanzada.

Panamá

A principios de octubre de 1993, Isidoro Acosta denunció en Ginebra, en la Comisión de la Biodiversidad, que los Estados Unidos habían pedido la línea celular y la solicitud de patente de una india guaymí. "No queremos que los genes indígenas sean objeto de comercialización", dijo.

Esta denuncia lleva a pensar que en la concepción de ciertos científicos norteamericanos se pasa por alto la condición humana del indio y se lo reduce a simple objeto de experimentación.

Alaska (Región de EE.UU. con características específicas)

Tomado de la presentación de Verita Cassidy, indígena de Alaska, en la 6a. Asamblea del ISI (Servicio Internacional para la Sobrevivencia Indígena):

> "¿Tienen los derechos de los indios prioridad sobre los derechos de los animales? Y si no los tienen, ¿en qué punto precisamente los animales nos sacan ventaja? Vivir sin carne seca de ballena, o lonjas de salmón real, alce o caribú estofado o asado y las morsas y el aceite de foca y mutuk es inaceptable."

Es una intervención apasionada que da cuenta de lo importante que son los animales para subsistir en una región tan severa como Alaska. Los ecologistas a ultranza se empeñan en defender la fauna de la región por sobre la subsistencia de los indios, olvidándose además que no son los indígenas los que causan daños irreparables en la fauna de la región, sino los comerciantes de pieles, carne, aceite y ámbar.

Estados Unidos

Declaración de Roy Snow-Arrow ante el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Poblaciones Indias (1990, Ginebra):

> "En los Estados Unidos se estima que unos 300.000 restos humanos indígenas, incluyendo restos de nuestros parientes de América del Sur y Central, están en exhibición en los museos. Estos museos justifican la tenencia y exhibición de los restos diciendo que así 'se eleva la educación'. En realidad son los restos de los antepasados indios."

No solo se ha desarraigado a los indígenas de sus territorios ancestrales, sino a sus antepasados de la Madre Tierra...

Canadá

Tomado de la intervención de un indio mohawk en el Encuentro de Pueblos Indios de Quito (1990):

Hemos tenido que tomar las armas para defender la tierra tradicional de los mohawks en Kanesatake y Kanawake. Nos la quieren arrebatar para convertirla en algo tan trivial y baladí como es un campo de golf.

Una muestra tan clara del irrespeto y poca valoración a los territorios indios levantó una protesta mundial en solidaridad con los mohawks.

Argentina

De la Revista "Tierra Nuestra", en 1992. Habla el Lonko Antonio Salazar:

Después de tantos y tantos y tantos años de estar separados, nos reunimos los mapuches argentinos con nuestros hermanos mapuches de Chile. El reencuentro en Neuquén finalizó con una ceremonia instalando un **rehue** (altar) en la comunidad. Los participantes adquirimos el compromiso de continuar unidos en nuestras tradiciones culturales a pesar de que fuerzas extrañas nos arrancaron de nuestra tierra común.

Por sobre el tiempo y la injusticia, la cultura común supera espiritualmente los desarraigos y desgarramientos.

El Salvador

Del boletín de SAICC, 1992:

"Son los pueblos indios los que llevan la carga de la crisis económica por la que está pasando el país. Toda la ayuda ha sido gastada en balas y armamentos, y una gran parte del presupuesto nacional está invertida en las fuerzas armadas, en lugar de estar destinada a ayudar a los más pobres de los pobres, o sea, los pueblos indígenas del país."

Pese a los avances en la pacificación de El Salvador y a la participación de las organizaciones indígenas en el proceso de paz, sus demandas no han tenido mayor acogida, no se ha tratado tampoco de compensar a las zonas rurales de los desastres de la guerra.

Honduras

En julio de 1993 el dirigente Jacinto Molina viajó a Ginebra, al Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas para Poblaciones Indígenas. En esta ocasión Molina afirmó:

"La adopción por parte del gobierno de la llamada ley de modernización agrícola va en contra de los intereses indígenas, pues se pretende que las mejores tierras donde habitan los indígenas pasen a ser explotadas por la industria turística y pesquera."

El proceso de "modernización" atenta en todos los países contra los intereses de los pueblos indios y si se le aplica sin tomar en cuenta la situación especial de los indios traerá consecuencias graves como la destrucción comunal y la privación del agua.

Sin embargo, hay que señalar que el Gobierno de Honduras fue uno de los primeros en ratificar el convenio 169 de la OIT y de consagrarlo como Ley en la Constitución hondureña, para garantizar legalmente los derechos de los pueblos indios.

Nicaragua

Tomado del Boletín SAICC, 1992:

Los Miskitus y Sumus hicieron un llamado desesperado a la opinión pública para oponerse al acuerdo de intención entre los Gobiernos de Taiwán y Nicaragua. El de Taiwán ha solicitado 20 años renovables de concesión forestal para la explotación. Esta explotación traerá consigo daños ecológicos, económicos y culturales para los indios.

Está claro que los intereses de las transnacionales se oponen a los de los indígenas, que carecen de medios políticos y jurídicos para defenderse.

Venezuela

Del Encuentro Continental de Pueblos Indios (Bogotá, 1994). Habla un indio yanomami:

La salud de los Yanomami sigue deteriorándose día a día. No tenemos medios para luchar contra las enfermedades traídas por los buscadores de oro. Sobre todo los niños están muriendo de gripe, hepatitis y nuevas formas de paludismo. También hay envenenamiento por el mercurio que arrojan a los ríos. Ya no podemos pescar.

Ecuador

Extracto del discurso de Luis Macas, presidente de la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador), con motivo de haber sido designado ciudadano ilustre por la Provincia de Loja (noviembre de 1994):

> "Veo esta designación como un reconocimiento no a una persona sino a los pueblos indios que luchan por sus derechos. (...) La CONAIE ha presentado a la Comisión de Reformas Constitucionales su propuesta. Queremos que se nos reconozca como nacionalidades con derecho a autogobernarnos. En lo que se refiere al campo económico, algunos delegados de la CONAIE viajaremos a Washington en enero del próximo año a la reunión tripartita entre nuestra organización, delegados del gobierno y funcionarios del BID para tratar sobre nuestros derechos territoriales y de tierras y sus recursos naturales, incluyendo el agua. También quiero informarles que dentro del proyecto cultural, estamos organizando para diciembre un festival de cine y video indios; tendremos exposiciones de arte y artesanía. Con estas acciones en el campo de la cultura, queremos promover la creación de los pueblos indios y evidenciar los nexos que nos unen a nuestros hermanos indios de este continente."

En el discurso de Luis Macas se muestran los esfuerzos de la CONAIE por hacer visibles y convincentes los derechos de los indios: autodeterminación, derecho a sus territorios y recursos, libertad de expresión cultural y participación en los asuntos de desarrollo que les competen directamente.

Conclusión

Quisiera poder decir como conclusión que los ideales humanitarios y el respeto al medio ambiente están dirigidos a salvar a los pueblos indios. Por desgracia, ni unos ni otro tienen plena vigencia y cumplimiento por ahora. Los 500 densos años se prolongan. Como hemos podido comprobar en los testimonios de los propios indios, el horror, la crueldad, la indiferencia y la injusticia se revelan en el desarraigo y desplazamiento de los pueblos indígenas.

Sin creer que la realidad de estos va a cambiar por completo en tiempos cercanos –ello sería demasiado pedir–, creo que hay motivos de esperanza. Por un lado, los indios presentan argumentos irrebatibles contra las viejas estructuras de la sociedad. Por otro lado, por primera vez en cinco siglos el contexto histórico se muestra favorable a sus reclamos. Las ideas democráticas están remplazando al anticomunismo que impedía admitir la desconsoladora situación en que se debaten. Es posible crear situaciones de "política interna" en el plano internacional. El arbitraje político de los organismos internacionales superiores, incluyendo los derechos humanos, junto con las instituciones económicas interestatales, podrán jugar un papel muy importante en la protección de los intereses de los pueblos indios. Podrán influir en los gobiernos, en los ejércitos, en las iglesias. Con esto se dará impulso al progreso y la democracia.

Ir a Contenido

Poblaciones indígenas en América Latina

Marcelo Fernández de Córdoba

Realmente, la exposición de Ileana Almeida ha sido hecha con pleno conocimiento y con profunda pasión y fe en los derechos humanos. Derechos que abarcan no solamente las poblaciones indígenas, sino a todos los habitantes de la tierra. La felicito por su exposición, que contiene importantes puntos de vista, de un tema que es por lo demás polémico, de un tema que ha ocupado a muchos gobiernos y que particularmente ocupa al Gobierno del Ecuador.

El Gobierno del Ecuador tiene particular respeto por los derechos humanos, de todos sus habitantes. No hace distingo alguno entre las diversas razas del gran arco iris que conforma el país y la nación ecuatoriana.

Dentro de este panorama, los pueblos indígenas cuentan con diversos organismos representativos que buscan mejorar sus condiciones de vida. Constantemente, y por diversos canales, los grupos indígenas dan a conocer y divulgan sus inquietudes sobre lo que acontece en sus comunidades. Para ello cuentan con la ayuda económica de organizaciones no gubernamentales y de varias organizaciones gubernamentales.

No es raro encontrarse a indígenas ecuatorianos que realicen giras y viajes a los Estados Unidos, a Europa, en donde dan a

conocer sus puntos de vista y criterios. Asimismo, dirigentes de grupos indígenas han participado en reuniones y conferencias internacionales del más alto nivel. En estos momentos, en Naciones Unidas, en los próximos días, va a tener lugar una importante reunión sobre el tema, a la cual asistirán representantes indígenas del Ecuador. Presidirá la delegación ecuatoriana el Secretario de Asuntos Indígenas de la Presidencia de la República, que es un indígena descendiente directo de Atahualpa.

El Estado, por su parte, ha puesto todo su empeño en mejorar la condición de las comunidades indígenas y trata de integrarlas a los beneficios de una sociedad moderna. El gobierno es consciente de los problemas que afectan a los diversos grupos poblacionales, entre ellos a los indígenas, que han venido participando activamente en el desarrollo económico del Ecuador y que sin embargo han estado al margen de buena parte de los beneficios de tal desarrollo, debido a circunstancias de diversa índole, dentro de las cuales hay que considerar las derivadas de nuestra realidad histórica.

El Ecuador reconoce que la crisis económica por la que atraviesa el país ha afectado a todos los sectores de la población y que el problema indígena está latente. En el Ecuador no existe una situación de discriminación sistemática y se respetan las libertades de todos los ciudadanos, incluidos los indígenas.

El gobierno ecuatoriano ha procurado y procura equilibrar los diversos intereses de las distintas comunidades indígenas, de los colonos y de todos los sectores poblacionales, consciente como está de que la sociedad ecuatoriana es un conjunto unitario, pluricultural y pluriétnico. El reconocimiento de este pluralismo no puede, no debe afectar la unidad histórica y jurídica del Estado ecuatoriano.

En este contexto, el gobierno considera que las minorías étnicas, o grupos indígenas, que forman parte de la nacionalidad ecuatoriana, tienen derecho a su propia cultura y tierra. La población indígena del Ecuador, tanto demográfica como históricamente, ha tenido un papel importante en la constitución de la nacionalidad ecuatoriana. Las distintas etnias forman sistemas culturales con idiomas y costumbres propios. Este hecho ha generado un carácter multicultural de la sociedad ecuatoriana, que el gobierno reconoce y que está reflejado, por ejemplo, en los programas de educación bilingüe que lleva a la práctica el Ministerio de Educación.

La Carta Política del Estado, a propósito en su artículo 1ro, dice: "El idioma oficial es el castellano, el quechua y las demás lenguas aborígenes que forman parte de la cultura nacional".

Las comunidades indígenas son libres de cultivar sus propias tierras, al igual que la totalidad de los ecuatorianos en sus propiedades. En cuanto a la minería, los yacimientos son del Estado y pueden ser explotados por cualquier ciudadano que cumpla con los requisitos establecidos por la ley para tal efecto.

Con la finalidad de lograr una mayor integración de las poblaciones indígenas, el Estado, a través de diversas instituciones, lleva a cabo un amplio y sistemático plan de trabajo. Los Ministerios de Educación, Salud, Bienestar Social, Agricultura, Defensa Nacional, Trabajo y Vivienda, así como de Energía, Información y Turismo, han adelantado programas específicos en el área de su competencia. Creo del caso resaltar que en el actual gobierno se ha creado por primera vez la Secretaría de Asuntos Indígenas, que mencioné hace un momento.

Entre los objetivos de este plan, cabe señalar el mejoramiento de las escuelas rurales de las comunidades indígenas, de una

mejor atención médica y de los problemas de salubridad, así como la situación del menor indígena abandonado en las calles. El mejoramiento de la alimentación de los indígenas incrementando las tiendas comunales, la ampliación de los caminos vecinales y la ejecución de obras de regadío constituyen materias de especial preocupación.

Asimismo, el Estado ha puesto su empeño en cuidar del medio ambiente, mediante la aplicación de políticas de acción para preservarlo en toda su extensión y no solamente en la región amazónica donde se realizan actividades de protección y explotación de hidrocarburos, elemento vital para la supervivencia de toda la población ecuatoriana. Ecuador no puede renunciar a la explotación y exploración de los recursos de hidrocarburos, pues de estos depende en gran medida los ingresos que percibe. Aproximadamente un 40% del presupuesto nacional proviene de la producción petrolera.

El Ecuador ha determinado que necesariamente todas las actividades y actos que involucran el desarrollo deben estar supeditados a criterios ambientales, a fin de que el desarrollo sea sostenible y no se acabe con los recursos naturales ni se amenace el bienestar futuro de la población.

Con esta explicación de la actual política de gobierno, yo creo necesario referirme a otros temas que considero relevantes. Me refiero aquí a la intervención que hizo ayer el ilustre delegado de Honduras, que ha pasado quizás un tanto desapercibida y que es de suma importancia. Hemos recibido el mensaje del Embajador José Ayala Lasso, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el que contiene aspectos muy significativos que esta reunión debe analizar y meditar.

Si queremos realmente producir avance en el desarrollo del derecho humanitario, si queremos tocar temas que hasta el

momento han sido soslayados por diversas circunstancias, debemos inspirarnos en todos los aspectos que han sido tratados muy acertadamente por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos. El menciona en su carta que los derechos humanos y los temas relativos a los refugiados están ligados íntimamente, porque las violaciones de los derechos humanos son, en la mayor parte de los casos, la causa básica de las corrientes de refugiados; y además, porque tanto los refugiados políticos como los que se conocen como migrantes por causas económicas, víctimas de agresiones racistas y de otra especie, son titulares permanentes de derechos humanos que deben ser respetados en todo momento y toda circunstancia.

Alguno de los expositores también mencionó en días pasados que había que ampliar el concepto de refugiado, porque no únicamente una persona huye de su país por el peligro de las bombas, sino muchas veces por el hambre y en gran parte por la falta de respeto a los derechos humanos.

No hay duda, añade el Alto Comisionado, que el irrespeto a los derechos humanos es la causa central de los desplazamientos. He podido ver personalmente en algunos países que he visitado, cómo las más trágicas evidencias de la violación de los derechos humanos están reunidas en los casos de las personas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares de origen y su residencia. Si las violaciones de los derechos humanos son causa de desplazamientos, deben jugar también un rol esencial en la búsqueda de soluciones.

Había indicado que el derecho internacional es quizás una de las ramas del derecho que más dinámicamente ha cambiado en los últimos años. Por esto, también vale la pena que reflexionemos sobre la temática adoptada en la Conferencia Mundial de Viena. Esto nos trae también el Alto Comisionado, cuando dice:

"La Conferencia Mundial que se llevó a cabo en Viena el año pasado manifestó que la adecuada protección de los derechos humanos es un elemento integral de la prevención, protección y solución de los casos corrientes de refugiados".

Con estos antecedentes, y porque estoy convencido de que es mucho mejor prevenir, me voy a permitir leer dos sugerencias para que, si es que la sala lo considera pertinente, puedan ser adoptadas como conclusiones, dentro del proyecto de conclusiones que nos ha sido entregado hace pocos momentos.

Dentro de las conclusiones, que posteriormente pasaré al comité de redacción, sería tal vez del caso establecer lo siguiente: reconocer que son titulares de derechos humanos, que deben ser respetados en todo momento, circunstancia y lugar, tanto los refugiados políticos como los que se conocen como migrantes por causas económicas. Tanto los refugiados como los migrantes económicos tienen derechos inalienables que deben respetarse siempre, antes, durante y después del éxodo forzado o del retorno a sus hogares.

La communidad internacional tiene la responsabilidad ineludible de asegurar el bienestar de los refugiados y desplazados, y proveerles por lo menos de lo necesario para mantener intacta su dignidad humana.

Considerando que las violaciones de los derechos humanos son causa de los desplazamientos, la adecuada protección de los mismos es el elemento integral de la protección y solución de los casos de corrientes de refugiados. La protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático de gobierno es el mejor medio para prevenir los conflictos que provienen de las masas de refugiados y los desastres humanitarios.

Me he salido un poco del tema que debía comentar, pero no podía dejar pasar por alto esta oportunidad para mencionar estos importantísimos puntos que nos ha sugerido, en definitiva, el Alto Comisionado.

Muchas gracias.

Poblaciones indígenas en América Latina

Mayra Luisa Sandoval

Para nosotros realmente ha sido, sinceramente, un poco difícil abordar este tema en el contexto de este coloquio, primeramente porque no somos expertos en el tema, segundo porque, a pesar de que considero que ha sido brillante la ponencia de la Sra. Almeida, considero que realmente la realidad del indígena panameño no se había reflejado en estos problemas, aunque dentro de los testimonios que leyó, está uno de una india guaymí panameña; un caso que para nosotros es aislado, es un caso que no refleja tampoco la realidad del indígena.

Considero que en este coloquio el tema indígena, más bien, debería verse en un aspecto positivo. Primero determinar que existe un problema, porque si no consideramos que hay un problema, pues no buscamos las soluciones; hay que partir de la existencia de un problema, que no necesariamente debe destacarse como una especialidad; porque yo soy de las que abogan porque entre menos especialidad y diferencia se hace, más se contrarresta la discriminación.

Desde nuestro punto de vista, si se trata de darle un trato al desplazado, digamos más allá del que se le da en general, es como abrir más la brecha de la discriminación que existe con los indígenas. Por todas las razones que establece la Declaración de

Cartagena, los indígenas están insertados dentro de lo que es la colectividad de un país.

Por otra parte, sí considero importante que se le dé una protección especial a los indígenas por la vulnerabilidad que ellos representan al ser desarraigados de un área a otra del país. En este sentido, pienso que la principal protección, antes de hablar de una protección internacional, es la protección nacional de cada uno de nuestros Estados. Obviamente, esa es la principal acción del Estado. La protección internacional vendría a ser complementaria y subsidiaria, y no se puede aplicar una protección dentro de los países, que no la necesitan, no sólo hablando de indígenas sino de desplazados.

Quisiera, por ejemplo, subrayar la ejemplar acción y lucha del Gobierno de Colombia, que ha tratado de hacer una política, una legislación. Si esa política no marcha, las cosas no funcionan, entonces sí sería necesaria la protección internacional; pero pienso que primero habría que hacer énfasis en una protección interna y una política adecuada y expedita de cada país. Si hay demasiados obstáculos o no se llega al objetivo principal, a saber: resolver el problema, entonces ahí entraría lo que es la protección internacional.

Nosotros tratamos de hacer un ejercicio mental para tratar de ubicar el problema de los indígenas dentro de los desplazados, porque para nosotros, como mencioné anteriormente, es un poco difícil; en Panamá no existen realmente problemas de desplazados internos, tampoco tenemos problemas de desplazados, incluyendo indígenas.

Tenemos tres grupos indígenas, que son los Emberá, los Guaymí y los Cuna. Los Cuna y los Emberá ya tienen una legislación que les asigna una comarca, tienen sus tierras deli-

mitadas, participan dentro de la actividad normal del Estado, se les ha dado servicios de salud, de educación, incluso se les ha mantenido y respetado su gobierno y sus autoridades.

Muchos de ellos, en especial los Cuna, que son unos de los más organizados que hay en Panamá, participan incluso en la actividad política; tenemos legisladores cunas dentro de nuestra Asamblea Legislativa. En nuestra Dirección de Política Indigenista del Ministerio de Gobierno y Justicia, tenemos por director a un indio guaymí. Realmente para nosotros ha sido política, voluntad del Estado, proteger y desarrollar una política adecuada para estos grupos indígenas. Igualmente se les ha escuchado y han participado en foros nacionales e internacionales para manifestar sus necesidades.

El único grupo que todavía está un poco rezagado, pero tiene una reserva, es el Guaymí; esto se explica por su misma formación. Ellos no son un grupo indígena organizado y viven disgregados en distintas áreas. Por estas razones, el indio panameño no se considera ni se siente en cierta forma discriminado, más bien considera que el Estado panameño le debe muchísimo al indígena.

En este mismo sentir, ellos manifiestan y reclaman muchísimas cosas. Uno de los problemas que ha habido con el grupo Guaymí en Panamá y que ha retrasado las negociaciones para otorgarles derechos, legislación especial y su comarca delimitada, como se ha hecho con los Emberá y los Cunas, ha sido que ellos viven disgregados, no viven en una sola área. Y lógicamente, al reclamar sus tierras, reclaman todo el istmo de Panamá. Eso ha retrasado y ha obstaculizado las negociaciones con este grupo, que vive disgregado por todo el país.

Por otro lado, cuando estuve reflexionando sobre el tema de los indígenas y los desplazados, descubrí que dentro de la

definición que da la Declaración de Cartagena sobre desplazados internos, se mencionan amenazas por la violencia generalizada, agresión extranjera, los conflictos internos, violación de los derechos humanos, u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

En el caso de los indígenas panameños, por lo menos en algunos que en nuestro país están siendo atendidos actualmente, se da el fenómeno de los latifundios, los latifundistas. Dentro de esta concepción de violación de los derechos humanos, se incluye el respeto de los derechos económicos, sociales, y culturales. Aquí, pude enmarcar algunos casos de desarraigo de los indígenas panameños, que se presentan también en muchísimos otros países de nuestra región.

Analizando este punto me llamó la atención la definición de "violación masiva de los derechos humanos". No soy una experta en este tema, pero me parece que violación masiva de derechos humanos no es lo mismo que violación sistemática; y pienso que eso explica un poco el problema, o el silencio que ha habido con respecto de algunos casos de poblaciones indígenas en América Latina. Cuando hay violación masiva de los derechos humanos, el problema sale de las fronteras y es conocido por muchos.

"Violación masiva" no es lo mismo que "violación sistemática", porque pueden haber violaciones mínimas, pero que son sistemáticas. Pienso yo que replantearse los términos "violación masiva" y "violación sistemática", quizás ayudaría a resolver un poco el problema de los indígenas, que, en muchos países, han sido víctimas de violaciones de sus derechos humanos, no en forma masiva, pero sí en forma sistemática.

Por otra parte, también tenemos que tomar en consideración que es dentro del ámbito de los derechos humanos donde se

puede tratar el tema de los indígenas. También debe pensarse en lo que es el derecho que tienen los indígenas a vivir en un ambiente al cual ellos están acostumbrados y en lo que son las normas de preservación del medio ambiente, el derecho a subsistir, a mantener su cultura y su idiosincracia, que se ve afectada cuando son desplazados o disgregados.

Los derechos humanos no solamente se violan por acción, sino también por omisión. Es importante hacer un llamado a todos los Estados, para dar una atención especial a las poblaciones indígenas por su vulnerabilidad, y a los casos de desplazamiento y de desarraigo. Quizás no un trato muy especial y muy aislado porque ellos realmente son parte de una sociedad.

Quisiera simplemente terminar con una reflexión: "Cuando Dios hizo al hombre, hizo hombre y mujer, no hizo hombre, mujer e indio".

Muchas gracias.

Ir a Contenido

IV. Adopción de conclusiones y recomendaciones

Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas

Conclusiones y recomendaciones

I

Conmemorando el décimo aniversario de la ***Declaración de Cartagena sobre Refugiados***, que en el transcurso de una década ha demostrado su validez y utilidad para el tratamiento de los problemas del desarraigo en la región;

Reconociendo que la mencionada Declaración constituye un eficaz instrumento de protección internacional al haber guiado la práctica humanitaria de los Estados y propiciado la adopción de medidas legislativas y administrativas que han incorporado principios en ella contenidos;

Destacando la importante experiencia centroamericana que ha permitido, entre otros logros, el retorno masivo de miles de refugiados y el cierre de la mayoría de los campamentos existentes en el área, brindando asimismo la oportunidad de encontrar soluciones valederas a una crisis regional;

Constatando que, a raíz de la adopción de la Declaración de Cartagena, se ha desarrollado un auspicioso proceso para el logro de soluciones duraderas a través de la integración de éstas en un marco convergente de respeto a los derechos humanos, construcción de la paz y vínculo con el desarrollo económico y social;

Apreciando los generosos esfuerzos que en esta década de dificultades económicas y crisis de gobernabilidad han realizado los países de la región, con el valioso apoyo de la comunidad internacional, para brindar protección y tratamiento humanitario a las personas que se vieron forzadas a abandonar sus hogares, empeñándose siempre en la búsqueda concertada de soluciones destinadas a aliviar el sufrimiento humano y ayudarles a normalizar sus vidas;

Comprobando que la consolidación de la democracia en el continente ha sentado las bases para encontrar soluciones a los desafíos de la década anterior y para encarar con firmeza los retos de la década presente;

Destacando la contribución que en este proceso ha brindado el ***Procedimiento para el Establecimiento de una Paz Firme y Duradera en Centroamérica (Esquipulas II)***, así como las Comisiones Tripartitas para la Repatriación Voluntaria y los logros propiciados por la ***Declaración y Plan de Acción Concertado en Favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos*** adoptados por la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), celebrada en la Ciudad de Guatemala en mayo de 1989, experiencia que está siendo considerada como marco orientador para hacer frente a situaciones similares en otras latitudes;

Apreciando el valioso aporte que, como desarrollo de la Declaración de Cartagena, constituyen los documentos sobre ***Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina*** **(1989)** y la ***Evaluación de la Puesta en Práctica de los referidos Principios y Criterios*** **(1994)**;

Tomando en consideración la influencia que ejerce la Declaración de Cartagena y su mencionado desarrollo fuera del ámbito centroamericano a través de la incorporación de algunas de sus disposiciones en normas legales y prácticas administrativas de países latinoamericanos, así como en su amplia difusión en los sectores académicos del continente;

Encomiando la positiva labor de identificación y promoción de las convergencias entre el Derecho Internacional de Refugiados, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario que está llevando a cabo el Instituto Interamericano de Derechos Humanos;

Acogiendo con beneplácito la incorporación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en los esfuerzos por encontrar solución a los problemas de refugiados, repatriados y desplazados a través de su copatrocinio a CIREFCA, de otros esfuerzos de cooperación técnica y de la puesta en marcha de programas de desarrollo humano en favor de las poblaciones afectadas;

Agradeciendo de manera especial la destacada labor desarrollada por el ACNUR en la región en el cumplimiento de su mandato y el enfoque creativo aplicado en ello, que ha permitido abrir espacios humanitarios que favorecen la construcción y logro de la paz y trazar nuevos horizontes en el campo del Derecho de Refugiados;

Recogiendo las menciones hechas a la Declaración de Cartagena y a los logros de CIREFCA por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR y otros foros internacionales;

Teniendo igualmente presente las conclusiones del Primer Foro Regional sobre Enfoque de Género en el Trabajo con las Mujeres Refugiadas, Repatriadas y Desplazadas (FOREFEM) celebrado en la Ciudad de Guatemala en febrero de 1992, así como de la Conferencia Asociación para la Acción entre el ACNUR y las ONGs (PARINAC, Caracas, junio de 1993 y Oslo, junio de 1994) que, junto con los mecanismos de seguimiento de CIREFCA, en el espíritu de la Declaración de Cartagena, han fortalecido los lazos de cooperación con las organizaciones no gubernamentales y las poblaciones beneficiarias;

Reconociendo los retos que plantean las nuevas situaciones de desarraigo humano en Latinoamérica y el Caribe, incluyendo en particular la creciente importancia del desplazamiento interno y de los movimientos migratorios forzados originados en causas diferentes a las previstas en la Declaración de Cartagena;

Considerando que la violación de los derechos humanos es una de las causas de los desplazamientos, y que por lo tanto la salvaguardia de los mismos es elemento integral tanto para la protección de los desplazados como para la búsqueda de soluciones duraderas;

Considerando asimismo que la protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático son la mejor medida para prevenir los conflictos, los éxodos de refugiados y las graves crisis humanitarias;

Cumpliendo con el llamamiento formulado por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR por medio de la Conclusión No. 71(XLIV), así como por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en su vigésima cuarta sesión, para la organización del presente Coloquio, que ha contado con las reuniones técnicas preparatorias de Caracas en marzo de 1992, Montevideo en mayo de 1993 y Cocoyoc en marzo de 1994;

II

Los participantes en el Coloquio han llegado a las siguientes **conclusiones**:

Primera. Reconocer la trascendencia de la Declaración de Cartagena en el tratamiento de las situaciones de refugiados que tuvieron su origen en los conflictos ocurridos en la pasada década en Centroamérica y, en consecuencia, destacar la conveniencia de recurrir a la Declaración para encontrar respuesta a los problemas pendientes y a los nuevos retos surgidos en América Latina y el Caribe en materia de desarraigo.

Segunda. Reafirmar la vigencia de los principios contenidos en la Declaración de Cartagena y desarrollados en los documentos sobre ***Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina*** **(1989)** y *la* ***Evaluación de la Puesta en Práctica de los referidos Principios y Criterios*** **(1994)**, reiterando en particular el valor de la definición de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena, que, por estar sustentada en criterios objetivos, ha probado ser un instrumento humanitario eficaz para apoyar la práctica de los Estados de extender la protección internacional a personas necesitadas de ella, más allá del ámbito de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967.

Tercera. Enfatizar el carácter complementario y las convergencias entre los sistemas de protección a la persona establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de Refugiados y, con el propósito de proporcionar un marco jurídico común, reiterar la conveniencia de que los Estados que aún no lo han hecho se adhieran a los instrumentos internacionales pertinentes. En este contexto, el Coloquio formula un llamamiento a los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 para que adopten las medidas nacionales que garanticen la plena aplicación y promoción de sus normas, así como la supervisión por parte de los órganos competentes previstos en ella.

Cuarta. Alentar el compromiso de los gobiernos, de las organizaciones no gubernamentales y de los juristas de la región en favor de la promoción, el desarrollo y la aplicación armoniosa del derecho internacional en materia de derechos humanos, derecho humanitario y derecho de refugiados.

Quinta. Instar a los gobiernos a que impulsen, con la colaboración del ACNUR, un proceso de progresiva armonización de normas, criterios y procedimientos en materia de refugiados, basado en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 relativos al estatuto de los refugiados, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración de Cartagena.

Sexta. Alentar a los gobiernos a que encuentren, dentro de un marco de concertación, soluciones humanitarias a problemas pendientes de refugiados y de personas desplazadas a raíz de situaciones ya superadas, o en vía de superación, reforzando programas de repatriación voluntaria y reinserción en su lugar de origen; y considerando asimismo, en lo posible, programas que faciliten la integración local, ofrezcan documentación indis-

pensable o regularicen la condición migratoria de dichas personas, con el propósito de evitar que tales problemas se conviertan en nuevas fuentes de tensión e inestabilidad.

Séptima. Hacer un llamamiento a los gobiernos para que incrementen la cooperación a nivel continental en la admisión de grupos de refugiados, incluyendo a aquéllos que huyen de situaciones previstas en la Declaración de Cartagena, así como animar esfuerzos concertados para encontrar soluciones a los problemas que generan estos desplazamientos forzosos.

Octava. Reiterar la responsabilidad de los Estados de erradicar, con el apoyo de la comunidad internacional, las causas que originan el éxodo forzoso de personas y, de esta manera, limitar la extensión de la condición de refugiado más allá de lo necesario.

Novena. Recalcar la importancia de fomentar la plena observancia de los derechos económicos, sociales y culturales, a fin de coadyuvar a su desarrollo así como a su tutela jurídica.

Décima. Reafirmar que tanto los refugiados como las personas que migran por otras razones, incluyendo causas económicas, son titulares de derechos humanos que deben ser respetados en todo momento, circunstancia y lugar. Estos derechos inalienables deben respetarse antes, durante y después de su éxodo o del retorno a sus hogares, debiéndose proveerles además lo necesario para garantizar su bienestar y dignidad humana.

Decimoprimera. Enfatizar la conveniencia de mejorar la situación de los niños refugiados y desplazados, tomando en cuenta lo dispuesto específicamente en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.

Decimosegunda. Subrayar la importancia de atender las necesidades de las mujeres y niñas refugiadas y desplazadas, particularmente aquellas en estado de vulnerabilidad, en las áreas de salud, seguridad, trabajo y educación; asimismo, alentar la inclusión de criterios basados en el género en el estudio de solicitudes de la condición de refugiado.

Decimotercera. Recomendar la participación plena de las poblaciones afectadas, en especial los grupos de mujeres y las comunidades indígenas, fomentando el desarrollo de mecanismos que posibiliten la acción solidaria en el diseño y ejecución de programas orientados a la solución de situaciones de refugiados, retornados y desplazados.

Decimocuarta. Propiciar que se aborden en forma integrada las soluciones a los problemas de desplazamiento forzoso, particularmente el retorno y la repatriación voluntaria, en el marco de esfuerzos concertados que garanticen, además de la seguridad y dignidad de los beneficiarios, la durabilidad de la solución. En este sentido, se deben vincular los esfuerzos de reintegración y rehabilitación con programas de desarrollo sostenible de mediano y largo plazo encaminados a aliviar y erradicar la pobreza extrema, a satisfacer las necesidades humanas y a fortalecer los derechos humanos, con igual atención a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Decimoquinta. Destacar la contribución de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos al proceso de paz en Centroamérica y el Caribe por medio de operaciones de mantenimiento de la paz y de mecanismos de verificación del cumplimiento de acuerdos específicos en materia de derechos humanos. Instar, asimismo, a los organismos responsables de dichas operaciones a que consideren favorablemente la solicitud que les formule el Estado correspondiente para continuar sus actividades.

Decimosexta. Afirmar que la problemática de los desplazados internos, no obstante ser fundamentalmente responsabilidad de los Estados de los que son nacionales, constituye también objeto de preocupación de la comunidad internacional por tratarse de un tema de derechos humanos que puede estar relacionado con la prevención de las causas que originan los flujos de refugiados. En tal sentido se debe garantizar a las personas que se encuentren en esta situación:

(a) la aplicación de las normas de derechos humanos y, en su caso, del Derecho Internacional Humanitario así como, por analogía, algunos principios pertinentes del Derecho de Refugiados, como el de no devolución;

(b) el reconocimiento del carácter civil de las poblaciones desplazadas y la naturaleza humanitaria y apolítica del tratamiento que les corresponde;

(c) el acceso a protección efectiva por parte de las autoridades nacionales y a la asistencia indispensable, contando con el apoyo de la comunidad internacional;

(d) la atención a los derechos que son esenciales para su supervivencia, seguridad y dignidad, y otros derechos tales como: la documentación adecuada, la propiedad de sus tierras y otros bienes y la libertad de movimiento, incluyendo la naturaleza voluntaria del retorno; y

(e) la posibilidad de lograr una solución digna y segura a su situación de desplazamiento.

Decimoséptima. Apoyar las labores del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos; dentro de este marco, propiciar y contribuir a la

elaboración de una declaración internacional sobre un conjunto de principios y normas básicas de protección y trato humanitario para todos los desplazados internos en cualquier situación y circunstancia, sin perjuicio del derecho fundamental a buscar asilo en otros países.

Decimoctava. Tomar nota, con particular interés, de los esfuerzos que viene desarrollando la "Consulta Permanente sobre Desplazados Internos en las Américas" como foro regional interagencial dedicado al estudio y tratamiento de los apremiantes problemas que enfrentan las personas desplazadas dentro de sus propios países por motivos similares a los que causan flujos de refugiados.

Decimonovena. Destacar el aporte positivo brindado por las iglesias, las organizaciones no gubernamentales y otras instancias de la sociedad civil, en la asistencia y protección a los refugiados, repatriados y desplazados en Latinoamérica y el Caribe, coordinando sus actividades con las de los gobiernos y de las organizaciones internacionales.

Vigésima. Hacer un llamamiento a los Estados para que recurran a los foros regionales existentes en materias tales como asuntos económicos, de seguridad y de protección del medio ambiente, con el propósito de que incluyan en su agenda la consideración de temas relacionados con refugiados, otros desplazamientos forzados y migraciones.

Vigésimo primera. Instar a los gobiernos y a los organismos internacionales pertinentes a tomar debida consideración de las necesidades propias de las poblaciones indígenas afectadas por situaciones de desarraigo, con el debido respeto a su dignidad, sus derechos humanos, su individualidad cultural y los vínculos que mantienen con sus territorios ancestrales. En situaciones de

desarraigo, se debe garantizar la consulta directa con ellos, la incorporación del enfoque especializado en la materia y la participación plena de las poblaciones indígenas mismas en los programas que las beneficien.

Vigésimo segunda. Apoyar los esfuerzos de los países de Latinoamérica y del Caribe para la ejecución de programas de desarrollo humano sostenible, cuyo impacto es crucial tanto para la prevención como para la solución de problemas de desarraigo y migración forzosa; y llamar a los países cooperantes, a las instituciones financieras y a la comunidad internacional a que colaboren en estos esfuerzos a través de proyectos de cooperación técnica y financiera.

Vigésimo tercera. Exhortar al ACNUR a que impulse en los países de América Latina y del Caribe la difusión y promoción, a todos los niveles posibles, de las normas relativas a la protección de los refugiados, incluídas las derivadas de la Declaración de Cartagena, y su vinculación con las normas de Derecho Internacional Humanitario y, en general, de los derechos humanos; así como exhortar al Instituto Interamericano de Derechos Humanos a que continúe con sus esfuerzos de difusión y promoción de esta materia, en estrecha colaboración con otras organizaciones competentes.

III

Los participantes en el Coloquio, en consecuencia, **Recomiendan**:

- Que las Conclusiones precedentes sean tenidas cuidadosamente en cuenta para encarar la solución de los problemas pendientes en materia de refugiados, repatriados y desplazados y para hacer frente a nuevos retos que el momento actual plantea en todo el continente;

- Que se haga público el presente documento como "Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas";

- Que se publique un volumen, con las traducciones del caso, que contenga los documentos de trabajo, ponencias e informes, así como las Conclusiones y Recomendaciones adoptadas y demás documentos pertinentes, solicitando al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, a las instituciones académicas y a las organizaciones no-gubernamentales que adopten las medidas necesarias para lograr la mayor difusión de dicha publicación;

- Que se solicite al ACNUR y al Instituto Interamericano de Derechos Humanos que, con el concurso de otros organismos competentes, impulsen un estudio sobre el alcance del artículo 22 (7) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con el derecho al refugio, como integrador del derecho a buscar y recibir asilo por los motivos señalados en la definición de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena, y que este estudio sea posteriormente sometido a consideración de los Estados;

- Que se encomiende a los coorganizadores transmitir oficialmente el contenido de la presente Declaración al Secretario General de las Naciones Unidas, al Secretario General de la Organización de Estados Americanos y a los Jefes de Estado y de Gobierno del Continente Americano, a fin de que se someta a consideración de los órganos correspondientes;

- Que se solicite a los invitados transmitir el contenido de la presente Declaración a sus respectivos gobiernos, con miras a contribuir a la aplicación de su contenido, a su mayor difusión, así como a su presentación ante el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR;

- Que se promueva la extensión del mandato del Representante del Secretario General para los Desplazados Internos, y que éste considere la incorporación de las Conclusiones pertinentes de este Coloquio en sus informes a la Comisión de Derechos Humanos y a la Asamblea General de las Naciones Unidas;

- Que los coorganizadores y el Gobierno de Costa Rica, con el apoyo del PNUD, intercedan ante el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, así como ante las entidades de ayuda bilateral, para que incluyan, en los programas de alivio y erradicación de la pobreza extrema, las necesidades propias de las poblaciones desplazadas;

- Que se agradezca el mensaje enviado al Coloquio por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y que se le transmita el contenido de la presente Declaración.

Finalmente, los participantes en el Coloquio expresan su profundo agradecimiento al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y al Instituto Interamericano de Derechos Humanos y, además, al Gobierno de Costa Rica por la iniciativa y realización de este importante evento. De manera especial, los participantes expresan su agradecimiento por el interés personal demostrado por el Señor Presidente de Costa Rica, Ing. José María Figueres Olsen, y se permitieron solicitarle que, si lo tuviera a bien, diera a conocer la realización del presente Coloquio en la Cumbre de las Américas, a celebrarse en Miami entre el 9 y el 11 de diciembre de 1994.

San José, 7 de diciembre de 1994

Ir a Contenido

V. ACTO DE CLAUSURA

Discurso de clausura del Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Dr. Antonio Augusto Cançado Trindade

ADOPCIÓN DE LA DECLARACIÓN DE SAN JOSÉ SOBRE REFUGIADOS Y PERSONAS DESPLAZADAS

Señor Lic. Elías Soley Soler, Ministro de la Presidencia de la República de Costa Rica,
Señora Licda. Alicia Fournier Vargas, Viceministra de la Presidencia de la República de Costa Rica,
Señor Chefeke D., Director de la Oficina Regional para las Américas y el Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados,
Señor Kofi Asomani, Representante Regional para Centroamérica y Panamá del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados,
Señores Representantes de los Gobiernos amigos aquí presentes,
Señores Miembros de los Supremos Poderes de la República de Costa Rica,
Señores Ministros y Viceministros del Gobierno de Costa Rica,
Señores Miembros del Cuerpo Diplomático y Organismos Internacionales acreditados en el país,
Señores y Señoras Participantes:

1. Al final de tres días de intensos trabajos y de seis meses de preparación del Coloquio Internacional "Diez Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados", llegamos al punto culminante de nuestra labor conjunta: la adopción de la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas. La Declaración de Cartagena de 1984 fue motivada por necesidades urgentes generadas por una crisis concreta. La Declaración de San José de 1994, que acabamos de adoptar, se concreta en medio de una crisis de naturaleza distinta, mucho más dispersa y difusa.

2. Es cierto que en los últimos años se han verificado considerables avances en el proceso de redemocratización en nuestra región, acompañados desafortunadamente por un deterioro de la situación de los derechos económicos y sociales y de las condiciones de vida de amplios segmentos de la población en muchas regiones. Por haberse apaciguado la anterior crisis que generó la Declaración de Cartagena, gracias en parte a esta última, su legado hoy se proyecta hacia otras regiones y subregiones del continente. No es casualidad que aquí nos hemos reunido participantes de Centroamérica, el Caribe, América del Sur y América del Norte. Esta alta representatividad ha sido uno de los puntos sobresalientes de este histórico evento.

3. La Declaración de San José, a la cual hemos llegado gracias al esfuerzo conjunto de todos los participantes, revela un nuevo énfasis en cuestiones centrales de nuestros días, no tan profundizadas en la Declaración anterior de Cartagena, como son las del desplazamiento forzoso, de los derechos económicos, sociales y culturales, del desarrollo humano sustentable, de las poblaciones indígenas, de los derechos del niño, del enfoque de género, del derecho de refugio en su amplia dimensión, – examinadas todas bajo la óptica de las necesidades de protección del ser humano en cualesquiera circunstancias y enmarcadas todas en el universo de los derechos humanos.

4. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos se siente particularmente conmovido por el reconocimiento expreso que ha brindado la Declaración de San José a la contribución de su labor de identificación y promoción de las convergencias entre los sistemas de protección a la persona humana establecidos en el Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, dado su carácter complementario. Estimamos también como altamente significativo el reconocimiento por la Declaración de 1994 del marco convergente de la observancia de los derechos humanos, la promoción del desarrollo humano, la construcción de la paz y la consolidación de la democracia en el continente.

5. También merece destacarse la atención dispensada no sólo a la necesidad de que los gobiernos impulsen la progresiva armonización de normas, criterios y procedimientos en materia de refugiados, sino también a la necesidad de fomentar la plena observancia de los derechos económicos, sociales y culturales, a fin de coadyuvar a su desarrollo y su tutela jurídica. Como bien advierte la Declaración de San José, tanto los refugiados como las personas que emigran por otras razones, "incluyendo causas económicas, son titulares de derechos humanos que deben ser respetados en todo momento, circunstancia y lugar".

6. La Declaración de San José de 1994 da un énfasis especial no sólo a la problemática del desplazamiento interno, sino también, más ampliamente, a los retos que plantean las nuevas situaciones de desarraigo humano en América Latina y el Caribe, incluyendo los movimientos migratorios forzados originados por causas diferentes a las previstas en la Declaración de Cartagena. La nueva Declaración reconoce que la violación de los derechos humanos es una de las causas de los desplazamientos y que por lo tanto la protección de los mismos y el fortale-

cimiento del sistema democrático constituyen la mejor medida para la búsqueda de soluciones duraderas, así como para la prevención de los conflictos, los éxodos de refugiados y las graves crisis humanitarias.

7. Es para mí motivo de satisfacción personal el reconocimiento brindado por la Declaración de San José al aporte del documento de *Evaluación de la Puesta en Práctica de los Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina*, adoptado este año por la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), por haber tenido el honor de integrar, en compañía del Dr. Reynaldo Galindo Pohl, aquí presente, y del Dr. César Sepúlveda, recientemente fallecido, el Grupo de Expertos que dio aportaciones al ACNUR y PNUD para la elaboración de dicho documento. Este último profundiza el examen de las convergencias entre el derecho de los refugiados, los derechos humanos y el derecho humanitario, sosteniendo un enfoque integrado de las tres grandes vertientes de protección internacional de los derechos de la persona humana.

8. No podríamos concluir estas breves palabras sin ofrecer algunos agradecimientos: en primer lugar, a todos los participantes, por sus valiosas intervenciones en los debates, y, de modo especial, a los colegas que nos acompañaron incansablemente en la labor del Comité de Redacción; en segundo lugar, a la colaboración de las altas autoridades del Gobierno de Costa Rica durante el proceso preparatorio de este Coloquio; y en fin, a los amigos del ACNUR y al valioso personal del secretariado del IIDH por su dedicación en todas las etapas de preparación y realización de este evento.

9. Al regresar a sus países, los participantes ciertamente llevarán consigo el sentimiento de que el Coloquio cumplió plenamente sus objetivos, como tantas veces se señaló en la

etapa final de sus trabajos. El IIDH se siente muy orgulloso de haber contribuido juntamente con el ACNUR, y con el valioso apoyo del Gobierno de Costa Rica, a la realización de este histórico Coloquio Internacional; se siente, además, muy agradecido con todos los participantes por haber escrito un poco de Historia en estos tres días de labor intensa y cordial en San José de Costa Rica. Muchas gracias a todos por la atención que nos han brindado.

Ir a Contenido

Statement by Mr. Chefeke D., UNHCR Director, Regional Bureau for the Americas and the Caribbean on the occasion of the closing session of the Tenth Anniversary of the Cartagena Declaration on Refugees

Mr. Chairman,
Excellencies,
Distinguished delegates,
Ladies and gentlemen,

It is a great honor and privilege for me to address you on behalf of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the Closing of this Colloquium commemorating the 10th Anniversary of the Cartagena Declaration on Refugees.

Mr. Chairman, Ladies and Gentlemen, I come from a continent with a long history of conflict and human suffering. As a result of wars of liberation and decolonization in the early sixties, large numbers of people were forced to flee their homes in search of safety. Many of these uprooted populations did not come under the scope of the 1951 Convention and 1967 Protocol, but were still in need of protection and assistance. In order to ensure it, African countries, under the auspices of the Organization of African Unity, adopted a new Convention in 1969, complementing the 1951 Convention and 1967 Protocol. The OAU Convention constituted a landmark in the history of the International Protection of Refugees for many reasons, in particular for its expanded definition of "refugee", and its detailed reference to voluntary repatriation.

The next major development in the international system for the protection of refugees occured in this region, in response to the situation of Central American refugees. I am talking, of course, of the 1984 Cartagena Declaration. It is interesting to note that in its wider definition of refugee, the Cartagena Declaration referred to the 1969 OAU Convention Definition; it also built upon it, adding in particular a reference to massive violation of human rights. Moreover, the Declaration expressed concern for the situation of the internally displaced.

We have gathered here in San José to celebrate the 10th Anniversary of this important Declaration, which, like the 1969 OAU Convention, has had an impact in its own region and around the world.

On the 28th of July, we signed an agreement with the Inter-American Institute of Human Rights to organize jointly this Colloquium. Thanks to your active participation, the goals and objectives we set at that time have been met and even surpassed. We look forward to continuing our relationship with the Inter-American Institute for Human Rights. This Colloquium consolidates a long standing cooperation between us that, no doubt, has been reinforced. I am sure that both organizations will, as you have called for in the Conclusions, further develop their activities with respect to the promotion and dissemination of human rights and refugee law.

At the centre of our discussions has been the Cartagena Declaration, which all agree has been essential in protecting, and finding solutions for, those Central Americans uprooted as a consequence of the conflicts of the 80's. It has also been noted that the Declaration contributed to the peace process in the region and the development of refugee law elsewhere.

UNHCR very much appreciates, and is further encouraged by, the warm and kind references to our work in Central America made by many participants. But we must recall that the principal

actors in this process were the peoples of the Central American countries themselves. As has been repeatedly mentioned during these past 3 days, the single most important factor in the peace process has been the political commitment to address, with vision and courage, the problems posed by the conflicts in general, and those affecting refugees in particular. UNHCR pays tribute to those who have made these advances in the peace process possible.

As reflected in the conclusions of this Colloquium, there is a need to consolidate this peace as the only means of preventing future situations which might create new forced displacement. To that end, the Conclusions emphasize that reintegration and rehabilitation must be linked with respect for human rights and medium and long term sustainable development programs. This is why we in UNHCR believe that the Post-CIREFCA period must be given equal attention and importance, if not more, as the CIREFCA period itself so that the continuum from relief to development is implemented.

The Conclusions of the Colloquium highlight the importance of coordinating efforts to ensure protection of, and assistance for, refugees and the internally displaced, as well as including the affected populations in the elaboration of assistance projects and the search for solutions. I think it is noteworthy that the Conclusions stress the usefulness of comprehensive and concerted action at a regional level, and the need to address root causes. They also underline the importance of a harmonized approach towards the establishment of procedures and an administrative or legislative framework concerning refugees. Furthermore, the Conclusions identify certain groups of refugees, returnees, and internally displaced, whose situation may call for specific attention–women, children and indigenous populations in general.

I would like to take this opportunity to thank all the participants for their innovative and thoughtful comments on

all of these issues. I assure you that the discussions held and the conclusions of the Colloquium will be taken into account when defining our work in this region. They will also be shared with other concerned organizations and governments.

I would also like to thank sincerely all the Experts in the Colloquium for the outstanding quality of their presentations. I would equally like to express my gratitude to the Moderators and Panelists for their valuable contributions to the debate. Mr. Chairman, I would be failing in my duties if I do not mention here, and pay special tribute, to all those who directly or indirectly during the last six months worked very hard in the administrative preparation of the Colloquium. Well done and thank you for the excellent work.

Finally, I wish to thank the Government of Costa Rica. The personal commitment of President Figueres and the outstanding contribution made by the government in the preparation of this Colloquium, ranging from the presidential decree declaring the Colloquium of public interest to very practical arrangements, have been invaluable. This confirms once again Costa Rica's commitment to human rights and democracy and the concern of the Costa Rican people for the humanitarian plight of those who have been forced to leave their homes because of persecution, violence or violations of human rights.

The Cartagena Declaration, and its subsequent development, have established a comprehensive framework of protection, assistance and solutions, which serves as a valuable example and precedent for other regions of the world.

Thank you very much.

Ir a Contenido

Palabras del Ministro de la Presidencia de Costa Rica, Lic. Elías Soley Soler

Señor Antonio Augusto Cançado Trindade, Director del Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Señor Chefeke D., Director para América Latina y el Caribe Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Señor Kofi Asomani, Representante Regional para Centroamérica y Panamá
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Señores Representantes de los Gobiernos de la región
Señores Expertos y Académicos
Señores Participantes y Observadores
Señoras y Señores

Siendo Costa Rica un país donde la institución del asilo y el respeto a los derechos humanos están fuertemente enraizados en nuestra cultura nacional, es para mi gobierno motivo de enorme satisfacción y agradecimiento que San José haya sido sede de un acontecimiento de tanta relevancia como la conmemoración del Décimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados.

No me cabe ninguna duda de que la representatividad y la calidad de las personas que han participado en este coloquio constituyen una firme garantía de que las reflexiones y conclusiones adoptadas significarán pasos adelante en el eficaz tratamiento de un problema que continúa afectando a miles de familias de nuestro continente, y particularmente a muchos centroamericanos que todavía sufren las secuelas de una década dramática marcada por la violencia, la guerra y una profunda crisis económica.

Costa Rica reitera, una vez más, su reconocimiento a los principios que orientaron la Declaración de Cartagena, que a nuestro juicio conservan plena vigencia para encontrar respuesta a los problemas pendientes y a los nuevos retos surgidos en nuestra región en materia de desarraigo. Valga la oportunidad para reafirmar nuestro compromiso con las normas, criterios y procedimientos en materia de refugiados, basados en los acuerdos promovidos desde diversas instancias internacionales.

Nosotros enfrentamos los nuevos retos haciendo prevalecer en primer lugar el compromiso humanitario. Consideramos que los derechos humanos son inalienables por encima de cualquier frontera. El derecho a la libertad y a una vida digna de quienes se ven obligados a abandonar la tierra en donde nacieron y en la cual desearían vivir, no puede ser ni ignorado ni conculcado. Soy consciente de que es este un problema complejo, que no puede ser abordado en los estrechos marcos de un país o de un grupo de países, sino que requiere del concurso de todas las naciones y de los organismos internacionales destinados a desempeñar un papel de coordinación y apoyo.

En el caso de Centroamérica, hemos ganado la batalla de la paz y estamos desterrando muchas intolerancias que fueron la causa de desplazamientos masivos de ciudadanos acosados por distintos tipos de violencia. Pero si la guerra hoy no es una amenaza, sí estamos amenazados por la situación de pobreza y de marginación que enfrentan decenas de miles de familias

centroamericanas. No podemos engañarnos, mientras persistan los tremendos desequilibrios y desigualdades que golpean a nuestras sociedades, siempre habrá seres humanos obligados a desplazarse en busca de mejores condiciones de vida y de trabajo. No se trata solamente de esas enormes masas humanas que migran históricamente del Sur empobrecido al Norte opulento, sino de la migración dentro de los mismos países del llamado Tercer Mundo, de los países más pobres a los que aparentan serlo menos. Corremos el riesgo de que esas nuevas migraciones se conviertan en un submundo de pobreza y de explotación extrema. Por eso son tan importantes las conclusiones aquí adoptadas.

Sólo desde un enfoque global que armonice los factores jurídicos con los políticos, sociales, económicos y culturales, podremos darle respuestas humanitarias y prácticas a los nuevos desafíos que hoy enfrentamos y que seguramente crecerán en el nuevo milenio.

Gracias, de nuevo, por su presencia en esta tierra de fraternidad y de asilo. Nuestro reconocimiento al Alto Comisionado de las Naciones Unidas y al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, por haber contribuido con generosidad e inteligencia a la realización de este foro, y por su tenaz labor desplegada en favor de tantos seres humanos desplazados forzosamente de sus hogares. Mis mejores deseos de éxito en su importante labor humanitaria.

En nombre del Presidente de Costa Rica y en el mío propio, declaro clausurado el Coloquio de San José en conmemoración del Décimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Les deseo una Feliz Navidad y un esperanzador Año Nuevo en compañía de sus seres queridos.

Muchas gracias.

Ir a Contenido

VI. Mensajes y comunicaciones al Coloquio

Mensaje del Sr. José Ayala-Lasso, Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas

Señor Presidente:

Es para mí un motivo de profunda satisfacción enviarle mis mejores saludos en el Décimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados.

Los derechos humanos y los temas relativos a los refugiados están vinculados íntimamente, porque las violaciones de los derechos humanos son, en la mayor parte de los casos, la causa básica de las corrientes de refugiados y, además, porque tanto los refugiados políticos como los que se conocen como migrantes por causas económicas, víctimas de agresiones racistas y de otra especie, son titulares permanentes de derechos humanos que deben ser respetados en todo momento, circunstancia y lugar.

Me gustaría referirme a tres importantes aspectos de la evolución que ha tenido lugar durante los últimos años, particularmente relacionados con los trabajos que se inician hoy: el primero, el cambio en nuestra manera de pensar acerca de los

derechos humanos; el segundo, el desarrollo del Derecho Internacional; y el tercero, el progreso de las instituciones atinentes a los derechos humanos.

No hace mucho, los temas de refugiados y de derechos humanos se consideraban separadamente. Las respuestas a los problemas de refugiados tenían un carácter de emergencia, no tomaban en consideración las causas del problema ni se orientaban hacia una solución comprensiva y total. Asimismo, los derechos humanos se consideraban exclusivamente como asuntos propios de la jurisdicción interna de los Estados. Ahora, los derechos humanos son una preocupación legitima de la comunidad internacional y se acepta generalmente que los abusos y violaciones de tales derechos están en la raíz de las grandes corrientes de refugiados y de personas desplazadas.

No hay duda de que el irrespeto de los derechos humanos es la causa crucial de los desplazamientos. He podido ver personalmente en algunos países que he visitado cómo las más trágicas evidencias de violación de los derechos humanos están reunidas en los campos de las personas que se han visto obligadas a abandonar sus lugares de origen y residencia. Si las violaciones de los derechos humanos son causa de los desplazamientos, los derechos humanos deben jugar también un rol esencial en la búsqueda de soluciones al problema. No cabe imaginar mejor circunstancia para que los refugiados y desplazados retornen a sus hogares con garantías para su seguridad y dignidad humana que un mejoramiento estable y progresivo de la situación de los derechos humanos en sus países de origen. En este contexto, debo elogiar el excelente trabajo que realiza la señora Sadako Ogata, Alta Comisionada para los Refugiados, en cuanto a la situación humana de los refugiados y desplazados que retornan a sus hogares. Mi oficina mantiene con ella una permanente cooperación, a todos los niveles, con el propósito de garantizar

la máxima eficacia y eficiencia en nuestras labores respectivas. Este diálogo se ha fortalecido y se mantendrá de manera más estrecha, a fin de evitar problemas que, en su ausencia, podrían suscitarse.

En el campo del Derecho Internacional se están produciendo también cambios importantes. Los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho de los refugiados, que fueron ramas distintas y separadas del Derecho Internacional, aplicables a la protección en tiempos de paz, de guerra y de exilio, respectivamente, se estudian ahora en conjunto y se consideran dentro del marco de respuestas integrales que deben darse a la problemática general. Cabe mencionar, por ejemplo, el trabajo del Representante Especial del Secretario General de la ONU para las Personas Desplazadas orientado a desarrollar la ley que se aplica a los desplazados en el interior de un Estado. Otros ejemplos podrían incluir los estudios sobre las transferencias de poblaciones o sobre las implicaciones de las actividades humanitarias para el pleno disfrute de los derechos humanos.

En cuanto al desarrollo institucional, 1993 marca una etapa en la temática de los derechos humanos. La Conferencia Mundial que se llevó a cabo en Viena el año pasado manifestó que la adecuada protección de los derechos humanos es un elemento integral de la prevención, protección y solución de los casos de corrientes de refugiados. El objetivo de mi trabajo, como primer Alto Comisionado para los Derechos Humanos, es precisamente asegurar el fortalecimiento constante de la protección y promoción de los derechos humanos en todo el mundo. La creación de mis funciones, después de casi 50 años de una lucha internacional en la que cabe destacar el distinguido aporte de América Latina, en general, y de Costa Rica, en particular, es una consecuencia directa de la Conferencia de Viena. Para cumplir con mi mandato dispongo de los mecanismos creados por la comuni-

dad internacional a través de los años, que incluyen la investigación, la cooperación y la provisión de asistencia técnica, la coordinación y la ejecución de programas de información, orientados a promover la tolerancia y la creación de una cultura universal de respeto a los derechos humanos.

Para ser efectivo, me será indispensable contar con el apoyo de todas las agencias y órganos del Sistema de las Naciones Unidas y, particularmente, de la Alta Comisaría para los Refugiados. Los recursos disponibles en el campo humanitario son escasos y las tragedias proliferan y ponen a prueba nuestra capacidad de reacción en términos cada vez más exigentes. En estas circunstancias, nuestro trabajo debe racionalizarse. Estoy convencido de que, sin descuidar nuestra preparación en cuanto a la solución de conflictos y a las respuestas que deben darse a las crisis de emergencia, debemos profundizar nuestra labor en el campo de la prevención. Así nos lo exige no solamente una visión adecuada de las causas de los problemas que debemos afrontar, sino también la urgencia de evitar los costos enormes de las operaciones que se llevan a cabo después de producidas las crisis.

Hablar de prevención no es simplemente un signo de los tiempos sino la expresión de un nuevo estado de conciencia en el ambiente internacional. Casi siempre, la mejor medicina para prevenir los conflictos, las masas de refugiados y los desastres humanitarios radica en la protección de los derechos humanos y en el fortalecimiento de las instituciones democráticas. La acción preventiva en el campo de los derechos humanos se orienta hacia la preservación y fortalecimiento de la norma del derecho, pilar sobre el cual debe sustentarse la estructura del Estado para evitar el colapso de sus instituciones, de sus gobiernos, el surgimiento de conflictos internos o internacionales y, en

suma, el sufrimiento del pueblo. En condiciones de respeto a la dignidad humana, no se dan, no pueden darse, casos de masas de refugiados huyendo para escapar de la tragedia.

Los gobiernos que desean relevar la importancia de una acción preventiva deben preocuparse por respetar celosamente los estándares internacionales relativos a los derechos humanos. No hay duda que la mejor manera de afrontar estas situaciones es la de evitar los conflictos y las tragedias con sus secuelas de perturbaciones psicosociales y los costos inmensos de toda obra de reconstrucción física y moral de la sociedad.

El tema de los refugiados se presenta ante los gobiernos y los pueblos como una prueba para ilustrar su compromiso en lo tocante a los derechos humanos. Tanto los refugiados como los migrantes económicos tienen derechos inalienables que deben respetarse siempre, antes, durante y después de su éxodo forzado o del retorno a sus hogares. La comunidad internacional tiene la responsabilidad ineludible de asegurar el bienestar de los refugiados y desplazados y de proveerles por lo menos con lo necesario para mantener intacta su dignidad humana esencial, es decir sus derechos humanos fundamentales.

La relación que existe entre las cuestiones de derechos humanos y las de refugiados es tan estrecha que únicamente las soluciones globales pueden dar acertada respuesta a los interrogantes presentes y futuros. La acción preventiva puede ser la clave para reducir las corrientes de los desraizados y el sufrimiento de los más vulnerables, mujeres y niños. La cooperación interinstitucional y la coordinación pueden mejorar la oportunidad y efectividad de las respuestas colectivas a las eventuales crisis. Finalmente, el mayor respeto de los derechos humanos es el camino para erradicar permanentemente las causas de tales crisis.

Espero, señor Presidente, que estas reflexiones puedan ser de alguna utilidad para las deliberaciones que se llevarán a cabo durante este Coloquio Internacional cuyos trabajos seguramente concluirán –como lo augur– con la aprobación de importantes tesis e ideas, como ocurrió hace 10 años cuando fue suscrita la Declaración de Cartagena, cuyo aniversario saludamos.

Ir a Contenido

Mensaje de la Srta. Rigoberta Menchú Tum, Premio Nobel de la Paz, a los participantes del Coloquio Internacional en conmemoración del Décimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados

Distinguidos participantes:

Ante la imposibilidad de poder asistir a este importante evento, me permito transmitir algunas reflexiones acerca del refugio.

La realidad de los refugiados será siempre un reto que nos obliga a todos a enfrentarla como una vergüenza social y política de quienes no han sabido comprometerse en la construcción de una sociedad en que la auténtica democracia, el respeto a las libertades y la tolerancia a las diversas expresiones culturales vayan guiando el desarrollo económico y político de los pueblos.

El fenómeno del refugio forzado es fundamentalmente una consecuencia del grave atentado a los derechos humanos y es, al mismo tiempo, una urgente llamada de atención a la comunidad internacional y en especial a los países involucrados, en demanda por la consolidación de los cambios estructurales suficientes, que permitan erradicar de raíz la injusta necesidad de emigrar de su tierra en busca de salvar la vida.

Nos encontramos a las puertas de un nuevo milenio y con ello, la humanidad entera espera el arribo de nuevas condiciones sociales que permitan, en el marco de la vida nacional e internacional, un modelo de desarrollo igualitario, capaz de crear y respetar espacios para la activa participación de las diversas iniciativas de todos los sectores que conforman la sociedad. Hasta alcanzar el legítimo derecho de los refugiados a regresar a su propia tierra, en condiciones de dignidad, podremos estar seguros de haber dado un paso firme en la erradicación de la intolerancia.

Siempre serán necesarias y loables las diversas iniciativas que, a nivel nacional e internacional, se han implementado en atención a los refugiados. Considero muy especialmente las iniciativas emprendidas y desarrolladas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sin lugar a dudas, la Declaración de Cartagena es un aporte valioso en la defensa de los derechos de los refugiados. Sin embargo, como ustedes coincidirán, aún hace falta mucho camino por recorrer. Con ese espíritu, me uno a ustedes en la conmemoración del Décimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados.

Con el deseo de mantener siempre los lazos de la unidad y el mejor de los éxitos para este Coloquio Internacional, envío mi más fraternal saludo a todos los participantes.

Ir a Contenido

Message from Mr. Francis Deng, Representative of the Secretary General on Internally Displaced Persons to Mr. Antonio Augusto Cançado Trindade, Executive Director of the Inter-American Institute of Human Rights

Dear Judge Cançado Trindade,

My congratulations on your appointment as Executive Director of the Inter-American Institute of Human Rights. Your important work on the Inter-American Court of Human Rights makes you exceptionally well qualified for this challenging new assignment.

As my office informed you, I unfortunately will be unable to attend the International Colloquium to commemorate the tenth anniversary of the Cartagena Declaration in Costa Rica from 5-7 December 1994. I would nevertheless like to express to you my support for the excellent work the Institute has been doing in raising visibility to the problem of internal displacement in the Americas. The Permanent Consultation, founded at the initiative of the Institute, has become the first regional body to address the protection and assistanceneeds of internally displaced persons. I very much hope that its activities expand and that it will serve as a model for other regions of the world.

Its work has already strengthened my own efforts on behalf of the internally displaced persons. I found of value the information it collected and the conclusions it reached about internal displacement in Colombia. I ws able to cite that information in the report I jus completed for the United Nations on Colombia and I specifically called upon the Government of Colombia to implement "the useful proposals" made by the Permanent Consultation. I look forward to continue with the cooperation and coordination of our efforts to promote greater respect for internally displaced persons in the Americas.

The Inter-American Institute's work on legal standards for internally dispalced persons also proved useful in the drafting of a compilation of existing norms applicable to the internally dispalced. A Legal Round Table convened in Vienna in September by the Austrian Government took into account the standars of the Institute when it reviewed draft compilations and decided upon the norms to be referenced in a final compilation. I plan to append the completed compilation and commentary to my report to the forthcoming session of the Commission on Human Rights.

Although I can not be at the anniversary celebration, I am pleased that the meeting will address the issue of internal displacement and express my support for the Institute's important work in this area.

Please accept my best regards and wishes.

Ir a Contenido

La Declaración de Cartagena como fuente del Derecho Internacional de los Refugiados en América Latina

Héctor Gros Espiell

I

1. No puede hacerse ninguna reflexión sobre la Declaración de Cartagena en cuanto fuente del Derecho Internacional de los Refugiados en América Latina, sin comenzar recordando que la fuente primaria continúa siendo, en Latinoamérica, con respecto a los refugiados, la de origen convencional.

Y esto es así no porque exista una prioridad jerárquica entre las fuentes enunciadas en el párrafo 1 del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, ni porque éstas sean las únicas fuentes posibles del Derecho Internacional, sino porque el Derecho convencional aplicable en "nuestra" América a los refugiados es particularmente rico y resulta de la conjunción del Derecho Internacional pertinente en su vertiente universal (Convención de 1951 y Protocolo de 1967) y en sus expresiones regional y subregional (Tratado de Montevideo de 1889; Tratado de Montevideo de 1939-1940; Convención de La Habana de 1928; Convención de Montevideo de 1933; Convenciones de Caracas de 1954 y Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José (art. 22)).

La fuente convencional coexiste en materia de refugiados, en América Latina, con la fuente consuetudinaria así como con otras fuentes. Estas fuentes, sin preeminencia formal de una respecto a la otra, se sitúan paralelamente, y la costumbre, en especial, que en este caso no contradice lo dispuesto convencionalmente, así como otras posibles fuentes, la precisan, concretan y actualizan, asegurando así la mejor, más justa y más actual aplicación a la norma convencional (3).

Pero no sólo la costumbre, y en lo pertinente otras posibles fuentes, poseen este papel –uno de los tantos que puede generar la interrelación recíproca entre convención y costumbre y entre costumbre y convención, y entre la fuente convencional y las otras fuentes jurídicas–, sino que además la costumbre y las otras fuentes no convencionales pueden jugar un rol esencial para la interpretación del tratado.

Como ya se ha señalado precedentemente, además de la costumbre, otras fuentes del Derecho Internacional, como los principios generales y, en ciertos casos y situaciones, las resoluciones de los organismos internacionales, universales o regionales, pueden tener destacada significación en la interpretación y aplicación de normas emanadas de la fuente convencional.

Todo esto, como luego se verá, es de trascendencia en cuanto al Derecho Internacional de los refugiados aplicable en América Latina.

2. La fuente convencional está en la base de múltiples resoluciones adoptadas en el ámbito internacional por organizaciones u órganos intergubernamentales (por ejemplo: Asamblea General de las Naciones Unidas; Consejo Económico y Social; Comisión de Derechos Humanos; Comité Ejecutivo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados;

Asamblea General y Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, etc.). Estas resoluciones, como ya hemos adelantado, pueden complementar, precisar y actualizar, en función de su interpretación o de su aplicación, lo que resulta de las obligaciones adoptadas convencionalmente por los Estados, pudiendo llegar a constituir, además, en ciertos casos muy especiales, fuentes de derecho.

3. La costumbre (art. 38, 1, b del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia) constituye, como acabamos de expresarlo, una muy importante fuente de Derecho en la materia relativa a los refugiados.

El concepto de costumbre en cuanto fuente de Derecho Internacional, sus elementos constitutivos y su relación con la fuente convencional y con las resoluciones de los organismos internacionales intergubernamentales y viceversa, ha evolucionado en los últimos años. Así, por ejemplo, en cuanto al surgimiento de la idea de la costumbre "salvaje", por oposición a la costumbre "sage" tradicional. En ésta, el elemento subjetivo –la convicción de la obligatoriedad– se adicionaba al elemento material preexistente, es decir la práctica repetida, constante, generalizada, no contradicha y de larga duración. En cambio, en la nueva costumbre salvaje –que no elimina la posibilidad de continuidad de la existencia de viejas costumbres de tipo tradicional–, el elemento subjetivo puede anteceder a la práctica constante, el tiempo de la práctica puede reducirse por la incidencia de nuevos criterios y las resoluciones de los organismos internacionales, en ciertos casos y condiciones, pueden contribuir a configurar y a cristalizar, con efecto inmediato, una costumbre en estado naciente.

A todo esto, agregaría yo una situación nueva, cada día más importante, pero aún no estudiada completamente. Es la signi-

ficación relativa y parcial, pero cierta, de las organizaciones no gubernamentales en la formación del elemento subjetivo, de la *opinis juris*. La trascendencia creciente de la acción sobre la opinión pública de las organizaciones no gubernamentales, hace que en la formación del elemento subjetivo de la costumbre, su papel no pueda omitirse. Este elemento subjetivo, la conciencia difusa de la obligatoriedad de una práctica, no se forma de la nada. Resulta hoy de la acción de los medios formativos de la opinión pública, de la prensa, de la radio, de televisión, de los puntos de vista gubernamentales, de los actores políticos y sociales y, cada día más con respecto a los problemas del refugio y del asilo, de la acción de las organizaciones no gubernamentales.

4. Estas costumbres, en conjunción con principios generales que se han ido formando en relación con el desarrollo del Derecho Internacional de los refugiados y con la aplicación al caso –en ciertas situaciones de especialísima relevancia, de normas imperativas de Derecho Internacional, es decir del *jus cogens* (arts. 53 y 64 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados)– han adquirido en América Latina particular importancia en relación con el tema de los refugiados.

5. La existencia de una costumbre regional en América Latina en cuanto a los refugiados, es díficil de negar hoy.

Esta costumbre –nacida de realidades históricas, ideológicas, políticas particulares y propias, y de prácticas constantes aceptadas con la convicción de que son jurídicamente obligatorias, dejando de lado las dificultades procesales o probatorias que en algunos casos han existido para su invocación– permite pensar en su aplicación sin las limitaciones que la fuente convencional tiene. Estas limitaciones son la consecuencia, entre otras situaciones posibles, del instituto de las reservas, aplicable sólo a las normas convencionales, y del hecho que la norma emanada de un tratado sólo obliga, a diferencia de la norma consuetudinaria

a los Estados que son partes en el instrumento convencional, lo que le quita la obligatoriedad general que la costumbre tiene.

6. Ciertos actos unilaterales de los Estados, dirigidos a aceptar o establecer deberes u obligaciones de éstos con respecto a otro u otros Estados o a la Comunidad Internacional, constituyen asimismo una fuente de Derecho Internacional para esos Estados.

De igual modo, la conducta o la práctica de un Estado ante una situación internacional, puede llegar a constituir la fuente jurídica de una obligación o de un deber internacionalmente exigible con respecto a ese Estado, que es posible hacer valer como excepción procesal, por la vía del "stoppel", si ese Estado asume luego una posición diferente.

7. Todas estas precisiones preliminares son de importancia para poder situar y resolver la cuestión de la Declaración de Cartagena como eventual fuente de Derecho Internacional.

II

8. ¿Qué lugar ocupa, qué significación tiene la Declaración de Cartagena en el sistema normativo internacional aplicable en América Latina en materia de refugiados?

¿Puede considerarse que es una fuente de Derecho Internacional regional o que lo es, más restrictivamente, respecto de algunos países latinoamericanos?

¿Es posible estimar que de la Declaración resulten derechos y deberes jurídicamente exigibles para los Estados involucrados y, en lo pertinente, para los organismos internacionales o para sus órganos con competencias propias en la materia?

9. Hay que comenzar el análisis de estas cuestiones estudiando qué es la Declaración de Cartagena.

Esta Declaración fue adoptada en Cartagena de Indias, Colombia, el 22 de noviembre de 1984, como resultado de un Coloquio sobre los Problemas Jurídicos y Humanitarios de la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá. Este Coloquio, auspiciado por el Gobierno de Colombia, fue copatrocinado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Cartagena de Indias, el Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Su integración fue múltiple. Por un lado, delegados gubernamentales de Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela; por otro, funcionarios del ACNUR y, por último, expertos invitados a título personal (Sergio Aguayo, Andrés Aguilar, Yolanda Frías, Reynaldo Galindo Pohl, Carlos García Bauer, Diego García Sayán, Héctor Gros Espiell, Odilón Méndez, Gerardo Monroy Cabra, Michele Najlis, César Sepúlveda, Leo Valladares Lanza, Edmundo Vargas Carreño, Pedro Rubiano Sáenz y Alex Dalfiaz).

El Coloquio adoptó una "Declaración". Esta Declaración consta de una parte preambular (I), de una parte que reitera y reafirma los compromisos en materia de refugiados incluida en el Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica (II), una tercera parte, la más importante, que contiene las conclusiones del Coloquio y que puede considerarse como la Declaración propiamente dicha (III), y unas recomendaciones finales (IV).

La Declaración de Cartagena quiso, intelectualmente, repensar, sistematizar, desarrollar y actualizar el Derecho Internacio-

nal de los refugiados aplicable en América Central, México y Panamá. Pero en realidad realizó este intento saliendo de ese marco subregional, para pensar la cuestión en relación con toda América Latina.

Lo esencial de la Declaración se encuentra en los párrafos 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la parte III.

Pero la verdad es que el elemento sobresaliente, el más destacado, original y trascendente de la Declaración con respecto a América Latina, es el concepto amplio de refugiado que dio y la definición que ella aceptó y afirmó.

10. No es, sin embargo, el objeto de estas páginas estudiar el contenido de la Declaración.

Sólo cabe ahora destacar su general proyección latinoamericana y analizar especialmente la cuestión de su naturaleza y fuerza jurídicas.

La Declaración de Cartagena no es un tratado, no posee, pues, la fuerza convencional que resulta de la más formal de las fuentes del Derecho Internacional.

No es tampoco una resolución de una organización internacional intergubernamental, que podría extraer su validez de las competencias de esa organización internacional, de la voluntad de los Estados que la integran o de las otras circunstancias que, en ciertos casos, dan a las resoluciones declarativas una fuerza especial.

No es, por último, en su integralidad, una traducción de Principios Generales de Derecho Internacional o de los Principios Generales que resultan de los grandes sistemas jurídicos de la Humanidad.

11. No hay duda, en primer lugar, que la Declaración de Cartagena, política y sociológicamente, existe como un hecho jurídico, al que se le reconoce –aunque de una manera vaga y difusa, sin la expresión de un fundamento expreso, y de una forma más o menos general– validez normativa.

12. La Declaración de Cartagena fue adoptada en un coloquio académico, de compleja y atípica composición.

La finalidad de este Coloquio no fue la aprobación de un texto con fuerza jurídica vinculante. Se pensó, tan solo, en hacer un serio aporte intelectual al problema de los refugiados, elaborando un texto de sólida base jurídica que recogiera seria, pragmática y prudentemente los resultados de la experiencia en la materia.

Incluso los delegados gubernamentales que lo integraron no concurrieron a Cartagena para adoptar un instrumento internacional vinculante, ni tenían instrucciones ni poderes para ello.

13. Este Coloquio había sido precedido por otro de composición análoga, realizado en México.

Ambos coloquios se enmarcan y se explican dentro del proceso que en esos años se cumplía para lograr la Paz y la Cooperación en Centroamérica por el llamado Grupo de Contadora.

14. Ni por su origen, ni por la integración del Coloquio, ni por el objetivo que tuvo su convocatoria y organización, se pensó, en el momento de su adopción, que la Declaración fuera un texto capaz de constituir una fuente de Derecho, una pauta de conducta de carácter obligatorio para los Estados centroamericanos, México y Panamá, y menos aún para los otros países latinoamericanos.

Leonardo Franco ha dicho al respecto en su estudio "Diez años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados en América Latina":

> "La Declaración de Cartagena pone el énfasis en el marco regional, en reconocimiento de una problemática que tiene sus orígenes en las condiciones políticas y socio económicas imperantes en el conjunto de los países productores de refugiados y que por tanto requieren acciones coordinadas. Haciéndose eco de la tradición latinoamericana del asilo, parte de un tratamiento eminentemente hemisférico que reconoce similitudes y diferencias con fenómenos de la misma naturaleza en otras partes del orbe, y que por lo tanto requiere reafirmar también principios internacionales, propiciando un puente entre lo particular y lo universal. En este sentido integrador, apunta y apuesta por la complementariedad de los derechos humanos y el derecho de los refugiados, al recomendar la aplicación de los derechos recogidos en la Convención del 51, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y al hacer un llamado a la armonización de las legislaciones nacionales en materia de refugiados.
>
> Diez años de aplicación de los principios de Cartagena han confirmado su importancia para el tratamiento de la problemática de refugiados en Latinoamérica. A pesar de su carácter no vinculante, es en la actualidad ampliamente aceptado por los países de la región como un cuerpo normativo esencial de obligada referencia. La Declaración de Cartagena ha inspirado a políticos y legisladores; siendo origen de nuevas leyes nacionales o normas de valor consuetudinario de aplicación extendida, siendo de hecho un instrumento jurídico de primer orden para la región en materia de protección de los refugiados.

Numerosos países del Continente han adoptado sus principios e incorporado a su legislación y procedimientos la definición ampliada de Cartagena (México, Costa Rica, Ecuador y Bolivia); otros la contemplan en proyectos de ley (Honduras, El Salvador y Guatemala), los más la aplican de hecho, alcanzando por la práctica jurídica carácter de norma consuetudinaria. Asimismo, es a nivel internacional documento de estudio en las universidades más prestigiosas, siendo citado por autores de renombre universal. A nivel continental, tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Organización de Estados Americanos han recomendado desde su publicación hasta su incorporación en la normativa interna de los países de la región y comentado su utilidad para el tratamiento de los desplazamientos forzosos de poblaciones".

15. Hoy se ha ido más allá y de una manera difusa, pero general, sin precisar el porqué, pero con la convicción de que es así, se cita y se invoca la Declaración de Cartagena como si fuera una verdadera fuente de Derecho y como si lo esencial de su contenido –en especial la definición ampliada de refugiado, la naturaleza pacífica, apolítica y exclusivamente humanitaria de la concesión del asilo o del reconocimiento de la condición de refugiado, la consideración del principio de no devolución como un caso de *jus cogens* y el carácter voluntario e individual de la repatriación de refugiados– constituyera criterios seguidos por todos los Estados de la región.

16. Por eso en un documento reciente se ha podido llegar a decir:

"Al retomar e intentar sistemizar la evolución del Derecho de Refugiados y de la doctrina latinoamericana en la materia, en los años transcurridos desde la adopción de la Declaración

de Cartagena (1984), se reconoce, en primer lugar, que ésta ha trascendido su marco original de reflexión académica o de recomendación principista. La Declaración se ha convertido con los años en un instrumento eficaz de protección y de promoción de soluciones duraderas a los problemas de los refugiados en el Continente, especialmente en Centroamérica. Se le ha dotado en muchos casos de un valor rector e inclusive normativo, de singular importancia".

17. Ante toda esta realidad –reiterando lo que ya expuse, es decir la comprobación que la Declaración existe hoy como hecho jurídico, se reconoce su validez y se aplica como si esa validez existiera–, es preciso responder, fundando la contestación en las dos preguntas con que iniciamos este capítulo.

18. No puede darse un fundamento único y general a la afirmación que la Declaración de Cartagena ha llegado a ser, con el transcurso de los años, una fuente de Derecho Internacional de los Refugiados en América Latina.

Es preciso distinguir situaciones distintas y sin perjuicio de que sea posible llegar a sostener que ha devenido, por vía consuetudinaria, una fuente de este Derecho en Latinoamérica, es indispensable analizar por separado casos diferentes, en que el fundamento de su carácter jurídico vinculante resulta de elementos diversos y en los que la fuente formal de la obligatoriedad jurídica internacional no es la misma.

19. En primer lugar, hay que tener en cuenta que la Declaración de Cartagena, para algunos Estados, puede ser fuente de Derecho, como consecuencia de un acto unilateral expreso, en que un Estado le atribuye a la Declaración esa obligatoriedad y se reconoce ligado por sus disposiciones.

Hay que descartar inicialmente la idea que los países cuyos gobiernos acreditaron representantes o delegados en el Coloquio de Cartagena quedaron obligados al reconocimiento de la obligatoriedad de la Declaración por la presencia en ese evento de personas designadas por esos gobiernos que estuvieron de acuerdo con ese texto. Esos representantes no fueron designados y no concurrieron a Cartagena para constribuir a la adopción de un texto vinculante. Su presencia en el Coloquio estuvo dirigida sólo a aportar las experiencias de sus países en materia de refugiados y a contribuir al tratamiento académico del tema.

De tal modo, Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela no quedaron obligados internacionalmente por la presencia y actuación de representantes o delegados de sus gobiernos en el Coloquio de Cartagena.

Pero, en cambio, cualquiera de estos países, u otro país latinoamericano o del Caribe, pudo, por un acto unilateral destinado a tener efectos internacionales, atribuirle a la Declaración de Cartagena fuerza jurídica vinculante a su respecto y reconocerse obligado por ella. Es lo que ha hecho, por ejemplo, Belice.

20. Por lo demás, en varios casos los criterios de la Declaración de Cartagena han sido recogidos por el Derecho Interno, incluyéndose en la legislación pertinente. Tal es lo que han hecho Ecuador, México y Belice, por ejemplo.

21. Aunque el "stoppel" es sólo una institución procesal de origen anglosajón que constituye "una excepción de inadmisibilidad", oponible a toda alegación hecha por una parte por ser contraria a una actitud adoptada anteriormente por esa parte, puede tener una proyección sobre el fondo en cuanto esa actitud anterior obliga a ese Estado, en ciertas condiciones, que no puede hacer valer posteriormente un criterio distinto al adoptado antes.

Así es posible que los países latinoamericanos y del Caribe que hubieran tenido una actitud que implicaba el reconocimiento de la aceptación de la validez jurídica de la Declaración de Cartagena –lo que se ha dado en muchos casos– y que luego, en hipótesis, hubieran cambiado de actitud, podrían verse oponer esta excepción procesal y no podrían hacer valer en juicio la nueva posición adoptada posteriormente a la práctica o al reconocimiento anterior.

La institución procesal del "stoppel" se vincula con el principio de la buena fe (art. 2.2 de la Carta de las Naciones Unidas). Este principio –utilizado por la Corte Permanente de Justicia Internacional para fundar la prohibición del abuso del derecho en 1926 (CPJI, Serie A, No. 7, pág. 30) y por la Corte Internacional de Justicia con referencia a la proyección jurídica internacional de una promesa unilateral (CIJ, 1974, pp. 267-268)– da al "stoppel" su fundamento, porque es de mala fe sostener procesalmente una posición contraria a la que ese Estado había antes adoptado. El principio de la buena fe tiene carácter general y se aplica no sólo a las obligaciones que derivan directamente de la Carta (Resolución 2625-XXV de la Asamblea General de las Naciones Unidas).

De tal modo, un Estado que unilateralmente ha reconocido o actuado de manera de reconocer la obligatoriedad a su respecto de la Declaración de Cartagena, no puede luego desdecirse de esa actitud y negar el carácter vinculante para él, de esa Declaración.

22. Es preciso, para continuar con este análisis, estudiar el sentido y la proyección de las decisiones de los organismos internacionales en que se cita o se invoca a la Declaración de Cartagena.

En especial, es relevante recordar la Resolución de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) del 6 de junio de 1991, en la que reiterando criterios anteriores, se felicitó por la aceptación de los principios contenidos en la Declaración de Cartagena por parte de dos Estados Miembros y se recomendó que los Estados Miembros que no la hayan incorporado aún en sus respectivos ordenamientos internos, así lo hagan. No puede tampoco dejarse de mencionar la resolución adoptada al respecto por la Asamblea General de las Naciones Unidas y las emanadas del Comité Ejecutivo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Estas resoluciones no poseen en sí ni le atribuyen a la Declaración de Cartagena fuerza jurídica vinculante. No están en la base de una asignación de obligatoriedad respecto de lo que la Declaración de Cartagena contiene. Pero, en cambio, en especial las resoluciones de la Asamblea General de la OEA, constituyen una expresión de voluntad política que muestra la aceptación de los países latinoamericanos y del Caribe de los principios de la Declaración. Y, en tal sentido, en consecuencia, concurren a hacer que esta Declaración devenga una fuente consuetudinaria, promovida y cierta forma cristalizada, además de otros criterios aplicables, resoluciones de apoyo de organismos internacionales intergubernamentales.

23. Por último, es necesario analizar la cuestión de si la Declaración de Cartagena ha llegado, en América Latina y el Caribe, a ser fuente de Derecho por vía consuetudinaria.

Antes de entrar precisamente a dilucidar el asunto, es preciso recordar que la Declaración no fue adoptada por una resolución de un organismo internacional y que, por tanto, el tema no puede ser estudiado en el marco de la cuestión de la validez y fuerza jurídicas de las resoluciones declarativas de los organismos internacionales intergubernamentales .

Estimo que, sin perjuicio de las otras situaciones previamente analizadas, la Declaración de Cartagena ha devenido en América Latina una fuente regional de Derecho Internacional en materia de Refugiados.

He reflexionado mucho sobre este caso de la Declaración de Cartagena. Creo que es uno de los mejores ejemplos de ese fenómeno que ha sido designado como de "formación espontánea" –por oposición a formal u orgánica– del Derecho Internacional.

La Declaración de Cartagena no es fuente de Derecho por razón convencional -no es un tratado-, ni por su origen, ni en virtud de la forma como fue adoptada. No es tampoco una resolución de una organización internacional intergubernamental.

Es una fuente espontánea y atípica de Derecho, porque constituye una costumbre "salvaje", de carácter regional.

Expliquemos estos calificativos: costumbre "sauvage" o salvaje, en vez de costumbre "sage", es decir en una mala traducción, prudente o cuerda.

¿Por qué? Porque la costumbre tradicional requería los dos elementos clásicos, el material o "consuetudo", constituido por la repetición estable de una práctica, durante un período considerable de tiempo, y el psicológico, la *opinio juris*, es decir, la aceptación de la práctica con la convicción de que es jurídicamente obligatoria. Dicho en términos latinos *la opinio juris sive necessitatis*. Pero además imponía que el elemento material precediera cronológicamente al elemento psicológico, ya que el elemento material era considerado la culminación de la acumulación de precedentes. La práctica contemporánea y una parte

importante de la más moderna doctrina, reconocen que la *opinio juris* puede ser el punto de partida del proceso consuetudinario. A las costumbres "sages" del pasado se sumarían así las costumbres "sauvages", a partir de "tendencias" progresivamente cristalizadas.

Pero esta costumbre relativa a la Declaración de Cartagena es una costumbre regional. La costumbre deriva de una práctica "general" que no tiene por qué ser "unánime" –lo que sería irrealizable e irrealista– como lo reconoce, por lo demás, el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Esta práctica no tiene por qué ser universal, puede ser regional, subregional e, incluso, bilateral. La Jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia acepta por ello la posibilidad de costumbres regionales.

La Declaración de Cartagena está en el origen de la creación de una costumbre regional latinoamericana y del Caribe.

A su respecto, con referencia a su obligatoriedad, existió *opinio juris* generalizada, seguida de una práctica basada en la aceptación de esta obligatoriedad, en su aplicación concreta y reiterada a las situaciones previstas en la Declaración, práctica promovida, impulsada y aplaudida por resoluciones de organismos internacionales.

Todo esto formó, en un lapso relativamente breve, en más de diez años, una costumbre regional que hizo de la Declaración de Cartagena un texto jurídica e internacionalmente vinculante para los Estados de la región.

En virtud de todo lo que antecede es que considero que la Declaración de Cartagena, acto jurídico atípico y *sui generis*, ha llegado a adquirir fuerza y validez como fuente de Derecho

Internacional, por haber logrado el carácter de una costumbre regional latinoamericana.

24. Esta fuente convive con otras que en la región existen en la materia, en especial con las actas de tipo convencional, universales y regionales, ampliando su aplicabilidad, precisándolas y desarrollando y actualizando los criterios pertinentes, en función de las nuevas realidades y de las exigencias que de ellas emanan.

Esta interrelación en materia de refugiados en América Latina entre las fuentes convencionales y otras fuentes, en especial la consuetudinaria representada por la Declaración de Cartagena, es particularmente rica e interesante con referencia al art. 22 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José), que trata de materias reguladas también en la Declaración, en especial en los párrafos 6, 7, 8 y 9 de la Convención, relativos a la no expulsión, al derecho a buscar y recibir asilo en territorio extranjero, al principio de *non-refoulement* y a la prohibición de expulsión colectiva de extranjeros.

Es este conjunto normativo, en este sistema –que reconoce diferentes orígenes y diversas fuentes–, que debe ser aplicado en materia de refugiados en América Latina y el Caribe. Y en este sistema, complejo y múltiple, la Declaración de Cartagena ha llegado a tener un lugar importante y una aplicabilidad innegable.

REFERENCIAS[1]

- GROS ESPIELL, H., *El Derecho Internacional de los Refugiados y Artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Instituto Internacional de Derecho Humanitario, No. 6, San Remo. También in *Estudios sobre Derechos humanos*, II, Madrid, 1988, y *Derechos Humanos*, Lima, 1991.
- GROS ESPIELL, H., "Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Refugiados", in *Etudes et Essais sur le Droit International Humanitaire et sur les Principes de la Croix-Rouge en Honneur de Jean Pictet*, Genève-La Haye, 1984.
- GROS ESPIELL, H., *El Derecho Internacional Americano sobre Asilo Territorial y Extradición en sus Relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981.
- GROS ESPIELL, H., "Repatriación de Refugiados", in *La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá*, Cartagena de Indias, 1983. También in *Estudios de Derechos Humanos*, I, San José-Caracas, 1985.
- GROS ESPIELL, H., "Los Tratados sobre Derechos Humanos y el Derecho Internacional", in *Estudios de Derechos Humanos, II*, Madrid, 1988.
- GROS ESPIELL, H., *Human Rights and International Humanitarian Law*, Bulletin of Human Rights, 91/1, United Nations, Center for Human Rights, New York, Geneva, 1992.
- GROS ESPIELL, H., *Análisis Jurídico Comparativo de las Legislaciones sobre Asilo en América Latina y en los Instrumentos Internacionales. Vigencia de la Declaración de Cartagena. Perspectivas del Asilo en América Latina*, Coloquio del Acnur, Montevideo, 1994.

---

1 En la imposibilidad, debido a que este texto fue escrito para ser leído en forma de conferencia, de enumerar la bibliografía básica relativa al tema tratado, he optado por citar solo algunos de mis trabajos en la materia, en los que se recoge la totalidad de la bibliografía utilizada por mí.

Ir a Contenido

VII. LISTA DE PARTICIPANTES

INVITADOS DE HONOR

Ing. José María FIGUERES, Presidente de Costa Rica

Sr. Gerald WALZER, Alto Comisionado Adjunto de las Naciones Unidas para los Refugiados

PRESIDENCIA DEL COLOQUIO

Lic. Elías SOLEY SOLER, Ministro de la Presidencia de Costa Rica

DELEGADOS GUBERNAMENTALES

Argentina

Sr. Jorge CARDOZO, Subdirector General de Derechos Humanos y de la Mujer, Ministerio de Relaciones Exteriores

Bahamas

Mr. George P. STEWART, General Director (Legal), Ministry of Foreign Affairs

Belice

Mr. David GIBSON, Permanent Secretary, Ministry of Foreign Affairs

Bolivia

Sr. Alberto MONTALVO ACEBEY, Asesor Jurídico - Consultor "CONARE", Ministerio de Gobernación - Subsecretaría de Migración

Brasil

Sra. Rosa María CARDOSO DA CUNHA, Subsecretaria de Justicia, Estado de Río de Janeiro

Chile

Sr. Juan Manuel VALLE GUTIÉRREZ, Asesor Legal, Ministerio del Interior

Colombia

Sra. Monika RUG RÍOS, Asesora del Ministro en Derechos Humanos, Ministerio de Relaciones Exteriores

Costa Rica

Sra. Alicia FOURNIER VARGAS, Viceministra de la Presidencia

Sr. Walter ROBINSON DAVIS, Viceministro, Ministerio de Desarrollo Rural

Sr. Alexis ZAMORA OVARES, Director, Dirección General para los Refugiados (DIGEPARE)

Ecuador

Sr. Marcelo FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, Director General de Derechos Humanos y de la Sección del Medio Ambiente, Ministerio de Relaciones Exteriores

El Salvador

Sr. Víctor Manuel LAGOS PIZZATI, Viceministro de Relaciones Exteriores

Guatemala

Sr. Manlio Fernando SESENNA OLIVERO, Director General de Relaciones Internacionales, Multilaterales y Económicas, Ministerio de Relaciones Exteriores

Honduras

Sr. Mauricio AGUILAR ROBLES, SUBDirector General de Organismos Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores

Nicaragua

Dr. Edmundo CASTILLO SALAZAR, Secretario General, Ministerio de Relaciones Exteriores

Panamá

Sra. Mayra Luisa SANDOVAL, Asesora Legal, Dirección General de Asuntos Jurídicos y Tratados, Ministerio de Relaciones Exteriores

Perú

Sr. Oscar GALDÓS, Asesor del Instituto Nacional de Desarrollo (INARE), Ministerio de la Presidencia

República Dominicana

Sr. Vitelio MEJÍA ORTIZ, Director General de Migración y Asesor del Presidente de la República en Cuestiones Migratorias

Uruguay

Sra. Marta GILMET CRISTECH, Directora del Departamento Legal, Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior

EXPERTOS Y MODERADORES

Sra. Ileana ALMEIDA (Ecuador)
Consultora Experta en Asuntos Indígenas, Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, Quito

Sra. Blanca ANTONINI (Argentina)
Asesora Política Principal, Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL), San Salvador

Sr. Gabriel BIDEGAIN (Bélgica)
Consejero Principal, Dirección Regional para América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York

Ms. Roberta COHEN (Estados Unidos)
Senior Advisor, Refugee Policy Group, Washington, D.C.

Dr. Reynaldo GALINDO POHL (El Salvador)
Representante Especial de la Comisión de Derechos Humanos para la República Islámica de Irán

Dr. Roberto GARRETÓN (Chile)
Relator Especial de Derechos Humanos para Zaire

Dr. Robert GOLDMAN (Estados Unidos)
Professor of Law and Co-Director, Center of Human Rights and Humanitarian Law, Washington College of Law, American University, Washington, D.C.

Mr. Arthur C. HELTON (Estados Unidos)
Director of Migration Programs, Open Society Institute, Forced Migration Projects, Nueva York

Sr. Hans KURZ (Alemania)
Director para Costa Rica, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Dr. Leo VALLADARES LANZA (Honduras)
Comisionado Nacional de Protección de los Derechos Humanos, Tegucigalpa

OBSERVADORES

Comisión Europea

Sr. Aldo DELL'ARICCIA, Consejero Económico, Delegación de la Comisión Europea en Costa Rica

Comité Internacional de la Cruz Roja

Sr. Jean-Pierre GIVEL, Representante Regional, Comité Internacional de la Cruz Roja

Cuba

Sra. Juana SILVERA NÚÑEZ, Subdirectora, Dirección de Asuntos Multilaterales, Ministerio de Relaciones Exteriores

Embajada de España

Sr. Carlos GUERRERO CARRANZA, Consejero Político de la Presidencia

Haití

Ms. Marie-Nicole GRÉGOIRE, Member of the Cabinet of the Minister for Foreign Affairs

Instituto de Desarrollo Agrario de Costa Rica

Sra. Ana Julieta VALERIO GARITA, Elaboración de Proyectos

International Council of Voluntary Agencies

Sr. Gordon HUTCHINSON, Director, Consejería en Proyectos para Refugiados Latinoamericanos

Organismo Nacional para la Atención de los Refugiados

Sra. Lizia LU, Directora Nacional, Panamá

Organización Internacional de las Migraciones

Sr. Augusto MARIÁTEGUI, Representante Regional para América Central y el Caribe

Sr. José ROSALES RUIZ, Encargado de Programas de Migración para el Desarrollo

Estados Unidos de América

Ms. Amy NELSON, Refugee Officer, Bureau of Population, Refugees, and Migration, Department of State, Washington, D.C.

Ms. Michele KLEIN SALOMON, United States Department of State, Washington, D.C.

INVITADOS ESPECIALES

Dr. Jorge SANTISTEVAN, Experto Legal, Instituto de Estudios Internacionales, Perú

Mr. Richard STAINSBY, Assistant Deputy Chairperson, Immigration Refugee Board, Canada

Lic. Cristian TATTENBACH, Instituto Interamericano de Derechos Humanos

FUNCIONARIOS DEL ACNUR

Sede Ginebra

Sr. CHEFEKE D., Director, Oficina Regional para las Américas
Sr. Guillermo BETTOCCHI, Asesor Jurídico Regional, Oficina Regional para las Américas

Oficina del ACNUR en Argelia

Sr. Francisco GALINDO-VÉLEZ, Representante en Argelia

Oficina Regional en Argentina

Sra. Virginia TRIMARCO, Representante Regional Adjunta

Oficina Regional en Costa Rica

Sr. Kofi ASOMANI, Representante Regional para Centroamérica y Panamá
Sra. Déborah ELIZONDO, Representante Regional Adjunta
Sr. Carlos MALDONADO, Oficial Regional de Soluciones Duraderas

Oficina Regional en México

Sr. Alfredo WITSCHI-CESTARI, Representante Regional para México, Belice y Cuba

Oficina Regional en Venezuela

Sr. Antonio FORTIN-CABEZAS, Representante Regional Adjunto

FUNCIONARIOS DEL IIDH

Dr. Antonio AUGUSTO CANÇADO TRINDADE, Director Ejecutivo

Sra. Cristina ZELEDÓN, Coordinadora del Programa de Refugiados, Repatriados, Desplazados y Derechos Humanos

SECRETARÍA

Sr. Jean-François DURIEUX, Jefe de la Sección de Promoción del Derecho de los Refugiados, División Internacional de Protección, ACNUR Ginebra (*Secretario Técnico*)

Sr. José Luis CALLACI, Asesor en Cooperación Internacional, Ministerio de la Presidencia de Costa Rica

Sra. Mari Cruz CASTRO, Jefe de la Unidad de Cursos, IIDH

Sr. Guillermo ILLESCAS, Oficial Regional de Administración, ACNUR Costa Rica

Sra. Lene KNUPPEL, Oficial Asociada de Protección, ACNUR Costa Rica

Sra. Vanessa LEANDRO, Asesora Legal, ACNUR Costa Rica

Sr. Pablo MATEU, Oficial de Programas, Unidad Conjunta ACNUR/PNUD de Apoyo a CIREFCA

INFORMACIÓN PÚBLICA

Sr. Daniel BALDIZÓN, Consultor, ACNUR Costa Rica

Sr. Jean-Bernard MOLLARD, Asistente de Producción de Video (Senior), ACNUR Ginebra

Sra. Niurka PIÑEIRO, Oficial de Producción de Videos, ACNUR Ginebra

Sr. Charles PORCEL, Fotógrafo, ACNUR Ginebra

Sr. Ronald REDMOND, Oficial de Información Pública, ACNUR Ginebra

Personal de Apoyo

Jorge Abarca
William Aguilar
Heidy Alpizar
Vanessa Alvarado
Juanita Araya
Gloriana Fernández
Isabel Herrrera
Jesús Madrigal
Soraya Murillo
Andrea Quesada
Eugenio Pérez Garro
Olvin Pérez Garro
Marisol Rivera de Morales
Loreana Villegas

Ir a Contenido