

PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS

**GUÍA SOBRE
EL DERECHO INTERNACIONAL
DE LOS REFUGIADOS**

Alto Comisionado de las Naciones
Unidas para los Refugiados



Unión Interparlamentaria

PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS:

Guía sobre el derecho internacional de los refugiados

*“En caso de persecución, toda persona tiene
derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él,
en cualquier país”.*

Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 14.1

Esta guía fue preparada con la colaboración de los parlamentarios siguientes, todos miembros de la Comisión sobre las cuestiones parlamentarias, jurídicas y de derechos humanos y del Comité para promover el respeto del derecho internacional humanitario, de la Unión Interparlamentaria: Sra. Beth Mugo (Kenia), Sr. Jim McKiernan (Australia) y Sr. Ricardo Vásquez (Argentina).

Redactoras:

Sra. Kate Jastram y Sra. Marilyn Achiron (ACNUR)

Comité de redacción:

ACNUR: Sra. Erika Feller, Sra. Irene Khan, Sr. Stéphane Jaquemet y Sr. Philippe Leclerc

UIP: Sr. Anders B. Johnsson, Srta. Christine Pintat, Sr. Rogier Huizenga y Srta. Kareen Jabre

Original: inglés

Traducción del inglés: Sra. María Eliana Mariétan

Prólogo

En el año 2001 se conmemora el 50º aniversario de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados. La Convención marcó un hito en la elaboración de las normas relativas al trato debido a los refugiados. Este instrumento define los conceptos fundamentales del régimen de protección de los refugiados, del que sigue siendo hoy la piedra angular.

Cuando se aprobó la Convención el 28 de julio de 1951, su objetivo era afrontar las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial en Europa, en un momento en que sin embargo comenzaba a intensificarse la guerra fría. La Convención se apoyaba en la firme voluntad de la comunidad mundial de velar por que no se repitieran los desplazamientos y el trauma causados por la persecución y la desolación de los años de guerra. No obstante, en los decenios posteriores el problema siguió agudizándose y hubo que aprobar el Protocolo de 1967 para ampliar el ámbito de aplicación de la Convención mientras el problema de los desplazamientos se propagaba por todo el mundo. En estos orígenes halla la Convención su índole abiertamente humanitaria, que garantiza la validez intrínseca de los conceptos fundamentales en ella contenidos.

No obstante, hay que reconocer que en cincuenta años el mundo ha experimentado hondas transformaciones que plantean retos enormes a la capacidad de los Estados de afrontar las situaciones actuales de desplazamiento. Los ciclos recurrentes de violencia y de violaciones sistemáticas de los derechos humanos en muchas regiones del mundo ocasionan situaciones de desplazamiento cada vez más insolubles. La índole cambiante de los conflictos armados y de las pautas de desplazamiento, así como las profundas inquietudes que suscitan la migración “incontrolada” en esta era de globalización forman cada vez más parte de un entorno en el que es indispensable asegurar la protección a los refugiados. El tráfico y la trata de personas, el recurso abusivo a los procedimientos de asilo y el problema que plantean las personas a las que se ha denegado el asilo son otros tantos factores agravantes. En muchas regiones del mundo, los países de asilo ven con preocupación el hecho de que no se haya encontrado ninguna solución a algunas situaciones de refugiados persistentes, a la cuestión de los refugiados en las zonas urbanas y la migración irregular, al desequilibrio evidente en la repartición de la carga y las responsabilidades, así como a los crecientes costos que implica la acogida de refugiados y solicitantes de asilo.

Si bien a veces la Convención se ve seriamente cuestionada, ha demostrado con creces su resistencia. Y ello gracias a que la Convención de 1951 tiene un significado jurídico, político y ético que va bastante más allá de sus términos específicos: jurídico porque define normas elementales que permiten sustentar una acción guiada por principios; político porque ofrece un marco verdaderamente universal, en el cual los Estados pueden cooperar y compartir la responsabilidad resultante de los desplazamientos forzados, y ético pues constituye un compromiso sin igual suscrito por los 141 Estados actualmente partes de defender y proteger los derechos de unas de las personas más vulnerables y más desfavorecidas del mundo.

No es nueva la preocupación de la Unión Interparlamentaria por la suerte que corren los refugiados. En sus resoluciones ha instado continuamente a los Estados a que se adhieran a los instrumentos sobre los refugiados, y los apliquen. Además, no ha cesado de alentar a todos los Parlamentos a que contribuyan a consolidar el régimen de protección internacional de los refugiados mediante una mayor y más eficaz aplicación de la Convención.

Al igual que los legisladores, los parlamentarios pueden promover la adhesión a la Convención de 1951, a su Protocolo de 1967 y a otros acuerdos internacionales y regionales conexos que aún no han sido ratificados. También pueden elaborar y aprobar leyes nacionales relativas a los refugiados, que sean compatibles con el derecho y las normas internacionales, y velar por que sean aplicadas.

La presente guía es el resultado de la cooperación entre la Unión Interparlamentaria, la organización mundial de los Parlamentos y el ACNUR, organización encargada por las Naciones Unidas de proteger a los refugiados y ayudarles a hallar soluciones a sus problemas. Elaborada por dos expertas del ACNUR (Sras. Kate Jastram y Marilyn Achiron), con el valioso apoyo de tres parlamentarios experimentados (Sra. Beth Mugo, Kenia, Sr. Jim McKiernan, Australia, y Sr. Ricardo Vásquez, Argentina), y de altos funcionarios del ACNUR y la UIP, la guía tiene por objetivo ayudar a los parlamentarios a comprender mejor los principios generales del derecho internacional de los refugiados y aprender cómo se aplican, para que puedan asumir plenamente sus responsabilidades. A fin de promover el derecho de los refugiados, es indispensable conocerlo y tener la capacidad para darlo a conocer.

Los solicitantes de asilo se han convertido en un tema de campañas electorales; así pues, gobiernos y partidos de oposición rivalizan para mostrar una actitud más firme con respecto a los “falsos” refugiados que “invaden” sus países. Los solicitantes son el blanco perfecto para las personas que desean esgrimir los seculares prejuicios contra los extranjeros. Los parlamentarios deben, pues, tomar la iniciativa de fomentar el respeto y la tolerancia para con los refugiados y estimular a la población local a considerar a los refugiados como personas que no sólo necesitan y merecen la protección internacional, sino también que pueden aportar una contribución auténtica y duradera al mejoramiento y la diversificación de sus comunidades. Los parlamentarios tienen un importante papel que desempeñar a fin de garantizar que los debates nacionales tengan debidamente en cuenta esta importante realidad y las muchas experiencias positivas vividas por los países que han acogido e integrado a refugiados en sus sociedades respectivas.

La guía tiene pues una doble finalidad: informar a los parlamentarios sobre los principios fundadores y los retos del derecho internacional de los refugiados y movilizarlos, como legisladores, para que contribuyan a la aplicación del derecho destinado a asegurar una protección adecuada a los refugiados.



Ruud Lubbers
Alto Comisionado de las Naciones
Unidas para los Refugiados



Anders. B Johnsson
Secretario General
Unión Interparlamentaria

Índice

Introducción	5
Capítulo 1	
El marco jurídico del sistema internacional de protección de los refugiados	8
Capítulo 2	
El papel del ACNUR.....	21
Capítulo 3	
Reconocer a los refugiados	41
Capítulo 4	
La protección internacional en la práctica	63
Capítulo 5	
Ofrecer alternativas a la detención y proteger a los refugiados contra la discriminación.....	80
Capítulo 6	
Adherirse a los instrumentos internacionales y aprobar leyes de aplicación	98
Capítulo 7	
Financiación	112
Anexo 1	
Modelos de instrumentos de adhesión y de sucesión.....	117
Anexo 2	
Glosario de términos claves relativos a la protección internacional de los refugiados	123
Anexo 3	
Oficinas del ACNUR en el mundo	137
Otras lecturas	149

Introducción

En todo el mundo y a lo largo de los siglos, las sociedades han dado acogida a extranjeros atemorizados y extenuados - víctimas de la persecución y la violencia. Esta tradición humanitaria del asilo se evoca a menudo en las pantallas de televisión de todo el mundo, al tiempo que la guerra y la persecución en gran escala producen millones de refugiados. A pesar de que las personas siguen huyendo de las amenazas que se ciernen sobre su vida y su libertad, resulta cada vez más difícil a los gobiernos, por diversas razones, conciliar sus impulsos y sus obligaciones humanitarias con las necesidades nacionales y las realidades políticas. En este comienzo del siglo XXI, proteger a los refugiados significa mantener la solidaridad con las personas más amenazadas y hallar al mismo tiempo respuestas a los retos que encara el sistema internacional establecido precisamente con ese fin.

Asociados en el ámbito de la protección

La protección de los refugiados es una responsabilidad que incumbe, en primer lugar, a los Estados. En sus 50 años de historia, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha trabajado en estrecha colaboración con los gobiernos, que son sus asociados. En todas las regiones del mundo, los gobiernos han otorgado generosamente asilo a los refugiados y les han permitido permanecer en su territorio hasta que pueden regresar a su país de origen en condiciones de seguridad y con dignidad. Los gobiernos han autorizado al ACNUR a desplegar actividades en su territorio y han prestado ayuda financiera a los refugiados, tanto a través de sus propios programas en favor de los refugiados como financiando las operaciones de asistencia y protección del ACNUR.

- ❑ *Unos 22 millones de personas de los cinco continentes requirieron protección internacional en el año 2000.*
- ❑ *Según las estadísticas de que dispone el ACNUR, alrededor del 50,8% de la población que incumbe esta Organización son mujeres.*
- ❑ *Cerca del 41% de la población que incumbe al ACNUR son menores de 18 años y el 12% menores de cinco años.*
- ❑ *En enero de 2001, el ACNUR prestaba protección y asistencia a unos 5,2 millones de desplazados internos en todo el mundo.*

Son cada vez más numerosos los países en todo el mundo que invitan a los refugiados a establecerse de forma permanente en su territorio. Al ofrecerles la naturalización, facilitarles tierras y/o proporcionarles acceso a un empleo regular, los gobiernos de los países de asilo y de los países de reasentamiento aportan una solución duradera a los problemas de los refugiados que no se pueden beneficiar de una protección en su país de origen o en el país de primer asilo.

Los Estados crearon el marco jurídico que sustenta el régimen internacional de protección de los refugiados y, a lo largo de los años, han afirmado su compromiso de protegerlos adhiriéndose a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, fundamento de la protección debida a esta categoría de personas. La Convención, elaborada por los Estados, enuncia los derechos y responsabilidades de los refugiados y las obligaciones de los Estados que son partes en ella. En septiembre de 2001, 141 países se habían adherido a la Convención y/o a su Protocolo. Además, como miembros del Comité Ejecutivo del ACNUR, 57 gobiernos participan en la elaboración de políticas de protección y actividades de asistencia de la organización.

La protección bajo amenaza

Aunque la comunidad internacional ha respondido, en general, rápida y generosamente a las crisis de refugiados en el último medio siglo, algunas tendencias preocupantes se han perfilado en los años recientes. Los países que en el pasado abrieron generosamente sus puertas a los refugiados se han visto tentados a cerrarlas por temor a asumir responsabilidades sin fin, favorecer una migración incontrolada y la trata de personas, o poner en peligro la seguridad nacional. La utilización abusiva de los sistemas de asilo, real o percibida como tal, y los movimientos irregulares han inducido a algunos países a manifestar un creciente recelo hacia los solicitantes de asilo y a temer que los recursos no se destinen plenamente a los más necesitados. A algunos refugiados se ha denegado el acceso a la seguridad o han sido expulsados de los países de asilo. Otros que han llegado al país de asilo potencial son rechazados o devueltos sin poder pedir asilo.

Los refugiados han sido el blanco de ataques violentos y de actos de intimidación, sobre todo porque se les considera “diferentes” en las comunidades donde se han instalado temporalmente. Las tensiones entre los refugiados y la población local surgen cuando se ve a los refugiados como competidores en la búsqueda de los recursos naturales y económicos. Combatientes armados han podido confundirse libremente con los civiles que llegaron a los campamentos y asentamientos de refugiados buscando seguridad, y cometer actos de intimidación con aparente impunidad. Cada vez con más frecuencia, los gobiernos detienen a los que piden asilo, incluyendo mujeres y niños. Para algunos es una forma de disuadir a los

recién llegados o hacerlos renunciar a que soliciten la condición de refugiado. Algunos consideran la detención como un medio eficaz para controlar la entrada de migrantes ilegales sin tener en cuenta sus necesidades de protección, mientras se averiguan su identidad, las consecuencias para la seguridad nacional, y los elementos en que se basa la solicitud de la condición de refugiado o de asilo; de esta manera, se facilita la expulsión de quienes no cumplen con los requisitos para quedarse.

Algunos países de asilo ven cada vez con mayor inquietud el costo económico y social del asilo y se esfuerzan por armonizar sus sistemas de determinación de la condición de refugiado, en parte para resolver las desigualdades que puede acarrear el disfrute de derechos diferentes. Algunos países donantes comienzan a mostrar cierta renuencia a la idea de acoger a refugiados en su territorio, al mismo tiempo que prestan apoyo a una población refugiada numerosa que se instala durante períodos prolongados en países con menos recursos. Los países en desarrollo, por su parte, arguyen que la carga del asilo no se distribuye de forma equitativa: mientras ellos acogen a miles, a veces a millones de refugiados, los países más ricos restringen el acceso a su territorio y reducen su apoyo a los países de primer asilo. El propio ACNUR afronta un serio déficit presupuestario y se ha visto obligado a reducir personal y programas.

El papel fundamental de los parlamentarios

Los parlamentarios pueden desempeñar un papel fundamental en este complejo entorno, esforzándose por proteger a los refugiados y encontrar soluciones a sus problemas.

Como formadores de opinión y responsables de tomar decisiones, los parlamentarios pueden promover el respeto por los refugiados entre sus electores y alentar un debate fundamentado sobre temas relativos a la protección de los refugiados.

Como responsables de supervisar las asignaciones presupuestarias nacionales, los parlamentarios pueden garantizar que se atribuya una financiación adecuada y eficaz en función de los costos, tanto a sus sistemas nacionales de protección de los refugiados como al ACNUR, única organización internacional cuyo cometido es proteger a los refugiados y promover soluciones duraderas a sus problemas.

Como legisladores, los parlamentarios pueden alentar a su respectivo gobierno a adherirse a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, así como a otros acuerdos regionales e internacionales conexos. También pueden elaborar y adoptar una legislación nacional acorde con el derecho y las normas internacionales, y vigilar su aplicación. ■

Capítulo 1

El marco jurídico del sistema internacional de protección de los refugiados

Incumbe a los Estados la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos. Cuando los gobiernos no desean o no pueden proteger a sus ciudadanos, las personas pueden sufrir violaciones muy graves de sus derechos, obligándolas a abandonar sus hogares, incluso a veces a su familia, y buscar protección en otro país. Puesto que, por definición, el gobierno de su país de origen ya no puede proteger los derechos fundamentales de los refugiados, la comunidad internacional interviene para velar por que esos derechos sean respetados.

Tras la Segunda Guerra Mundial, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El mandato del ACNUR es proteger y buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados. Sus actividades se fundan en un conjunto de normas e instrumentos internacionales, que incluye la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y los cuatro Convenios de Ginebra (1949) sobre el derecho internacional humanitario, así como una multitud de tratados y declaraciones internacionales y regionales, vinculantes y no vinculantes, que abordan específicamente las necesidades de los refugiados.

Normas e instrumentos internacionales

➤ Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados

La *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* es el fundamento del derecho internacional de los refugiados. En ella se define el término “refugiado” (véase recuadro en la página siguiente) y se establecen normas mínimas relativas al trato debido a las personas reconocidas como refugiadas.

La Convención, al haber sido elaborada tras la Segunda Guerra Mundial, da una definición de refugiado centrada en las personas que se encuentran fuera del país de su nacionalidad y que son refugiados como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 en Europa o en otro lugar. Sin embargo, dadas las nuevas situaciones de refugiados que se produjeron a fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, fue necesario ampliar el ámbito temporal y geográfico de la Convención. Se elaboró y se aprobó así el Protocolo de la Convención.

¿Quién es un refugiado?

De conformidad con la **Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados**, un refugiado es una persona que:

- ❑ *tiene fundados temores de ser perseguida por motivos de*
 - *raza,*
 - *religión,*
 - *nacionalidad,*
 - *pertenencia a determinado grupo social, u*
 - *opiniones políticas;*
- ❑ *se encuentra fuera del país de su nacionalidad y*
- ❑ *no puede o no quiere acogerse a la protección de ese país, o regresar a él a causa de dichos temores.*

La **Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África**, tratado regional aprobado en 1969, amplía la definición de la Convención de 1951 a una consideración fundada más objetivamente, a saber:

- ❑ Toda persona que “*debido a agresiones externas, ocupación, dominación extranjera u otros eventos que alteren gravemente el orden público en una parte o en la totalidad del territorio del país de su origen o nacionalidad*”, se vea obligada a huir del lugar donde habitualmente reside.

En 1984, un coloquio de representantes de los gobiernos de América Latina y de eminentes juristas adoptó la **Declaración de Cartagena**. Al igual que la Convención de la OUA, la Declaración extiende el ámbito de la definición consignada en la Convención de 1951 a:

- ❑ Las personas que han huido de sus países “*porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público*”. ■

Véase también en el Capítulo 3: *¿Tienen derecho a la condición de refugiado? Algunos casos particulares*

➤ **Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados**

El Protocolo de 1967 es un instrumento independiente de la Convención de 1951, aunque íntegramente relacionado con ella. El Protocolo anula los límites geográficos y temporales contenidos en la definición de refugiado de la Convención.

La Convención y el Protocolo cubren conjuntamente tres grandes temas:

- ❑ La definición del término refugiado, así como las condiciones de cesación y exclusión de la condición de refugiado.
- ❑ El estatuto jurídico de los refugiados en su país de asilo, sus derechos y obligaciones, incluido el derecho de ser protegido contra una expulsión o devolución a un territorio donde su vida o su libertad peligre (véase el recuadro sobre la no devolución en la página 14).
- ❑ Las obligaciones de los Estados, incluida la de cooperar con el ACNUR en el ejercicio de sus funciones y facilitar su tarea de supervisar la aplicación de la Convención.

Al adherirse al Protocolo, los Estados aceptan aplicar la mayoría de los artículos de la Convención sobre los Refugiados (artículos 2 a 34) a todas las personas comprendidas en la definición de refugiado de la Convención. No obstante, los más de los Estados prefirieron adherirse tanto a la Convención como al Protocolo, pues así reafirman que *ambos* tratados son el núcleo del sistema internacional para la protección de los refugiados.

“La Conferencia invita a todos los parlamentos y gobiernos a tomar conciencia de su deber de proteger a los refugiados y dar acogida a las víctimas de la persecución política, tal como se define en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.”

78ª Conferencia de la Unión Interparlamentaria, octubre de 1987

“El Comité Ejecutivo reafirma que la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 siguen siendo la base del régimen internacional de los refugiados.”

Conclusión N° 87(f) del Comité Ejecutivo del ACNUR, 1999

Las responsabilidades de los Estados partes en la Convención de 1951

Según uno de los principios generales del derecho internacional, cada tratado vigente es vinculante para las partes signatorias y debe aplicarse de buena fe. Los países que han ratificado la Convención de 1951 están obligados a proteger a los refugiados en su territorio de conformidad con sus disposiciones.

Los Estados partes en la Convención de 1951 y en el Protocolo deben aplicar las disposiciones siguientes:

- ❑ **Cooperación con el ACNUR** – El artículo 35 de la Convención de 1951 y el artículo II del Protocolo de 1967 imponen a los Estados cooperar con el ACNUR en el ejercicio de sus funciones y, en particular, ayudarle a vigilar la aplicación de las disposiciones de esos tratados.
- ❑ **Información sobre la legislación nacional** – Los Estados partes en la Convención de 1951 se comprometen a comunicar al Secretario General de las Naciones Unidas el texto de las leyes y de los reglamentos que promulguen para garantizar la aplicación de la Convención.
- ❑ **Exención de la reciprocidad** – El principio de reciprocidad, según el cual el otorgamiento de un derecho a un extranjero está sujeto a la concesión de un trato similar por parte del país de origen de esa persona no se aplica a los refugiados, pues éstos no gozan de la protección de su país de origen. ■

➤ Estados partes en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados* y/o en el Protocolo de 1967

(141 Estados partes en septiembre de 2001 (*Entrada en vigor del tratado el 22 de abril de 1954))

Albania	Azerbaiyán	Brasil	China
Alemania	Bahamas	Bulgaria	Chipre
Argelia	Belarús	Burkina Faso	Colombia
Angola	Bélgica	Burundi	Congo
Antigua y Barbuda	Belice	Camboya	Costa Rica
Argentina	Benin	Camerún	Côte d'Ivoire
Armenia	Bolivia	Canadá	Croacia
Australia	Bosnia y Herzegovina	Cabo Verde	Dinamarca
Austria	Botswana	Chad	Dominica
		Chile	Djibouti

Ecuador	Honduras	Namibia	Samoa
Egipto	Hungría	Nicaragua	Santa Sede
El Salvador	Irán (Rep.	Níger	Santo Tomé y
Eslovaquia	Islámica del)	Nigeria	Príncipe
Eslovenia	Irlanda	Noruega	Senegal
España	Islandia	Nueva Zelandia	Seychelles
Estados Unidos	Islas Salomón	Países Bajos	Sierra Leona
de América	Israel	Panamá	Somalia
Estonia	Italia	Papua Nueva	Sudáfrica
Etiopía	Jamaica	Guinea	Sudán
ex República	Japón	Paraguay	Suriname
Yugoslava de	Kazajstán	Perú	Swazilandia
Macedonia	Kenya	Polonia	Suecia
Federación de	Kirguistán	Portugal	Suiza
Rusia	Lesotho	Reino Unido	Tayikistán
Fiji	Letonia	República	Tanzania
Filipinas	Liberia	Centrafricana	Togo
Finlandia	Liechtenstein	República Checa	Trinidad y Tabago
Francia	Lituania	República de	Túnez
Gabón	Luxemburgo	Corea	Turquía
Gambia	Madagascar	República	Turkmenistán
Georgia	Malawi	Democrática del	Tuvalu
Ghana	Malí	Congo	Uganda
Grecia	Malta	República	Uruguay
Guatemala	Mauritania	Dominicana	Venezuela
Guinea	México	Rumanía	Yemen
Guinea-Bissau	Mónaco	Rwanda	Yugoslavia
Guinea Ecuatorial	Marruecos	San Vicente y las	Zambia
Haití	Mozambique	Granadinas	Zimbabwe ■

“El Comité Ejecutivo alienta a los Estados y al ACNUR a que sigan promoviendo, cuando proceda, las iniciativas regionales en materia de protección de los refugiados y soluciones duraderas, y aseguren que las normas regionales que se establezcan se ajusten plenamente a las normas universalmente reconocidas y respondan a las circunstancias regionales y necesidades de protección especiales.”

Conclusión N° 81(k) del Comité Ejecutivo del ACNUR, 1997

Normas e instrumentos regionales

➤ **Convención de 1969 de la Organización de la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África**

Los conflictos que acompañaron el final de la era colonial en África ocasionaron movimientos masivos de población. Estos desplazamientos sucesivos de población condujeron a la elaboración y aprobación no sólo del Protocolo de 1967 sobre los Refugiados, sino también de la *Convención de 1969 de la Organización de la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África*. La Convención de la OUA, que reconoce que la Convención de 1951 es «*el instrumento fundamental y universal relativo al estatuto de los refugiados*», es hoy el único tratado regional *jurídicamente vinculante* sobre el tema.

El elemento más importante de la Convención de la OUA es quizás la definición que da del término “refugiado” (véase recuadro página 9).

La Convención de la OUA se atiene a la definición de la Convención de 1951, pero engloba un criterio más objetivo: el concepto de refugiado se aplicará también a toda persona que, «*a causa de una agresión exterior, una ocupación o dominación extranjera, o de acontecimientos que perturban gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen o del país de su nacionalidad,*» se vea obligada a huir fuera de su país.

Esto significa que las personas que huyen de los disturbios civiles, la violencia generalizada y la guerra tienen derecho a pedir el estatuto de refugiado en los Estados que son partes en esta Convención, sean o no fundados sus temores a ser perseguidas.

Estados partes en la Convención sobre los Refugiados de la OUA

*En septiembre de 2001
(Entrada en vigor el 20 de junio de 1974)*

Angola, Argelia, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Congo, Côte d'Ivoire, Egipto, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Kenya, Lesotho, Liberia, Jamahiriya Árabe Libia, Malawi, Malí, Marruecos, Mauritania, Mozambique, Níger, Nigeria, República Centroafricana, Rep. Democrática del Congo, Rwanda, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Swazilandia, Sudáfrica, Sudán, Tanzania, Togo, Túnez, Uganda, Zambia y Zimbabwe ■

➤ **La Declaración de Cartagena**

En 1984, tuvo lugar en Cartagena (Colombia) un coloquio de representantes gubernamentales y eminentes juristas latinoamericanos para debatir sobre la

El principio de no devolución

La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados consagra el derecho de un refugiado a ser protegido de un regreso forzoso, o devolución:

«Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.» Artículo 33(1).

El principio de no devolución se enuncia también, explícita o implícitamente, en la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* (art. 3), el *IV Convenio de Ginebra de 1949* (art. 45, párr. 4), el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (art. 7), la *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas* (art. 8), y los *Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias* (principio 5).

El principio de no devolución se enuncia, explícita o implícitamente, en varios instrumentos regionales de derechos humanos, como la *Convención Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos y de la Libertades Fundamentales* (art. 3), la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (art. 22), la *Convención sobre los refugiados de la OUA* (art. II), y la *Declaración de El Cairo sobre la protección de los refugiados y los desplazados internos en el mundo árabe* (art. 2).

Es ampliamente reconocido que el principio de no devolución forma parte del derecho internacional consuetudinario. Esto implica que incluso los Estados que no son partes en la Convención de 1951 deben respetarlo.

En aplicación de la Convención de 1951 y del derecho internacional consuetudinario, los Estados tienen la obligación de respetar el principio de no devolución. Cuando este principio es violado o podría serlo, el ACNUR interviene ante las autoridades competentes y, si lo juzga conveniente, informa al público al respecto. En algunos casos, las personas confrontadas con una medida de devolución pueden recurrir a los mecanismos competentes de derechos humanos, como el Comité contra la Tortura (véase referencia a estos mecanismos en la página 17). ■

protección internacional de los refugiados en la región. Esta reunión aprobó un documento conocido como la Declaración de Cartagena. La Declaración recomienda que la definición de refugiado utilizada en toda la región latinoamericana englobe no sólo los elementos de la Convención de 1951 sino también a las personas que han huido de sus países *«porque su vidas, 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»*.

Aunque la Declaración no es jurídicamente vinculante para los Estados, la mayoría de ellos la aplica en la práctica y algunos la han incorporado en su legislación nacional. La Declaración fue apoyada por la Organización de los Estados Americanos, la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Comité Ejecutivo del ACNUR.

Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas - La Declaración sobre el Asilo Territorial de 1967

En 1967, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre el Asilo Territorial, que está dirigida a los Estados. La Declaración reitera que el otorgamiento de asilo “es un acto pacífico y humanitario y que, como tal, no puede ser considerado inamistoso por ningún otro Estado”. Especifica además que corresponde al Estado que concede el asilo calificar las causas que lo motivan.

El asilo

“En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”.

Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 14.1

Tal como se reconoce en la Convención de la OUA, la Declaración de Cartagena y la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial, el otorgamiento de asilo es un acto pacífico y humanitario. El derecho internacional no contiene una definición del término “asilo”; sin embargo, éste se ha convertido en un término general que abarca toda la protección que un país brinda a los refugiados en su territorio. Asilo significa, cuando menos, una protección básica - es decir, un refugiado no puede, por expulsión o devolución, ser puesto en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad sea amenazada - durante un período temporal, con la posibilidad de permanecer en el país de acogida hasta que pueda encontrarse una solución fuera del país. En varios países, esta protección es mucho más amplia puesto que va más allá de los derechos consignados en la Convención de 1951. ■

Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR

El Comité Ejecutivo del ACNUR (ExCom) asesora al Alto Comisionado en el desempeño de sus funciones (véase Capítulo 2). Sus conclusiones anuales se inscriben en el marco del régimen internacional de protección de los refugiados. Se fundan en los principios enunciados en la Convención de 1951 y se elaboran y adoptan por consenso en respuesta a los problemas de protección específicos. Las Conclusiones del Comité Ejecutivo emanan de un acuerdo de entre más de 50 países, que prestan un interés manifiesto por la protección de los refugiados y cuentan con una gran experiencia en ese ámbito. Estos y otros países suelen remitirse a las conclusiones del ExCom al elaborar sus propias leyes y políticas.

Derechos esenciales para la protección de los refugiados

La mayoría de los derechos esenciales para la protección de los refugiados coincide con los derechos fundamentales consagrados en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948:

- Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona
- Derecho a buscar asilo y a disfrutar de él
- Garantía contra la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes
- Garantía contra la esclavitud y la servidumbre
- Reconocimiento de la personalidad jurídica
- Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión
- Garantía contra las detenciones y los arrestos arbitrarios
- Garantía contra las injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia y el domicilio
- Libertad de opinión y de expresión
- Derecho a la educación
- Derecho a tomar parte en la vida cultural de la comunidad ■

Véase también recuadro sobre la no devolución, página 14

Leyes y normas nacionales

Es indispensable aprobar leyes nacionales sobre los refugiados, basadas en las normas internacionales, a fin de fortalecer el asilo. De esta manera se mejora la eficacia de la protección y se proporciona una base para buscar soluciones a los problemas de los refugiados. Integrar el derecho internacional en la legislación nacional reviste particular importancia en los ámbitos no previstos por la Convención de 1951, como los procedimientos para determinar la condición de refugiado.

Procedimientos especiales de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos a disposición o en favor de los refugiados

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, órgano integrado por 53 Estados, ha establecido diversos mecanismos o mandatos temáticos y por país. Una de las características de estos procedimientos especiales es que se puede iniciar una acción independientemente de que el Estado sea parte en los tratados internacionales. En el marco de todos los procedimientos especiales, un estudio de la situación de los derechos humanos se presenta a la Comisión en su período de sesiones anual, en Ginebra. En varios de ellos, se pueden hacer llamamientos urgentes sobre una base estrictamente humanitaria. En el caso de los refugiados, se pueden tener en cuenta los procedimientos siguientes:

Los relatores especiales u órganos especiales de la Comisión de Derechos Humanos pueden intervenir ante el gobierno interesado sea para evitar que refugiados, solicitantes de asilo o desplazados internos sean sometidos a **violaciones** inminentes de los **derechos humanos**, sea para responder a alegaciones de la existencia de tales violaciones.

Frente a una **violación** inminente **del principio de no devolución**, puede resultar útil, en ciertos casos, recurrir a los mecanismos temáticos siguientes:

- Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura
- Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones sumarias
- Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las desapariciones forzadas

Los parlamentarios pueden utilizar los procedimientos especiales arriba mencionados y contribuir a ellos:

- proporcionando información en el marco de los procedimientos pertinentes sobre la situación de los refugiados, los desplazados internos y los solicitantes de asilo;
- solicitando que el/los procedimiento(s) temático(s) pertinente(s) intervenga(n) cuando una persona o un grupo esté por ser devuelto a un país, en violación del principio de no devolución o es detenido arbitrariamente. Cabe tener presente que tal situación puede ser de la competencia del mecanismo temático o por país, cuyo mandato cubre la violación que está por cometerse;
- instando a su gobierno a que garantice el seguimiento de las solicitudes de información o de los llamamientos urgentes que se hagan en el marco de los procedimientos especiales. ■

Derecho internacional humanitario

De conformidad con el derecho internacional humanitario, las víctimas de conflictos armados, sean o no desplazadas, deben ser respetadas y protegidas contra los efectos de la guerra, y deben beneficiarse de una asistencia imparcial. Dado que son muchos los refugiados afectados por un conflicto armado internacional o no internacional, el derecho de los refugiados está a menudo íntimamente relacionado con el derecho humanitario. El *IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra* (1949) contiene un artículo específicamente dedicado a los refugiados y los desplazados internos (art. 44). El *Protocolo adicional I* (1977) estipula que los refugiados y los apátridas serán protegidos en el sentido de los Títulos I y III del IV Convenio.

Derecho de los derechos humanos y derecho de los refugiados:

Los vínculos entre estas dos ramas del derecho

El derecho internacional de los refugiados forma parte de un mosaico más amplio que comprende el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. El derecho de los derechos humanos constituye el marco general en el que se inscriben las disposiciones del derecho de los refugiados. *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* prohíbe, implícitamente, expulsar a una persona a un territorio donde podría ser sometido a tortura. Además, casi todas sus disposiciones se aplican a los no ciudadanos.

Los refugiados disfrutan de dos conjuntos de derechos parcialmente convergentes: los derechos que se les conceden como personas y que se garantizan en aplicación de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho nacional, así como los derechos específicos relacionados con su estatuto de refugiados.

Dos tratados internacionales de derechos humanos cumplen un papel particularmente significativo en el derecho internacional de los refugiados:

- ❑ ***La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes*** confiere protección contra la devolución de una persona a un país donde haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura. Esta disposición es absoluta, a diferencia de la Convención de 1951, que exige que la protección esté ligada al temor de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia de una persona a determinado grupo social o de sus opiniones políticas. Además, la Convención contra la Tortura no contiene ninguna suspensión de la obligación de no devolución. A diferencia de la Convención de 1951, no excluye de su ámbito de



aplicación a los responsables de delitos particularmente graves u otras personas que no merecen protección.

- ❑ **La Convención sobre los Derechos del Niño**, en la que son partes casi todos los Estados del mundo, se aplica a todos los niños sin discriminación, incluidos los niños refugiados y solicitantes de asilo. La Convención estipula específicamente que cada niño que solicita la condición de refugiado debe beneficiarse de protección y asistencia humanitaria en el disfrute de los derechos enunciados en esta Convención y en otros tratados en el que el Estado es parte. ■

Sin embargo, el derecho humanitario sólo puede conferir protección a los refugiados cuando se aplica, es decir, en las situaciones de conflicto armado internacional o no internacional. Un refugiado que huye de un conflicto armado y encuentra asilo en un país que no se ve afectado por un conflicto armado internacional o no internacional, ya no es de la competencia del derecho humanitario. (Para más información sobre el derecho humanitario en general, véase Respetar y hacer respetar el derecho internacional humanitario, guía práctica para los parlamentarios N° 1, 1999).

Lo que pueden hacer los parlamentos y sus miembros

Los parlamentos y sus miembros tienen un papel determinante que desempeñar garantizando protección a los refugiados tanto en derecho como en la práctica. Con este fin, las siguientes medidas son esenciales:

➤ Integrar el principio de no devolución

El principio de no devolución debería ser integrado en la legislación nacional. Con este fin, las leyes sobre el ingreso de extranjeros y el control fronterizo deben contemplar la diferencia entre las personas que piden asilo y las que desean ingresar a un país por otras razones. Puede que sea necesario revisar la legislación nacional en materia de inmigración.

Los solicitantes de asilo deben tener acceso a un procedimiento equitativo y eficaz para presentar sus solicitudes de asilo.

➤ Ampliar la definición del término “refugiado”

Los parlamentos y sus miembros pueden considerar la posibilidad de ampliar la definición de refugiado contenida en su legislación nacional y adoptar la consignada en la Convención de la OUA y la Declaración de Cartagena.

Los parlamentarios pueden examinar también la situación de los desplazados Ointernos, si lo hay, a fin de facilitar las actividades de protección en favor de ellos y llamar la atención de la comunidad internacional sobre la suerte que corren.

➤ **Adherirse a los tratados internacionales** (véase también Capítulo 6)

Hay que alentar al gobierno a adherirse a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, si aún no lo ha hecho.

Es necesario asimismo considerar la adhesión a los tratados de derechos humanos relativos a la protección de los refugiados, en particular la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes* y la *Convención sobre los Derechos del Niño*, así como a los tratados de derecho internacional humanitario.

A nivel regional, los parlamentos de los Estados africanos que aún no se hayan adherido a la Convención de la OUA, deberían considerar hacerlo. Los tratados regionales de derechos humanos en África, Europa y las Américas también contienen normas referentes a la protección debida a los refugiados. Los países de esas regiones deberían examinar la posibilidad de adherirse a dichos instrumentos.

➤ **Examinar las reservas e interpretaciones restrictivas**

Es conveniente examinar periódicamente la validez de las reservas y las interpretaciones restrictivas.

Si el Poder Ejecutivo no adopta medidas al respecto, los miembros del Parlamento pueden interpellar al gobierno o incluso presentar un proyecto de ley.

➤ **Aplicar las normas internacionales**

Además de los tratados arriba mencionados, los parlamentos y los parlamentarios pueden apoyarse en un vasto cuerpo de normas internacionales – incluidas las Conclusiones adoptadas por el Comité Ejecutivo del ACNUR y las directrices del ACNUR sobre variados temas relacionados con los refugiados – para elaborar un sistema nacional de protección de los refugiados.

Las oficinas del ACNUR pueden asesorar a los parlamentarios facilitando información sobre estas normas y formulando comentarios sobre la legislación propuesta.

➤ **Fomentar la cooperación con el ACNUR**

Los parlamentarios pueden velar por que su gobierno comunique al ACNUR información sobre el número de refugiados y sus condiciones de vida en el territorio nacional, la aplicación de la Convención de 1951, así como las leyes, los reglamentos y los decretos vigentes relacionados con los refugiados. Los parlamentarios pueden pedir, además, al ACNUR que exponga su opinión sobre cuestiones relacionadas con la protección de los refugiados, en particular la legislación propuesta o pendiente de aprobación, los casos presentados a los tribunales y las decisiones de principio.

Con oficinas en casi 120 países (véase Anexo 3), los parlamentarios de la mayoría de los países encontrarán una oficina del ACNUR en su capital. ■

Capítulo 2

El papel del ACNUR

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) es una organización humanitaria y apolítica, cuyo mandato, conferido por las Naciones Unidas, es proteger a los refugiados y ayudarles a encontrar soluciones a sus problemas. El problema de los desplazamientos se ha vuelto cada vez más complejo en los últimos 50 años, induciendo al ACNUR a desarrollarse para afrontar el desafío. Cuando se fundó en 1950 la Oficina era una institución especializada de dimensiones relativamente modestas con un mandato inicial de tres años; hoy es una organización que tiene una plantilla de más de 4.000 personas, con oficinas en 120 países y un presupuesto anual de mil millones de dólares. Además de brindar protección jurídica, el ACNUR presta asistencia material en situaciones de emergencia de gran envergadura, sea directamente sea por intermedio de instituciones asociadas. En sus primeros 50 años de existencia, el ACNUR ha prestado protección y asistencia a más de 50 millones de personas y ha sido galardonado dos veces con el Premio Nobel de la Paz.

A nivel internacional, el ACNUR promueve los acuerdos internacionales sobre refugiados y vela por que los gobiernos respeten el derecho internacional de los refugiados. El personal de la organización aboga por el derecho de los refugiados entre todas las personas que actúan en el ámbito de la protección de los refugiados, tales como los oficiales de frontera, los periodistas, las ONG, los abogados, los jueces y los altos funcionarios gubernamentales.

A nivel local, el personal del ACNUR se esfuerza por proteger a los refugiados a través de una gran variedad de actividades: respondiendo en situaciones de emergencia, reinstalando los campamentos de refugiados lejos de las zonas fronterizas para mejorar las condiciones de seguridad; garantizando que las mujeres refugiadas participen en la distribución de alimentos y los servicios sociales; reuniendo a las familias separadas; informando a los refugiados sobre la situación en su país de origen para que puedan tomar una decisión fundamentada en cuanto a su regreso; documentando las necesidades de reasentamiento de un refugiado en un segundo país de asilo; visitando los centros de detención y asesorando a los gobiernos con respecto a proyectos de ley, políticas y prácticas en materia de refugiados.

El ACNUR busca soluciones duraderas al problema de los refugiados, ayudándoles a repatriarse, si las condiciones son propicias para el regreso, integrarse en el país de asilo o reasentarse en un segundo país de asilo.

El mandato del ACNUR

La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 proporcionan a los Estados Partes el fundamento jurídico para la protección de los refugiados. Por su parte, el ACNUR

recibió el mandato de brindar protección internacional a los refugiados y buscar soluciones duraderas a sus problemas a través de su Estatuto, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1950.

El Estatuto define las funciones del Alto Comisionado, incluyendo la de proteger a los refugiados, en términos similares, aunque no idénticos, a los de la Convención sobre los Refugiados. En el transcurso de los años, la Asamblea General ha ido ampliando el mandato de protección del ACNUR a diversos grupos de personas no previstos por la Convención y el Protocolo sobre los Refugiados. A algunas de estas personas se les denomina “refugiados amparados por el mandato”; otras repatriados, apátridas y, en algunas situaciones, desplazados internos.

El mandato del ACNUR es, pues, muchísimo más amplio que las responsabilidades que asumen los Estados signatarios de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Uno de los retos que afrontan hoy los refugiados y los países de asilo es colmar el “déficit de protección” existente en las situaciones en que el ACNUR trata de proteger a las personas con respecto a las cuales los Estados no reconocen una responsabilidad de conformidad con cualesquiera de los instrumentos sobre refugiados.

Una comparación entre el Estatuto del ACNUR y la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967

El Estatuto es la constitución del ACNUR. Establece las funciones y responsabilidades del Alto Comisionado y contiene una definición de las personas en cuyo nombre puede actuar el Alto Comisionado. Esta definición ha sido ampliada en varias resoluciones de la Asamblea General.

La Convención de 1951 es un tratado internacional vinculante para los Estados signatarios. Especifica los derechos y obligaciones de las personas reconocidas como refugiadas según la definición en ella contenida.

Los refugiados amparados por el mandato del ACNUR son personas consideradas como refugiados por el ACNUR en virtud de su Estatuto o en aplicación del mandato más amplio que le ha otorgado la Asamblea General. La determinación del estatuto de refugiado no depende de la adhesión del país de asilo a la Convención de 1951 o al Protocolo de 1967.

Los refugiados en el sentido de la Convención son personas reconocidas como refugiados por las autoridades de los Estados que se han adherido a la Convención y/o al Protocolo. Como tales, tienen derecho a gozar de los derechos y ventajas que esos Estados han aceptado conceder a los refugiados. ■

Personas de la competencia del ACNUR

Las «*personas de la competencia del ACNUR*» son personas cuyas necesidades de protección y asistencia son de interés para el ACNUR e incluyen a:

- ❑ los refugiados en el sentido de la Convención de 1951
- ❑ las personas que huyen de un conflicto o de acontecimientos que han perturbado gravemente el orden público (es decir, los refugiados en el sentido de la Convención de la OUA y la Declaración de Cartagena)
- ❑ los repatriados (es decir, ex refugiados)
- ❑ los apátridas
- ❑ los desplazados internos (en algunas situaciones)

La competencia que tiene el ACNUR para actuar en su favor se funda en la Convención de 1951, la Convención de la OUA y la Declaración de Cartagena o en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El caso especial de los palestinos

El **Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente** (OOPS) fue instituido en 1948 para asistir a los palestinos que habían sido desplazados cuando se creó el Estado de Israel. Casi 3 millones de palestinos fueron registrados por el OOPS, que funciona en Jordania, Líbano, Siria, franja de Gaza y Cisjordania.

El OOPS define como refugiados palestinos a las personas que vivían en Palestina dos años antes del conflicto de 1948 y que perdieron su hogar y sus medios de subsistencia como consecuencia del conflicto. Sus descendientes pueden recurrir a los servicios de este organismo. El OOPS no tiene el cometido de proteger a los refugiados palestinos; esta responsabilidad incumbe implícitamente a los países donde encontraron protección. Además, los palestinos registrados por el OOPS fueron excluidos del mandato del ACNUR, en el momento de su establecimiento en 1950, puesto que ya estaban bajo la égida de una institución de las Naciones Unidas. No obstante, los palestinos que se encuentran fuera de las zonas donde opera el OOPS sí incumben al ACNUR.

El estatuto jurídico de los palestinos varía en función tanto de la fecha de su desplazamiento, o del de sus padres y abuelos, como de su lugar de residencia actual. Unos 850.000 palestinos - los que permanecieron en el nuevo Estado de Israel después de 1948 y sus descendientes- tienen hoy la ciudadanía israelí. Un número desconocido también ha adquirido la nacionalidad de países fuera de Medio Oriente. De los Estados árabes que dieron acogida a los refugiados palestinos, Jordania es el único que les concedió ampliamente la ciudadanía. En cuanto a los demás, su estatuto es ambiguo y muchos palestinos se encuentran en una situación intolerable. ■

Apátridas

Un apátrida es una persona que ningún Estado considera como nacional suyo conforme a su legislación. Puede ser refugiado, aunque no necesariamente. Hay millones de apátridas en el mundo.

En 1996, la Asamblea General de las Naciones Unidas instó al ACNUR a promover la adhesión a las dos convenciones internacionales sobre apatridia y proporcionar a los gobiernos asesoramiento técnico y jurídico acerca de su legislación en materia de nacionalidad. El ACNUR colabora, pues, con los gobiernos en la elaboración de leyes sobre la nacionalidad, contribuye a coordinar los sistemas jurídicos emergentes, aporta su asistencia y asesoramiento en los casos individuales y colectivos de apatridia y ayuda a negociar tratados relativos a la apatridia.

El papel que desempeña el ACNUR en favor de los apátridas se funda en los fuertes vínculos existentes entre la apatridia y el desplazamiento. Por ejemplo:

- ❑ El desplazamiento puede ser causa de apatridia, por ejemplo, cuando el desplazamiento de una persona va seguido o acompañado de una redefinición de las fronteras territoriales.
- ❑ El desplazamiento puede ser la consecuencia de la apatridia, cuando las poblaciones apátridas y privadas de su nacionalidad se ven obligadas a abandonar su lugar habitual de residencia.
- ❑ La apatridia puede ser un obstáculo para la solución de los problemas de los refugiados, cuando, por ejemplo, un país se niega a admitir de nuevo en su territorio a ex refugiados arguyendo el hecho de que son apátridas.

La apatridia es un problema que los Estados deben resolver. Es necesario que los gobiernos tomen medidas para garantizar que no privan definitiva o provisionalmente de las ventajas de la ciudadanía a sectores enteros de la población, que pueden demostrar un vínculo genuino y efectivo con ese país y que, sin la acción del Estado, serían apátridas.

“El Comité Ejecutivo reafirma la importancia del derecho a poseer una nacionalidad e insta a los Estados a adoptar todas las medidas apropiadas para suprimir o disminuir el número de apátridas, entre otras cosas aplicando medidas legislativas internas y, cuando proceda, adhiriéndose a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas.”

Conclusión N° 85(m) del Comité Ejecutivo del ACNUR, 1998

Las dos principales convenciones internacionales sobre apatridia

La apatridia es un problema bastante generalizado en algunas partes del mundo y puede afectar muy particularmente a los niños nacidos de padres de orígenes diferentes o que nacen en un país diferente del país de origen de sus padres, puesto que no adquieren necesariamente la nacionalidad de su lugar de nacimiento. Al igual que los refugiados, los apátridas pueden verse en la obligación de dejar el territorio donde residen porque no se benefician de una protección adecuada.

En 1994, el Comité Ejecutivo instó al ACNUR a intensificar sus esfuerzos en el ámbito de la apatridia y, en particular, a promover la adhesión a las Convenciones de 1954 y de 1961 sobre la apatridia, garantizar una formación y recabar sistemáticamente información sobre la envergadura del problema. El estudio resultante, que se está realizando, hace pensar que hay millones de apátridas en el mundo.

La Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas regula y mejora el estatuto de las personas sin nacionalidad y ayuda a garantizar que gocen de los derechos y libertades fundamentales sin discriminación.

La Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia define cómo personas que de otro modo serían apátridas pueden adquirir o mantener una nacionalidad a través de un vínculo establecido con un Estado por el nacimiento o la descendencia. La Convención abarca cuestiones tales como la concesión, la pérdida, la privación de la nacionalidad o la renuncia a ella, y la transferencia de un territorio. También se pone de relieve la conservación de la nacionalidad una vez adquirida.

La adhesión a la Convención de 1954 otorga a los apátridas muchos de los derechos necesarios para llevar una vida estable. La adhesión a la Convención de 1961 permite resolver diversos problemas que tienen como consecuencia la apatridia. Esta Convención sirve también de punto de referencia para la legislación nacional.

La nacionalidad es un estatuto del que se derivan otros derechos. La Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia dispone que ninguna persona puede ser privada de su nacionalidad por motivos raciales, étnicos, religiosos o políticos; prevé disposiciones destinadas a prevenir la apatridia en caso de transferencia de un territorio y establece normas relativas a la concesión de nacionalidad a las personas nacidas en un país que de otro modo serían apátridas. Según lo estipulado en su artículo 11, un organismo de las Naciones Unidas examinará las solicitudes de las personas que se crean con derecho a acogerse a la Convención. Este organismo nunca se ha instituido como tal, pero la Asamblea General de las Naciones Unidas (resolución 3274 XXIX) confirió al ACNUR las funciones que habría tenido que desempeñar. →

En septiembre de 2001, los Estados Partes en la Convención de 1954 (entrada en vigor el 6 de junio de 1960) eran los siguientes: Alemania, Antigua y Barbuda, Argelia, Argentina, Armenia, Australia, Azerbaiyán, Barbados, Bélgica, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Brasil, Chad, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, Ecuador, Eslovaquia, Eslovenia, España, ex República Yugoslava de Macedonia, Fiji, Finlandia, Francia, Grecia, Guatemala, Guinea, Irlanda, Israel, Italia, Jamahiriya Árabe Libia, Kiribati, Lesotho, Letonia, Liberia, Lituania, Luxemburgo, Madagascar, México, Noruega, Países Bajos, República de Corea, Reino Unido, San Vicente y las Granadinas, Suecia, Suiza, Suazilandia, Trinidad y Tabago, Túnez, Uganda, Yugoslavia, Zambia y Zimbabwe.

En septiembre de 2001, los Estados Partes en la Convención de 1961 (entrada en vigor el 13 de diciembre de 1975) eran los siguientes: Alemania, Armenia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Canadá, Chad, Costa Rica, Dinamarca, Eslovaquia, Guatemala, Irlanda, Jamahiriya Árabe Libia, Kiribati, Letonia, Níger, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Swazilandia, Túnez. ■

Desplazados internos

Hay en el mundo unos 20 a 25 millones de personas desplazadas en el interior de su país. Se trata de personas que han huido de su hogar, a menudo durante una

“Se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.”

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Introducción, párrafo 2, Naciones Unidas

Sin embargo, ningún organismo ni tratado internacional se ocupa específicamente de los desplazamientos internos. La respuesta internacional a los desplazamientos internos ha sido, pues, selectiva, desigual y, en muchos casos, inadecuada. Numerosos desplazados internos no se benefician ni de asistencia ni de protección internacional. La comunidad internacional examina actualmente la forma de

guerra civil, pero que no han buscado protección en otro país. Por regla general, las personas desplazadas tienen las mismas necesidades que los refugiados en materia de protección pero no están cubiertas por la Convención de 1951 ni por el Estatuto del ACNUR, pues no han cruzado una frontera internacional.

La comunidad internacional ve cada vez con mayor preocupación desde hace algunos años la trágica suerte que corren los desplazados internos, pues la seguridad y la supervivencia de un creciente número de personas desarraigadas por la violencia y los conflictos internos, están amenazadas.

garantizar una protección y una asistencia más sostenidas y más completas a ese grupo de personas.

El ACNUR se interesa por los desplazados internos porque las causas y consecuencias de su huida forzada están con frecuencia estrechamente relacionadas con las de los movimientos de refugiados. Este interés, que dimana del mandato humanitario de la organización y reconocido por sucesivas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, ha permitido al ACNUR:

- ❑ abogar en favor de las personas desplazadas;
- ❑ movilizar el apoyo en su favor;
- ❑ fortalecer la capacidad de la organización para responder a sus problemas
- ❑ tomar la iniciativa para prestarles protección y asistencia en algunas situaciones.

Desde el comienzo de los años setenta, el ACNUR se ha ocupado periódicamente de los desplazados internos, cada vez que la Asamblea General de las Naciones Unidas o el Secretario General le han solicitado que participe en las operaciones humanitarias en las cuales tenía la experiencia y las competencias específicas. No obstante, la dimensión y el alcance de las actividades del ACNUR en favor de los desplazados ha aumentado de manera sorprendente en los últimos años. Actualmente, el ACNUR brinda protección y asistencia a unos 5,2 millones de desplazados internos en todo el mundo.

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos

Para abogar en favor de las personas desplazadas, el ACNUR se funda en los *Principios Rectores de los desplazamientos internos*. Estos Principios, que recogen muchos de los más importantes principios de protección internacional aplicados a los desplazados internos, fueron presentados a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en abril de 1998. Los Principios reflejan los derechos humanos y el derecho humanitario internacional, con los que se avienen, y se inspiran en elementos pertinentes del derecho de los refugiados. Cubren todas las fases del desplazamiento interno e intentan dar pautas a los Estados, a actores no estatales, a otras autoridades y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales.

En su conclusión N° 87(t), de 1999, el Comité Ejecutivo del ACNUR reitera la importancia de los *Principios Rectores* y reafirma su apoyo a la función del ACNUR con respecto a las personas internamente desplazadas sobre la base de los criterios especificados por la Asamblea General.

El texto de los Principios Rectores *se puede pedir a través de las Naciones Unidas. Una versión íntegra del documento se puede consultar en el sitio web de la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA): www.reliefweb.int, pulse en OCHA On-line y luego en Publications.* ■

El ACNUR se ocupa de los desplazados internos siempre que se cumplan ciertos criterios estipulados por la Asamblea General en 1993. Así pues, el ACNUR debe:

- ❑ recibir una solicitud o una autorización de la Asamblea General o de cualquier otro órgano competente de las Naciones Unidas;
- ❑ obtener el consentimiento del Estado interesado y, si procede, de otras partes en el conflicto;
- ❑ tener acceso a la población afectada;
- ❑ gozar de condiciones de seguridad adecuadas para el personal del ACNUR y de otros interlocutores;
- ❑ disponer de un cometido claro, en el que se establezcan las responsabilidades y la rendición de cuentas, con la capacidad de intervenir directamente en relación con cuestiones de protección;
- ❑ contar con los recursos y la capacidad de intervención adecuados.

La estrategia del ACNUR está orientada hacia la búsqueda de soluciones. La organización da prioridad a las situaciones en las que ya se ha establecido o previsto una solución política. El ACNUR trabaja en estrecha colaboración con el Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro de Emergencia y otras organizaciones especializadas, a fin de promover la comprensión común de los cometidos y responsabilidades respectivas en materia de asistencia a los desplazados internos.

➤ **Estimaciones de los principales grupos de desplazados internos de la competencia del ACNUR en 2000**
(Al 31 de diciembre de 2001)

<i>Regiones</i>	<i>Desplazados internos</i>	<i>Desplazados internos retornados</i>
Europa oriental	1 343 282	70 284
Sudeste de Europa	819 886	74 841
Asia del Sudoeste	758 625	0
Asia del Sur	706 514	0
América del Sur	525 000	0
África oriental / Cuerno de África	384 834	0
África austral	257 508	0
África central y occidental	86 539	213 361
Grandes Lagos (África)	59 000	0
Asia central	0	5 569
Asia del Este / Pacífico	0	5 000
Total	4 941 188	369 055

Desplazados internos retornados: Retornados a su lugar de origen durante los dos últimos años. Las cifras que figuran aquí no representan necesariamente el número total de desplazados internos en los países interesados.

El Comité Internacional de la Cruz Roja y los desplazados internos

Sean cuales sean las circunstancias en que los desplazados internos se ven expuestos a la violencia relacionada con un conflicto o con disturbios, el CICR considera que es su deber, de conformidad con su mandato y su capacidad y en la medida en que las autoridades competentes o las condiciones de seguridad lo permiten, participar activamente en la acción que se lleva a cabo en su favor. Dicha intervención puede desplegarse más allá de las zonas afectadas por las hostilidades activas: por consiguiente, el CICR procura resolver los problemas de protección que afectan a los desplazados internos –al igual que para todas las demás personas civiles– independientemente de la región del país donde se encuentra esa población.

El principal criterio de intervención del CICR es estar presente y activo prioritariamente en situaciones específicas. Como intermediario neutral en caso de conflicto armado o de disturbios civiles, el CICR intenta brindar protección y asistencia a las víctimas de conflictos armados internacionales y no internacionales y de disturbios interiores y tensiones internas. En esas situaciones, procura dar prioridad a las personas más necesitadas, de conformidad con el principio de imparcialidad. En este contexto, el CICR considera que los desplazados internos son, en primer lugar, personas civiles que, como tales, gozan de la protección del derecho internacional humanitario.

Muy a menudo los desplazados internos sufren todo tipo de privaciones, que amenazan directamente su supervivencia, y se ven expuestos, con gran frecuencia, a graves amenazas para su seguridad física tanto durante su huida como mientras dura su desplazamiento. Ello explica que el número de muertes entre los desplazados internos alcance a menudo proporciones desmesuradas, sobre todo entre las personas físicamente más débiles, como los niños, los ancianos y las mujeres embarazadas. La difícil situación de las personas que han decidido quedarse o de las comunidades de acogida agrava el problema.

Dada su precaria situación, los desplazados internos afectados por un conflicto armado - que constituye una de las principales categorías de desplazados y que, a menudo, corren también mayor peligro - suelen ser el principal grupo de beneficiarios de las actividades del CICR.

Aunque las estadísticas sobre los desplazamientos son, por numerosas razones, un cálculo aproximado, el CICR piensa que los desplazados internos representaron la gran mayoría de los cerca de cinco millones de personas a las que la Institución prestó asistencia en 1999. Para el año 2000, se han planificado programas para proteger y asistir específicamente a los desplazados internos en 31 países del mundo. ■

Véase sitio web del CICR – www.cicr.org

Asistencia

La asistencia es la ayuda que se brinda para satisfacer las necesidades físicas y materiales de las personas que son del interés del ACNUR. Puede incluir víveres, material médico, ropa, albergues, semillas y herramientas, servicios sociales, apoyo psicosocial, así como la construcción o reconstrucción de infraestructuras, como escuelas y caminos. “La asistencia humanitaria” se refiere a la que prestan las organizaciones humanitarias con fines humanitarios, es decir, objetivos apolíticos, no comerciales y no militares. En el caso del ACNUR, la asistencia sustenta y complementa la protección.

Cuando los refugiados huyen en masa en un corto lapso de tiempo, es fundamental poder enviar rápidamente víveres, material para albergues, suministros médicos y otros productos de primera necesidad. El apoyo material y logístico puede obtenerse en el país de asilo, los países vecinos u otros países donantes. Para

“La Conferencia exhorta a los Estados, a todas las partes en un conflicto armado y a los organismos de las Naciones Unidas y a otras organizaciones a que presten con urgencia toda su atención a la cuestión de la protección y asistencia en favor de las personas más vulnerables entre los refugiados y las personas internamente desplazadas, en particular a las mujeres y los niños que pueden ser objeto de violencia, abuso o explotación sexuales, además de los riesgos derivados del conflicto armado, incluyendo el reclutamiento forzoso de niños.”

103ª Conferencia de la Unión
Interparlamentaria, mayo de 2000

responder sin demora a las situaciones de emergencia, el ACNUR ha constituido reservas de emergencia en depósitos situados en diferentes lugares del mundo.

En varias operaciones recientes desplegadas en favor de refugiados, fue necesario recurrir a la capacidad logística de las fuerzas armadas de algunos países donantes para brindar asistencia humanitaria. Esta medida se toma solamente en las situaciones de emergencia de escala excepcional y como último recurso.

Habida cuenta de su magnitud y su costo, estas operaciones de emergencia requieren una financiación adicional, ya que no se cubren con los fondos puestos normalmente a disposición del ACNUR.

Aunque el recurso a las fuerzas militares ha salvado indudablemente muchas

vidas, ha suscitado no pocos interrogantes con respecto a la relación entre las organizaciones humanitarias y militares.

El ACNUR opina que las operaciones humanitarias deben mantener su índole civil. Los principios de imparcialidad e independencia con respecto a las consideraciones políticas deben ser respetados.

Protección y asistencia: como se complementan

Cuando se fundó, el ACNUR actuaba esencialmente en Europa, donde los países que concedían asilo a los refugiados prestaban, por lo general, asistencia material. Más tarde, cuando los países en desarrollo comenzaron a verse confrontados con numerosos problemas de refugiados, el ACNUR, con el respaldo de la comunidad internacional, tuvo que brindar asistencia material y protección a los refugiados en esos países también.

“La Conferencia solicita a los gobiernos y los parlamentos que consideren la posibilidad de tomar medidas para garantizar la seguridad y los bienes de las personas desplazadas, incluidos los desplazados en el interior de su país, durante y después de su repatriación”.

99ª Conferencia de la Unión Interparlamentaria, abril de 1998

La protección y la asistencia están íntimamente relacionadas en la práctica. Las tiendas de campaña improvisadas con lonas plásticas de color azul del ACNUR se han convertido en un símbolo fácilmente reconocible en las situaciones de emergencia, desde los Balcanes hasta África central pasando por Timor Oriental. Aunque el mandato del ACNUR es prestar *protección* a los refugiados, la asistencia contribuye a menudo a que un país acepte refugiados, pues permite aliviar la carga financiera. Los refugiados necesitan una protección jurídica eficaz, pero deben satisfacer también sus necesidades básicas —es decir, alojamiento, víveres, agua, saneamiento y atención médica. El ACNUR coordina el suministro y la distribución de esta ayuda y ha trazado proyectos específicos para mujeres, niños y ancianos que, en su conjunto, representan el 80% de la población refugiada.

Consciente del desfase existente entre la asistencia de emergencia y la ayuda al desarrollo a más largo plazo proporcionada por otras agencias, el ACNUR desarrolló el concepto de proyectos de impacto rápido. Estos proyectos de asistencia, realizados por primera vez en Centroamérica y ampliados luego a otras partes del mundo, consisten generalmente en la reconstrucción o reparación de infraestructura básica, como escuelas, dispensarios, caminos, puentes y pozos de agua. Como su nombre lo indica, estos proyectos tienen por objeto restablecer lo más rápidamente posible el sentido de normalidad tras una crisis de desplazamiento.

El ACNUR en el mundo

➤ Oficinas en el terreno: cerca de los refugiados

Basta con echar una vistazo a los lugares neurálgicos del mundo para ubicar las oficinas del ACNUR (véase lista de las oficinas en el Anexo 3). El personal del

ACNUR y sus asociados en la realización de actividades colaboran con los refugiados en algunos de los más peligrosos, desolados y remotos lugares del planeta. Cada vez con mayor frecuencia, intervienen en zonas de conflicto armado o en lugares donde la autoridad gubernamental ha desaparecido o es ineficaz. La presencia internacional en las zonas inseguras constituye de por sí una forma de protección pues constituye un poderoso medio para disuadir de los abusos. Cerca del 85% de los más de 4.000 funcionarios del ACNUR trabajan fuera de su sede en Ginebra. En caso de situación de emergencia grave el ACNUR puede desplegar a sus funcionarios en un lapso de 72 horas. Además, se han concertado acuerdos relativos al personal de reserva con las instituciones asociadas con miras a un rápido despliegue de sus efectivos.

➤ **Capitales: cerca de las instancias decisorias**

Como parte de su responsabilidad de supervisar la aplicación de la Convención de 1951, el ACNUR mantiene oficinas en las capitales de muchos países. Su principal interlocutor es en general el Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, dado que las cuestiones relacionadas con la protección de los refugiados incumben a muchos sectores, el ACNUR suele trabajar con los ministerios o los departamentos encargados de los asuntos interiores, justicia, inmigración, derechos humanos, policía y fuerzas armadas.

El ACNUR desempeña también las funciones de asesor técnico ante los parlamentarios presentando propuestas a las comisiones parlamentarias sobre temas relacionados con el derecho de los refugiados. Al supervisar los proyectos de ley, el ACNUR puede trabajar con los parlamentarios a fin de garantizar que la legislación que finalmente se adopte sea acorde con el derecho y las normas internacionales sobre los refugiados. El ACNUR puede informar a los parlamentarios acerca de situaciones específicas de refugiados en su país o en otras partes, o acerca de otros temas de interés.

El ACNUR no cuenta con una oficina en cada capital debido a sus limitados recursos financieros. Sin embargo, hay una oficina cercana a cada país. Por otro lado, el ACNUR promueve un enfoque regional del problema de los refugiados.

Administración

➤ **La Asamblea General de las Naciones Unidas**

El Alto Comisionado es elegido por la Asamblea General a propuesta del Secretario General, por un período, en general, de cinco años. El Alto Comisionado presenta un informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas a través del Consejo Económico y Social (ECOSOC).

➤ **El Alto Comisionado**

El Alto Comisionado actual, señor Ruud Lubbers, fue elegido por la Asamblea General en octubre de 2000. El señor Lubbers, diplomado universitario, es un ex político holandés que fue primer ministro de los Países Bajos de 1982 a 1994.

➤ **El Comité Ejecutivo**

El Comité Ejecutivo del ACNUR (ExCom) fue creado por el ECOSOC en 1958 a pedido de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Está compuesto por representantes de los Estados miembros. Su tarea principal es aprobar los programas de asistencia del Alto Comisionado, asesorar al Alto Comisionado en el ejercicio de sus funciones estatutarias, especialmente en materia de protección internacional, y examinar todos los aspectos financieros y administrativos de la organización. Los miembros del Comité son elegidos por el ECOSOC. El Comité se reúne una vez al año, el mes de octubre, en Ginebra. El Comité Permanente se reúne hasta 5 veces al año.

La asociación del ACNUR con los Estados

➤ **Poder ejecutivo y órganos administrativos**

Los gobiernos colaboran con el ACNUR otorgando el asilo a los refugiados y permitiéndoles que permanezcan en su país. Muchos gobiernos ayudan además a los refugiados a instalarse en sus países proporcionándoles ayuda financiera.

El ACNUR colabora con los gobiernos para ayudar a compartir la responsabilidad de proteger a los refugiados y alienta a los gobiernos a resolver las causas de los movimientos de refugiados. Cuando los disturbios internos causan un problema internacional de refugiados, incumbe a todas las naciones, especialmente a los países vecinos, ayudar a restaurar la paz y la seguridad en el país afectado. Los países de asilo asumen la carga más pesada durante una crisis de refugiados, cuya afluencia provoca a menudo perturbaciones en las zonas donde se instalan. Pero estos países no deben asumir por sí solos esa responsabilidad. Otros países, tanto en la región como fuera de ella, pueden aportar un apoyo tanto financiero como material, para mantener y proteger a los refugiados. El ACNUR ayuda a movilizar y encauzar esta asistencia.

En algunos países el ACNUR ayuda a los gobiernos a examinar las solicitudes que presentan las personas que buscan asilo (véase Capítulo 3). La participación del ACNUR varía según las circunstancias y necesidades de cada país.

➤ Parlamentos

Los parlamentos y sus miembros tienen la capacidad de crear un marco jurídico nacional para proteger a los refugiados y son, por lo tanto, un valioso asociado del ACNUR.

El ACNUR alienta a los países que aún no lo hayan hecho a adherirse a la Convención de 1951 o al Protocolo de 1967, o a las dos Convenciones sobre apatridia.

En los países que ya se han adherido a estas convenciones, el ACNUR se esfuerza por promover la aplicación de las normas internacionales mediante la promulgación de leyes pertinentes y la asignación de los fondos necesarios.

«La Conferencia insta a los parlamentarios a trabajar activamente para resolver el problema de los refugiados promulgando leyes y reglamentos que contengan el principio de distribución de la carga».

102^a Conferencia de la Unión Interparlamentaria, octubre de 1999

El ACNUR puede proporcionar a los parlamentarios información y documentación sobre las situaciones de refugiados. La organización alienta a los parlamentarios a aprovechar su posición para llamar la atención sobre el valor del aporte de los refugiados a su país y abogar por el respeto que se les debe como seres humanos.

El ACNUR mantiene estrechas relaciones de trabajo con la Unión Interparlamentaria (UIP). Las dos organizaciones se esfuerzan por hacer comprender mejor a los parlamentarios el marco internacional de la protección de los refugiados, explicar las responsabilidades de los Estados y el mandato del ACNUR para proteger a los refugiados y buscar soluciones a sus problemas. Se empeñan también en proporcionar información y asesoramiento sobre el papel crucial que los parlamentarios pueden desempeñar en materia de protección de los refugiados e intentan explorar los medios de que disponen cada país y la comunidad internacional, en su conjunto, para superar los actuales desafíos que afronta el régimen internacional de protección de los refugiados.

La Unión Interparlamentaria ha reafirmado con regularidad la importancia fundamental de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Ha exhortado también a los Estados que aún no lo han hecho a que se adhieran a estos instrumentos y a que cumplan con sus obligaciones a ese respecto. Una resolución aprobada en 2000 apoya la acción de las Naciones Unidas para hacer respetar los derechos de los refugiados y los desplazados internos e insta a los parlamentos a *“que continúen actuando e innovando en colaboración con el ACNUR para ... fortalecer el marco de protección internacional”*.

En 2001, la UIP puso de relieve en una resolución relativa al 50º aniversario de la Convención *“la necesidad de elaborar enfoques, normas e instrumentos nuevos para*

que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados guarde todo su valor y su pertinencia en un contexto de debate sobre los importantes problemas de refugiados que perduran, el elevado costo que implican los solicitantes de asilo en los países industrializados, la carga que soportan los países en desarrollo que dan acogida a los refugiados y las solicitudes de asilo abusivas o percibidas como tales”.

La UIP, “*alarmada por el creciente número de refugiados en el mundo y la terrible suerte que corren, así como por los retos cada vez más importantes que afronta el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)*”, ha alentado a todos los parlamentos a interesarse por las consultas mundiales sobre la protección internacional llevadas a cabo por el ACNUR y contribuir a ellas, con miras a potenciar el régimen internacional de protección de los refugiados gracias a una aplicación de la Convención más rigurosa y más eficaz.

Poder judicial

Los jueces cumplen un importante papel en la protección de los refugiados, en particular cuando el sistema de protección nacional de protección se funda en las leyes y no sólo en el poder discrecional de la administración. El ACNUR asiste a los jueces organizando talleres de perfeccionamiento en derecho sobre los refugiados y la situación de los derechos humanos en los países de origen de los refugiados. En algunos casos, el ACNUR puede dar su opinión sobre una cuestión de derecho específica o un caso individual para ayudar a los jueces en sus deliberaciones.

El ACNUR colabora estrechamente con la Asociación Internacional de Jueces sobre Derecho de los Refugiados (AIJDR). La AIJDR contribuye a dar a conocer mejor entre los magistrados las obligaciones dimanantes de la Convención de 1951, alienta el recurso al procedimiento judicial para estatuir sobre los derechos de los solicitantes refugiados, fomenta una mejor comprensión de la independencia de los jueces en el contexto del derecho de los refugiados en las democracias emergentes y los países en desarrollo, y proporciona un foro para intercambiar información y prácticas recomendadas y elaborar planteamientos coherentes sobre la interpretación y aplicación del derecho de los refugiados.

La asociación del ACNUR con los organismos de las Naciones Unidas y otras instituciones

El ACNUR forma parte de una red de fondos, programas, organizaciones especializadas y comisiones de las Naciones Unidas. Sus principales asociados son:

- El Programa Mundial de Alimentos (PMA), que proporciona ayuda alimentaria
- El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que ayuda a los gobiernos a realizar programas centrados en la salud de los niños, la alimentación, la educación, la formación y los servicios sociales. El UNICEF también se esfuerza por proteger a los menores no acompañados y reunir a las familias separadas tras huir de su país de origen.

- ❑ La Organización Mundial de la Salud (OMS), que dirige y coordina las actividades internacionales en el ámbito de la salud y juega un activo papel, sobre todo en las campañas de vacunación y de lucha contra el SIDA.
- ❑ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que coordina todas las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas, supervisa los planes de desarrollo de largo plazo en casos de emergencia y cumple una importante función en los programas de integración y reintegración.
- ❑ El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACDH), que cumple un papel fundamental en el ámbito de los derechos humanos, coordina la acción de las Naciones Unidas en favor de los derechos humanos, y responde a las violaciones graves de los derechos humanos.
- ❑ La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), que coordina la asistencia de las Naciones Unidas en situaciones de crisis humanitaria que trascienden la capacidad y el cometido de una sola organización humanitaria.
- ❑ La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) es otro asociado importante del ACNUR. Este organismo intergubernamental que no forma parte del sistema de las Naciones Unidas, presta su apoyo en el traslado de refugiados, desplazados internos y otras personas que requieren los servicios internos o internacionales de migración.
- ❑ El ACNUR trabaja también con organismos regionales, como la Organización de la Unidad Africana, la Organización de los Estados Americanos, el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, y la Organización Jurídica Consultiva de Asia y África.

La asociación del ACNUR con el CICR y la Federación

El ACNUR tiene dos interlocutores clave: el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), institución independiente que se empeña en ayudar a todas las víctimas de la guerra y de la violencia interna y trata de garantizar la aplicación de las normas humanitarias que limitan la violencia armada; y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. A través de sus Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Federación complementa la labor del ACNUR, proporcionando ayuda humanitaria a las personas afectadas por situaciones de emergencia y promoviendo el derecho internacional humanitario.

La asociación del ACNUR con las ONG

El tamaño, las fuentes de financiación, la envergadura de los programas y los tipos de operaciones varían de una ONG a otra. Algunas son internacionales, otras nacionales aunque despliegan actividades internacionales, otras son enteramente nacionales o locales. La Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció la importancia del papel de las ONG en la protección de los refugiados cuando, al adoptar el Estatuto del ACNUR, solicitó al Alto Comisionado que estableciera contactos con «organizaciones privadas» (hoy conocidas con el nombre de ONG)

que se ocupan de cuestiones relacionadas con refugiados, y ayudara a coordinar los esfuerzos de esas organizaciones.

El ACNUR colabora con más de 500 ONG que son sus asociados operacionales. La mayoría de las ONG que trabajan con refugiados prestan asistencia material y/o contribuyen al establecimiento y mantenimiento de los campamentos y otros asentamientos, ofreciendo a los refugiados los medios de seguir y señalar las violaciones de los derechos fundamentales que se producen en dichos campamentos.

Otros tipos de organizaciones profesionales o confesionales privadas ofrecen asesoramiento o servicios jurídicos a los solicitantes de asilo, visitan los centros de detención, ayudan a los refugiados reinstalados, defienden a los refugiados individualmente y propugnan la aprobación de leyes y procedimientos nacionales que permitirán cumplir las obligaciones internacionales de su país. Puede que las ONG no tengan el mandato específico, en aplicación de convenios internacionales, de prestar protección a los refugiados. Sin embargo, muchas se fundan en una declaración de misión, por la que se comprometen a dar protección, prestando así un servicio valioso y urgente que puede tener efectos muy reales y positivos en la protección de los refugiados. ■

«La Conferencia felicita a las organizaciones no gubernamentales encargadas de brindar socorro y asistencia a los refugiados y los desplazados internos y pone de relieve la necesidad de que los Estados apoyen a esas organizaciones.»

78ª Conferencia de la Unión Interparlamentaria, octubre de 1987

«La Conferencia subraya la importancia de garantizar el libre acceso, en condiciones de seguridad, del personal humanitario a las personas civiles afectadas por el conflicto armado, incluidos los refugiados y desplazados internos, y de permitirles beneficiarse de una asistencia humanitaria, y exhorta a todos los Estados y a las partes interesadas a adoptar todas las medidas posibles para garantizar la seguridad y la libertad de movimiento del personal de las Naciones Unidas y del personal humanitario asociado.»

103ª Conferencia de la Unión Interparlamentaria, mayo de 2000

Garantizar la protección y buscar soluciones: lo que usted puede hacer

Establecer un marco jurídico adecuado

- Puede solicitar al ACNUR que le ayude a establecer un marco jurídico nacional para la protección de los refugiados y la búsqueda de soluciones a sus problemas.
- Puede pedir al ACNUR que haga comentarios sobre los proyectos de ley y velar por que sus opiniones se tomen en cuenta en los debates parlamentarios sobre cuestiones relacionadas con la protección. →

Garantizar la adecuada financiación

- ❑ Puede asignar fondos suficientes a las estructuras encargadas de la protección de los refugiados en su país y prever el aporte de fondos al ACNUR. Este financiamiento es particularmente valioso cuando proviene de un país que no ha asignado anteriormente contribuciones al ACNUR, pues demuestra una ampliación del apoyo internacional a la organización y promueve su independencia.

Facilitar la responsabilidad del ACNUR de supervisar la aplicación de la Convención de 1951

- ❑ Puede facilitar la responsabilidad del ACNUR de supervisar la aplicación de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 garantizando que la organización disponga de información sobre el número y las condiciones de vida de los refugiados en su país, así como sobre las leyes y los procedimientos vigentes.
- ❑ El ACNUR debe tener acceso a los refugiados. De ser necesario, debe alentar al gobierno a garantizar ese acceso.

Controlar las acciones del gobierno

- ❑ Puede controlar las acciones del gobierno por lo que respecta a la aplicación de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967, en particular visitando los campamentos y centros de refugiados. ■

➤ **Personas de la competencia del ACNUR** al 31 de diciembre de 2000 (sujeto a modificación)

Refugiados	12 148 017
Solicitantes de asilo	896 557
Repatriados	793 104
Desplazados internos	5 265 335
Desplazados internos retornados	369 055
Diversos	1 653 892
Total	21 125 960

➤ **Personas de la competencia del ACNUR, por región**

<i>Región</i>	<i>Total</i> <i>1° de enero de 1999</i>	<i>Total</i> <i>1° de enero de 2000</i>
África	6 284 950	6 250 540
América Latina y el Caribe	102 400	90 170
América del Norte	1 305 400	1 241 930
Asia	7 474 740	7 308 860
Europa	6 212 550	7 285 800
Oceanía	79 510	80 040
Total	21 459 550	22 257 340

➤ **Personas de la competencia del ACNUR, por categoría**
(1° de enero de 2000)

<i>Región</i>	<i>Refugiados</i>	<i>Solicitantes de asilo</i>	<i>Refugiados Repatriados</i>	<i>Desplazados internos y otros</i>	<i>Total</i>
Africa	3 523 250	61 110	933 890	1 732 290	6 250 540
América Latina y el Caribe	61 200	1 510	6 260	21 200	90 170
América del Norte	636 300	605 630	—	—	1 241 930
Asia	4 781 750	24 750	617 620	1 884 740	7 308 860
Europa	2 608 380	473 060	952 060	3 252 300	7 285 800
Oceanía	64 500	15 540	—	—	80 040
Total	11 675 380	1 181 600	2 509 830	6 890 530	22 257 340

➤ **Origen de los principales grupos de refugiados en 1999: los diez grupos más numerosos**

<i>País de origen</i>	<i>Principales países de asilo</i>	<i>Total</i>
Afganistán	Irán, Pakistán, India	2 562 000
Irak	Irán, Arabia Saudita, Siria	572 500
Burundi	Tanzania, Rep. Dem. del Congo	525 700
Sierra Leona	Guinea, Liberia, Gambia	487 200
Sudán	Uganda, Rep. Dem. del Congo, Etiopía, Kenya, Rep. Centroafricana, Chad	467 700
Somalia	Etiopía, Kenya, Yemen, Djibouti	451 600
Bosnia y Herzegovina	Yugoslavia, Croacia, Eslovenia	448 700
Angola	Zambia, Rep. Dem. del Congo, Congo	350 600
Eritrea	Sudán	345 600
Croacia	Yugoslavia, Bosnia y Herzegovina	340 400

Unos 3,5 millones de Palestinos que incumben al Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) no figuran en este cuadro. Sin embargo, los palestinos que viven fuera de la zona de actividad del OOPS, los que residen en Irak o en Jamahiriya Árabe Libia por ejemplo, son de la competencia del ACNUR.

Se carece de estadísticas relativas a los países de origen de muchos refugiados en los países más desarrollados. Además, numerosos refugiados han obtenido la ciudadanía del país de asilo –por ejemplo, los vietnamitas en los Estados Unidos- y no se tienen, pues, en cuenta en las estadísticas.

➤ **Solicitudes de asilo presentadas en los países elegidos**
(en 1999)

<i>País de asilo</i>	<i>Principales países de origen</i>	<i>Solicitudes de asilo</i>
Alemania ¹	Yugoslavia, Turquía, Irak, Afganistán, Irán, Azerbaiyán, Vietnam, Armenia, Siria, Federación de Rusia, Bosnia y Herzegovina, Pakistán, India	95 110
Reino Unido ²	Yugoslavia, Somalia, Sri Lanka, Federación de Rusia, Afganistán, Turquía, China, Pakistán, Rumania, Polonia, Irak	71 150
Suiza	Yugoslavia, Irak, Bosnia y Herzegovina	46 070
Países Bajos	Afganistán, Irak, Rep. Fed. de Yugoslavia, Somalia, Azerbaiyán, Sudán, Angola, Irán	39 300
Bélgica	Yugoslavia, Rumania	33 780
Italia	Yugoslavia, Irak	33 360
Estados Unidos de América ³	China, Guatemala, El Salvador, México, Haití, Somalia	31 740
Francia	China, Yugoslavia, Rep. Dem. del Congo, Turquía, Sri Lanka, Malí	30 910
Canadá	Sri Lanka, China, Pakistán, Hungría	29 390
Austria	Yugoslavia, Irán, Afganistán, Irak	20 100

1. Exceptuando las solicitudes de "reexamen"

2. Las cifras se refieren al número de solicitudes. En promedio, hay 1,3 persona por solicitud

3. Las cifras se refieren al número de solicitudes. En promedio, hay 1,45 persona por solicitud

➤ **Principales movimientos de repatriación voluntaria**
(En 1999, por destino: los diez movimientos más importantes)

<i>Hacia</i>	<i>Desde</i>	<i>Total</i>
R. F. de Yugoslavia	Albania, ex Rep. Yugoslava de Macedonia, Alemania, Turquía, Suiza, Bosnia y Herzegovina	755 450
Afganistán	Irán, Pakistán	
Timor Oriental	Indonesia	
Liberia	Côte d'Ivoire, Guinea	56 490
Congo	Rep. Dem. del Congo	52 200
Ruanda	Rep. Dem. del Congo	38 180
Camboya	Tailandia	36 200
Bosnia y Herzegovina	Alemania, R.F. de Yugoslavia, Croacia	31 810
Somalia	Etiopía, Yemen	
Irak	Irán	20 700

Capítulo 3

Reconocer a los refugiados

El desarrollo de las redes internacionales de comunicación y de transporte ha facilitado el movimiento de personas entre países y continentes. En su mayoría, los países dispensan una buena acogida a los extranjeros que viajan a su territorio por negocios, turismo o razones familiares. Muchos países autorizan la inmigración permanente de no ciudadanos seleccionados. Sin embargo, muchos se ven confrontados al mismo tiempo con el problema de las llegadas indocumentadas o clandestinas.

Por regla general, ningún país está obligado a admitir extranjeros en su territorio. Uno de los aspectos de la soberanía de cada Estado es decidir si acepta o no a extranjeros y en qué condiciones.

La excepción a esta regla general es que los Estados no pueden, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social o de sus opiniones políticas (principio de no devolución). Esta regla se aplica aun cuando el refugiado entra ilegalmente al país anfitrión. Un refugiado que constituye un peligro para la seguridad del país o de la comunidad no puede reivindicar tal protección.

La protección conferida por la Convención excluye específicamente, desde un principio, a otras personas: es el caso, por ejemplo, de las personas de quienes cabe sospechar, por motivos fundados, que han cometido crímenes de guerra o un crimen de derecho común grave.

Refugiados y migrantes: ¿cuál es la diferencia?

Contrariamente a los migrantes, los refugiados no *eligen* dejar su país, sino que se han visto obligados a hacerlo. Los migrantes económicos son personas que abandonan su país de origen únicamente por razones económicas, para mejorar sus condiciones de vida. La diferencia fundamental entre migrantes económicos y refugiados es que los primeros disfrutan de la protección de su país de origen, mientras que los refugiados no. Los migrantes económicos no cumplen con los criterios que determinan la condición de refugiado y, por lo tanto, no pueden beneficiarse de la protección internacional como refugiados. ■

¿Tienen derecho a la condición de refugiado? Algunos casos particulares

❑ ¿Puede un soldado ser refugiado?

Un refugiado es un civil. Una persona que prosigue la lucha armada contra su país de origen desde el país de asilo no puede ser considerada como refugiado.

❑ ¿Puede un desertor ser refugiado?

Todos los países tienen el derecho de llamar a filas a sus ciudadanos en caso de emergencia nacional. Sin embargo, los ciudadanos también tienen el derecho justo a la objeción de conciencia. Si ese derecho no es respetado o si el conflicto que se libra viola manifiestamente las normas internacionales, los desertores que temen ser perseguidos (por ejemplo, debido a las opiniones políticas que las autoridades pudieran imputarles) pueden beneficiarse de la condición de refugiado.

❑ ¿Puede un criminal ser refugiado?

Una persona que huye de la acción penal emprendida contra ella por un delito de derecho común no huye de la persecución. Sin embargo, una persona acusada – sea inocente o culpable- de infracciones penales o de crímenes no políticos, puede ser perseguida a veces por razones políticas o de otra índole, y no se deben excluir necesariamente de la condición de refugiado. Además, las personas condenadas por activismo político pueden pedir la condición de refugiado.

❑ ¿Puede un criminal de guerra ser refugiado?

Los responsables de crímenes de guerra, de violaciones graves de los derechos humanos y de crímenes contra la humanidad - particularmente el de genocidio excluyen específicamente de la protección y asistencia que se otorga a los refugiados. No se conferirá protección como refugiado a ninguna persona respecto de la cual existan motivos fundados para considerar que ha cometido actos de esa índole. Sin embargo, habida cuenta de la extensión de los campamentos de refugiados y de la inseguridad imperante en ellos resulta sumamente difícil en la práctica identificar y expulsar a esas personas. Por lo demás, el ACNUR no es ni una autoridad judicial ni una fuerza policial. Frente a la envergadura del problema, lo más sensato es sin duda alguna apoyar enérgicamente las iniciativas internacionales destinadas a enjuiciar a los criminales de guerra. El ACNUR está obligado a comunicar a las autoridades competentes y las instituciones pertinentes de las Naciones Unidas cualquier información que reciba (teniendo en cuenta la necesidad de divulgar solamente con discernimiento la información que los refugiados dieron confidencialmente al personal sobre el terreno). La labor de los tribunales internacionales que investigan los crímenes de guerra y el genocidio en Ruanda y ex Yugoslavia es particularmente crucial, dado que sólo una decisión de justicia rápida y equitativa puede garantizar verdaderamente la paz y la reconciliación y, por ende, la repatriación definitiva de los refugiados. →

❑ **¿Puede una mujer perseguida por su rechazo a observar algunas normas sociales solicitar la condición de refugiado?**

Las mujeres pueden, desde luego, ser perseguidas por razones políticas, étnicas o religiosas, sobre la base de su raza o debido a su pertenencia a diferentes grupos sociales. Además, el ACNUR considera que una mujer que se niega a plegarse a normas sociales muy rígidas y debe por ello exiliarse para escapar a las represalias, a la discriminación y otros tratos inhumanos (equivalentes a la persecución) tiene fundados motivos para que se le reconozca la condición de refugiado. Tal persecución puede provenir de una autoridad gubernamental o –si el Estado no cumple adecuadamente su función de protección- de agentes no estatales. La violencia sexual, principalmente la violación, es una forma de persecución.

Una mujer que teme ser agredida porque se niega a usar una vestimenta obligatoria o porque desea elegir a su propio esposo y vivir una vida independiente, puede ser considerada como refugiada. En 1984, el Parlamento Europeo decidió que las mujeres víctimas de tratos crueles o inhumanos porque transgreden las costumbres sociales deben ser incluidas en un grupo social determinado a los fines de determinar su condición de refugiadas. Australia, Canadá, Estados Unidos de América y el Reino Unido formularon directivas pormenorizadas relativas a la persecución por motivos de género y se han establecido normas similares en Alemania, los Países Bajos y Suiza. El ACNUR alienta a los demás países a adoptar la misma posición.

❑ **¿Puede una mujer que teme que ella o su hija pequeña puedan ser genitualmente mutiladas si regresan a su país, reivindicar la condición de refugiada?**

En Francia, Canadá y Estados Unidos se ha reconocido oficialmente que la mutilación genital es una forma de persecución y que las mujeres que temen ser sometidas a ese trato en su país tienen derecho a solicitar la condición de refugiado. En un caso reciente, se concedió el estatuto de refugiada a una mujer que temía ser perseguida en su país porque se rehusó a que mutilasen genitualmente a su hija pequeña. El ACNUR alienta a los demás países a adoptar esta posición.

❑ **¿Puede una persona que teme ser perseguida por su homosexualidad pedir la condición de refugiado?**

Los homosexuales pueden acceder a la condición de refugiado si son perseguidos debido a su pertenencia a un determinado grupo social. El ACNUR considera en general que toda persona víctima de agresión física, trato inhumano o discriminación grave a causa de su homosexualidad debe ser reconocida como refugiada si su Estado no puede o no quiere protegerla.

❑ **¿Existen directrices para los polizones o las personas rescatadas en el mar que piden asilo?**

El derecho marítimo internacional estipula que el capitán de un barco tiene la obligación de prestar socorro a las personas que se encuentran en dificultad en el mar. Algunos naufragos (por ejemplo los “refugiados del mar” vietnamitas) son solicitantes de asilo. Además, el comandante de a bordo puede descubrir que lleva en su barco a polizones que pueden ser también solicitantes de asilo. →

No existe ningún convenio internacional vinculante relativo a los polizones solicitantes de asilo, por consiguiente el trato que se les dispensa varía según el país. El ACNUR solicita que, en la medida de lo posible, se autorice a los polizones a desembarcar en el primer puerto de escala, donde las autoridades locales podrán determinar si puede o no acceder a la condición de refugiado. Si las autoridades portuarias deniegan el desembarque y si la escala siguiente se sitúa en un país donde la vida del polizón peligra, esta decisión equivale a una devolución. En tal caso, el ACNUR pide a sus colaboradores que intenten organizar una entrevista a bordo y, si se trata efectivamente de un refugiado, ayuden a buscar una solución duradera, en general el reasentamiento en un tercer país. ■

De conformidad con la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, ninguna categoría de personas puede excluirse de la protección contra la devolución.

Para proteger a los refugiados, un Estado tiene la obligación de saber quiénes son y hacer la distinción entre las personas que necesitan una protección internacional y las que buscan entrar en su territorio. La manera en que actúe dependerá esencialmente del número de llegadas: si el número es reducido, las solicitudes se examinarán individualmente, si no lo más práctico será hacer la determinación de grupo o colectiva .

¿Qué relación hay entre asilo y no devolución?

La Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención de 1951

El derecho a buscar asilo y a disfrutar de él es reconocido por el derecho internacional de los derechos humanos y reviste una importancia primordial para la protección de los refugiados. El Comité Ejecutivo del ACNUR reafirmó en 1997 que «la institución del asilo, que es una emanación directa del derecho a buscar asilo y a disfrutar de él enunciado en el párrafo 1 del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, es uno de los mecanismos más fundamentales para la protección internacional de los refugiados» (Conclusión 28 (b)). El asilo tiene un doble objetivo: constituye un marco de protección y garantiza la posibilidad de buscar soluciones a los problemas de los refugiados.

“El Consejo de la Unión Interparlamentaria ... acoge con satisfacción la resolución aprobada el 14 de diciembre de 2000 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la que se proclama el 20 de junio, a partir del 20 de junio de 2001, ‘Día Mundial de los Refugiados’, y alienta a los parlamentos a emprender, en esa ocasión, actividades en favor de los refugiados.”

Consejo de la Unión Interparlamentaria, abril de 2001

Protección adicional en virtud del derecho de los derechos humanos

Además de la disposición relativa a la no devolución contenida en la Convención de 1951, el derecho de los derechos humanos estipula, en términos ligeramente diferentes, la obligación de no devolver a una persona a un territorio donde corra peligro. En virtud de lo dispuesto en la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, en la que en septiembre de 2001 eran partes 132 Estados, se prohíbe la expulsión, devolución o extradición de una persona a un Estado donde haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.

➤ **Estados Partes en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes**

Entrada en vigor el 26 de junio de 1987

Afganistán, Albania, Alemania, Antigua y Barbuda, Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bahrein, Bangladesh, Belarús, Bélgica, Belice, Benin, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Camerún, Canadá, Chile, China, Chipre, Colombia, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croacia, Cuba, Dinamarca, Egipto, El Salvador, Ecuador, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Etiopía, Ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Georgia, Ghana, Grecia, Guatemala, Guinea, Guyana, Honduras, Hungría, Indonesia, Islandia, Israel, Italia, Jamahiriya Árabe Libia, Japón, Jordania, Kazajstán, Kenia, Kuwait, Kirguistán, Letonia, Líbano, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malawi, Malí, Malta, Marruecos, Mauricio, México, Mónaco, Mozambique, Namibia, Nepal, Níger, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Panamá, Paraguay, Países Bajos, Perú, Polonia, Portugal, Qatar, República de Corea, República Democrática del Congo, República de Moldova, República Checa, Reino Unido, Rumania, San Vicente y las Granadinas, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sri Lanka, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tayikistán, Togo, Túnez, Turkmenistán, Ucrania, Uganda, Uruguay, Uzbekistán, Venezuela, Yemen, Yugoslavia y Zambia. ■

(septiembre de 2001)

Además, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y la *Convención Europea de Derechos Humanos* prohíben implícitamente la expulsión o la devolución de una persona que corre el riesgo de ser sometida a tortura (véase recuadro sobre la no devolución, página 14).

¿Cuáles son los derechos y obligaciones de un refugiado?

Un refugiado tiene derecho a un asilo seguro. Sin embargo, la protección internacional no se refiere solamente a la seguridad física de las personas, sino que implica también que el refugiado debe gozar de derechos y de una asistencia al menos equivalentes a los que recibe cualquier otro extranjero en situación regular. Así pues, todo refugiado goza de derechos civiles fundamentales, incluidos la libertad de pensamiento y de circulación, así como el derecho a no ser sometido a tortura o a un trato degradante.

Asimismo, los refugiados han de tener los mismos derechos económicos y sociales que cualquier otra persona: acceso a la atención médica, derecho al trabajo para los adultos, derecho a la educación para los niños.

En determinadas circunstancias, por ejemplo en caso de afluencia masiva de refugiados, los países de asilo pueden verse obligados a restringir ciertos derechos, como la libertad de circulación, la libertad de trabajo o la adecuada escolarización para todos los niños. Corresponde, pues, a la comunidad internacional subsanar lo mejor posible estas carencias. Por lo tanto, cuando el gobierno del país de asilo o las otras organizaciones humanitarias no pueden atender a sus necesidades, el ACNUR presta asistencia a los refugiados (y a otras personas de su competencia). Esta ayuda puede ser de diversas formas: subsidios, alimentos, suministros diversos (utensilios de cocina, aperos, instalaciones de saneamiento y albergues), programas de construcción de escuelas o dispensarios para refugiados que viven en los campamentos u otros centros de albergue colectivos. El ACNUR hace todo lo posible para que los refugiados logren lo más rápidamente posible la autosuficiencia gracias a actividades generadoras de ingresos o proyectos de formación.

Por su parte, los refugiados tienen obligaciones, en particular la de respetar las leyes del país de asilo y las medidas adoptadas por las autoridades a fin de mantener el orden público. ■

Las disposiciones relativas a la no devolución de la Convención de 1951 y la Convención contra la Tortura se superponen en algunos puntos. En los países que se han adherido a los dos tratados, los solicitantes de asilo tienden cada vez más a acogerse a la protección de ambas Convenciones. Esto se debe a diversas razones: algunas solicitudes se denegaron por error en aplicación de los criterios de determinación de la condición de refugiados; algunas personas no corresponden a la definición de refugiados pero requieren una protección internacional y algunas solicitudes entran en el marco de excepciones a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. El Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura, órgano de expertos encargado de vigilar la aplicación de la Convención contra la Tortura, se ha pronunciado en varias ocasiones en favor de los solicitantes de asilo cuyas solicitudes habían sido rechazadas por las autoridades encargadas de determinar la condición de refugiado en el país de asilo.

➤ **Alcance de la no devolución: una comparación**

Convención de 1951 y Protocolo de 1967

- ❑ **¿Quién es protegido?** Refugiados: los que tienen temores fundados de ser perseguidos por razones de nacionalidad, religión, pertenencia a determinado grupo social u opinión política.

- ❑ **¿Contra qué?** Amenaza contra la vida o la libertad.

- ❑ **¿Hay excepciones?** Motivos fundados para considerar que el refugiado es un peligro para la seguridad del país de asilo; o el refugiado que es objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave constituye una amenaza para la comunidad de dicho país.

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

- ❑ **¿Quién es protegido?** Cualquier persona.

 - ❑ **¿Contra qué?** Motivos fundados para creer que la persona está en peligro de ser sometida a tortura.

 - ❑ **¿Hay excepciones?** Ninguna
-

Algunos países han establecido procedimientos para examinar una solicitud de asilo según los criterios previstos tanto en la Convención de 1951 como en la Convención contra la Tortura. Esto puede resultar más eficaz siempre que se inscriba en el contexto de una aplicación plena y exhaustiva de la Convención de 1951. Sin embargo, es frecuente que las personas beneficiarias del principio de no devolución en el sentido de la Convención contra la Tortura no puedan valerse de los derechos y ventajas concedidos a los refugiados, pues estos derechos no se consignan en la Convención contra la Tortura. Por consiguiente, si esas personas reúnen los criterios aplicables a los refugiados, deberían reconocerse como tales en el sentido de la Convención de 1951.

Determinación individual de la condición de refugiado

El derecho de buscar asilo implica que las personas solicitantes deben tener acceso a procedimientos justos y eficaces para el examen de sus solicitudes. En algunos casos, el ACNUR emprende el procedimiento de determinación de la condición de refugiado a pedido del Estado interesado. Los Estados tienen la responsabilidad de identificar a los refugiados para cumplir las obligaciones que les incumben de conformidad con la Convención de 1951 e impedir la devolución.

Los parlamentarios pueden desempeñar un papel preponderante en materia de protección de los refugiados aprobando una legislación acorde con la Convención de 1951, el Protocolo de 1967 y otras normas internacionales. Los procedimientos nacionales para determinar la condición de refugiado deben captar la atención de

Solicitantes de asilo y refugiados: ¿Cuál es la diferencia?

“Solicitante de asilo” es una expresión general utilizada para designar a una persona cuya solicitud de la condición de refugiado aún no ha sido objeto de decisión. Puede referirse a una persona que aún no ha presentado una solicitud o que espera una respuesta. No todos los solicitantes de asilo serán reconocidos como refugiados, pero muchos lo serán.

Mientras no se haya examinado imparcialmente su solicitud, el solicitante de asilo no puede ser expulsado, en virtud del principio de no devolución, y debe beneficiarse de las normas humanitarias de trato.

De conformidad con el derecho internacional, una persona es considerada como refugiada cuando se cumplen las condiciones estipuladas en la definición.

El reconocimiento de la condición de refugiado es declaratorio, es decir, confirma el hecho de que la persona es un refugiado. Una persona no se convierte en refugiado por el reconocimiento, sino que es reconocido porque es un refugiado. ■

los parlamentarios porque son esenciales para la protección de los refugiados y porque la Convención de 1951 deja a los países de asilo la tarea de definirlos.

Los métodos utilizados para reconocer a una persona como refugiada varían de un país a otro, en función de las tradiciones jurídicas, las circunstancias locales y los recursos nacionales. Teniendo en cuenta esta diversidad, el Comité Ejecutivo del ACNUR estableció pautas generales sobre las normas mínimas de procedimiento para determinar la condición de refugiado.

El papel de asesoramiento del ACNUR: El ACNUR tiene una gran experiencia práctica y jurídica por lo que atañe a la interpretación y aplicación de la Convención de 1951. En muchos países, el ACNUR desempeña un papel de asesor respecto a los procedimientos de determinación de la condición de de refugiado. Se notifica al ACNUR sobre las solicitudes de asilo, la organización tiene acceso a los archivos y decisiones y puede formular sus observaciones. En algunos países, el ACNUR forma parte del órgano encargado de examinar los recursos en apelación. También participa a veces en mecanismos especiales instaurados en los aeropuertos o en los procedimientos de expulsión que afectan a los refugiados reconocidos como tales.

Procedimientos equitativos: lista recapitulativa

La Convención de 1951 no contiene disposiciones específicas en cuanto a los sistemas nacionales de determinación de la condición de refugiado. Las cuestiones mencionadas más abajo se fundan en los principios establecidos por el Comité Ejecutivo, así como en la experiencia y los conocimientos del ACNUR. Pueden utilizarse para evaluar los procedimientos equitativos a los que tienen acceso los solicitantes de asilo.

Acceso

- ¿El solicitante de asilo tiene acceso a un procedimiento de determinación, es decir, está autorizado a presentar una solicitud de asilo?

Antes de la entrevista

- ¿El solicitante de asilo ha sido asesorado sobre el procedimiento?
- ¿Se le ha dado la oportunidad de ponerse en contacto con el ACNUR?
- ¿Se prevé un plazo suficiente para preparar la solicitud de asilo?

La entrevista

- ¿Es un funcionario calificado de la autoridad competente el que realiza la entrevista personal para determinar la condición de refugiado?
- ¿Es el intérprete calificado y neutral?
- ¿El solicitante de asilo tiene acceso a una asistencia jurídica?
- ¿Realiza la entrevista una mujer calificada, asistida por una intérprete en caso necesario, si el solicitante de asilo es una mujer?
- ¿Qué disposiciones se han tomado para entrevistar a niños que han sido separados de su familia?

Recursos

- ¿Existe algún mecanismo oficial de recurso en caso de denegación de la solicitud en primera instancia?
- ¿Existe algún mecanismo formal de apelación en caso de una decisión negativa en la primera instancia?
- ¿Hay otra autoridad encargada de examinar el recurso?

A menos que la solicitud sea manifiestamente abusiva, ¿el solicitante de asilo está autorizado a permanecer en el país mientras se tramita su recurso?

La responsabilidad de supervisión del ACNUR

- ¿El ACNUR tiene plenamente acceso a la información sobre el solicitante de asilo y los procedimientos? ■

Procedimientos eficaces

Los procedimientos deben ser eficaces y equitativos. Los parlamentarios pueden mejorar la eficacia asignando recursos suficientes para la determinación de la condición de refugiado. Los refugiados se benefician cuando pueden recibir rápidamente una decisión sobre su situación, se encuentran en seguridad y pueden empezar a reconstruir su vida. El público tiende a apoyar la protección de los refugiados cuando es evidente que las autoridades responden a la presencia de los solicitantes de asilo. El gobierno se beneficia cuando las solicitudes se tramitan de forma expeditiva y eficaz con respecto a los costos, así como en el respeto de los principios de los derechos humanos. Las personas que no tienen derecho a la protección internacional son rápidamente identificadas y expulsadas.

Otras consideraciones para la determinación de la condición de refugiado

Decidir si una persona tiene derecho a la protección como refugiado es un proceso que comporta dos etapas. En primer lugar, ¿cumple la persona con las condiciones previstas en la definición de refugiado? En segundo lugar, si la persona cumple con dichas condiciones ¿hay alguna razón por la que no debiera disfrutar de la protección internacional?

➤ ¿Cómo actuar frente a un cambio de circunstancias?

Al examinar las solicitudes cabe hacerse la pregunta de saber si las circunstancias que dieron lugar a la condición de refugiado han dejado de existir. Aunque las cláusulas de cesación contenidas en la Convención de 1951 (art. 1, C, 5) tienen por objeto poner término a la condición de un refugiado ya reconocido, las mismas consideraciones suelen aplicarse en el contexto de la determinación inicial de esa condición. El Comité Ejecutivo del ACNUR ha exhortado a los Estados a que no recurran apresuradamente a la cláusula de cesación y se aseguren que efectivamente ya no es indispensable una protección internacional.

La cláusula de cesación puede invocarse cuando los cambios en el país de origen son importantes, profundos y sustanciales. Asimismo, estos cambios deben perdurar en el tiempo.

Dado que la cesación debida a un cambio de circunstancias se funda en la situación objetiva en el país de origen, puede constituir una presunción refutable con respecto a todos los refugiados de ese país. Sin embargo, habría que dar a las personas la posibilidad de solicitar una revisión de su situación particular.

Aun cuando ya no sea necesaria la protección internacional, pueden existir razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores que harían peligroso el regreso

de una persona o de miembros de su familia a su país de origen. Las personas profundamente traumatizadas, por ejemplo, no deberían ser obligadas a regresar a su país de origen.

«Los Estados deben evaluar cuidadosamente el carácter fundamental de los cambios ocurridos en el país de nacionalidad o de origen, inclusive la situación general de los derechos humanos, así como la causa específica del temor a ser el objeto de persecución, a fin de asegurarse de manera objetiva y verificable de que la situación que justificó la concesión de la condición de refugiado ha dejado de existir».

Conclusión N° 69 (1992) del Comité Ejecutivo del ACNUR

➤ **¿Qué ocurre con las personas que no merecen protección?**

Los países no están obligados a proteger a una persona que no merece protección internacional. De conformidad con la Convención de 1951 (art. 1, F), una persona no merece beneficiarse de protección internacional si existen motivos fundados para considerar que ha cometido un delito contra la paz, un crimen de guerra, o un crimen contra la humanidad; ha cometido un grave delito de derecho común fuera del país de refugio antes de ser admitido en él como refugiado; o se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y los principios de las Naciones Unidas.

Además, una persona que sigue participando en actividades militares contra su país de origen no es un refugiado. La lucha armada es incompatible con el carácter civil y humanitario de la condición de refugiado.

El ACNUR recomienda que la legislación nacional relativa a la exclusión de la condición de refugiado tenga en cuenta la terminología de las disposiciones pertinentes de la Convención de 1951.

➤ **¿Los Estados pueden imponer sus propios criterios?**

Un Estado es libre de adoptar criterios más generosos de los estipulados en la Convención de 1951, por ejemplo, la definición contenida en la Convención de la OUA sobre los refugiados y la Declaración de Cartagena. Un país puede conceder, desde luego, el asilo a cualquier persona en el ejercicio de su soberanía. Sin embargo, un Estado no puede imponer criterios más restrictivos y negarse a reconocer a los refugiados discapacitados o los refugiados de un determinado país. Si dichas personas cumplen con las condiciones de la definición, deben beneficiarse de protección. Es menester prestar asistencia y hallar soluciones apropiadas, eventualmente con el respaldo internacional en el país de asilo o, para los casos urgentes que requieren un reasentamiento, en otro país de asilo.

Los refugiados y el VIH/SIDA

El Programa de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) estima que hay más de 36 millones de personas en todo el mundo infectadas por el VIH/SIDA. El 89% de ellas viven en el África Subsahariana y en los países en desarrollo de Asia. Es ampliamente reconocido que los conflictos, la inestabilidad, la inseguridad alimentaria, la pobreza y las privaciones abonan el terreno para la propagación del VIH/SIDA. Cabe reconocer, asimismo, que estas son las condiciones en las que están obligados a vivir la mayoría de los refugiados en todo el mundo.

En los campamentos de refugiados se acentúan los efectos devastadores de estas condiciones. La situación de los refugiados propicia conductas sexuales de alto riesgo y forzadas, así como abusos sexuales. Las mujeres y las niñas se ven a menudo obligadas a tener relaciones sexuales para poder satisfacer las necesidades vitales, como alimentarse, tener un techo y seguridad. Las mujeres y los niños están expuestos también a un mayor riesgo de violencia, incluida la violación. (Casi el 80% de las mujeres violadas durante el genocidio en Ruanda en 1993-94, que habían aceptado someterse a pruebas voluntarias y recibir asesoramiento, eran seropositivas). Los jóvenes que viven en los campamentos inician su vida sexual a edad temprana y se libran a prácticas arriesgadas como son el sexo sin protección, múltiples parejas y el intercambio de sexo por obsequios de personas mayores. Entre los refugiados adultos, el sexo con fines comerciales, el alcoholismo y las precarias condiciones sociales de las mujeres son algunas de las principales causas de la propagación del VIH/SIDA en los campamentos.

En 1996, el ACNUR, UNUSIDA y la Organización Mundial de la Salud publicaron una Guía para combatir la infección del VIH en situaciones de emergencia, a fin de permitir a los gobiernos y las organizaciones que cooperan adoptar medidas para impedir la propagación del VIH en las situaciones de emergencia y atender a las personas afectadas por la enfermedad. Es necesario afrontar el problema del VIH/SIDA ya en las fases iniciales de una situación de emergencia. Para prevenir la transmisión del virus es indispensable prestar lo que se conoce como los “servicios esenciales mínimos”, consistente en cinco medidas:

- ❑ proporcionar información y formación a los refugiados para ayudarlos a protegerse contra el VIH/SIDA;
- ❑ velar por que las personas dispongan de los medios para protegerse contra el VIH/SIDA, incluida la provisión de preservativos;
- ❑ suministrar guantes y otros artículos para prevenir la transmisión del VIH/SIDA mediante la adopción de medidas de precaución universales;
- ❑ garantizar la seguridad de las donaciones de sangre, sometiendo a prueba todas las donaciones;
- ❑ recabar información sobre la incidencia del VIH/SIDA y las medidas tomadas en las regiones de origen y el país anfitrión. →

A medida que se estabiliza una situación de refugiados, es necesario ampliar los programas de prevención a toda la comunidad refugiada y prestar asistencia integrada a las personas infectadas por el VIH o enfermas de SIDA. La planificación y la realización de los programas de VIH/SIDA deben enmarcarse dentro de un programa de atención primaria de salud. El VIH/SIDA no es sólo un problema de salud, sino que puede afectar también a la economía, al desarrollo, y a los derechos fundamentales de una comunidad. Por ello, requiere un enfoque multisectorial, que englobe la educación, los servicios comunitarios y la planificación del emplazamiento. Los mismos refugiados deberían asociarse a la planificación de los programas de lucha contra el VIH/SIDA, dado que los métodos basados en la comunidades son los más eficaces para impedir la propagación del VIH y atender a los que sufren de VIH/SIDA.

Las personas afectadas por el VIH/SIDA, incluyendo los refugiados, tienen derecho a vivir con dignidad y sin discriminación. Las pruebas de detección individuales del VIH/SIDA no son contrarias a la política del ACNUR y habría que asignar recursos para realizar estas pruebas y poder garantizar así la seguridad de las donaciones de sangre en los campamentos de refugiados. El ACNUR se opone terminantemente a los análisis de sangre obligatorios, dado que no contribuyen a detener la propagación del virus y pueden violar los derechos humanos a través de la discriminación de los seropositivos. En 1990, el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones formularon una declaración común condenando los análisis de sangre obligatorios y toda restricción basada en la condición seropositiva de una persona por parte de los países de asilo o de reasentamiento potenciales. ■

Véase también: *Handbook for Legislators on HIV/AIDS, Law and Human Rights*, UNAIDS-IPU, 1999

Afluencia masiva de refugiados

La llegada masiva de refugiados puede saturar la capacidad de protección y asistencia del país de asilo. La comunidad internacional debe compartir la responsabilidad de asistir al país de asilo. No obstante, la observancia de los principios fundamentales de protección como el de no devolución es una obligación independiente y no puede condicionarse a la repartición de la carga. El ACNUR hace lo posible para ayudar a los países de asilo a mantener las fronteras abiertas y movilizar el apoyo internacional. La intervención oportuna ante la afluencia masiva de refugiados salvará vidas, propiciará la estabilidad regional y alentará la cooperación internacional.

Cuando los refugiados afluyen en masa a las fronteras de un país, es difícil, por no decir imposible, examinar individualmente todas las solicitudes de asilo, aun cuando no es seguro que todas las personas sean reconocidas como refugiados. Si, en caso de éxodo masivo, las circunstancias dejan pensar que miembros del grupo pueden ser considerados como refugiados, el país de asilo puede conceder colectivamente la condición de refugiado, en otros términos proceder a un

reconocimiento *prima facie*. Ello permite brindar protección y asistencia a los más necesitados mientras se trata de buscar una solución duradera dejando de lado inicialmente la cuestión de la condición de refugiado en el sentido de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

“El Comité Ejecutivo reconoce que la solidaridad y el reparto de la carga entre los países tienen importancia directa para la aplicación satisfactoria de los principios de protección de los refugiados, si bien subraya que la obtención de asilo y el cumplimiento por los Estados de sus obligaciones en materia de protección no deben depender de que previamente se adopten disposiciones y acuerdos en materia de reparto de la carga, en particular porque el respeto de los derechos humanos fundamentales y de los principios humanitarios es obligación de todos los miembros de la comunidad internacional”.

Conclusión N° 85(p) (1998) del Comité Ejecutivo del ACNUR

➤ **La protección temporal**

La protección temporal es una solución inmediata y de corto plazo, utilizada en caso de afluencia masiva de personas que huyen de un conflicto armado, de violaciones generalizadas de los derechos humanos y de otras formas de persecución. La protección temporal, tal como la propusieron los países europeos a las personas que huían de la ex Yugoslavia tiene por finalidad garantizar la protección en los países de asilo «de primera línea» y ofrecer una solución regional coherente. Se funda en los principios del régimen internacional de protección de los refugiados, dado que todas las personas desplazadas son refugiados que incumben al mandato del ACNUR y muchos reúnen los requisitos de la definición contenida en la Convención de 1951.

«La Conferencia insta encarecidamente a los gobiernos y los parlamentos a condenar el uso de los refugiados como escudos humanos en los conflictos armados o como peones políticos».

99ª Conferencia de la Unión Interparlamentaria, abril de 1998

Los países de asilo pueden poner fin a la protección temporal si se produce un cambio fundamental en las circunstancias que obligaron a esas personas a huir. Cuando ese cambio acaece, la experiencia demuestra que la gran mayoría de personas puede regresar y de hecho regresa voluntariamente a su país de origen, aun cuando la situación dista mucho de ser ideal. Sería conveniente que los países de asilo eviten alentar los regresos prematuros dado que esa medida podría desestabilizar el país de origen. El regreso demasiado rápido de muchas personas puede ejercer una presión enorme en una paz todavía tambaleante y en una infraestructura posiblemente devastada.

Además, los países de asilo deben identificar y proteger a las minorías que no pueden regresar a sus países de origen, particularmente por razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores. Las que no desean volver a su país de origen deberían tener acceso a los procedimientos de asilo.

La protección temporal no debe durar mucho tiempo, incluso si la situación que motivó la huida no ha mejorado, porque no se debe prolongar indefinidamente condiciones mínimas de protección. Los Estados deben utilizar sus procedimientos habituales de asilo o regularizar la estadia de los beneficiarios. El ACNUR puede prestar asesoramiento sobre cuestiones tales como la oportunidad de la protección temporal, el trato que se deber dispensar a los beneficiarios, y cuándo y cómo poner fin a dicha protección.

«La Conferencia insta a la comunidad internacional a proporcionar asistencia humanitaria oportuna y expeditamente a los países afectados por el flujo de refugiados y desplazados internos y, en particular, ayudarlos a aportar atención y medios de subsistencia a numerosas comunidades».

99ª Conferencia de la Unión Interparlamentaria, abril de 1998

“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”.

Conclusión N°22 (1981) del Comité Ejecutivo del ACNUR

Garantizar una protección a las personas que no reúnen los criterios de la definición: protección complementaria

Algunas personas necesitan una protección incluso si, tras examinar su solicitud, se comprueba que no cumplen con los criterios de la definición contenida en la Convención de 1951. Se trata, las más de las veces, de personas que huyen de un conflicto armado, disturbios internos graves u otras formas de daños graves, sin ningún vínculo con un motivo específico de la Convención. Estas personas pertenecen a la categoría de personas comprendidas en la definición más amplia de refugiado estipulada en la Convención de la OUA y la Declaración de Cartagena y son de la competencia del ACNUR. Durante el período de tiempo deseado, deberían beneficiarse de un estatuto jurídico oficial, acompañado de derechos y obligaciones definidos. Los parlamentarios pueden pedir al ACNUR que los ayude a determinar el momento oportuno para poner término a esta llamada “protección complementaria”.

Aprobar normas mínimas de trato para los refugiados en situaciones de afluencia en gran escala

“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”. Conclusión N° 22 (1981) del Comité Ejecutivo del ACNUR

El Comité Ejecutivo del ACNUR recomendó normas mínimas de trato debido a los refugiados que llegan en masa cuando no se puede determinar su condición rápidamente.

Estas normas deben reforzarse si la situación no se mejora rápidamente y que no se prevé un regreso en condiciones de seguridad y con dignidad. Estas normas deben abarcar:

- ❑ acogida en un lugar seguro sin discriminación
- ❑ protección contra la devolución
- ❑ provisión de instalaciones de acogida adecuadas, incluido el registro rápido
- ❑ derecho temporal de residencia en el país de asilo
- ❑ trato de conformidad con las normas humanitarias mínimas establecidas por el Comité Ejecutivo del ACNUR, que incluyen:
 - proporcionar alojamiento
 - prestar asistencia o facilitar acceso al empleo
 - facilitar acceso a la atención primaria de salud
 - permitir el acceso a la educación para los niños
- ❑ respeto de los derechos humanos fundamentales, incluidos el acceso a la justicia y la libertad de movimiento
- ❑ posibilidad de reunir a los miembros separados de una familia en otros países de asilo y establecimiento de mecanismos de búsqueda para localizar a los familiares desaparecidos

Los parlamentarios deberían adoptar procedimientos adecuados para situaciones de ese tipo y en particular un mecanismo de evaluación de las necesidades de protección una vez terminada la crisis. Los parlamentarios pueden considerar la posibilidad de conferir, en el marco de la legislación, un papel de asesoramiento al ACNUR. ■

Procedimientos para determinar la condición de refugiado

Se presentan a los parlamentarios, como introducción general al proceso de elaboración de leyes relativas a los procedimientos de determinación del estatuto de refugiado, las recomendaciones expuestas a continuación, basadas en las normas y la práctica internacionales. La Convención de 1951 no especifica los procedimientos de determinación de la condición de refugiado. No obstante, el ACNUR cuenta con una gran experiencia en materia de asesoramiento sobre la legislación nacional. Se puede consultar a las oficinas del ACNUR con respecto a un proyecto de ley específico o cualquier otra cuestión o preocupación.

❑ **Registro e identificación de los solicitantes de asilo**

La documentación personal es un elemento clave de la protección de los refugiados. Es la prueba de la identidad y condición de la persona protegida, y ofrece a los países de asilo la posibilidad de cerciorarse de que ningún refugiado sea devuelto a una situación de peligro. El ACNUR ha ayudado a varios países a establecer sistemas de registro y documentación utilizando la tecnología moderna.

Los solicitantes de asilo deberán recibir un documento de identidad y una prueba de su solicitud, que pueden considerarse como un permiso de residencia válido hasta que se tome una decisión definitiva sobre su solicitud. Las mujeres solicitantes de asilo deberán obtener documentos de identidad expedidos a su propio nombre, independientemente de sus parientes masculinos.

Es necesario designar claramente a las autoridades encargadas de recibir y registrar las solicitudes de asilo, a las que se impartirá instrucciones precisas sobre sus deberes y obligaciones. Esas autoridades deben designar a colaboradores en los puestos fronterizos, los aeropuertos, las estaciones de trenes y los puertos, así como en diferentes departamentos/organismos públicos en diferentes localidades. El personal designado en los puertos deberá estar habilitado para recibir las solicitudes de pasajeros clandestinos en busca de asilo que se encuentran a bordo de barcos que navegan en las aguas territoriales del Estado.

❑ **Asesoramiento jurídico y representación**

La noción de la condición de refugiado no siempre resulta clara para los propios refugiados y la mayoría de ellos desconoce los procedimientos vigentes en el país donde piden asilo.



Lamentablemente muchos refugiados confían en los consejos que reciben de personas mal informadas, lo que a menudo complica su caso. La posibilidad de proporcionar asesoramiento e información sobre el proceso es una forma de que los procedimientos nacionales sean más equitativos y más eficaces.

Un solicitante de asilo debe recibir, en un idioma que comprenda, asesoramiento e información jurídicos sobre los procedimientos a seguir, así como sobre sus derechos y obligaciones durante el proceso.

Las mujeres solicitantes de asilo deben recibir asesoramiento sobre sus derechos, incluido el derecho de presentar una solicitud individual, incluso si están acompañadas por miembros de su familia.

El país de asilo debe proporcionar a los solicitantes de asilo los medios necesarios para que puedan cumplir todos los trámites, incluidos los servicios gratuitos de intérpretes competentes y neutrales.

Sería necesario poner a disposición de las mujeres solicitantes de asilo a intérpretes mujeres con el fin de reducir las barreras culturales relacionadas con el sexo.

Numerosas mujeres que piden asilo se muestran reacias a la idea de relatar los detalles de su experiencia a funcionarios de sexo masculino, sobre todo si han sido víctimas de violencia sexual.

Es menester designar a un representante legal para defender el interés superior de un niño separado de su familia.

❑ **Posibilidad de ponerse en contacto con el ACNUR**

Las autoridades nacionales deben informar a los solicitantes de asilo que tienen la posibilidad de ponerse en contacto con el ACNUR, así como con un asesor jurídico o un representante de su elección. Llegado el caso, los solicitantes de asilo está autorizados a contactar las organizaciones de asistencia a los refugiados u otras organizaciones de derechos humanos.

❑ **Plazo suficiente para preparar la solicitud de asilo**

Tanto el solicitante de asilo como el país de asilo se benefician de un examen rápido de la solicitud de asilo: los que necesitan protección la obtienen y los que no son sometidos a los procedimientos ordinarios de inmigración. El solicitante de asilo debe beneficiarse de la asistencia y las facilidades necesarias para presentar su solicitud a la mayor brevedad posible.

No obstante, un solicitante de asilo puede tener dificultades para presentar una solicitud dentro del plazo requerido por varias razones que van desde los trastornos psicológicos, como estados traumáticos, a problemas prácticos, como la imposibilidad de ubicar o pagar a un



asesor jurídico. Es posible que el solicitante de asilo tenga que explicar toda demora injustificada en la presentación de su solicitud cuando ésta sea examinada. Sin embargo, no se debe imponer ningún plazo por lo que se refiere a la presentación de la solicitud. La experiencia demuestra que los plazos demasiado rígidos pueden conducir a la devolución de refugiados, ya que no todos pueden presentar sus solicitudes a tiempo.

□ **Entrevista personal con un funcionario calificado**

Es a la vez deseable y, en general útil, para las dos partes que el solicitante de asilo tenga la oportunidad de presentar su caso personalmente ante un funcionario calificado, competente para tomar una decisión individual, objetiva e imparcial. El funcionario debe tener en cuenta y establecer todos los hechos pertinentes y permitir al solicitante de asilo presentar una descripción detallada y pruebas de las circunstancias del caso.

El solicitante de asilo debe presentar todos los hechos y circunstancias por él conocidas y proporcionar todas las pruebas necesarias. De hecho, la mayoría de los refugiados sólo puede fundar su solicitud en su testimonio personal. El reconocimiento de la condición de refugiado no depende de la presentación de pruebas formales particulares y puede basarse únicamente en la credibilidad del testimonio del solicitante de asilo.

La audiencia personal es sumamente importante debido a la dificultad para determinar la credibilidad del solicitante sólo con base en la transcripción de una entrevista o un informe. Una audiencia personal permite evaluar la actitud y el comportamiento del solicitante de asilo y formular preguntas adicionales y detalladas. Se debe ofrecer la asistencia gratuita de intérpretes calificados. Es conveniente poner a disposición examinadores e intérpretes mujeres en el caso de solicitantes mujeres, ya que éstas pueden mostrarse avergonzadas y sentirse deshonradas ante la idea de discutir los detalles de su solicitud con funcionarios de sexo masculino, sobre todo si han sido víctimas de violencia sexual.

Habrán que tomar medidas especiales en favor de los menores no acompañados, de conformidad con el principio del “interés superior” del niño, enunciado en la *Convención sobre los Derechos del Niño* (véase recuadro pág. 72) y en el documento del ACNUR *Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Minors Seeking Asylum*.

□ **La decisión**

Sería necesario designar una autoridad, preferiblemente una autoridad central, para tomar en primera instancia una decisión sobre la solicitud



de asilo. Esta autoridad deberá tener en su poder el expediente de cuando ésta sea examinada. Sin embargo, no se debe imponer solicitante de asilo, las notas sobre la entrevista y las recomendaciones de las diferentes autoridades que participan en el proceso. Para tomar su decisión, debe evaluar, a la luz de la información disponible sobre el país de origen, todos los datos pertinentes facilitados por el solicitante y determinar si su caso coincide con los criterios de la Convención de 1951 o cualquier otro criterio de protección reconocido por el país de asilo.

En el caso de un menor no acompañado, la decisión se debe fundar en el interés superior del niño.

El resultado de la decisión debe comunicarse al solicitante por escrito.

□ **Apelación**

Los solicitantes de asilo, cuya solicitud es rechazada, deben disponer de un plazo razonable para pedir que se reexamine la decisión y ser informados acerca del procedimiento para hacerlo. El órgano de apelación debe ser independiente e imparcial y estar facultado para examinar los hechos y la legislación. Debe diferenciarse del órgano que rechazó la solicitud o, por lo menos, estar integrado por personas diferentes de las que componen la autoridad que toma la decisión inicial.

El solicitante deberá estar autorizado a permanecer en el país mientras se tramita la apelación ante una autoridad administrativa o judicial superior.

□ **Cesación de la condición de refugiado**

Las cláusulas de cesación de la Convención de 1951 son exhaustivas, lo que implica que la legislación nacional no debe ni modificarlas ni ampliarlas. Si una persona queda comprendida en las cláusulas de cesación debido a un cambio de circunstancias en el país de origen, hay que tomar las medidas necesarias para examinar su situación individual y determinar así si se le puede conceder otro estatuto para que siga residiendo en el país de asilo. Será conveniente consultar al ACNUR para determinar si se puede invocar la cláusula de cesación en relación con el cambio de circunstancia registrado en el país de origen.

La legislación debe prever procedimientos por los cuales se explique al refugiado las razones que justifican la cesación de la condición de refugiado. Se debe permitir al refugiado de que se trata realizar gestiones ante la autoridad competente para esgrimir las razones por las cuales la condición de refugiado o cualquier otro estatuto debe



mantenerse. El órgano encargado de tomar la decisión será, preferiblemente el mismo que decide de la condición de refugiado y se debe dar la posibilidad de apelar a una autoridad superior dentro de un plazo razonable.

❑ **Revocación de la condición de refugiado**

La revocación es una medida excepcional que se puede tomar sólo en dos casos claramente definidos:

- cuando se descubre que la persona ha ocultado o falsificado intencionalmente hechos sustanciales con el fin de obtener el estatuto de refugiado;
- cuando nuevos hechos revelan que el interesado no reunía las condiciones para acceder a la condición de refugiado, por ejemplo, porque se le hubiera podido aplicar una de las cláusulas de exclusión.

❑ **La responsabilidad de supervisión del ACNUR**

El ACNUR puede supervisar la aplicación de la Convención de 1951 de diversas maneras, según la situación local, los recursos disponibles y las estructuras jurídicas del país interesado. Como mínimo, el ACNUR debe tener acceso a la información sobre los solicitantes de asilo y a los procedimientos. La oficina local del ACNUR puede asesorar a los parlamentarios, si así lo solicitan, sobre los posibles aportes de la organización. ■

➤ **Personas de la competencia del ACNUR en el mundo**

[Al 1° de enero de 2001]

1990	14 916 498
1991	17 209 722
1992	17 007 483
1993	18 998 777
1994	23 033 000
1995	27 437 000
1996	26 103 200
1997	22 729 000
1998	22 376 300
1999	21 459 620
2000	22 257 340
2001	21 793 300

➤ **Número estimado de personas amparadas por el mandato del ACNUR**

[por región]

Región	1° enero 2000	1° enero 2001
Asia	7 308 860	8 450 000
África	6 250 540	6 072 900
Europa	7 285 800	5 571 700
América del Norte	1 241 930	1 047 100
América Latina y el Caribe	90 170	575 600
Oceanía	80 040	76 000
Total	22 257 340	21 793 300

➤ Algunas cifras

A comienzos de 2001, unos 21,8 millones de personas eran de la competencia del ACNUR. Entre ellas había 12 millones de refugiados (55%), 900.000 solicitantes de asilo, (4%), 800.000 refugiados repatriados (4%), 6 millones de desplazados internos de la competencia del ACNUR (27%), 400.000 desplazados internos retornados (2%) y 1,7 millón de otras personas de la competencia del ACNUR (8%).

La población refugiada en el mundo aumentó un 4% en 2000 alcanzando 12 millones de personas.

A fines del año 2000, Asia acogía a la población refugiada más numerosa (44,6%), seguida de África (30%), Europa (19,3%), América del Norte (5,2%), Oceanía (0,6%) y, por último, América Latina y el Caribe (0,3%).

Asia albergaba el 38,8% del conjunto de personas de la competencia del ACNUR, África el 27,9%, Europa el 25,6%, América del Norte el 4,8%, América Latina y el Caribe el 2,6% y Oceanía el 0,3%.

En 2000, unos 800.000 refugiados regresaron a su país de origen, es decir, el 50% menos que en 1999, cuando 1,6 millón de refugiados, de los cuales 800.000 eran kosovares, habían tomado el camino de regreso. También en 2000, unos 91.200 refugiados fueron reasentados en terceros países, de los cuales cerca de 40.000 con el respaldo del ACNUR, es decir, para la organización, un incremento del 32% con respecto a 1999.

La mitad de las personas de la competencia del ACNUR son mujeres. En la categoría de edad de 60 años y más, la proporción de mujeres es del 55%, lo que refleja una esperanza de vida más elevada.

Un 50% de la población con respecto a la cual se dispone de información era menor de 18 años y el 15% menor de 5 años. Cerca del 8% tenía 60 años y más.

El número de solicitudes de asilo presentadas en 39 países, en su mayoría industrializados, pasó de 648.300 en 1999 a 629.800 en 2000, es decir una disminución del 3%. El 18% de las decisiones relativas al asilo dio lugar, en 2000, a la concesión de la condición de refugiado y el 15% al permiso de residencia por razones humanitarias.

Los países que acogen al mayor número de refugiados con respecto a la población nacional eran, en 2000: Armenia con 80 refugiados por 1.000 habitantes, seguido de Guinea (59 por 1.000), Yugoslavia (46 por 1.000) y el Congo (43 por 1.000).

La protección internacional en la práctica

Los convenios, las declaraciones, las leyes nacionales y el “derecho indicativo/suave”, evocados en los capítulos anteriores conforman el esqueleto jurídico de las medidas destinadas a proteger a los refugiados y los solicitantes de asilo. El personal humanitario sobre el terreno debe guiarse por los principios generales y las normas que consagra el derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos.

Además, los parlamentarios deberían conocer a fondo algunas de las medidas prácticas básicas que se toman para resolver problemas específicos relacionados con la protección debida a los refugiados.

La protección de los refugiados plantea tres grandes desafíos:

- ❑ responder a una situación de emergencia
- ❑ proteger a las mujeres, niños y familias refugiadas, y
- ❑ hallar soluciones duraderas a los problemas de los refugiados.

Refugiados: situación de emergencia

➤ ¿Qué es una situación de emergencia?

Una situación de emergencia es un período de crisis para los refugiados y a veces para el país de asilo. La vida de las personas se encuentra amenazada y es indispensable actuar rápidamente. El país de asilo está a veces sometido a enormes presiones, a menudo bajo la atenta mirada de los medios de comunicación y quizás nunca ha tenido que hacer frente a una afluencia masiva de personas hambrientas, enfermas, heridas o aterrorizadas.

Las crisis de refugiados se dan casi siempre en el contexto de un conflicto armado y, en ese sentido, pueden considerarse como una situación de emergencia dentro de una catástrofe de mayor envergadura.

Definición de una crisis de refugiados

El ACNUR define una crisis de refugiados como *toda situación en la que la vida o el bienestar de los refugiados están amenazados si no se toman inmediatamente medidas apropiadas, y que exige una respuesta extraordinaria y medidas excepcionales.*

Lo importante no es tanto la definición como la capacidad para detectar *rápidamente* la existencia de una situación que exige una respuesta extraordinaria. ■

Los parlamentarios pueden tomar medidas anticipadamente para velar por que los refugiados sean protegidos cuando se produce tal situación. El ACNUR podrá movilizar el apoyo internacional con mayor celeridad y eficacia si el país dispone del marco jurídico y de las estructuras institucionales indispensables.

➤ **Responsabilidades en una situación de emergencia**

La finalidad de la respuesta de emergencia es brindar protección y garantizar que la asistencia necesaria llegue a tiempo a los beneficiarios. El país de asilo se encarga de la seguridad y la asistencia de los refugiados, así como de mantener el orden entre la población refugiada en su territorio. Los gobiernos suelen recurrir a la comunidad internacional para que los ayude a asumir parte de la carga financiera; el ACNUR presta asistencia a los refugiados a petición de los gobiernos.

El ACNUR tiene en general la responsabilidad de coordinar la respuesta del sistema de las Naciones Unidas, en estrecha colaboración con el Programa Mundial de Alimentos, el UNICEF, el PNUD, y otras entidades. Las ONG desempeñan un papel preponderante en la asistencia a los refugiados en situación de emergencia. El país de asilo, el ACNUR y las diversas ONG implicadas conciertan acuerdos para compartir las responsabilidades. Los acuerdos bien concebidos evitan la duplicación de los esfuerzos y colman las deficiencias en materia de asistencia.

Protección en situaciones de emergencia

➤ **Cuando las personas huyen de una guerra: definición de refugiado**

Aunque en África y en algunos Estados latinoamericanos, las personas que huyen de un conflicto armado son considerados como refugiados (en virtud de la Convención de la OUA y la Declaración de Cartagena, respectivamente), las personas que, en *otras partes* del mundo, huyen de un conflicto armado, son refugiados amparados por el mandato del ACNUR. Sin embargo, en los países fuera de África y América Latina, puede haber un vacío entre la protección que brindan los Estados conforme a la Convención de 1951, que exige que una persona tenga un temor fundado de persecución relacionado con uno de los cinco motivos enunciados en la Convención, y la protección garantizada por el ACNUR en virtud de su mandato más amplio. Este vacío jurídico puede plantear no pocos problemas de orden práctico a las víctimas de un conflicto armado.

❑ **Relación entre conflicto y persecución**

Conflicto y persecución pueden ir aparejados: de hecho, la guerra puede ser el método que utiliza el agente de persecución para ejercer una represión o eliminar a ciertos grupos. En los más de los casos, las personas que escapan de un

conflicto armado corresponden a los grupos definidos en la Convención de 1951. Esto significa, que además de estar confrontadas con una guerra, temen con razón de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a cierto grupo social u opiniones políticas. Las personas que huyeron de la “limpieza étnica” en ex Yugoslavia o del genocidio de Ruanda, por ejemplo, intentaban escapar de una persecución fundada en uno de los motivos enunciados en la Convención; el medio de persecución utilizado era la propia guerra. Se trata de ejemplos de persecución en gran escala llevada a cabo paralelamente a una campaña militar o en el marco de la misma. En caso de conflicto armado, las personas pueden ser objeto de persecuciones por los motivos a que se alude en la Convención de 1951.

❑ **Protección de las personas que no cumplen con los criterios de la definición de refugiado de la Convención**

Los que huyen de un conflicto armado no siempre son reconocidos como refugiados en los países de asilo, que no aplican la definición más amplia de refugiado consagrada en la Convención de la OUA y en la Declaración de Cartagena. No obstante, en la práctica, se reconoce que toda persona que huye de una guerra no puede ser devuelta a su país de origen. La mayoría de los Estados les otorga algún tipo de permiso para permanecer en el territorio, en aplicación de la legislación nacional o de una decisión administrativa. Los parlamentarios de los países que no han adoptado la definición ampliada de refugiado, pueden considerar la inclusión en su legislación nacional de disposiciones en favor de las personas que no satisfacen los criterios de la definición de la Convención de 1951, pero que igualmente necesitan protección. Más adelante en este capítulo, se exponen las normas recomendadas en la materia.

❑ **Determinación colectiva**

En una situación de emergencia, es prioritario garantizar protección a los refugiados. Cuando las personas huyen masivamente de un conflicto armado o de otras violaciones masivas de los derechos humanos, no es práctico ni necesario examinar las solicitudes individuales del estatuto de refugiado. Muy a menudo, el ACNUR y los Estados conceden colectivamente la condición de refugiado al grupo, basándose en el conocimiento objetivo que tienen de la situación en el país de origen. Cada miembro del grupo es *prima facie* un refugiado salvo prueba en contrario.

❑ **Relación entre afluencia masiva y asilo**

Los países que no recurren al reconocimiento *prima facie* proponen en general una protección temporal, gracias a la cual las personas interesadas pueden tener inmediatamente acceso a la seguridad y a la protección de sus derechos fundamentales. La protección temporal es un mecanismo utilizado en situaciones de emergencia cuando las necesidades de protección son evidentes, pero resulta difícil, si no imposible, evaluarlas con prontitud de manera individual. Puede

terminarse apenas se produce un cambio fundamental en las circunstancias que incitaron a las personas a huir. Cuando ese cambio fundamental ocurre, el país de asilo puede suponer que ya no hay necesidad de protección y que la gran mayoría de los beneficiarios puede regresar al país de origen en condiciones de seguridad. Sin embargo, los países de asilo no tienen que olvidar que algunas personas deben beneficiarse aún de protección, incluyendo por razones debidas a persecuciones anteriores. Los Estados deberán disponer de un mecanismo —el sistema de determinación de la condición de refugiado— para identificar a las personas de que se trata.

□ Exclusión

Algunas personas no merecen una protección internacional (véase Capítulo 3). Una persona puede ser excluida de la condición de refugiado aun en caso de determinación colectiva. Puede ser difícil para un país de asilo identificar y expulsar a las personas a las que se puede aplicar una cláusula de exclusión. Es conveniente, pues, que los Estados pidan al ACNUR que los asesore y los asista, desde el comienzo de la situación de emergencia, con el fin de definir el perfil de la población refugiada y evaluar los recursos disponibles para separar a los refugiados de las personas que no deben beneficiarse de protección.

Enfrentando una crisis de refugiados: ¿Qué hacer?

El Comité Ejecutivo del ACNUR aprobó un conjunto de normas básicas universalmente reconocidas y aplicables en caso de afluencia masiva de refugiados.

Velar por que las fronteras permanezcan abiertas para permitir el acceso a la seguridad

Verificar que todas las personas tengan acceso a la seguridad estableciendo por adelantado el marco legislativo necesario.

Adoptar la definición más amplia de refugiado

La definición ampliada del término refugiado, prevista en la Convención de la OUA, la Declaración de Cartagena y las leyes nacionales de muchos países, sirve de fundamento para la protección en una crisis de refugiados.

Prestar protección temporal cuando sea necesario

Cuando en un país de asilo se aplica la definición más estricta de refugiado, contenida en la Convención de 1951, los parlamentarios pueden prestar a las otras personas que lo necesitan una protección temporal, que abarca a las víctimas de conflictos armados y de otras violaciones generalizadas de los derechos humanos. →

Adherirse a las normas de trato aplicables en caso de crisis de refugiados

De conformidad con lo aprobado por el Comité Ejecutivo del ACNUR:

- ❑ no se les debe castigar o exponer a trato desfavorable por el mero hecho de considerar ilegal su presencia en el país; no deben imponerse otras limitaciones a sus movimientos más que las necesarias en interés de la salud pública y el orden público;
- ❑ deben disfrutar de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente, en particular los enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos;
- ❑ deben recibir toda la asistencia necesaria y deben satisfacerse sus necesidades vitales básicas, incluida la provisión de alimentos, techo y servicios básicos de higiene y salud; la comunidad internacional debe amoldarse en este sentido a los principios de solidaridad internacional y de distribución de la carga;
- ❑ es preciso tratarles como personas cuya condición trágica requiere una comprensión y solidaridad especiales. No se les debe someter a trato cruel, inhumano o degradante;
- ❑ no debe haber discriminación alguna por motivos de raza, religión, opinión política, nacionalidad, país de origen o incapacidad física;
- ❑ se les debe considerar personas ante la ley con libertad de acceso a los tribunales y a otras autoridades administrativas competentes;
- ❑ la ubicación de las personas en busca de asilo debe determinarse en razón de su seguridad y bienestar y de las necesidades de seguridad del Estado de acogida. En la medida de lo posible debe ubicarse a las personas en busca de asilo a una distancia razonable de la frontera de su país de origen. Esas personas no deben participar en actividades subversivas contra su país de origen ni contra cualquier otro Estado;
- ❑ es preciso respetar la unidad familiar;
- ❑ es preciso prestarles toda la ayuda posible para la localización de familiares;
- ❑ deben adoptarse las medidas necesarias para proteger a los menores y a los niños no acompañados;
- ❑ se les debe permitir enviar y recibir correspondencia;
- ❑ debe permitírseles que reciban ayuda material de amigos o parientes;
- ❑ deben adoptarse las medidas adecuadas, en la medida de lo posible, para el registro de nacimientos, muertes y matrimonios;



- ❑ es preciso prestarles todos los servicios necesarios que les permitan conseguir una solución durable satisfactoria;
- ❑ se les debe permitir trasladar al país en que hayan conseguido la solución duradera los bienes que hubieran traído al territorio;
- ❑ deben adoptarse todas las medidas posibles para facilitar la repatriación voluntaria.

Prestar protección a las víctimas de la guerra que no cumplen con los criterios de la definición de refugiado en el sentido de la Convención

Algunas personas que huyen de la guerra no serán reconocidas como refugiados en el sentido de la Convención, aun cuando hayan sido objeto de un procedimiento individual de determinación de la condición de refugiado. Teniendo en cuenta el trauma y los trastornos que han padecido, deben beneficiarse de cierto grado de seguridad y estabilidad. No basta abstenerse de devolverlas.

Esas personas deben disfrutar de un estatuto jurídico oficial con derechos y obligaciones y obtener un documento en el que se certifique tal estatuto, el cual deberá prolongarse hasta que dichas personas puedan recuperar cierta normalidad en su existencia. El estatuto deberá garantizarles los derechos fundamentales reconocidos en los tratados internacionales y regionales pertinentes. En algunos países, es posible que las disposiciones nacionales o regionales en materia de derechos humanos estipulen normas más elevadas que las enunciadas a continuación:

Derechos civiles y políticos:

- protección contra la devolución y la expulsión
 - prohibición de la discriminación
 - protección contra la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes
 - libertad de circulación
 - acceso a los tribunales
- ❑ Son importantes también los derechos económicos y sociales comparables a los que en general existen en los países de asilo, en particular el acceso a una vivienda adecuada, a la asistencia o al empleo, a la atención de salud y a la educación básica y secundaria.
 - ❑ El respeto por la unidad de la familia es primordial, y los países de asilo deben favorecer la reunificación de los familiares cercanos. Cuanto más se prolongue la estancia en el país anfitrión mayor será la necesidad de una reunificación familiar.

Se podrá poner fin a la protección debida a las víctimas de la guerra cuando ya no sea necesaria. Es menester estipular por escrito, preferiblemente en la legislación, los criterios objetivos para evaluar cuándo se puede retirar la protección. Sería conveniente solicitar asesoramiento al ACNUR antes de decidir retirar dicha protección.



Apelar a la ayuda internacional y la repartición de las responsabilidades

Los parlamentarios pueden apoyar los llamamientos a la solidaridad internacional y la repartición de las responsabilidades dando a conocer las necesidades de los refugiados y la contribución que su país ya ha aportado otorgando el asilo y permitiendo el acceso a las organizaciones humanitarias.

Solicitar a los gobiernos que garanticen la seguridad en los campamentos

Los parlamentarios pueden instar a los gobiernos a que hagan todo lo posible por proteger a los refugiados, así como a personal humanitario local e internacional que procuran prestarles protección y asistencia. El mantenimiento de la seguridad y del orden público es una responsabilidad que incumbe al país de asilo. En los casos en que se necesite ayuda internacional en ese ámbito, el gobierno del país de asilo debe examinar las formas de recibir la necesaria asistencia.

El impacto humano y social: abogar en favor de los refugiados

En situaciones de emergencia, los parlamentarios pueden desempeñar un papel preponderante en la manera en que los refugiados son tratados. Pueden instar al país a que asuman los compromisos humanitarios internacionales. Pueden demostrar su solidaridad con los refugiados informándose sobre su situación. Asimismo, pueden visitar los campamentos, asentamientos y centros de detención de refugiados. Por último, pueden responder a las preguntas y preocupaciones de la población local e intentar atenuar todo sentimiento de hostilidad que podría surgir por la falta de información, interpretación errónea o prejuicios. ■

Proteger a las mujeres refugiadas

➤ Problemas específicos que afectan a las mujeres refugiadas

Las mujeres representan por lo menos la mitad de cualquier población refugiada. Sus necesidades son, en muchos aspectos, idénticas a las de los hombres: protección contra la devolución o expulsión, respeto de los derechos humanos fundamentales durante el exilio y ayuda para encontrar soluciones duraderas. Sin embargo, las mujeres también tienen necesidades específicas durante su experiencia como refugiadas.

En las condiciones generalmente caóticas de una situación de afluencia en gran escala, las mujeres se ven particularmente expuestas a la violencia sexual y a otras formas de violencia. Además, a menudo deben hacerse cargo de otros miembros

de la familia más vulnerables, como los niños y los ancianos. Con frecuencia están separadas de los miembros varones de su familia, que participan en el conflicto o se quedan en el país de origen para ocuparse de los bienes de la familia.

En los campamentos, la ruptura de los modelos tradicionales de toma de decisión puede dejar a la mujer al margen de las cuestiones que afectan a su vida diaria y su seguridad. Por ejemplo, si los hombres, o cierto grupo de hombres, controlan la distribución de la ayuda, las mujeres pueden verse forzadas a intercambiar favores sexuales por comida. Asimismo están expuestas a la violencia sexual de otros refugiados, de la población local, de los combatientes que actúan en las cercanías y de las fuerzas de policía o de seguridad del país de asilo.

En los países que disponen de procedimientos de determinación individual de la condición de refugiado, puede darse que las mujeres acompañadas de miembros varones de su familia no tengan la oportunidad de presentar su propia solicitud, aun cuando la petición del hombre es rechazada. Resulta a veces más difícil a las mujeres expresarse abiertamente ante un examinador o un intérprete de sexo masculino, sobre todo si algunos aspectos de su petición atañen a la violencia sexual o a cuestiones relacionadas con el honor de la familia.

Además de los obstáculos de procedimiento en los sistemas de determinación, algunas disposiciones jurídicas pueden ser óbice para evaluar rigurosamente las solicitudes por motivos de género.

➤ **Persecución por motivos de género**

La “persecución por motivos de género” es el término que se emplea en el derecho internacional de los refugiados para referirse a toda una gama de solicitudes, entre las cuales algunas pueden ser presentadas por hombres. Aunque el sexo no se menciona específicamente en la Convención de 1951 (el temor a ser perseguido deber ser por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas), se reconoce que éste puede influir o determinar el tipo de persecución de que se es objeto y/o las razones de tal persecución.

Las peticiones por motivo de género abarcan generalmente actos de violencia sexual, violencia familiar, planificación familiar obligatoria, mutilación genital femenina, castigo por transgresión de costumbres sociales y homosexualidad. Estas solicitudes pueden ser muy distintas entre sí, puesto que mezclan *formas* de persecución con *motivos* de persecución. Sin embargo, lo que es común entre ellas es el hecho de que el género es un factor relevante en la determinación de las solicitudes. Este marco conceptual permite entender que la persecución no es necesaria o solamente causada por el sexo de la víctima como factor último, sino por la ideología del que persigue, la cual determina que se debe perseguir a las personas cuando no cumplen con el papel que se les atribuye según el género. Por ejemplo, generalmente las mujeres que temen persecución por haber transgredido

costumbres sociales, no son perseguidas por ser mujeres; son perseguidas porque se niegan a ser mujeres «decentes».

“El Comité Ejecutivo toma nota con reconocimiento de los esfuerzos especiales realizados por los Estados para incorporar la perspectiva del género en las políticas, los reglamentos y las prácticas de asilo; alienta a los Estados, al ACNUR y a otras partes interesadas a promover una mayor aceptación de la idea de que la persecución puede guardar relación con el género o practicarse mediante la violencia sexual y a incluir esta idea entre sus criterios de protección; alienta asimismo al ACNUR y a otras partes interesadas a elaborar, promover y aplicar directrices, códigos de conducta y programas de formación sobre las cuestiones de los refugiados relacionadas con el género, a fin de apoyar la asimilación de la perspectiva del género y conseguir que se rinda más cuenta de la aplicación de las políticas relativas al género.”

Conclusión Nº 87(n) (1999) del Comité Ejecutivo del ACNUR

Así pues, la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951 debe interpretarse con atención al género. Del mismo modo en que la información del país de origen del solicitante es sumamente importante para determinar las solicitudes de asilo «típicas», también es primordial comprender bien los papeles definidos socialmente en el país de origen para interpretar adecuadamente la definición de refugiado. Varias instituciones internacionales, entre ellas el ACNUR, han suscrito esta forma de proceder.

➤ Examinar las solicitudes de asilo de las mujeres

El ACNUR y algunos Estados han elaborado directrices sobre la forma de examinar las solicitudes de asilo presentadas por mujeres, incluidas las presentadas por motivos de género. La jurisprudencia existente al respecto es cada vez más abundante y numerosos Estados han expresado su interés en incorporar esta reflexión en su marco de protección.

Además de los instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables a todas las personas, existen numerosas normas sobre derechos humanos que versan directamente sobre la situación de las mujeres refugiadas y solicitantes de asilo. Los dos principales son la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo Facultativo*.

La Convención contiene normas destinadas a los Estados en diversos ámbitos de importancia para las mujeres refugiadas, a saber:

- supresión de todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución
- nacionalidad
- educación
- trabajo

- ❑ asistencia de salud
- ❑ problemas específicos de la mujer en las zonas rurales
- ❑ igualdad ante la ley
- ❑ todas las cuestiones vinculadas con el matrimonio y las relaciones familiares

Cabe citar también a este respecto la *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer* de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por la que se reconoce que las refugiadas son uno de los grupos más vulnerables a la violencia y exhorta a los Estados a que adopten medidas encaminadas a combatir la violencia contra la mujer.

Proteger a los niños refugiados

Alrededor del 41% de la población que compete al ACNUR es menor de 18 años; y el 12% tiene menos de 5 años. Los niños refugiados deben beneficiarse de la misma protección que los adultos; y habida cuenta de sus necesidades y vulnerabilidades particulares, también deben recibir protección y asistencia especiales.

En una crisis de refugiados, es frecuente que los niños sean separados de su familia. Por lo tanto, es imperativo establecer de inmediato métodos de registro y de búsqueda de los familiares. Los niños separados están aún más expuestos que los otros niños refugiados a ser reclutados como soldados o explotados sexualmente. Debido a las necesidades inherentes a su crecimiento, incluso los niños que permanecen junto a sus familias se ven terriblemente afectados por el trauma y la perturbación que provocan la huida.

Niños refugiados: Directrices sobre protección y cuidado

“Los niños son vulnerables. Están expuestos a la enfermedad, la malnutrición y el daño físico.

Los niños son dependientes. Necesitan el apoyo de los adultos, no sólo para su supervivencia física, particularmente en su más tierna infancia, sino también para su bienestar social y psicológico.

Los niños están desarrollándose. Crecen en fases sucesivas como una torre de ladrillos, cada hilera depende de la que está debajo. El surgimiento de situaciones de emergencia repentinas y violentas, la ruptura de las familias y de las estructuras de la comunidad, así como la extrema penuria de recursos a la cual deben enfrentarse la mayoría de los refugiados, afecta profundamente el bienestar físico y psicológico de los niños refugiados. Es una triste realidad que los lactantes y los niños más pequeños son, a menudo, las primeras y más frecuentes víctimas de la violencia, la enfermedad y la malnutrición, que son las



compañeras inseparables de los desplazamientos de población y de los flujos de refugiados. Después de las situaciones de emergencia y durante el proceso de búsqueda de soluciones, los niños refugiados de todas las edades siguen sufriendo las repercusiones negativas de la separación de las familias y de los grupos familiares. Debido a ello, para ayudar a los niños refugiados a cubrir sus necesidades físicas y sociales se debe asistir a sus familias y comunidades". ■

Prefacio, Los niños refugiados: Directrices sobre protección y cuidado, ACNUR

En los países donde los refugiados adultos son detenidos, los niños pueden correr la misma suerte si no se adoptan medidas especiales para la liberación de sus padres. Los niños no deben ser detenidos salvo si no existe otro medio para preservar la unidad de la familia.

Durante el procedimiento de determinación individual de la condición de refugiado, se designará un tutor para defender el interés superior de un niño separado no acompañado. Al examinar la solicitud del niño, hay que tener en cuenta el grado de desarrollo mental del niño, su nivel de madurez y su capacidad para presentar una solicitud a la luz de sus antecedentes personales, familiares y culturales. La determinación de una solicitud puede exigir una aplicación generosa del principio de beneficio de la duda.

Los niños afectados por un conflicto armado tienen derecho a un trato y una protección especiales dada su particular vulnerabilidad –riesgo de daño físico, explotación y muerte. Entre los otros derechos importantes de los niños refugiados cabe mencionar la educación, la alimentación adecuada y el mejor estado de salud posible.

Todas las decisiones relativas a los niños refugiados deben sustentarse en el interés superior del niño y la función de la familia como principal fuente de protección y bienestar. Este principio cobra toda su expresión jurídica en la *Convención sobre los Derechos del Niño*, en la que son partes casi todos los Estados del mundo. Esta Convención contiene una disposición específica sobre los niños refugiados, pero también refrenda que todas sus disposiciones se aplican a todos los niños sin discriminación. Asimismo, la *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño* confiere una protección especial a los niños refugiados y desplazados en el interior de su país.

El interés superior de los niños refugiados y solicitantes de asilo

En virtud de lo estipulado en el artículo 3 de la *Convención sobre los Derechos del Niño*, el interés superior del niño debe ser una consideración primordial en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos →

legislativos. En todas las circunstancias y en todas las decisiones relativas al niño, hay que examinar las diversas soluciones posibles teniendo debidamente en cuenta el interés superior del niño. Esta norma debe aplicarse en todos los casos, desde las intervenciones directas del Estado en los ámbitos de su competencia hasta la esfera privada de la vida de la familia, en que el Estado puede intervenir indirectamente mediante las autoridades locales, a fin de garantizar y salvaguardar los derechos de los niños.

En nombre del interés superior del niño, los órganos legislativos deben interrogarse sobre si las leyes que se promulgan o se modifican redundan de la mejor manera posible en beneficio de los niños.

Los niños que son refugiados o solicitantes de asilo se benefician de una atención especial de conformidad con el artículo 22 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que impone a los Estados que adopten todas las debidas medidas para velar por que esos niños reciban la protección y la asistencia humanitaria adecuadas.

El documento *Los Niños refugiados: Directrices sobre protección y cuidado* (ACNUR) establece metas y objetivos, así como principios y medidas prácticas en materia de protección y asistencia. Abarca también temas tales como los derechos del niño, la cultura, el bienestar psicosocial, la salud y la alimentación, la prevención y el tratamiento de las discapacidades, la libertad y la seguridad individuales, el estatuto legal, la educación, los niños no acompañados y las soluciones duraderas. ■

Proteger a la familia refugiada

La forma más eficaz de proteger a los refugiados vulnerables es proteger a las familias refugiadas. Las familias monoparentales deben recibir un apoyo especial. Todos los miembros de una familia refugiada afrontan problemas cuando son separados durante la huida. Este es el caso también cuando el país de asilo no facilita la reunificación con otros miembros de la familia. Esta situación puede plantear dificultades particulares a las personas que se benefician de una protección temporal, dado que en general disfrutan de derechos menos amplios que los refugiados reconocidos como tales.

“La Conferencia, ... considerando que la unidad de la familia, elemento natural y fundamental de la sociedad, es un derecho esencial del refugiado; y que esta unidad se halla constantemente amenazada...

Recomienda a los Gobiernos que adopten las medidas necesarias para la protección a la familia del refugiado y especialmente para:

- 1) Asegurar que se mantenga la unidad de la familia del refugiado, sobre todo en aquellos casos en que el jefe de familia reúna las condiciones necesarias para ser admitido en un país;*
- 2) Asegurar la protección a los refugiados menores de edad y sobre todo a los niños aislados y a las jóvenes, especialmente en cuanto a la tutela y la adopción”.*

Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, IV B (1951).

Proteger a las mujeres, los niños y las familias refugiadas: ¿qué hacer?

Prever disposiciones especiales para las mujeres y los niños en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado

- ❑ Los parlamentarios pueden prever disposiciones especiales en favor de las mujeres y los niños en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, incluido el uso de entrevistadoras e intérpretes mujeres.
- ❑ Todos los que toman decisiones sobre la condición de refugiado deben tener acceso a la información sobre la situación de los derechos humanos y los papeles sociales en los países de origen, pues éstos repercuten en las mujeres y los niños.
- ❑ Los parlamentarios pueden solicitar a su gobierno que establezcan, sobre la base de directrices existentes, pautas relativas a las solicitudes por motivos de género.
- ❑ Es necesario designar a un tutor legal para representar el interés superior de los niños no acompañados.
- ❑ Las mujeres y los niños deberían recibir un documento expedido a su nombre, en el que se certifique su condición de refugiados.
- ❑ Todos los miembros de una familia deben ser reconocidos como refugiados si se reconoce como tal al solicitante principal, y cada miembro debería tener la oportunidad de presentar separadamente su propia solicitud.

Prohibir la detención

- ❑ Los parlamentarios pueden tomar medidas para prohibir la detención de niños y deben prever medios alternativos para su protección y cuidado.
- ❑ Las mujeres no deben ser detenidas, especialmente las que están acompañadas por niños u otras personas a cargo, así como las mujeres encintas o lactantes.

Crear posibilidades para facilitar la reunificación familiar

- ❑ Los parlamentarios pueden adoptar medidas para favorecer la reunificación de los miembros de las familias separadas durante el éxodo, aplicar criterios liberales para determinar los miembros de la familia que pueden ser admitidos y promover la autosuficiencia de los miembros adultos de la familia, con el fin de mejorar su capacidad para sustentar a las personas a cargo. ■

La reunificación familiar es un aspecto fundamental de la protección de las familias refugiadas. El Comité Ejecutivo del ACNUR ha insistido en la necesidad de proteger la unidad de la familia:

- ❑ reuniendo a los miembros separados durante la huida
- ❑ considerando criterios liberales para determinar los miembros de la familia que pueden ser admitidos
- ❑ reconociendo a todos los miembros de la familia como refugiados cuando el solicitante principal es reconocido como tal, y permitiendo que cada miembro de la familia presente su propia solicitud
- ❑ dando prioridad a la unidad familiar en las primeras etapas de todas las operaciones relacionadas con los refugiados
- ❑ promoviendo la autonomía de los miembros adultos de la familia para mejorar su capacidad de sustentar a las personas a cargo.

Búsqueda de soluciones

Para la mayoría de los refugiados del mundo la mejor solución a su situación es el regreso a su país de origen. La repatriación voluntaria debe realizarse en condiciones de seguridad y dignidad, y emanar de una decisión fundamentada del propio refugiado. Algunos refugiados están autorizados a permanecer definitivamente en el país donde buscaron asilo en primer lugar. Esto se conoce como la integración local. Por último, un ínfimo porcentaje de refugiados se instalan en un segundo país de asilo. Aunque el reasentamiento es la solución duradera menos frecuente, es un instrumento de protección sumamente importante.

➤ Repatriación voluntaria

La repatriación voluntaria es la solución preferida de la mayoría de los refugiados y países de asilo. La mayoría de los refugiados buscan asilo cerca de su país de origen para poder regresar apenas las circunstancias lo permitan. Podrán así reanudar su vida y contribuir a la reconstrucción de sus comunidades.

En **la mejor de las hipótesis**, el conflicto ha cesado y las amenazas contra la seguridad física, por ejemplo las minas antipersonal, han desaparecido u otra evolución positiva de la situación de los derechos humanos ha eliminado las causas de la huida de los refugiados. Los refugiados deciden libremente volver a su país de origen teniendo pleno conocimiento de las condiciones allí imperantes. Se benefician de una protección y asistencia internacionales adecuadas para regresar en condiciones de seguridad y con dignidad. Su estatuto jurídico es garantizado mediante un acuerdo tripartita concertado entre el ACNUR, el país de asilo y el país de origen. Se han subsanado las carencias entre la fase de socorro y la asistencia al desarrollo a más largo plazo. Se ha iniciado la reconciliación entre las partes beligerantes en el seno de la población.

Desgraciadamente, la realidad es a menudo bastante distinta. La protección y la asistencia disponibles en el país de asilo son a menudo insuficientes. Los refugiados deben elegir entre el menor de dos males y deciden por lo general volver a su país con la esperanza de que la situación se haya mejorado durante su ausencia. Sin embargo, la repatriación en tales circunstancias conlleva el riesgo de que los repatriados tengan que huir nuevamente.

Antes de promover activamente la repatriación voluntaria, el ACNUR exige cierto grado de seguridad. No obstante, se empeña en ayudar lo mejor posible a los refugiados que vuelven espontánea y libremente a un país que sigue siendo afectado por un conflicto.

“La Conferencia insta a los gobiernos y los parlamentos a que propicien el regreso voluntario al país de origen, en el mejor de los plazos, de los refugiados y desplazados, así como su reasentamiento y su reinserción; el desarme, la desmovilización y, posteriormente, la formación y la reintegración en la vida civil de los ex combatientes, en particular de los niños soldados, así como la readaptación de la población traumatada, sobre todo las mujeres y los niños”.

99ª Conferencia de la Unión Interparlamentaria, abril de 1998

Los repatriados se ven a menudo confrontados con problemas económicos, jurídicos y sociales en su país de origen. Tropezan con dificultades para recuperar sus bienes u obtener reparación económica, pues las infraestructuras nacionales han quedado totalmente devastadas por la guerra. El ACNUR muchas veces colabora con las ONG sobre el terreno, supervisa el regreso de los refugiados para resolver los problemas de protección que puedan surgir. El ACNUR y la Facultad de Derecho de Harvard lanzó recientemente un proyecto denominado *Imagine Coexistence*, cuyo objetivo es promover la coexistencia a corto plazo durante la reintegración postconflicto, a fin de evitar nuevos brotes de violencia en las comunidades divididas y fomentar la reconciliación a largo plazo. La realización de actividades generadoras de ingresos, en las que participan diferentes comunidades, es uno de los medios utilizados.

Integración local

En el Estatuto del ACNUR se especifica que la asimilación de los refugiados a nuevas comunidades nacionales puede ser una solución. De conformidad con la Convención de 1951, los Estados deben facilitar, en la medida de lo posible, la asimilación y naturalización de los refugiados. Varios países, en particular aquellos acostumbrados a recibir inmigrantes, autorizan usualmente la naturalización de los refugiados reconocidos como tales.

Otros países de asilo se han mostrado dispuestos a estudiar la posibilidad de conceder un permiso de residencia permanente a los refugiados, sobre todo a los que contribuyen a la economía local. En los últimos años, sin embargo, son pocos los países que han podido ofrecer la integración local, con algunas excepciones notables, como el caso de México que ha concedido la naturalización a miles de refugiados procedentes de Guatemala.

➤ Países tradicionales de reasentamiento

Australia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos de América, Finlandia, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Suecia, Suiza

➤ Países de reasentamiento emergentes

Argentina, Benin, Brasil, Burkina Faso, Chile, España, Irlanda, Islandia ■

➤ Reasentamiento

El reasentamiento puede preverse para un número relativamente limitado de refugiados, que se encuentran amenazados en el primer país de asilo o para los cuales no cabe otra solución duradera. Algunos países ofrecen con regularidad posibilidades de reasentamiento, mientras que otros aceptan en función de cada caso. Para poder beneficiarse de un reasentamiento, los refugiados deben satisfacer los criterios del ACNUR, y los establecidos por los países de reasentamiento. ■

Encontrar soluciones a los problemas de los refugiados: ¿Qué hacer?

En los países de asilo

- ❑ Para garantizar que la repatriación sea verdaderamente voluntaria, los parlamentarios pueden cerciorarse de que ningún refugiado sea devuelto a su país de origen contra su voluntad, a menos se haya invocado correctamente la cláusula de cesación prevista en la Convención de 1951.
- ❑ Los parlamentarios también pueden insistir para que se autorice a los refugiados a realizar una breve visita de observación a su país



de origen, a fin de evaluar las condiciones allí imperantes sin perder el derecho de reingresar al país de asilo.

- ❑ Si la situación nacional lo permite, los parlamentarios pueden ver la posibilidad de otorgar la naturalización a los refugiados reconocidos como tales.

En los países de origen

- ❑ Los parlamentarios pueden asegurarse de la existencia de un marco normativo que proteja los derechos de los repatriados.
- ❑ Los derechos de propiedad, restitución e indemnización son aspectos esenciales de la acción legislativa. Es necesario otorgar la ciudadanía a los niños nacidos fuera del país y proporcionar documentos de identidad nacionales.
- ❑ Los parlamentarios pueden solicitar al gobierno que autorice el acceso del ACNUR y de las ONG, que podrán así supervisar la situación de los repatriados.

En los países de reasentamiento tradicionales y potenciales

- ❑ Los países de reasentamiento pueden considerar el aumento del número de cuotas disponibles y prever cupos suplementarios para los casos en que el ACNUR tiene que trasladar sin dilación a un refugiado por razones imperiosas de seguridad.
- ❑ Los países que aún no son países de reasentamiento podrían ver la posibilidad de serlo, o al menos informar al ACNUR de que aceptan examinar las solicitudes caso por caso.

En los países donantes tradicionales y potenciales

- ❑ Los países donantes pueden pedir que se mejore la calidad del asilo, y apoyar los esfuerzos desplegados en ese sentido, a fin de que los refugiados no se vean forzados a regresar a un entorno inestable e inseguro.
- ❑ Los países donantes pueden ejercer una presión política para que se afronten las causas subyacentes de los flujos de refugiados.
- ❑ Los países donantes pueden respaldar también la amplia gama de actividades indispensables para garantizar el éxito de la repatriación o integración local, incluidos los programas de remoción de minas, los proyectos generadores de ingresos y la asistencia para el desarrollo a largo plazo. ■

Capítulo 5

Ofrecer alternativas a la detención y proteger a los refugiados contra la discriminación

La protección de los refugiados no se garantiza sólo en las zonas fronterizas. Los solicitantes de asilo y los refugiados reconocidos pueden ser vulnerables incluso en los países de asilo, que se han adherido a la Convención de 1951 y que han aprobado leyes de aplicación, así como procedimientos de examen de solicitudes de asilo. De hecho, se pueden plantear múltiples problemas relacionados con la protección en la vida diaria en el país de asilo. Dichos problemas implican, en el caso de los solicitantes de asilo y/o los refugiados, la posibilidad de una detención arbitraria y un clima de racismo y xenofobia en algunos sectores de la población nacional.

“El Comité Ejecutivo deplora que en muchos países sea habitual detener a los solicitantes de asilo (incluidos los menores) de manera arbitraria, durante períodos indebidamente prolongados y sin proporcionarles el adecuado acceso al ACNUR y a procedimientos justos de examen en su debido momento de su condición de detenidos; señala que esas prácticas de detención no se ajustan a las normas establecidas en materia de derechos humanos e insta a los Estados a estudiar con más empeño todas las variantes a la detención que sean viables”.

Conclusión Nº 85 (dd) (1998) del Comité Ejecutivo del ACNUR

Detención

El Comité Ejecutivo del ACNUR ha constatado con preocupación que gran número de refugiados y solicitantes de asilo en diferentes regiones del mundo son actualmente objeto de detención o de medidas restrictivas análogas por el hecho de su entrada o presencia ilegal en busca de asilo, en espera de que se solucione su situación. El Comité Ejecutivo considera que, en vista de los sufrimientos que entraña, la detención debe normalmente evitarse.

- **“Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado”.**

Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 9

- **“En vista de los sufrimientos que entraña, la detención debe normalmente evitarse”.**

Conclusión Nº 44 (1986) del Comité Ejecutivo del ACNUR

En caso necesario, se puede recurrir a la detención por razones específicas, en particular para proceder a la verificación de identidad y para determinar los elementos que sirven de base a la solicitud de la condición de refugiado o del asilo. La detención de los solicitantes de asilo se considera legal y no arbitraria cuando se atiene a la legislación nacional, a la Convención de 1951 y al derecho internacional. La detención no debe llevarse a cabo de manera discriminatoria, y debe estar sujeta a revisión judicial o administrativa para garantizar su continuidad, si es necesario, o la liberación de la persona cuando existan fundamentos para no mantener la detención.

➤ ¿Qué es la detención?

La detención no sólo implica encarcelamiento. La detención es el confinamiento en lugar limitado o restringido, que incluye cárceles, campamentos cerrados, centros de detención privados o públicos, habitaciones de hotel, o zonas de tránsito en aeropuertos, donde la libertad de circulación es substancialmente reducida y de donde sólo se puede salir abandonando el territorio del país de asilo.

Para determinar si un solicitante de asilo está en detención, hay que evaluar el efecto acumulativo de las restricciones, así como el grado y la intensidad de cada una de ellas.

Las limitaciones en cuanto a los lugares donde un solicitante de asilo puede residir no constituye, en general, una detención.

➤ Los solicitantes de asilo no deberían normalmente ser detenidos

La *Declaración Universal de Derechos Humanos* reconoce el derecho fundamental de buscar asilo y disfrutar de él. Para ejercer ese derecho, los solicitantes de asilo se ven a menudo obligados a llegar o entrar ilegalmente al país de asilo. Contrariamente a los inmigrantes ordinarios, muchos no pueden obtener un pasaporte o un visado como es debido. Habría que tener en cuenta este hecho y el reconocimiento de los traumas físicos y psicológicos padecidos por muchos solicitantes de asilo antes de imponer cualquier restricción a la libertad de circulación.

➤ ¿En qué circunstancias pueden ser detenidos los solicitantes de asilo?

Excepcionalmente los solicitantes de asilo pueden ser detenidos por las razones que se exponen a continuación, **siempre que éstas se funden específicamente en una legislación nacional conforme al derecho internacional de los derechos humanos.**

Debería existir una presunción legislativa contra la detención. Es necesario buscar soluciones alternativas (véase más adelante) y aplicarlas, a menos que haya indicios de que resulten ineficaces en el caso de la persona concernida. El

solicitante de asilo será detenido solamente después de haber considerado todas las demás posibles alternativas. Al decidir efectuar la detención, las autoridades deben determinar si la detención es razonable y proporcional a los objetivos previstos. Si se considera necesaria, la detención sólo debe imponerse de manera no discriminatoria y por un lapso de tiempo mínimo.

Las **cuatro excepciones aceptables** a la norma general de que se debe evitar la detención deben estar prescritas por la ley. Los solicitantes de asilo sólo pueden ser detenidos:

- ❑ *Para proceder a la verificación de identidad:* se refiere a los casos en que no se ha podido determinar la identidad o ésta ha sido cuestionada.
- ❑ *Para determinar los elementos que sirven de base para la solicitud de asilo:* se trata de una entrevista preliminar para obtener datos esenciales. El solicitante de asilo no puede ser detenido mientras dure el procedimiento de determinación de la condición o durante un plazo indefinido.
- ❑ *En los casos en que los solicitantes de asilo han destruido sus documentos de viaje o de identidad o han hecho uso de documentos falsos para inducir a error a las autoridades del país donde tiene la intención de solicitar asilo:* las autoridades del país de asilo deben establecer que el solicitante de asilo actuó de mala fe e intentó engañarlas o se negó a cooperar con ellas. Los solicitantes de asilo que ingresan sin documentos porque no han podido obtenerlos, no deben ser detenidos únicamente por esa razón.
- ❑ *Para proteger la seguridad nacional y el orden público:* se trata de los casos en que hay motivos para pensar que el solicitante de asilo tiene antecedentes penales y/o afiliaciones que pueden constituir un riesgo para la seguridad nacional o el orden público. Los solicitantes de asilo que llegan mediante un sistema de tráfico o trata de personas deberían quedar excluidos de esta categoría, y no deberían ser detenidos por esa única razón. Suelen ser las víctimas y no los autores de actos delictivos.

➤ ¿Qué circunstancias no justifican la detención?

Los solicitantes de asilo no deberían ser detenidos cuando llegan directamente de un territorio donde su vida o su libertad corriera peligro, se presentan sin demora ante las autoridades y pueden alegar causa justificada de su entrada o presencia ilegales. La detención por razones distintas de las arriba mencionadas, por ejemplo en el marco de una política destinada a disuadir a los futuros solicitantes de asilo o a desalentar a los que ya han presentado una solicitud para que renuncien a seguir los trámites, es contraria a las normas del derecho internacional. No se debe utilizar la detención como una medida punitiva o disciplinaria en caso de entrada o de presencia ilegales. Tampoco se debe utilizar la detención para sancionar el incumplimiento de los requisitos administrativos relativos a la residencia en los centros de acogida o los campamentos de refugiados. La evasión no debería dar

lugar a una exclusión automática del procedimiento de determinación de la condición de refugiado o al regreso al país de origen.

➤ **¿Qué ocurre cuando los solicitantes de asilo entran ilegalmente?**

De conformidad con lo dispuesto en la Convención de 1951, no se impondrán sanciones penales por causa de su entrada o presencia ilegales a los refugiados que llegan directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales. Esta disposición se aplica también a los solicitantes de asilo, puesto que algunos de ellos son, de hecho, refugiados que aún no han sido reconocido como tales. Algunos Estados y algunos solicitantes de asilo mantienen una especie de pulso. Cuando un Estado limita las migraciones legales, los solicitantes de asilo y los candidatos a la inmigración recurren al tráfico, al contrabando y a otros medios ilícitos para entrar en su territorio. El Estado se siente, pues, obligado a reforzar los controles en las fronteras y el ciclo se intensifica.

El Comité Ejecutivo del ACNUR expresó la opinión de que, en vista de los sufrimientos que entraña, la detención debe normalmente evitarse. En caso necesario, se puede recurrir a la detención, pero solamente por las razones prescritas por la ley para proceder a la verificación de identidad; para determinar los elementos que sirven de base a la solicitud de la condición de refugiado o del asilo; para tratar los casos en que los refugiados o solicitantes de asilo han destruido sus documentos de viaje y/o de identidad o han hecho uso de documentos falsos a fin de inducir a error a las autoridades del Estado donde tienen la intención de solicitar asilo; o para preservar la seguridad nacional o el orden público. Al mismo tiempo, el Comité Ejecutivo reconoció la importancia de procedimientos equitativos y rápidos para la determinación de la condición de refugiado o para la concesión del asilo a fin de proteger a los refugiados y a los solicitantes de asilo de detenciones injustificadas o indebidamente prolongadas. Subrayó además la importancia, por lo que atañe a la legislación y/o a las prácticas administrativas nacionales, de establecer la distinción necesaria entre la situación de los refugiados y solicitantes de asilo y la de otros extranjeros.

➤ **¿Cuáles son algunas de las otras alternativas?**

Para elegir otra alternativa, es menester fundarse en una evaluación individual de la situación del solicitante de asilo y de las condiciones locales. Los gobiernos pueden considerar también las soluciones alternativas a la luz de los costos directos e indirectos de cada una de ellas.

La lista que figura a continuación no es exhaustiva. Ofrece opciones que podrían permitir a las autoridades conocer el lugar de residencia de los solicitantes de asilo, garantizando a éstos, al mismo tiempo, cierta libertad de circulación.

Solicitantes de asilo que entran ilegalmente: Lo que dice la Convención de 1951

“Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.

Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país...”.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 31

“Llegando directamente”

Esto significa que el solicitante de asilo llegó directamente:

- de su país de origen
- de otro país donde ya no se podían garantizar su protección y su seguridad o
- de un país de tránsito donde residió durante un corto período sin pedir asilo ni disfrutar de él.

El concepto “llegando directamente” no se puede limitar estrictamente en el tiempo y es primordial tomar medidas para examinar detenidamente cada caso.

“Sin demora”

Asimismo, tampoco se puede aplicar mecánicamente ningún límite de duración al concepto “sin demora”. Y ello porque los solicitantes de asilo deben afrontar los efectos del trauma, los problemas de comunicación, la falta de información, el temor o la sospecha con respecto a las autoridades, la falta de medios de subsistencia básicos y otras dificultades.

“Causa justificada”

Esta expresión implica que es necesario tomar en consideración las circunstancias en que el solicitante de asilo huyó. ■

Exigencias de control

Se puede exigir al solicitante de asilo que se presente periódicamente a los servicios de inmigración o de policía. Se concede la liberación sobre la base del reconocimiento del propio solicitante de asilo, un miembro de su familia, una ONG

o un grupo comunitario que garantiza que éste respetará sus obligaciones y se presentará a las audiencias y citas oficiales.

El solicitante puede estar obligado a residir en un domicilio o en un lugar específicos y pedir autorización antes de cambiar de domicilio.

❑ **Designación de un garante o un avalista**

Se puede exigir a los solicitantes de asilo que designen a un garante, que se encargará de asegurar que se presenten en las audiencias y citas oficiales. Si no lo cumplieran, el garante será sancionado con una multa.

❑ **Liberación bajo fianza**

Un solicitante de asilo puede ser liberado, con sujeción a las disposiciones relativas al reconocimiento y al garante. Se debe informar a los solicitantes de asilo de esta posibilidad y el monto de la fianza no debe ser prohibitivo.

❑ **Centros abiertos**

Los solicitantes de asilo pueden ser liberados a condición de que residan en un centro de alojamiento colectivo, donde estén autorizados a entrar y salir según un horario establecido.

“La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda”.

Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 37(b)

➤ **Los niños y la detención**

El punto de partida es que la detención de un niño debe ser sólo una medida de último recurso y durante el período más breve posible, tal como se estipula en el artículo 37(b) de la *Convención sobre los Derechos del Niño*, así como en las *Directrices del ACNUR relativas a los niños refugiados*, habida cuenta del interés superior del niño.

❑ **Niños separados de su familia**

Los niños que son separados de su familia, conocidos también como niños no acompañados, deben confiarse, en la medida de lo posible, al cuidado de otros familiares que ya residen en el país de asilo. Si ello no es posible, deben ser objeto de una atención adecuada y colocarse en lugares de alojamiento adaptados a sus necesidades, idealmente un hogar o una familia de acogida.

Es necesario designar a un tutor o un asesor para representar el interés superior del niño.

❑ **Niños acompañados de sus padres**

Se deben examinar todas las alternativas a la detención. Los niños y las personas que se ocupan de ellos serán detenidos solamente si esta medida es el único medio de mantener la unidad de la familia.

❑ **Si los niños son objeto de detención**

Si no existe otra alternativa, el país de asilo puede, de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño, recurrir a la detención sólo como medida de último recurso y durante el período más breve posible.

Así pues, los niños no deben mantenerse en condiciones carcelarias. Es preciso hacer todos los esfuerzos para liberarlos y llevarlos a otros lugares de alojamiento. **Paralelamente**, se adoptarán medidas especiales para poner a disposición de los niños y su familia centros de alojamiento adaptados a sus necesidades.

❑ **Educación y juego**

Durante su detención, los niños tienen derecho a la educación para facilitar su continuación tras la liberación. La educación se impartirá fuera del lugar de detención.

Los niños deben tener acceso a actividades recreativas y lúdicas, que son esenciales para su desarrollo físico y mental y que permitirán sobrellevar el estrés y el trauma.

➤ **Detención de otras personas vulnerables**

❑ **Categorías de otras personas vulnerables**

Deben considerarse vulnerables las siguientes categorías de personas:

- los ancianos separados de su familia
- las víctimas de la tortura o de traumas
- las personas con discapacidades físicas o mentales

❑ **Consideraciones especiales**

Dados los efectos negativos de la detención en las personas vulnerables, las autoridades deben evitar detenerlas. Si dichas personas son objeto de detención, la detención se hará solamente después de que un médico competente haya establecido un certificado en el que se especifique que ello no perjudicará la salud y el bienestar de la persona. Además, un profesional calificado se encargará del seguimiento y apoyo. Los detenidos deben tener acceso a los servicios de salud, la hospitalización y los consejos médicos, según proceda.

¿Qué hace el ACNUR para ayudar a los niños no acompañados a encontrar a su familia?

Para el ACNUR, un menor no acompañado es un niño “que se encuentra separado de ambos padres o no está a cargo de la persona que por ley o costumbre tiene la responsabilidad de hacerlo”. El número de niños refugiados no acompañados varía considerablemente según las causas y las condiciones del éxodo. Sin embargo, los especialistas estiman que representan por regla general del 2 al 5% de una población refugiada.

Generalmente, el ACNUR trabaja en estrecha colaboración con otras instituciones para identificar a los menores no acompañados, registrar sus datos y localizar a su familia. En Ruanda y Burundi, por ejemplo, el ACNUR trabajó con el UNICEF, el CICR, *Food for the Hungry* y *Save the Children* (Reino Unido), así como con muchas otras ONG para buscar a las familias de estos niños a ambos lados de la frontera. Se creó una base de datos centralizada regional para registrar, buscar y reunir a los miembros de las familias separadas; además, las bases de datos locales sirven de apoyo a los programas locales y nacionales. Un año después del éxodo ruandés, más de 21.000 niños no acompañados se habían reunido con su familia en toda la región de los Grandes Lagos.

En general, el ACNUR no alienta la adopción de menores no acompañados fuera de su región de origen, pues a menudo es posible dar con el paradero de algún miembro de su familia. ■

➤ **Detención de mujeres**

❑ **Riesgos de la detención**

La detención de mujeres y niñas adolescentes, especialmente las que están separadas de su familia, conlleva riesgos particulares. Se han recibido informes y alegaciones de mujeres solicitantes de asilo que han sido víctimas de agresiones, incluso agresiones sexuales, durante su detención. Además, la política de detener a mujeres aumenta la probabilidad de que se detenga también a los niños.

❑ **Consideraciones especiales**

Las mujeres encintas y las madres lactantes no deberían ser objeto de detención. Las mujeres que son detenidas deben estar en lugares separados de los hombres solicitantes de asilo, a menos que sean sus familiares.

Será necesario emplear a personal femenino con objeto de reducir los riesgos de violencia sexual contra las mujeres detenidas y respetar sus valores culturales.

Las mujeres deben tener acceso a los servicios de un abogado, así como a los servicios especiales necesarios, incluidos los servicios de salud reproductiva.

➤ **Detención de los apátridas**

Los apátridas son personas que ningún Estado considera como su nacional conforme a su legislación. Los apátridas son a veces detenidos por tiempo indefinido simplemente porque no hay adonde enviarlos: el país donde vivían se niega a recibirlos nuevamente, o el país cuya nacionalidad tenían afirma que la han perdido o no pueden demostrar su nacionalidad.

El hecho de que una persona sea apátrida y carezca de documento de viaje no significa que pueda ser privada de libertad durante un período prolongado. Las autoridades deben tratar de identificar y confirmar la nacionalidad de la persona para determinar el Estado al que puede regresar o que puede admitirlo nuevamente. Si se le solicita, el ACNUR puede prestar asesoramiento al respecto.

Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria

El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria desempeña su cometido en las situaciones en que solicitantes de asilo u otras personas son objeto de una **presunta privación arbitraria de la libertad**. En su informe E/CN.4/2000/4, el Grupo de Trabajo aprobó un comentario especial (Deliberación 5) sobre la “situación de los inmigrantes y los solicitantes de asilo”, que enuncia diez principios por los que se rigen la retención y la detención:

Principio 1:

Todo solicitante de asilo o inmigrante será informado, al ser interpelado en la frontera - o en territorio nacional en caso de entrada irregular - verbalmente por lo menos y en un idioma que comprenda, de la naturaleza y los motivos de la decisión de negarle la entrada o permanencia a la que se enfrenta.

Principio 2:

Todo solicitante de asilo o inmigrante tendrá la posibilidad durante su retención de comunicarse con el exterior, en particular por teléfono,



fax o correo electrónico, y de ponerse en contacto con un abogado, un representante consular o sus familiares.

Principio 3:

Todo solicitante de asilo o inmigrante retenido deberá comparecer cuanto antes ante un juez u otra autoridad.

Principio 4:

Mientras esté retenido, todo solicitante de asilo o inmigrante firmará un registro oficial o que presente garantías equivalentes, en que quedará constancia de su identidad, los motivos de la medida de retención y la autoridad competente que adoptó tal decisión, así como la fecha y hora de admisión y salida.

Principio 5:

Al ser admitido en un centro de retención, todo solicitante de asilo o inmigrante será informado del reglamento interno y, si procede, del régimen disciplinario aplicable y la posibilidad de que se aplique un mecanismo de confidencialidad, además de las garantías que suponga esta medida.

Principio 6:

La decisión debe partir de una autoridad competente a esos efectos que tenga un grado de responsabilidad suficiente; se basará en criterios de legalidad establecidos por ley.

Principio 7:

La ley deberá prever un plazo máximo de retención que en ningún caso podrá ser indefinido ni tener una duración excesiva.

Principio 8:

La medida de retención será notificada por escrito en un idioma comprensible para el solicitante, con detalle de los motivos; se precisarán las condiciones en las que el solicitante de asilo o el inmigrante podrá presentar recurso ante un juez, el cual fallará cuanto antes respecto de la legalidad de la medida y, llegado el caso, ordenará la puesta en libertad del interesado.

Principio 9:

Se procederá a la retención en una institución pública especialmente destinada a estos fines; cuando, por razones prácticas, no ocurra así, el solicitante de asilo o el inmigrante será internado en un lugar que no esté destinado a presos por delitos penales.

Principio 10:

Se autorizará el acceso del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y, si procede, las organizaciones no gubernamentales competentes a los locales de retención. ■

Racismo y xenofobia

El racismo, la discriminación, la xenofobia y la intolerancia frustran los esfuerzos internacionales destinados a proteger a los refugiados. El racismo puede obligar a las personas a convertirse en refugiados, complica los esfuerzos para protegerlos y obstaculiza la búsqueda de soluciones a sus problemas.

Los refugiados y los solicitantes de asilo, sobre todo en situaciones de afluencia masiva, pueden tener un efecto significativo en el país de asilo y la población local. Algunas comunidades ven a los refugiados como una amenaza para su modo de vida o su cultura, e incluso para la seguridad y la estabilidad nacionales. Otras pueden considerar que los extranjeros son una competencia para los escasos recursos locales. El aporte positivo que pueden brindar los refugiados al país de asilo y el hecho de que necesiten apoyo y protección humanitarios, que no tienen en su propio país, quedan a menudo olvidados en los apasionados debates sobre los migrantes «indeseados».

Para proteger a los refugiados contra el racismo y la xenofobia, es indispensable tomar medidas jurídicas, políticas y sociales. Cuando las comunidades locales se sienten amenazadas, sus temores constituyen un terreno fértil para el recrudescimiento del racismo, la discriminación, la xenofobia y la intolerancia. Esta situación puede verse agravada por la actitud irresponsable de algunos medios de comunicación, manipulados con fines políticos y no humanitarios. ■

Racismo y xenofobia: el papel de los parlamentarios

Los parlamentarios son formadores de opinión que pueden exacerbar los temores y las tensiones o afrontarlas de manera responsable. Deberían alentar a la población local a considerar a los refugiados como personas que necesitan y merecen protección internacional, apoyo y respeto.

El respeto no puede legislarse. Sin embargo, los parlamentarios pueden mostrar el camino, y empeñarse en promover el respeto y la tolerancia hacia los refugiados y velar por que el debate sobre los no ciudadanos, refugiados y otros, se inspire en argumentos racionales y contundentes y no sólo en la emoción. ■

Discriminación y refugiados

El racismo y la discriminación pueden estar presentes en cada etapa del desplazamiento de los refugiados.

Las tensiones étnicas y raciales pueden ser la causa de movimientos de refugiados. La discriminación contra un grupo étnico puede resultar, o formar parte integrante de estrategias políticas encaminadas a explotar las diferencias entre los distintos grupos étnicos para granjearse el apoyo de un grupo en detrimento del otro. Aunque la mayoría de los Estados están poblados por distintos grupos étnicos, con excesiva frecuencia la identidad de un solo grupo se convierte en la característica determinante de esa nacionalidad. En tal caso, los grupos minoritarios constituyen, a veces, un obstáculo al desarrollo de la nación. Cuando un Estado no está dispuesto a desempeñar eficazmente su papel de mediador o es parte en un conflicto, pueden producirse una “limpieza étnica” u otras formas de segregación forzosa de la población. En efecto, la expulsión deliberada de un grupo étnico es a veces el objetivo último del conflicto.

Durante su desplazamiento, los refugiados pueden considerarse como una perturbación indeseable en la vida de la población local, en la que han buscado seguridad. La comunidad de acogida considera a veces que son una competencia en la búsqueda de los escasos recursos, e incluso una amenaza para la cultura local. La discriminación resultante puede traducirse en actos de violencia manifiesta, o de formas más sutiles, tales como el pago de salarios miserables.

Aun cuando se halla una solución duradera –integración local en el país, reasentamiento en un tercer país o repatriación voluntaria al país de origen- la discriminación contra el refugiado o el repatriado puede truncar la esperanza de rehacer una vida normal. Cada vez con mayor frecuencia, la repatriación se hace en condiciones que distan mucho de ser ideales, a veces mientras persiste la situación de conflicto o la inseguridad general. Es bien difícil, por no decir imposible, llevar a cabo el proceso de consolidación de la paz y de reconciliación cuando el Estado y la sociedad están debilitados. Cuando un gran número de refugiados regresa al mismo tiempo al país, la enorme presión que se ejerce en los recursos y las infraestructuras entorpece gravemente la reconstrucción económica. Los regresos masivos pueden repercutir también en las políticas y la legitimidad del Estado, sobre todo en caso de elecciones o cuando los retornos alteran el equilibrio de los poderes políticos y militares, ya que estos pasan de un grupo étnico a otro. Estas dos consecuencias pueden, a su vez, fomentar la discriminación contra los refugiados repatriados que son considerados



entonces como la “causa” de resultados económicos, militares o políticos no deseados.

Para impedir el racismo y la discriminación contra los refugiados, es indispensable tomar medidas a todos los niveles de la sociedad.

- ❑ Los Estados debe velar por que todos los sectores de la sociedad emprendan una acción concertada para combatir las divisiones y los conflictos raciales persistentes en el seno de la sociedad, especialmente el racismo contra los que son considerados como “extranjeros”.
- ❑ Las principales instituciones a todos los niveles de la comunidad –familia, escuela, lugar de trabajo, lugares de culto, élite- deben propiciar la tolerancia.
- ❑ El gobierno y las autoridades locales deben asignar recursos y desplegar mayores esfuerzos para erradicar las causas profundas del racismo y de la xenofobia.
- ❑ Los Estados deben promover las actividades interculturales, en asociación con las ONG y las organizaciones confesionales.
- ❑ Los Estados, las ONG, los organismos de las Naciones Unidas y los medios de comunicación deben sensibilizar a la opinión pública contra el racismo y la discriminación y contribuir a favorecer un cambio social positivo.
- ❑ Los tribunales, las comisiones de defensa de los derechos humanos y las oficinas de mediadores deben condenar firme y abiertamente a los responsables de actos de violencia racista y xenófoba.
- ❑ Los parlamentarios, como formadores de opinión deben ser conscientes de la influencia que ejercen sobre la opinión pública y hacer uso de su posición para promover la tolerancia y el respeto de los derechos humanos.

Cabría tener presente las dos Conclusiones siguientes del Comité Ejecutivo del ACNUR:

- ❑ “El Comité Ejecutivo reafirma la importancia que tienen ... los programas de educación y de otro tipo encaminados a la lucha contra el racismo, la discriminación y la xenofobia”. Conclusión N° 85(g) (1998)
- ❑ “El Comité Ejecutivo ... hace un llamamiento a los Estados para que combatan la intolerancia, el racismo y la xenofobia y promuevan la empatía y la comprensión mediante declaraciones públicas, legislación y políticas sociales adecuadas, especialmente en relación con la situación especial de los refugiados y los solicitantes de asilo”. Conclusión N° 77(h) (1995) ■

Preservar la dignidad del refugiado: ¿Cómo?

Limitar la detención

- ❑ La detención debe ser limitada mediante una presunción contra su aplicación. Se debe utilizar sólo en caso de necesidad de conformidad con las normas internacionales antes evocadas.
- ❑ Hay que prever en la legislación garantías procesales.
- ❑ Es menester tomar medidas para que todo solicitante de asilo disfrute de las garantías procesales mínimas que se enuncian más adelante. La detención no debe impedir que el solicitante de asilo prosiga los trámites relacionados con su solicitud.
- ❑ Información.
- ❑ Es primordial proporcionar información completa y rápida sobre la orden de detención, así como sobre las razones que la motivan y los derechos del detenido en relación con esa orden, en un idioma y según términos que comprenda.

Proporcionar información sobre el derecho al asesoramiento jurídico

- ❑ Cuando sea posible, el solicitante de asilo debe beneficiarse de una asistencia jurídica gratuita.

Examen

- ❑ La decisión de la detención debe ser objeto de un examen automático ante una instancia judicial o administrativa independiente.
- ❑ Es preciso efectuar exámenes periódicos sobre la necesidad de mantener la detención, a los cuales el solicitante de asilo o su representante legal tendrán derecho a asistir.
- ❑ Se brindará la posibilidad de impugnar, personalmente o por intermedio del representante legal, la necesidad de la detención en la audiencia de examen y refutar las conclusiones presentadas. Este derecho debería ampliarse a todos los aspectos del caso y no debería limitarse sólo a la posibilidad ejecutiva de detención.

Contacto con los defensores

- ❑ Un solicitante de asilo debe tener la oportunidad de contactar la oficina local del ACNUR, los organismos nacionales de refugiados y otras instituciones, y un abogado, o ser contactado por ellos.



- ❑ El solicitante de asilo debe gozar del derecho de comunicarse con estos representantes en privado y deben proporcionársele los medios para concretar dicho contacto.

Establecer normas relativas a las condiciones de detención

- ❑ Las condiciones de detención deben ser humanas y respetar la dignidad inherente a la persona.
- ❑ Deben ser prescritas por la ley. Los parlamentarios pueden remitirse a las normas y principios del derecho internacional, especialmente el *Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión* (1988), las *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos* (1955) y las *Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad* (1990).

Observar los siguientes puntos

- ❑ **Examen minucioso:** Todos los solicitantes de asilo deben ser examinados antes de su detención para identificar a las víctimas de tortura o traumas.
- ❑ **Separación:** Los hombres deben estar separados de las mujeres y los niños de los adultos, a menos que sean familiares.
- ❑ **Instalaciones separadas:** Será necesario prever locales de detención especialmente reservados a los solicitantes de asilo, y no prisiones. Si esto no es posible, los solicitantes de asilo no deberán tener ningún contacto con delincuentes.
- ❑ **Contactos con el exterior:** Los solicitantes de asilo estarán autorizados a comunicarse periódicamente con sus familiares, amigos, consejeros religiosos, sociales y jurídicos y a recibir visitas en lugares apropiados. Las visitas se realizarán en privado, salvo si razones imperiosas justifican lo contrario.
- ❑ **Tratamiento médico:** Cuando sea necesario, se prestará la debida asistencia médica y psicológica.
- ❑ **Esparcimiento y ejercicios físicos cotidianos:** Se ofrecerá esta posibilidad en el interior y al aire libre.
- ❑ **Educación o formación profesional:** Se deberá ofrecer esta posibilidad.
- ❑ **Religión:** Se autorizará a los detenidos la práctica de su religión, incluida cualquier restricción alimentaria
- ❑ **Necesidades básicas:** Se deberá poner a disposición camas, duchas, artículos de higiene, etc. →

- ❑ **Sistema de quejas:** Los solicitantes de asilo deberán tener acceso a un sistema de quejas/peticiones, que se podrán presentar directamente o de manera confidencial. Se proporcionará a los detenidos en su idioma la información necesaria sobre el sistema de quejas, incluidos los plazos y procedimientos de apelación.

Garantizar el respeto de los derechos de los refugiados

- ❑ Los refugiados gozan de los derechos consagrados en la Convención de 1951. Uno de los derechos más importantes es que los Estados deben aplicar las disposiciones de esta Convención sin discriminación.
- ❑ Los refugiados y los solicitantes de asilo están protegidos por el derecho internacional de los refugiados y, si es necesario, por el derecho internacional humanitario y/o el derecho regional de los derechos humanos.
- ❑ La legislación nacional debe garantizar el ejercicio de esos derechos en el país de asilo, incluido en el contexto de los procedimientos para determinar la condición de refugiado.
- ❑ A fin de garantizar el respeto de los derechos de los refugiados, los parlamentarios pueden adoptar también la definición más amplia de refugiado, consignada en la Convención de la OUA y la Declaración de Cartagena.
- ❑ Todas las personas que necesitan una protección internacional, pero que no están comprendidas en la definición de refugiado de la Convención de 1951, deben obtener, como mínimo, un estatuto jurídico claramente definido, junto con una gama de derechos lo más amplia posible.

Proteger a los refugiados contra actos y comportamientos racistas y xenófobos

- ❑ Los refugiados y los solicitantes de asilo deben gozar de una protección jurídica contra los actos racistas y xenófobos, y los responsables de esos delitos deben ser públicamente condenados y efectivamente castigados.
- ❑ Si bien el poder judicial es competente para las cuestiones relativas a la justicia penal, los parlamentarios pueden instaurar un marco jurídico en el que se garantice que los ataques por motivos raciales no sean tolerados y que una cultura de la impunidad no pueda prosperar.



Velar por que los refugiados conozcan sus derechos

- ❑ A menudo, los refugiados desconocen sus derechos, problema que pueden agravar las barreras idiomáticas.
- ❑ Es primordial simplificar el acceso a los recursos legales, y las autoridades deben explorar la posibilidad de adoptar medidas alternativas para garantizar la observancia de esos derechos. Por ejemplo, las comunidades de refugiados y la población local deberían asociarse a las campañas en pro de los derechos humanos.

Establecer mecanismos especializados

- ❑ Se pueden instituir comisiones parlamentarias, que se encarguen de examinar la situación de los derechos fundamentales de los refugiados y solicitantes de asilo.
- ❑ Otras instituciones nacionales, tales como las comisiones de derechos humanos y los mediadores, pueden contribuir a garantizar los derechos de los refugiados.

Promover el respeto por las contribuciones que los refugiados hacen a su país de asilo

- ❑ Además de establecer la estructura jurídica indispensable para hacer respetar los derechos de los refugiados, los parlamentarios pueden garantizar la financiación de campañas públicas de sensibilización y educación en las escuelas respecto a la problemática de los refugiados.

Garantizar la capacitación adecuada de las personas que trabajan con refugiados

- ❑ También es importante asignar recursos a la capacitación de funcionarios por ejemplo de los puestos fronterizos, responsables de inmigración, oficiales de policía y jueces, para que puedan desempeñar sus tareas de manera no discriminatoria.

Abogar en favor de los refugiados

- ❑ Los parlamentarios pueden, y es quizás el aspecto más importante, aprovechar su posición preponderante para abogar en favor de los refugiados.
- ❑ Como legisladores y representantes del pueblo ante el gobierno, los parlamentarios deben velar por que los derechos humanos y el Estado de derecho sean respetados, por que los refugiados se beneficien de una protección internacional y por que se encuentren soluciones duraderas.



- ❑ Los parlamentarios deben tomar la iniciativa, cerciorándose de que se hayan aprobado las leyes y los procedimientos correspondientes y de que su país pueda hacer frente adecuadamente a la llegada de solicitantes de asilo, prestar protección a los que la necesitan, y facilitar la repatriación voluntaria, la integración local o el reasentamiento en un segundo país de asilo.
- ❑ Los parlamentarios de los países de origen de los refugiados (si aún funciona el parlamento) pueden contribuir a propiciar condiciones jurídicas y políticas necesarias para un retorno seguro y con dignidad.

Tomar iniciativas con respecto a las cuestiones relativas a los refugiados y los solicitantes de asilo

- ❑ Los parlamentarios tienen oportunidades idóneas para tomar iniciativas en favor de los refugiados y los solicitantes de asilo, lanzando campañas de sensibilización del público, en las que se presenta a los refugiados como personas que han sido amenazadas y no como amenazas.
- ❑ Los parlamentarios pueden promover un mejor conocimiento del derecho internacional de los refugiados y ayudar a su gobierno, así como a sus electores a comprender el interés de su país en instaurar un sistema generoso, estable y coherente para proteger a los refugiados y a otras personas necesitadas. Los parlamentarios pueden esclarecer el debate sobre el asilo, distinguiendo entre las cuestiones relativas a la migración y las referentes a la protección de los refugiados, y denunciando el racismo y la xenofobia.

Promover iniciativas regionales e internacionales

- ❑ Por último, los parlamentarios pueden ponerse en contacto con sus homólogos en otros países con miras a promover iniciativas regionales e internacionales que propician el respeto por los refugiados y la protección de sus derechos. ■

Capítulo 6

Adherirse a los instrumentos internacionales y aprobar leyes de aplicación

Los parlamentarios de los países que aún no se han adherido a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 pueden contribuir a la adhesión, primer paso esencial en la participación en el régimen internacional de protección. La UIP y el ACNUR han solicitado en reiteradas ocasiones a los Estados concernidos que se unan a los 141 Estados partes en la Convención y/o en el Protocolo (véase lista en septiembre de 2001, pp. 11-12).

Teniendo en cuenta la necesidad de anticipar la acción en las situaciones de afluencia de refugiados, la adhesión a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 es importante por varias razones:

- ❑ demuestra el compromiso que se ha contraído de aplicar las normas humanitarias mínimas relativas al trato debido a los refugiados
- ❑ contribuye a mejorar las relaciones entre el país de origen del refugiado y el país de asilo, despolitizando el acto de otorgar asilo
- ❑ evidencia la voluntad del Estado concernido de cooperar con la comunidad internacional y el ACNUR para encontrar soluciones a los problemas de los refugiados
- ❑ reconoce y fortalece la universalidad del derecho internacional de los refugiados

“La Unión Interparlamentaria insta a los países, que aún no lo hayan hecho, a que se adhieran a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y a su Protocolo de 1967, así como a otros instrumentos universales de derecho internacional humanitario y de derechos humanos, y solicita a todos los Estados que cumplan con sus obligaciones a ese respecto”.

103^a Conferencia de la Unión Interparlamentaria, mayo de 2000

“La Asamblea General [reconoce] que el otorgamiento por un Estado de asilo a personas que tengan derecho a invocar el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos es un acto pacífico y humanitario y que, como tal, no puede ser considerado inamistoso por ni gún otro Estado”.

Preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial, párrafo 4.

La adhesión, un mensaje

➤ La adhesión demuestra la voluntad de aplicar normas humanitarias mínimas

Estas normas se definen en la *Convención* y son aceptadas por una mayoría de Estados.

➤ La adhesión puede mejorar las relaciones entre los países

Los refugiados llegarán a las fronteras de un Estado, sea éste o no parte en los tratados sobre refugiados. La presencia de refugiados procedentes de países vecinos puede causar tensiones entre los Estados, las cuales podrán atenuarse si el país de asilo actúa de conformidad con las obligaciones que le impone el derecho internacional de los refugiados, sobre todo que esos tratados reafirman la índole pacífica y humanitaria del asilo.

➤ La adhesión evidencia la cooperación internacional

La adhesión demuestra la voluntad de un Estado de cooperar con la comunidad internacional para encontrar soluciones a los problemas de los refugiados. No impone a los Estados la obligación legal de admitir a refugiados de manera permanente. Por el contrario, permite fortalecer la tradición del asilo situándola en el contexto más concreto del derecho internacional.

➤ La adhesión ayuda al ACNUR a movilizar el apoyo internacional

Una afluencia masiva y repentina de refugiados a un país en desarrollo en general impone, las más de las veces enormes presiones económicas, sobre todo cuando los ya escasos recursos deben destinarse a los refugiados en lugar de la población local. Para paliar estos problemas, es preciso ampliar la base del apoyo de los Estados a los tratados sobre refugiados. Así pues, se distribuyen más equitativamente las responsabilidades que los gobiernos asumen con respecto a los refugiados.

Preguntas frecuentes sobre la adhesión

➤ ¿La adhesión favorece la llegada de refugiados a un país?

¿El hecho de adherirse a la Convención de 1951 aumenta la probabilidad de que los refugiados busquen asilo en un país determinado?

La experiencia no confirma esta preocupación. Los refugiados tienen tendencia a permanecer cerca de su país de origen. Es así como numerosos Estados de “primera línea”, algunos de los cuales no forman parte de los instrumentos relativos a los refugiados, han albergado a algunas de las comunidades de refugiados más numerosas en el mundo. No es el caso de los países de Europa occidental, que se han adherido todos a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967. El atractivo de un país de asilo potencial es una noción muy subjetiva y tiene muy poco que ver con las obligaciones legales. Es probable que las consideraciones geopolíticas o los lazos familiares determinen el lugar donde los refugiados van a buscar la seguridad.

➤ ¿Puede un país evitar albergar a refugiados absteniéndose de adherirse a la Convención de 1951?

No se puede negar la entrada a un país a un refugiado que busca protección. Tampoco se puede ser devuelto por la fuerza a su país de origen o a algún otro país donde puede ser objeto de persecución. El principio de no devolución se considera una norma de derecho internacional consuetudinario y es, por ende, vinculante para todos los Estados sin excepción, se hayan o no adherido o a la Convención de 1951 o al Protocolo de 1967.

➤ ¿La adhesión impone obligaciones financieras?

❑ ¿La adhesión implica algún costo?

La adhesión en sí misma no impone cargas o costos a un país. Tal como se explica en el capítulo 2, el ACNUR se financia casi totalmente con aportes voluntarios. El hecho de acoger a refugiados, especialmente en situaciones de afluencia masiva, supone no pocas cargas para el país de asilo. Sin embargo, muchos Estados se ven a menudo obligados a darles acogida aunque no se hayan adherido a los tratados sobre refugiados. La adhesión facilita considerablemente la tarea del ACNUR cuando debe movilizar fondos y la ayuda internacional.

❑ ¿Un Estado Parte debe dar trabajo o donar tierras a los refugiados?

Ni la Convención de 1951 ni el Protocolo de 1967 ni la Convención de la OUA obligan a los Estados partes a dispensar un trato preferencial a los refugiados en materia de empleo remunerado. No obstante, los Estados partes deben aplicar a

los refugiados los mismos criterios que aplican a otras categorías de extranjeros en las negociaciones relativas a la venta de tierras.

➤ **¿La adhesión significa que los refugiados se instalan definitivamente en el país?**

❑ **¿Debe un Estado parte dar asilo permanente a los refugiados?**

Habrán situaciones en las que los refugiados se instalarán definitivamente y se asimilarán en el país de asilo. No obstante, la protección que confiere la Convención de 1951 no es automáticamente permanente. La Convención estipula claramente que el estatuto de refugiado es una condición transitoria que cesará una vez que el refugiado se beneficie o se vuelva a beneficiar de una protección nacional eficaz. La protección internacional deja de tener justificación cuando se produce un cambio fundamental en el país de origen y desaparecen las causas del temor a ser perseguido. La repatriación voluntaria es en general la mejor solución cuando la situación en el país de origen lo permite.

¿Y si la adhesión inquieta a la población local?

Ciertas preocupaciones que tiene la población local se relacionan con una lectura y/o una interpretación errónea de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967. Las obligaciones que incumben a los Estados no son tan restrictivas como los Estados suelen percibirlas.

Estos dos instrumentos sólo proporcionan un marco jurídico y un fundamento en el que un país puede formular su propia política sobre refugiados. Sin ese marco y ese fundamento existe el riesgo de que los gobiernos respondan al problema de los refugiados de forma completamente discrecional.

Cuando los refugiados no gozan de un estatuto jurídico, su acceso a la protección y a la asistencia puede verse comprometido, lo cual puede ocasionar problemas con las comunidades locales.

Es mucho mejor que un Estado adopte una sólida política sobre refugiados *antes* de tener que afrontar una situación de emergencia de refugiados. Las políticas elaboradas apresuradamente durante la fase de emergencia resultan a menudo perjudiciales para los intereses del Estado. ■

Legislación: la etapa siguiente

La adhesión a la *Convención de 1951* y el *Protocolo de 1967* es sólo la primera etapa del establecimiento de un sólido sistema de protección de refugiados. Es necesario aprobar las leyes nacionales necesarias o modificar la legislación vigente

para que las disposiciones contenidas en ambos instrumentos internacionales puedan aplicarse eficazmente. El ACNUR trabaja en estrecha colaboración con los Estados para que cada Estado, teniendo en cuenta su tradición jurídica y sus recursos específicos, pueda cumplir con sus obligaciones internacionales. En un momento en que muchos gobiernos proponen la aprobación de leyes o de medidas administrativas encaminadas a aplicar controles más estrictos sobre la inmigración, es indispensable prestar especial atención a fin de garantizar que los principios de protección de los refugiados se integren plenamente en la estructura jurídica.

“La Unión Interparlamentaria insta a los Estados interesados a que cumplan estrictamente y garanticen el cumplimiento de sus obligaciones de conformidad con el derecho internacional humanitario y los tratados internacionales en materia de derechos humanos y refugiados”.

102ª Conferencia de la Unión Interparlamentaria, octubre de 1999

Aunque reconoce la necesidad de tomar medidas para hacer frente al problema de las solicitudes injustificadas o abusivas de la condición de refugiado, el Comité Ejecutivo del ACNUR ha pedido encarecidamente a los Estados que velen por que las leyes nacionales y las prácticas administrativas, incluidas las medidas de control de migración, se avengan con los principios y las normas del derecho de los refugiados y del derecho de los derechos humanos. ■

En síntesis:

Todo lo que usted debe saber y hacer para adherirse a los instrumentos internacionales sobre los refugiados y aprobar leyes de aplicación

Ser parte en los instrumentos internacionales pertinentes

- ❑ En primer lugar, debe verificar si su Estado es parte en los principales tratados internacionales, a saber, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 (véase pp. 11-12, o averigüe con fuentes locales o en la oficina más cercana del ACNUR, véase al respecto Anexo 3).
- ❑ Si su Estado aún no se ha adherido a estos instrumentos, puede tomar disposiciones, sea presentando una pregunta verbal o escrita dirigida al gobierno, sea sometiendo un proyecto de ley.
- ❑ Además de conocer y utilizar los mecanismos políticos y parlamentarios que tiene a su disposición, se recomienda que se familiarice con el proceso jurídico que se debe emprender para que el Estado pase a ser parte. En el Anexo 1 se presentan algunos modelos de instrumentos y declaraciones. →

Si el Estado no ha ratificado la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967

- ❑ Si una solicitud de ratificación o de adhesión se ha presentado al Parlamento dentro de un plazo razonable, tras haber recibido la información necesaria, vote a favor de la solicitud.
- ❑ Si el gobierno no presenta el asunto ante el Parlamento dentro de un plazo razonable, utilice el procedimiento parlamentario para pedirle que exponga sus razones y alentarle a que inicie sin demora el proceso de ratificación o de adhesión.
- ❑ Si el gobierno ha firmado la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, pero ha retrasado el proceso de ratificación:
 - utilice el procedimiento parlamentario para pedir al gobierno una explicación del retraso y alentarle a que acelere el proceso;
 - haga valer su derecho de iniciativa legislativa para presentar un proyecto de ley sobre el asunto.

Si el gobierno se opone a la ratificación o la adhesión

- ❑ Trate de averiguar las razones exactas.
- ❑ Si es necesario, haga lo posible por disipar las dudas y malentendidos, y utilice su red política para acelerar el proceso.
- ❑ Abogue ante sus electores por la causa de la ratificación o adhesión.

Adhesión a la Convención de 1951

- ❑ Un Estado puede adherirse en cualquier momento a la Convención de 1951, depositando un instrumento de adhesión ante el Secretario General de las Naciones Unidas.
- ❑ Debe firmar el instrumento de adhesión el ministro de Relaciones Exteriores o el jefe de Estado o de gobierno. Luego se transmite generalmente por medio del representante del país signatario acreditado ante la sede de las Naciones Unidas en Nueva York.
- ❑ En el Anexo 1 se incluye un modelo de instrumento de adhesión a la Convención de 1951.

Declaración prevista en la Convención

- ❑ Al adherirse a la Convención de 1951 los Estados están obligados a hacer una declaración en la que precisen si optan por la variante a) o la variante b) del artículo 1B(1).



- ❑ El Artículo 1B(1) estipula: *“A los fines de la presente Convención, las palabras “acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951”, que figuran en el artículo 1 de la sección A podrán entenderse como: a)*

“Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa”, o como b) “Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar”; y cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención”.

- ❑ Casi todos los países que se han adherido a la Convención de 1951 han aceptado la variante b), que tiene un alcance más amplio, y cabe suponer que la aceptarán también los futuros Estados signatarios.
- ❑ La mayoría de los Estados que inicialmente habían introducido una limitación geográfica –variante a)– la han retirado. En septiembre de 2001, sólo cinco países mantenían la limitación geográfica.

Adhesión al Protocolo de 1967 y adhesión simultánea

- ❑ Para adherirse al Protocolo de 1967, los Estados siguen un procedimiento idéntico al descrito para la Convención.
- ❑ La adhesión al Protocolo de 1967 refleja la voluntad de aplicar sus disposiciones sin ninguna limitación geográfica.
- ❑ En el Anexo 1 se incluye un modelo de instrumento de adhesión al Protocolo.

Aplicación territorial

- ❑ La mayoría de los Estados se adhiere simultáneamente a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967.
- ❑ En caso de adhesión simultánea, se requiere igualmente una declaración formal en el sentido de la sección B(1) del artículo 1 de la Convención: véase cita más arriba.

Sucesión

- ❑ En el caso de Estados creados por la división o desintegración de otros Estados, los tratados en los que el Estado precedente era parte, no obligan automáticamente a los nuevos Estados.
- ❑ Estos nuevos Estados tienen la posibilidad de sea a) declarar que continuarán a estar vinculados por las obligaciones del Estado



predecesor, b) adherirse como nuevos Estados (de novo), sea c) indicar su intención de no estar vinculados por los tratados firmados por el Estado predecesor. En el Anexo 1 se incluyen modelos de instrumentos de sucesión, correspondientes a la primera opción, a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967.

Reservas, objeciones o declaraciones interpretativas

- ❑ Asegúrese de que la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 no estén acompañados de reservas destinadas a limitar su alcance, o de objeciones o declaraciones interpretativas.
- ❑ Si el gobierno ha presentado al Parlamento una solicitud de ratificación acompañada de reservas que limiten el alcance del tratado, de objeciones o declaraciones interpretativas, usted puede:
 - si ha comprobado que esas limitaciones son infundadas, hacer primar el interés general sobre los intereses sectarios o circunstanciales;
 - si es necesario, movilizar la opinión pública para incitar al gobierno a que revise su decisión.
- ❑ Si las reservas que limitan el alcance del tratado, las objeciones o las declaraciones interpretativas ya no son válidas, usted puede:
 - utilizar el procedimiento parlamentario para interrogar al gobierno sobre sus intenciones;
 - interceder para que se levanten las restricciones.
- ❑ Asimismo, puede hacer valer su derecho de iniciativa para proponer que se levanten las restricciones.

Reservas y limitaciones específicas autorizadas de conformidad con la Convención

- ❑ Para tener en cuenta la situación especial imperante en el momento de la adhesión o sucesión, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 permiten que los Estados contratantes determinen límites, o formulen reservas con respecto a algunas de sus disposiciones. Sin embargo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 42, ninguna reserva podrá formularse con respecto a varias de las disposiciones fundamentales de la Convención, a saber: 1, 3, 4, 16 (1), 33 y 36 a 46 inclusive.

Artículo 1: definición del término “refugiado”.

Artículo 3: prohibición de la discriminación

Artículo 4: libertad de religión

Artículo 16(1): Acceso a los tribunales

Artículo 33: prohibición de expulsión y de devolución

Artículos 36 a 46 inclusive: cláusulas finales



- ❑ En el momento de la adhesión al Protocolo de 1967, el Estado puede formular reservas con respecto a cualquier artículo de la Convención de 1951, con las excepciones arriba mencionadas.
- ❑ Además, se pueden hacer reservas con respecto al artículo IV del Protocolo, que corresponde al artículo 38 de la Convención (solución de controversias).
- ❑ No se puede formular ninguna reserva con respecto al artículo II del Protocolo relativo a la cooperación con el ACNUR.
- ❑ Con el tiempo y dado la evolución de las circunstancias, algunos Estados decidieron retirar las reservas que habían emitido en el momento de la adhesión.

Promulgar leyes de aplicación

- ❑ Una vez que la Convención y el Protocolo han sido ratificados y entrado en vigor, hay que verificar que el Parlamento apruebe leyes nacionales que sean compatibles con las disposiciones de los tratados internacionales.
- ❑ Si es necesario, aproveche el procedimiento parlamentario para cerciorarse de que el gobierno transmita al Parlamento, dentro de plazos razonables, el proyecto de ley o las modificaciones de las leyes existentes.
- ❑ En particular, asegúrese de que la ley de inmigración, la ley de nacionalidad y el código penal se atengan a las normas del derecho internacional de los refugiados.

Si es necesario, recurrir a expertos externos y a los servicios de asesoramiento del ACNUR

- ❑ Si es necesario, solicite a expertos nacionales e internacionales en el ámbito del derecho de los refugiados que expresen su opinión.
- ❑ Las leyes de aplicación de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 varían según la tradición jurídica del país, la situación nacional y el alcance de la protección ya conferida a los solicitantes de asilo y los refugiados en otros ámbitos de la legislación nacional. Si se le solicita, el ACNUR presta asistencia en la materia de manera individual a cada país. Puede comunicar información, brindar asesoramiento e impartir directivas a los parlamentarios y a sus colaboradores.
- ❑ La oficina del ACNUR en el país interesado, o competente para ese país, conoce la situación local y regional, así como las normas internacionales. Puede ser el principal interlocutor de los parlamentarios, con el apoyo del Departamento de Protección Internacional del ACNUR (en el Anexo 3 figura una lista de las oficinas del ACNUR). ■

Elementos fundamentales de la legislación nacional relativa a los refugiados

Antes de emprender el proceso de elaboración de las leyes nacionales sobre la protección de los refugiados, los parlamentarios pueden examinar los siguientes elementos fundados en las normas y los tratados internacionales citados.

Prohibición de la discriminación

Art. 3 de la Convención de 1951; Art. IV de la Convención de la OUA; Art. 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

- ❑ Las disposiciones preliminares deberían garantizar que la legislación se aplicará sin discriminación alguna de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social, opiniones políticas o país de origen, a todas las personas reconocidas como refugiadas.
- ❑ La definición de solicitante de asilo deberá incluir a toda persona que exprese el deseo de asilarse, independientemente del hecho que se haya presentado o no una solicitud formal.

Criterios de definición del término “refugiado”

Art. 1A y B de la Convención de 1951; párrafo 6A y B del Estatuto del ACNUR; Art. 1(1), (2) y (3) de la Convención de la OUA

- ❑ En el caso de los Estados partes en la Convención de 1951/Protocolo de 1967, los criterios deben concordar como mínimo con los de la definición del tratado. Los Estados partes en la Convención de la OUA deberían aplicar la definición que se da en este instrumento.
- ❑ El ACNUR alienta a todos los Estados a que consideren la posibilidad de adoptar la definición más amplia prevista en la Convención de la OUA y la Declaración de Cartagena.
- ❑ La comunidad internacional todavía no ha alcanzado un consenso que vincule a todos los Estados en su respuesta a las personas que reúnen los criterios de la definición más amplia de refugiado. Por ello, las responsabilidades atribuidas al ACNUR por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el transcurso de los años, no corren parejas con las responsabilidades que asumen los Estados. Esto significa que la protección de esas personas se funda más en el poder discrecional del Estado que en el derecho internacional.



- ❑ Mientras no se alcance un consenso internacional y a fin de favorecer su consecución, los parlamentarios pueden prever la incorporación en la legislación nacional de una protección en favor de las personas que huyen de un conflicto armado, apoyándose en los ejemplos de la Convención de la OUA y la Declaración de Cartagena.
- ❑ Las cláusulas que excluyen ciertas categorías de refugiados de la protección internacional también forman parte de los criterios enunciados en la definición de refugiado. Las cláusulas de exclusión son el art. 1 D, E y F de la Convención de 1951 y el art. 1(5) de la Convención de la OUA. La lista de las cláusulas de exclusión mencionadas en la Convención de 1951 es exhaustiva y, por lo tanto, la legislación nacional no debería ni modificarlas ni desarrollarlas.
- ❑ Las cláusulas que definen las situaciones en las que se pone fin a la condición de refugiado forman parte asimismo de los criterios. Las cláusulas de cesación son el art. 1C de la Convención de 1951 y el art. 1(4) de la Convención de la OUA. La lista de las cláusulas de cesación es exhaustiva por lo que la legislación nacional no debería ni modificarlas ni desarrollarlas.

Procedimientos para determinar la condición de refugiado

- ❑ Aunque la determinación de la condición de refugiado es el fundamento de la protección, no se especifica ningún procedimiento en la Convención de 1951.
- ❑ Numerosos países y el ACNUR han adquirido una vasta experiencia por lo que respecta a la aplicación de la definición de refugiado. No obstante, se trata de un ámbito en el cual las estructuras jurídicas, los recursos y las necesidades nacionales desempeñan un papel preponderante.
- ❑ A nivel internacional, el Comité Ejecutivo del ACNUR ha recomendado algunas normas mínimas para determinar la condición de refugiado (véase Capítulo 3).

Expulsión y no devolución de refugiados

Arts. 32 y 33 de la Convención de 1951; Art. II(3) de la Convención de la OUA; Conclusión N° 6 (XXVIII) del Comité Ejecutivo del ACNUR; Conclusión N° 7 (XXVIII) del Comité Ejecutivo del ACNUR.

- ❑ La legislación nacional debería proteger expresamente a los refugiados y los solicitantes de asilo contra la devolución, sea cual fuere su forma, a las fronteras de territorios donde su libertad o su vida estén amenazadas a causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social, u opiniones políticas.



- ❑ El principio de no devolución se consigna en el artículo 33 de la Convención de 1951. Este artículo contiene una excepción importante, esto es, que un refugiado no puede invocar los beneficios de la no devolución si existen razones fundadas para considerarlo como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad.
- ❑ Los Estados partes en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos o en diversos instrumentos regionales sobre derechos humanos tienen obligaciones diferentes y adicionales en relación con el principio de no devolución. Los parlamentarios de esos países pueden considerar la consignación de esas protecciones en una sola ley.
- ❑ La legislación debería prever además que un refugiado que se encuentra legalmente en el país puede ser expulsado sólo por razones de seguridad nacional o de orden público, y tiene derecho a determinadas garantías procesales antes de la expulsión.

Entrada ilegal y detención

Art. 31 de la Convención de 1951; Conclusión N° 44 (XXXVII) del Comité Ejecutivo del ACNUR; Directrices del ACNUR sobre la detención de los solicitantes de asilo.

- ❑ Los refugiados y solicitantes de asilo que entran o residen en un país de forma ilegal, no deberían ser objeto de sanciones si se presentan sin demora ante las autoridades competentes y argumentan causa justificada (véase Capítulo 5).

Documentos de identidad y de viaje

Arts. 27 y 28 de la Convención de 1951, con Anexos; Art. VI de la Convención de la OUA; Conclusión N° 35 (XXXV) del Comité Ejecutivo del ACNUR; Conclusión N° 49 (XXXVIII) del Comité Ejecutivo del ACNUR

- ❑ Habrá que prever en la legislación la emisión de documentos de identidad para los refugiados reconocidos y documentos de viaje para los refugiados que residan legalmente en el país.
- ❑ El hecho de que se hayan expedido documentos de viaje no significa que se otorgue la nacionalidad a un refugiado. Sin embargo, esos documentos son particularmente importantes para los refugiados ya que les permiten viajar a otros países por razones de estudio, empleo, salud o reasentamiento.
- ❑ Es posible solicitar asesoramiento a la oficina del ACNUR.



Centros de acogida y asistencia

- ❑ A condición de que se disponga de los recursos necesarios en el país, se podrá prestar asistencia a los solicitantes de asilo que la requieran, mientras se tramita su solicitud de asilo.
- ❑ Una ONG competente puede brindar ayuda en diversos ámbitos:
 - necesidades básicas y protección social, si procede;
 - asesoramiento sobre la forma de presentar y depositar una solicitud de la condición de refugiado y sobre cuestiones administrativas;
 - orientación social;
 - asistencia jurídica.

Otros derechos y obligaciones de los refugiados

(Capítulos II, III, IV y V de la Convención de 1951)

- ❑ Sería menester garantizar los siguientes derechos de conformidad con las normas aplicables a los nacionales del país:
 - práctica de la religión e instrucción religiosa: no se admiten reservas;
 - enseñanza básica pública;
 - asistencia pública, seguro social y legislación laboral;
 - derecho de incoar una acción judicial: no se admite ninguna reserva
 - asistencia jurídica;
 - derechos de propiedad intelectual e industrial
- ❑ La Convención de 1951 abarca además toda una serie de cuestiones que influyen considerablemente en la vida diaria de los refugiados, por ejemplo:
 - la adquisición de bienes muebles e inmuebles (art. 13)
 - el empleo remunerado (arts. 17, 18 y 19)
 - vivienda (art. 21)
 - asistencia pública (art. 23)
 - legislación del trabajo y seguros sociales (art. 24)
- ❑ Cada refugiado tiene deberes respecto del país donde se encuentra, y debe respetar las leyes y los reglamentos vigentes, así como las medidas adoptadas para mantener el orden público (art. 2).

Papel del ACNUR

Art. 35 de la Convención de 1951, Art. VIII de la Convención de la OUA

- ❑ Habría que incluir en la legislación disposiciones específicas, por las cuales el Estado se compromete a cooperar con el ACNUR y a facilitar su papel de supervisión, particularmente proporcionando información y datos estadísticos sobre la situación de los refugiados en el país, la aplicación de los tratados internacionales pertinentes, así como las leyes, reglamentos y decretos referentes a los refugiados.



Confidencialidad

- ❑ Se debe preservar la confidencialidad de la información personal sobre los solicitantes de asilo y los refugiados.
- ❑ La divulgación de información personal a terceros deberá hacerse siempre con el consentimiento del solicitante de asilo o del refugiado.

Derechos humanos

- ❑ Es importante velar por que ninguna disposición contenida en la legislación permita a una autoridad, sea cual fuere, tomar contra un solicitante de asilo o refugiado una medida que viole cualesquiera de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales conforme a lo dispuesto en el derecho internacional de los derechos humanos. ■

Capítulo 7

Financiación

La obligación internacional de no devolver a los refugiados al peligro es absoluta y se aplica a todos los países independientemente de su nivel de desarrollo económico. Satisfacer las necesidades vitales de los refugiados, establecer procedimientos de asilo equitativos y eficaces, ayudar a los refugiados a volver a su país de origen o a integrarse en las comunidades de acogida, todo tiene un costo financiero que asumen los países de acogida y la comunidad internacional en un espíritu de solidaridad internacional. No obstante, las necesidades son superiores a los recursos. Dado que los parlamentarios desempeñan una función fundamental en la asignación de rubros presupuestarios, la eficacia de las políticas de su gobierno con respecto a los refugiado y del sistema de protección internacional de los refugiados, depende de las decisiones que tomen al respecto.

Presupuestar la protección de los refugiados a nivel nacional

No es fácil calcular gran parte de lo que se gasta para proteger y asistir a los refugiados. Los gobiernos de acogida contribuyen de manera muy concreta a su protección, por ejemplo, asignando terrenos para la instalación de los campamentos y asentamientos de refugiados y suministrando la infraestructura local necesaria para atender a la población refugiada. Aunque es difícil cuantificar este tipo de aporte, los gobiernos de acogida también son gobiernos donantes y deben ser reconocidos como tales. Otros gobiernos ofrecen ayuda en efectivo o en especie a los países que reciben refugiados. En algunos casos, también proponen cuotas

“El Consejo Interparlamentario... insta a todos los parlamentos a que consideren explícitamente la necesidad de proporcionar recursos financieros adecuados a las instituciones nacionales implicadas en el ámbito de los refugiados y al ACNUR cuando examinan y adoptan el presupuesto nacional”.

Consejo de la Unión Interparlamentaria, abril de 2001

de reasentamiento. Todo esto es indispensable para la solidaridad internacional y la repartición de las responsabilidades en materia de protección de los refugiados.

Los parlamentarios deberían instar al respectivo gobierno a planificar y financiar, dentro de los límites de sus recursos disponibles, las instituciones,

los procedimientos y los programas para satisfacer las necesidades de los solicitantes de asilo y los refugiados. El ACNUR asesora a los gobiernos interesados en potenciar su capacidad de asistencia a los refugiados, y apoya directamente esas actividades, o ayuda al gobierno a encontrar nuevas fuentes de financiación. Las prioridades varían de un lugar a otro, pero la mayoría de los países necesita disponer de un sistema para dar acogida a los solicitantes de asilo y satisfacer sus necesidades básicas. Los gobiernos también deben establecer una entidad encargada de todas las cuestiones relacionadas con los refugiados, por ejemplo un organismo que se ocupe de determinar la condición de refugiado. Gracias a la experiencia adquirida en sus 50 años de actividad en todo el mundo, el ACNUR puede asesorar sobre las estructuras eficaces en función de los costos y los procedimientos adaptados a las condiciones locales.

Contribuciones al ACNUR

La ayuda internacional a los refugiados se canaliza a través del ACNUR, de ONG, y en forma bilateral. El ACNUR es uno de los pocos organismos de las Naciones Unidas que depende casi exclusivamente de contribuciones voluntarias para financiar sus operaciones. Menos del 2% de su presupuesto anual proviene de las Naciones Unidas; el resto es financiado gracias a los Estados, los particulares y el sector privado.

➤ Presupuesto del ACNUR

A medida que el número de personas de la incumbencia del ACNUR aumentó hasta alcanzar 27 millones en 1995, su presupuesto se incrementó en consecuencia, pasando de 544 millones de dólares americanos en 1990 a más de mil millones de dólares durante la mayor parte de los años noventa. El presupuesto revisado del ACNUR para 2001 se cifra en 852,9 millones de dólares americanos.

El presupuesto-programa anual del ACNUR ofrece a los gobiernos y otras entidades un panorama completo y transparente de todas las actividades de protección y asistencia del ACNUR, dándole al mismo tiempo la flexibilidad necesaria en la gestión financiera para hacer frente a las necesidades imprevistas durante el año.

➤ Contribuciones voluntarias

Aunque el ACNUR recibe contribuciones de numerosos gobiernos, organizaciones intergubernamentales, ONG y particulares, la mayor parte de sus fondos proviene de 15 donantes: 14 gobiernos y la Comisión Europea. De 1995 a 2000, estos 15 donantes aportaron más del 95% de los fondos totales del ACNUR. Para reducir la vulnerabilidad inherente a este modo de financiación, el ACNUR busca constantemente nuevas alternativas para agrandar este círculo de donantes. Concentrándose en los países con economías emergentes, el ACNUR espera

desarrollar así una base de donantes más amplia y geográficamente más representativa.

El ACNUR también recibe apoyo financiero del sector privado: el público en general, empresas, fundaciones y ONG. Gracias a los esfuerzos realizados para recaudar fondos en varios países en 1999, y especialmente en respuesta a los llamamientos de emergencia para las operaciones en Kosovo y Timor Oriental, el ACNUR recibió más de 15 millones de dólares americanos del sector privado el año 2000. Los fondos se obtuvieron principalmente en Europa (Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido), así como en Estados Unidos de América y Japón.

Las ONG contribuyen al presupuesto anual del ACNUR haciendo llamamientos en favor de diferentes operaciones. Algunas ONG se dedican especialmente a recaudar fondos para el ACNUR, como España con ACNUR, USA for ACNUR, UK for ACNUR (Refaid) y Action Refugees. En los últimos años, los aportes del sector privado y de las ONG han aumentado gracias a un esfuerzo concertado para concienciar a la opinión pública a través de la radio, la televisión, la prensa y otros medios de comunicación.

➤ Necesidad de una financiación flexible y previsible

Principales donantes del ACNUR

(en 2000, en millones de dólares EE.UU.)

Estados Unidos de América	245.2
Japón	99.9
Países Bajos	48.0
Suecia	42.0
Comisión Europea	41.0
Noruega	41.0
Dinamarca	37.0
Reino Unido	31.0
Canadá	17.0
Alemania	15.0
Suiza	15.0
Australia	11.0
Finlandia	11.0
Italia	11.0
Total	665.1

Las cifras han sido redondeadas ■

No hay una garantía de que el ACNUR reciba todos los fondos necesarios para financiar sus actividades planificadas. En el año fiscal de 2000, por ejemplo, el ACNUR experimentó un déficit presupuestario de 89 millones de dólares EE.UU.

Cuando el dinero escasea, se deben recortar o suprimir importantes programas, tales como la educación para niños y los proyectos centrados en la autosuficiencia. Para agravar este contexto de incertidumbre, el nivel de interés de los medios de comunicación -y,

por consiguiente, el apoyo internacional- varía de una situación a otra. El ACNUR ha comprobado que es más difícil recaudar fondos para las comunidades de refugiados que duran desde hace tiempo y son a menudo olvidadas por los medios de comunicación, que para las situaciones de emergencia de refugiados que captan inmediatamente la atención de todos los medios de comunicación.

Si bien el nivel de la financiación es un aspecto importante, también lo es su calidad. La financiación debe caracterizarse por su previsibilidad, su flexibilidad y su puntualidad. Muy a menudo, el ACNUR debe emprender operaciones sin saber cuándo recibirá los fondos, de cuánto dispondrá o si los fondos serán objeto de alguna restricción. Cuando los donantes establecen condiciones específicas para el uso de sus donativos (fondos con asignación especial), coartan la independencia del ACNUR, debilitando así su papel de coordinación.

Gracias a un apoyo financiero anticipado y previsible, el ACNUR puede planificar sus operaciones; una financiación flexible le permite utilizar sus recursos financieros eficazmente. El ACNUR alienta a los donantes a *no* asignar sus fondos con una finalidad específica. Si lo hacen es preferible que la asignación sea amplia. Así el Alto Comisionado puede reorientar los fondos cuando surgen nuevas necesidades o cuando se resuelven las crisis de refugiados, lo cual permite dar rápidamente la respuesta que esperan los gobiernos, el público y los refugiados.

➤ **Contribuciones en especie**

Las contribuciones en especie, en forma de bienes o servicios (tiendas de campaña, medicamentos, herramientas, camiones, transporte aéreo, logística y personal especializado) complementan los recursos del ACNUR, especialmente en situaciones de emergencia complejas o de gran magnitud. Estas contribuciones deben ajustarse a la operación específica a la que se destinaron.

Sufragar los gastos de una situación de emergencia

En caso de situación de emergencia, la financiación inicial para la realización de los proyectos y las operaciones, así como el apoyo administrativo proviene en general de la Reserva Operacional del ACNUR. Sin embargo, como la organización se financia casi totalmente con contribuciones voluntarias, el ACNUR cuenta con la comunidad de donantes para responder rápidamente a las crisis de refugiados.

El ACNUR, en colaboración con el país de asilo, establece una estrategia de relaciones con los donantes desde los primeros días de la situación de emergencia, y la mantiene durante toda la operación. Las necesidades, los progresos y las limitaciones de la emergencia se dan a conocer a los donantes, principalmente mediante llamamientos de emergencia, que publica la sede del ACNUR tras consulta con sus oficinas locales y el país de asilo. Se mantienen informados periódicamente los donantes acerca de la evolución de la situación.

“La Conferencia recomienda a los organismos financieros internacionales que otorguen condiciones favorables a los países que acogen a numerosos refugiados”.

99ª Conferencia de la Unión Interparlamentaria, abril de 1998

□ ¿Qué pueden hacer los parlamentarios?

Los parlamentarios pueden apoyar la asignación de rubros presupuestarios nacionales con el fin de establecer procedimientos de asilo eficaces y equitativos, atender a las necesidades básicas de los refugiados, particularmente en el ámbito de la salud y la educación, y respaldar las actividades orientadas a encontrar soluciones mediante la repatriación voluntaria o la integración local.

Los programas del ACNUR dependen de las contribuciones voluntarias. Los parlamentarios de países que todavía no contribuyen al ACNUR pueden alentar a su gobierno a que lo haga.

Si un país ya es donante, los parlamentarios pueden considerar la posibilidad de aumentar el monto de la contribución para garantizar que el ACNUR pueda seguir protegiendo a los refugiados tanto en las situaciones en curso como en caso de una nueva crisis de refugiados. ■

«La Conferencia exhorta a los países donantes a que promuevan la reconstrucción en las zonas afectadas por los conflictos y la integración de los refugiados que regresan, brindando una asistencia generosa para salvaguardar la seguridad física, social, jurídica y material de los ex refugiados y personas desplazadas».

99ª Conferencia de la Unión Interparlamentaria, abril de 1998

Anexo 1

**Modelos de instrumentos
de adhesión y de sucesión**

➤ **Modelo de instrumento de adhesión a la Convención de 1951 Sobre el Estatuto de los Refugiados**

CONSIDERANDO que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de julio de 1951 y está abierta a la adhesión, de conformidad con lo estipulado en su artículo 39,

CONSIDERANDO ADEMÁS que, en virtud del párrafo 3 del artículo 39, la adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en la Secretaría General de las Naciones Unidas,

EL QUE SUSCRIBE [jefe de Estado, jefe de Gobierno o ministro de Relaciones Exteriores], declara por la presente que el Estado [nombre del Estado] se adhiere a la citada Convención y se considera obligado por la variante (b) de su artículo 1B, relativa a los “acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 en Europa o en otro lugar”,

EN FE DE LO CUAL, firma el presente instrumento de adhesión,
en [lugar] , el [fecha],

[Firma y sello del
depositario si procede]

[Firma del jefe de Estado o jefe
de Gobierno o ministro de Relaciones
Exteriores]

➤ **Modelo de instrumento de adhesión al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados**

CONSIDERANDO que el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 1966, y está abierto a la adhesión en aplicación de su artículo V,

CONSIDERANDO ADEMÁS que, en virtud de lo dispuesto en el artículo V, la adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas,

EL QUE SUSCRIBE [jefe de Estado o jefe de Gobierno o ministro de Relaciones Exteriores] declara por la presente que el Estado [nombre del Estado] se adhiere al citado Protocolo,

EN FE DE LO CUAL, firma el presente instrumento de adhesión, en [lugar], el [fecha],

[Firma y sello del depositario si procede]

[Firma del jefe de Estado o jefe de Gobierno o ministro de Relaciones Exteriores]

➤ **Modelo de instrumento de sucesión a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados**

CONSIDERANDO que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951, había sido ratificada por [nombre del antiguo Estado parte],

CONSIDERANDO ADEMÁS que el Gobierno de [Estado sucesor] ha examinado la citada Convención,

EL GOBIERNO de [Estado sucesor] declara considerar que la citada Convención sigue siendo obligatoria para [Estado sucesor], a la que sucede por el presente instrumento,

EN FE DE LO CUAL, el que suscribe [jefe de Estado, jefe de Gobierno o ministro de Relaciones Exteriores] notifica la sucesión de [Estado sucesor] a la citada Convención y declara que [Estado sucesor] se considera estar obligado por la variante (b) de su artículo 1B, relativa a los “acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 en Europa u otro lugar”,

EN FE DE LO CUAL, firma el presente instrumento en [lugar], el [fecha],

[Firma y sello del depositario si procede]

[Firma del jefe de Estado o jefe de Gobierno o ministro de Relaciones Exteriores]

➤ **Modelo de instrumento de sucesión al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados**

CONSIDERANDO que el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967, había sido ratificado por [antiguo Estado parte],

CONSIDERANDO ADEMÁS que el Gobierno de [Estado sucesor] ha examinado el citado Protocolo,

EL GOBIERNO de [Estado sucesor] declara considerar que el citado Protocolo sigue siendo obligatorio para [Estado sucesor], al que sucede por el presente instrumento,

EN FE DE LO CUAL, el que suscribe [jefe de Estado, jefe de Gobierno o ministro de Relaciones Exteriores] notifica la sucesión de [Estado sucesor] al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobado en Nueva York, el 31 de enero de 1967,

EN FE DE LO CUAL, firma el presente instrumento en [lugar], el [fecha],

[Firma y sello del depositario si procede]

[Firma del jefe de Estado o jefe de Gobierno o ministro de Relaciones Exteriores]

Anexo 2

**Glosario de términos claves relativos a la
protección internacional de los refugiados**

Alternativa de huida interna (o principio de traslado)

Comprobación de hecho según la cual un solicitante de asilo habría podido escapar a la persecución en su país de origen instalándose en otra parte del país. Al ACNUR no le gusta mucho emplear este término pues suele utilizarse para restringir el acceso a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado o para denegar el otorgamiento del estatuto. En opinión del ACNUR, la posibilidad del traslado interno es pertinente en relación con la determinación de la condición de refugiado sólo en un número limitado de casos. Aun cuando es pertinente, su aplicación dependerá de un examen completo de todos los aspectos de la solicitud de esa condición.

Amnistía

Garantía jurídica que exime a una persona o un grupo de personas de la responsabilidad por crímenes o delitos penales o políticos. La amnistía puede contribuir a favorecer la repatriación voluntaria de los refugiados cuando se respeta y se aplica debidamente.

Apátrida

Persona que ningún Estado considera como nacional suyo de conformidad con su legislación.

Apatridia

Situación para una persona en la que ningún Estado la considera como nacional suyo de conformidad con su legislación.

Asilo

Otorgamiento por un Estado de protección en su territorio a nacionales de otro Estado que huyen por temor de persecución o peligro grave. Una persona a la que se otorga el asilo se convierte en refugiado. La noción de asilo engloba una serie de elementos, entre los cuales figuran la no devolución, el permiso para permanecer en el territorio del país de acogida y normas relativas al trato humano.

Asistencia

Ayuda que se presta para atender a las necesidades físicas y materiales de las personas del interés del ACNUR. Puede abarcar víveres, suministros médicos, ropa, albergues, semillas, herramientas, así como aportes en términos de infraestructura como escuelas y caminos. Se entiende por "asistencia humanitaria", aquella que brindan las organizaciones humanitarias con fines humanitarios (es decir con fines apolíticos, no comerciales y civiles). En la práctica del ACNUR, la asistencia apoya y complementa las actividades destinadas a alcanzar los objetivos de protección.

Búsqueda

En el contexto de los refugiados, actividad que se emprende para encontrar a miembros de la familia o parientes de las personas del interés del ACNUR. Las actividades de búsqueda se pueden realizar a los fines de una reunificación familiar en el contexto de soluciones duraderas o simplemente para facilitar los contactos entre los miembros de la familia. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) administra la Agencia Central de Búsquedas (ACB), que dispone de competencias especializadas en ese ámbito.

Casos humanitarios	Personas oficialmente autorizadas, en virtud de la legislación nacional, a residir en un país por razones humanitarias. Pueden incluir personas que no reúnen las condiciones para obtener la condición de refugiado.
Centro de acogida	Emplazamiento con las instalaciones necesarias para acoger a los refugiados y registrar sus datos en el momento de su llegada al país de acogida, y proveer a sus necesidades inmediatas.
Centros para refugiados	Locales donde los refugiados residen o pueden reunirse para recibir información, orientación, asistencia material u otros servicios.
Cláusulas de cesación	Disposiciones jurídicas que indican en que momento cesa la condición de refugiado. Dichas cláusulas se consignan en el art. 1C de la Convención de 1951 y en el art. 1.4 de la Convención de la OUA de 1969.
Cláusulas de exclusión	Disposiciones legales por las que se niega a conceder las ventajas de la protección internacional a las personas que de otro modo cumplirían con los criterios de la obtención de la condición de refugiado. En la Convención de 1951, estas cláusulas figuran en los artículos 1D, 1E y 1F, y se aplican a las categorías de personas siguientes: las personas que reciben protección y asistencia de un organismo de las Naciones Unidas distinto del ACNUR; las personas que tienen derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad del país donde hayan fijado residencia y, por último, las personas respecto de las cuales existan motivos fundados para considerar que han cometido un crimen contra la paz, un crimen de guerra o un crimen contra la humanidad, un grave delito común o actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.
Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado	Comité encargado de asesorar al Alto Comisionado en el desempeño de sus funciones. El Comité Ejecutivo está integrado por los representantes de 57 Estados que prestan un interés certero por las cuestiones relacionadas con los refugiados y de XX Estados observadores. Las ONG tienen un estatuto consultivo ante el Comité Ejecutivo.
Conclusiones del Comité Ejecutivo sobre la protección internacional	Textos oficiales que contienen los resultados de las deliberaciones anuales del Comité Ejecutivo sobre las cuestiones relativas a la protección de los refugiados. Las conclusiones del Comité Ejecutivo contribuyen a elaborar los principios y las normas sobre la protección de los refugiados y de otras personas del interés del ACNUR.

Convención que rige los aspectos inherentes a los problemas de los refugiados en África, aprobada por la Organización de la Unidad Africana (OUA)

Complemento regional de la Convención de 1951, que contiene una definición más amplia de la noción de refugiado. Aprobada en 1969, la Convención de la OUA estipula que el término “refugiado” se aplica a toda persona obligada de abandonar su país “debido a agresiones externas, ocupación, dominación extranjera u otros eventos que alteren gravemente el orden público en una parte o en la totalidad del territorio del país de su origen o nacionalidad”. Convención sobre el Estatuto de los Apátridas

Convención que define la apatridia y establece un marco que permite a una persona apátrida que reside legalmente en un Estado obtener un estatuto jurídico. La Convención aprobada en septiembre de 1954, entró en vigor en junio de 1960.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados

Convención que establece el marco más ampliamente aplicable para la protección de los refugiados. Aprobada en 1951, entró en vigor en 1954. En virtud de lo dispuesto en el artículo 1 de la Convención, se limita su alcance a los “acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951”. Esta restricción se suprimió con el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Hasta la fecha, 137 Estados son partes de la Convención de 1951 o del Protocolo.

Convención sobre los Derechos del Niño

Aprobada en 1989, esta Convención define un conjunto completo de normas para la protección de los derechos del niño. El artículo 2 dispone que la Convención se aplica a todos los niños sin discriminación alguna. Las normas contenidas en la Convención cubren, pues, a los niños refugiados.

Convención para reducir los casos de apatridia

Convención que prevé la concesión de la nacionalidad a personas que de otro modo serían apátridas y que tienen un vínculo apropiado con el Estado por su nacimiento en el territorio o por filiación de un nacional. La Convención estipula también que las personas que pasan a ser apátridas si pierden su nacionalidad pueden recobrarla. Aprobada en agosto de 1961, la Convención para reducir los casos de apatridia entró en vigor en diciembre de 1975; en su artículo 11, atribuye funciones particulares al ACNUR.

Criterios de selección con fines de reasentamiento

Criterios que utiliza el ACNUR y los países de reasentamiento para elegir a los candidatos para el reasentamiento. El reasentamiento bajo los auspicios del ACNUR se limita estrictamente a los refugiados de la incumbencia del ACNUR que necesitan protección internacional de manera continua y que responden a los criterios del Manual de Reasentamiento del ACNUR . Los países de reasentamiento utilizan una amplia gama de criterios de selección.

Deberes de los refugiados

Obligaciones que los refugiados deben asumir en el país de acogida. De conformidad con el artículo 2 de la Convención de 1951, los refugiados deben atenerse a las leyes y reglamentos del país donde se encuentran. En particular, deben abstenerse de todo acto que pueda poner en peligro la seguridad y el orden público de las comunidades o de los países de acogida.

Declaración de Cartagena sobre los refugiados

Declaración aprobada por un coloquio de expertos de las Américas en noviembre de 1984. La Declaración amplía la definición de los 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 violencia masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público". Aunque la Declaración de Cartagena no es un tratado, sus disposiciones se respetan en toda América Central y se han incorporado en algunas legislaciones nacionales.

Derecho de los derechos humanos

Conjunto de normas de derecho internacional consuetudinario, instrumentos relativos a los derechos humanos y leyes nacionales que reconoce y protege los derechos humanos. El derecho de los refugiados y el derecho de los derechos humanos se complementan mutuamente.

Derecho de los refugiados

Cuerpo de derecho internacional consuetudinario y de instrumentos internacionales, regionales y nacionales que definen las normas de protección de los refugiados. La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados es la piedra angular del derecho de los refugiados.

Derechos humanos

Normas internacionales aceptadas que reconocen y protegen la dignidad e integridad de cada individuo sin ninguna distinción. Los derechos humanos forman parte del derecho internacional consuetudinario y se formulan en una gran diversidad de documentos jurídicos nacionales, regionales e internacionales que se denominan generalmente instrumentos sobre derechos humanos. Los más conocidos son la Carta de las Naciones Unidas y la Carta Internacional de Derechos Humanos (conformada por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Derecho internacional consuetudinario

Leyes internacionales cuya autoridad se deriva de la práctica constante y regular de los Estados más bien que de su formulación expresa en un tratado u otro texto jurídico. Para que la práctica de un Estado contribuya a constituir el derecho internacional consuetudinario, es preciso que vaya acompañada de un sentimiento de obligación legal.

Derecho internacional humanitario (o derecho de los conflictos armados)

Conjunto de textos jurídicos, reglamentos y principios que rige las situaciones de conflicto armado internacional o no internacional. Los instrumentos esenciales del derecho internacional humanitario son los cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y sus dos Protocolos adicionales del 8 de junio de 1977. Casi todos los Estados son partes en los Convenios de Ginebra de 1949.

Desplazados internos	Personas que se ven forzadas u obligadas a huir de su hogar “como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida” (según los Principios Rectores de los desplazamientos internos).
Desplazamiento interno	Movimiento involuntario de personas en el interior de su propio país, que puede atribuirse a diversas causas, incluidos desastres naturales o provocados por el hombre, conflictos armados o situaciones de violencia generalizada.
Detención	Restricción de la libertad de movimiento , generalmente mediante una medida de confinamiento impuesta. El ACNUR considera que en principio la detención no debería utilizarse como medida de vigilancia de los solicitantes de asilo.
Determinación <i>prima facie</i> de la condición de refugiado	Véase Determinación colectiva de la condición de refugiado
Determinación colectiva de la condición de refugiado	Práctica en virtud de la cual todas las personas que forman parte de una afluencia masiva son consideradas como refugiadas <i>prima facie</i> . En el marco de la determinación colectiva, se atiende a las necesidades de protección y asistencia sin una determinación individual previa de la condición de refugiado .
Devolución	Circunstancia en que una persona es devuelta a las fronteras de un territorio donde puede ser perseguida o trasladada a otro territorio en el que corre el riesgo de ser perseguida. Este acto constituye una violación del principio de no devolución y, por ende, es una infracción del derecho de los refugiados y del derecho internacional consuetudinario.
Disturbios internos	Situación que se caracteriza por actos de violencia y desórdenes sin llegar a ser un conflicto armado.
Estatuto derivado	Véase Principio de unidad de la familia
Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	Texto que especifica el mandato, las funciones y las estructuras del ACNUR y que determina los criterios en virtud de los cuales una persona puede ser del interés del ACNUR. El ACNUR puede reconocer a esas personas, en el desempeño de sus funciones, como “refugiados amparados por el mandato del Alto Comisionado”.
Expulsión	Desalojo de una persona que reside legalmente en el territorio de un Estado por las autoridades públicas. El artículo 32 de la Convención de 1951 estipula que la expulsión de un refugiado puede justificarse sólo por razones de seguridad nacional o de orden público. Los procedimientos conducentes a una decisión de expulsión deben ser justos y equitativos y se deberá conceder al refugiado un plazo razonable para poder gestionar su admisión legal en otro país.

Fundados temores de ser perseguida

La Convención de 1951 contiene una frase fundamental: “debido a fundados temores de ser perseguida”. Esta expresión comporta a la vez un elemento subjetivo (temor de la persecución) y un elemento objetivo (el temor debe tener un fundamento objetivo justificable). La Convención de 1951 especifica que la persecución debe estar relacionada con uno de los cinco motivos enunciados, a saber: la raza, la religión, la nacionalidad, la pertenencia a determinado grupo social o las opiniones políticas.

Grupo social (pertenencia a determinado)

Una de las cinco razones posibles en las que se basa la persecución, tal como se define en la Convención de 1951. Un determinado grupo social debe presentar características particulares que lo distinguen de los demás. Las personas pertenecientes a tal grupo comparten características que pueden ser innatas o adquiridas (como por ejemplo intereses, valores, un comportamiento o una historia comunes). Las características deben ser de tal índole que renunciar a ellas implicaría una violación de los derechos humanos fundamentales de las personas concernidas.

Instrumentos regionales sobre los refugiados

Textos jurídicos internacionales sobre los refugiados aprobados por los Estados o las organizaciones intergubernamentales de una misma región o subregión. En principio, este tipo de tratado complementa la Convención de 1951 y refleja la índole particular de las cuestiones de refugiados en esta zona geográfica precisa. Cabe citar, a título de ejemplos de instrumentos regionales, la Convención de la OUA de 1969 y la Declaración de Cartagena de 1984.

Integración local

Solución duradera al problema de los refugiados mediante su instalación permanente en un país de primer asilo.

Mandato del ACNUR

Cometido y funciones del ACNUR, que se confieren en el Estatuto del ACNUR y se completan en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El mandato del ACNUR, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto, consiste en brindar protección y asistencia los refugiados y buscar soluciones a sus problemas. El ACNUR tiene un mandato suplementario por lo que atañe a las cuestiones de apatridia, pues la Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia le confiere, en su artículo 11, un mandato preciso. La Asamblea General solicitó también al Alto Comisionado que promoviera las Convenciones de 1954 y 1961 sobre la apatridia y contribuyera a la prevención de la apatridia proporcionando a los Estados servicios técnicos y consultivos sobre la legislación y la práctica en materia de nacionalidad.

Menor no acompañado

Persona que no ha alcanzado la mayoría de edad legal y que no se encuentra acompañado de sus padres, de sus representantes legales ni de las personas que están a cargo de ella habitualmente.

Menores

Personas que no han alcanzado la mayoría de edad legal y que, por lo tanto, no son jurídicamente independientes. El término abarca a los adolescentes. Según la Convención sobre los Derechos del Niño, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. Para la Convención, “niño” es pues sinónimo de “menor”.

Migrantes (económicos)

Personas que abandonan su país de origen únicamente por razones económicas que no guardan ninguna relación con la definición de refugiado, o para mejorar sus condiciones materiales de existencia. Los migrantes económicos no cumplen con los criterios que definen el estatuto de refugiado y, por consiguiente, no tienen derecho a la protección internacional que se confiere en tal caso.

Movimientos irregulares de refugiados

Fenómeno que se da cuando refugiados o solicitantes de asilo abandonan sin autorización oficial un país donde han encontrado una protección para buscar asilo o un asentamiento duradero en otro país.

Mujeres en situación de riesgo

Mujeres refugiadas con necesidades especiales de protección, incluidas las que deben beneficiarse de medidas de reasentamiento de conformidad con el Manual de Reasentamiento del ACNUR.

Nacional

Persona cuyo vínculo jurídico con un Estado es reconocido con arreglo a la ley nacional. Algunos Estados utilizan el término “nacionalidad” para designar tal vínculo, mientras que otros utilizan el concepto de “ciudadanía”.

Nacionalidad

Estatuto derivado del hecho de pertenecer a una nación o un país particular.

No devolución

Principio fundamental del derecho de los refugiados, en virtud del cual ningún Estado podrá, por devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad corra peligro. El principio de no devolución forma parte del derecho internacional consuetudinario y es, por ende, vinculante para todos los Estados, sean o no partes en la Convención de 1951.

Normas de trato

Normas dimanantes de la Convención de 1951 y de otros instrumentos internacionales que establecen los principios aplicables al trato debido a los refugiados. La Convención prevé diversas normas de trato según los derechos particulares en cuestión. Entre ellas cabe mencionar el trato que no debe ser menos favorable que el que se dispensa, en las mismas circunstancias, a los extranjeros; el trato más favorable que el que se dispensa a los nacionales de un país extranjero, en las mismas circunstancias, el mismo trato que el dispensado a los nacionales; y un trato tan favorable como sea posible.

Organización intergubernamental	Organización integrada por Estados miembros. Cabe citar como ejemplo la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de la Unidad Africana (OUA), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Unión Europea (UE) y la Comunidad de Estados Independientes (CEI).
Organización no gubernamental (ONG)	Entidad organizada independiente de un gobierno o un Estado que no representa el Estado ni los poderes públicos. Este término se utiliza generalmente para designar los organismos que actúan en el ámbito humanitario o de derechos humanos. Muchos de ellos realizan programas en favor de los refugiados en colaboración con el ACNUR u otras organizaciones.
Organizaciones y proyectos de autoasistencia	Organizaciones y proyectos establecidos, realizados y gestionados por refugiados y otras personas que son del interés del ACNUR para su propio beneficio.
País de reasentamiento	País que ofrece posibilidades de reasentamiento permanente de refugiados: Se trata en principio de un país que no es ni el país de origen ni el país donde se reconoce el estatuto de refugiado en primer lugar.
PARinAC (Asociados en Acción)	Marco destinado a mejorar la colaboración entre las ONG y el ACNUR, así como la protección y las soluciones para los refugiados y las otras personas que competen al ACNUR.
Persecución	De manera general, toda violación grave de los derechos humanos. En el contexto de los refugiados, el término "persecución" designa todo acto mediante el cual se vulneran gravemente los derechos fundamentales por motivos relacionados con la raza, la religión, la nacionalidad, las opiniones políticas o la pertenencia a un determinado grupo social.
Persecución por motivos de género	Persecución de la que son objeto deliberado las personas pertenecientes a uno u otro sexo, o que les afecta desproporcionadamente. En algunos contextos, la persecución por motivos de género puede incluirse en la definición de refugiado.
Personas del interés del ACNUR	Término genérico utilizado para designar al conjunto de personas cuyas necesidades de protección y asistencia interesan al ACNUR. Abarca a los refugiados en el sentido de la Convención de 1951, las personas que se han visto obligadas a abandonar su país a raíz de un conflicto o de acontecimientos que han perturbado gravemente el orden público, los repatriados, los apátridas y, en algunas situaciones, los desplazados internos. El mandato conferido al ACNUR para intervenir en favor de las personas que no son refugiadas se funda en las resoluciones de la Asamblea General.
Planificación orientada hacia la población en situaciones de refugiados	Instrumento de formación destinado a ayudar a los agentes de ayuda a los refugiados para que todos los programas del ACNUR atiendan a las necesidades de las personas del interés del Alto Comisionado, en particular las mujeres, reforzando su participación en el proceso de decisión, y su acceso a éste.

Primer país de asilo	País donde un solicitante de asilo recibe protección internacional como solicitante de asilo o como refugiado.
Principio de unidad de la familia	Principio que da efecto a la protección de la familia como núcleo natural y fundamental de la sociedad. En virtud de este principio, se puede otorgar la condición de refugiado al cónyuge o a las personas a cargo de una persona que responde a los criterios de la definición de refugiado. Cuando los cónyuges y las personas a cargo obtienen la condición en aplicación del principio de unidad de la familia, se dice que se benefician del "estatuto derivado".
Principios Rectores de los desplazamientos internos	Conjunto de principios que definen normas en materia de protección, asistencia y búsqueda de soluciones para los desplazados internos. Los Principios Rectores, presentados a la Comisión de Derechos humanos, en abril de 1998, por el Representante del Secretario General sobre desplazados internos, reflejan y respetan el derecho de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados, y guían a los Estados, a otras autoridades, a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales implicadas en cuestiones de desplazamiento interno.
Procedimientos para determinar la condición de refugiado	Procedimientos jurídicos y administrativos aplicados por el ACNUR o por los Estados a fin de determinar si una persona debe ser reconocida como refugiada en virtud de la legislación nacional o del derecho internacional.
Proyectos generadores de ingresos	Proyectos concebidos para generar un ingreso para las personas del interés del ACNUR y ayudarles así a alcanzar su autonomía.
Protección internacional de los refugiados	Intervención de los Estados o del ACNUR en favor de los solicitantes de asilo para velar por que sus derechos, su seguridad y su bienestar sean reconocidos y salvaguardados conforme a las normas internacionales en la materia. Se puede tratar de intervenciones encaminadas a hacer respetar el principio de no devolución, garantizar la admisión por razones de seguridad, el acceso a procedimientos equitativos de determinación de la condición de refugiado, el respeto de las normas humanas de trato, y la aplicación de soluciones duraderas. El ACNUR es la única institución de las Naciones Unidas cuyo mandato es proteger a los refugiados.
Protección temporal	Arreglo o mecanismo establecido por los Estados para ofrecer una protección de índole temporal a las personas que llegan masivamente, huyendo de situaciones de conflicto o de violencia generalizada sin determinación individual previa de la condición de refugiado. La protección temporal se ha aplicado en algunos Estados de Europa occidental para asegurar la protección de personas que huían del conflicto en ex Yugoslavia a comienzos de los años noventa.

Reasentamiento

Traslado de los refugiados del país donde buscaron asilo a otro Estado que acepta darles acogida. Los refugiados, por lo general, podrán beneficiarse del asilo o cualquier otra forma de derecho de residencia a largo plazo y, en muchos casos, tendrán la posibilidad de obtener la ciudadanía mediante la naturalización. El reasentamiento representa, pues, a la vez una solución duradera y un instrumento de protección de los refugiados.

Rechazo en frontera

En el contexto de los refugiados, rechazo a dejar entrar a un solicitante de asilo a un país de acogida potencial. El rechazo en frontera puede implicar una violación del principio de no devolución.

Refugiados amparados por el mandato del ACNUR

Persona reconocida como refugiada por el ACNUR en el ejercicio de su mandato tal como se define en su Estatuto y en las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La condición de refugiado que compete al mandato del ACNUR es particularmente importante en los Estados que no son partes ni de la Convención de 1951 ni del Protocolo de 1967.

Refugiado amparados por instrumentos anteriores o estatutarios

Persona considerada como refugiada de conformidad con instrumentos internacionales vigentes antes de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

Refugiado bajo Convención

Persona reconocida como refugiada por los Estados en virtud del criterio del artículo 1A de la Convención de 1951, que disfruta por ello de diversos derechos.

Refugiado “sur place”

Persona que no es refugiada al abandonar su país de origen pero que adquiere tal condición posteriormente a raíz de hechos ocurridos en su país durante su ausencia. Los refugiados “sur place” pueden temer de ser perseguidos debido a un cambio en su país de origen, por ejemplo, un golpe de estado, o por actividades políticas realizadas de buena fe en su país de acogida.

Reintegración

Proceso mediante el cual los refugiados reanudan una vida normal en su país de origen. Lo ideal sería que la reintegración sea la consecuencia de la solución duradera que representa la repatriación voluntaria.

Repatriación voluntaria

Regreso al país de origen fundado en una decisión de los refugiados tomada libremente y con conocimiento de causa. La repatriación voluntaria puede ser organizada (cuando se realiza bajo los auspicios de los gobiernos interesados y del ACNUR) o espontánea (cuando los refugiados vuelven a su país por sus propios medios, y el ACNUR y los gobiernos no participan en el proceso o lo hacen de manera indirecta).

Reunificación familiar

Todo procedimiento que permite la aplicación del principio de unidad de la familia. La reunificación se aplica especialmente en el contexto de las soluciones duraderas en general, y el reasentamiento en particular.

Solicitante de asilo	Persona cuya solicitud de asilo no ha sido aún objeto de una decisión definitiva por parte de un país de acogida potencial.
Soluciones duraderas	Toda solución que permita resolver de manera satisfactoria y permanente la situación de los refugiados, para que puedan vivir una vida normal. El ACNUR busca en general soluciones duraderas que son la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento.
Tercer país seguro	País donde un solicitante de asilo habría podido recibir protección como refugiado y donde ha estado físicamente presente antes de llegar al país donde busca asilo.
Tratado	Acuerdo oficial, sobre todo entre Estados, que crea obligaciones legales vinculantes entre las partes. Los tratados son una de las fuentes del derecho internacional.
Zonas de seguridad	Zonas, áreas o emplazamientos delimitados para proteger a las personas civiles en tiempo de conflicto. Las condiciones para establecer las zonas de seguridad se estipulan en el derecho de los conflictos armados.

Anexo 3

**Oficinas del ACNUR
en el mundo**

AFGHANISTÁN

Oficina del Encargado de Misión del ACNUR en Kabul
(Transferido a Islamabad, Pakistán)
P.O. Box 1263
House No. 24, Street No. 89
G-6/3, Islamabad
Tel: +873 761 241 625 (en Islamabad)
Fax: + 92 51 282 05 11(en Islamabad)

ALBANIA

Representación del ACNUR en Albania
Rruga «Donika Kastrioti» - Tirana
Tel: +355 42 50 207
Fax: +355 42 28 492 - 355 42 32 075 (UNDP)

ALEMANIA

Representación del ACNUR en Alemania
Wallstrasse 9 - 13
10179 Berlin
Tel: +49 30 2022 0200
Fax: +49 30 2022 0220

ANGOLA

Representación del ACNUR de Luanda en Angola
Rua Houarie Boumedienne
40/44 -Miramar
C.P. 1342 - Luanda
Tel: + 244 2 44 87 47
Fax: +244 2 44 95 35

ARABIA SAUDITA

Representación del ACNUR en Arabia Saudita
Fazari Square
Pension Fund Commercial Complex
Block C-13
Diplomatic Quarters
Riyadh
Tel: +966 1 482 88 35
Fax: +966 1 482 88 37

ARGELIA

Representación del ACNUR en Argelia
Boite Postale 823
Alger 16000
9A, Rue Emile Payen, Hydra, Alger
Tel: +213 21 69 12 12
Fax: +244 2 44 87 47

ARGENTINA

Representante Regional del ACNUR para el sur de
América Latina en Argentina
Cerrito 836, 10 Piso
1010 Buenos Aires
Tel: +54 11 4815 7870
Fax: +54 11 4815 4352

ARMENIA

Representación del ACNUR en Armenia
14 Karl Leibknekt Str.
Yerevan 375010
Tel: +3741 56 47 71
Fax: +3741 56 78 17
Internet: UNHCR@arminco.com

AUSTRALIA

Oficina Regional del ACNUR para Australia, Nueva
Zelandia, Papua Nueva Guinea y el Pacífico del Sur
en Australia
9, Terrigal Crescent O'Malley, ACT
Canberra 2606
Tel: +61 2 6290 13 55
Fax: +61 2 6290 13 15

AUSTRIA

Representación del ACNUR en Austria
Vienna International Centre
(Building 'J', 1st Floor)
Wagramerstrasse 5
A-1220 Vienna
Tel: +43 1 26060 3028
Fax: +43 1 2634115

AZERBAIYÁN

Representación del ACNUR en Azerbaiyán
30, Jafar Jabbarly str.
Baku
Tel: + 99 412 92 14 43
Fax: +99 412 98 11 34

BANGLADESH

Representación del ACNUR en Bangladesh
P.O. Box 3474
Dhaka 1000
House N/E (N) 8, Road 90
Gulshan 2
Dhaka 1212
Tel: +8802 88 2 68 02
Fax: + 8802 88 2 65 57

BELARUS

Oficina de Enlace del ACNUR en Belarus
Mr NAHAJLO, Bohdan
Prospekt Partizanskij 6 A
6th Floor
Minsk 220033
Tel: +375 172 27 78 83
Fax: +375 172 27 08 00

BÉLGICA

Oficina Regional del ACNUR en Bélgica, Luxemburgo
y las Instituciones Europeas
B-1050 Bruxelles
Rue Van Eyck 11a
B-1050 Bruxelles
Tel: +32 2 649 01 53
Fax: +32 2 627 17 30

BENÍN

Oficina de Enlace del ACNUR en Benín
Boite Postale 08-1066
Lot 01 Patte d'Oie - Cotonou
Tel: +229 30 28 98
Fax: +229 30 28 90

BOSNIA Y HERZEGOVINA

Oficina del Encargado de Misión del ACNUR en
Bosnia y Herzegovina
UNIS Building Fra Andjela Zvizdovica 1
71000 Sarajevo
Tel: + 387 33 666 160
Fax: +387 33 290 562

BOTSWANA

Oficina de Enlace del ACNUR en Botswana
P.O. Box 288
UN House - Plot 22
Khama Crescent
Gaborone
Tel: +267 35 21 21, ext 600/602
Fax: +267 57 09 96

BULGARIA

Representación del ACNUR en Bulgaria
19, Denkoglu str.
1000 Sofia
Tel: +359 2 98 02 453
Fax: +359 2 98 01 639
E-Mail Internet FO.BGR.@UNDP.ORG

BURKINA FASO

Oficina de Enlace del ACNUR en Burkina Faso
P.O. Box: 01 BP 25
Ouagadougou 01
Ouagadougou
Tel: +226 30 87 13
Fax: +226 33 07 00

BURUNDI

Representación del ACNUR en la República de
Burundi
5013 HCR BDI
B.P. 307
Bujumbura
No. 1, Avenue du Large
Bujumbura
Tel: +257 22 32 45
Fax: +257 22 95 23

CAMBOYA

Oficina de Enlace del ACNUR en Camboya
P.O. Box 539
House No. 2, Street No. 352
Beung Keng Kang
Phnom Penh
Tel: +855 23 216005
Fax: +855 23 362099

CAMERÚN

Oficina de Enlace del ACNUR en la República de
Camerún
Boîte postale 7077 - Quartier Bastos - Rue 1770
Yaoundé
Tel: +237 20 29 54
Fax: +237 21 35 91

CANADÁ

Representación del ACNUR en Canadá
280 Albert Street, Suite 401
Ottawa - Ontario K1P 5G8
Tel: +1 613 232 09 09
Fax: +1 613 230 18 55

CHAD

Oficina de Enlace del ACNUR en Chad
Boite postale 5601
Avenue Mobutu,
Quartier Chagoua - N'djamena
Tel: + 235 51 86 10
Fax: +235 51 66 31

CHINA (REPÚBLICA POPULAR DE)

Oficina Regional del ACNUR en China
1-2-1, Tayan Diplomatic Office, Building 14, Liang Ma
He Nan Lu
Beijing 100600
Tel: +86 10 6 532 68 06
Fax: +86 10 6532 16 47

CHYPRE

Oficina de Enlace del ACNUR en Chipre
P.O. Box 26142 - South: c/o UNFICYP Secretariat
UNPA
Nicosia
Tel: +357 2 35 90 25
Fax: +357 2 35 90 37

COLOMBIA

Representación del ACNUR en Colombia
Calle 114 No. 9-01 Office 601
Edificio Teleport Torre A
Bogota
Tel: +571 629 1138
Fax: +571 629 2790

CONGO

Oficina de Enlace del ACNUR en Brazzaville
PO Box 465
Rue Behagle/Avenue Foch
Brazzaville
Tel: + 242 81 59 12
Fax: + 242 815 913

COSTA RICA

Oficina de Enlace del ACNUR en Costa Rica
Apartado Postal 12
Ferrocarril Pacifico - ACNUR
Edificio Torre del Este 5to piso
Barrio Dent, frente a la facultad
de Derecho de la UCR
1009 San José
Tel: +506 234 23 03
Fax: +506 224 48 91

COTE D'IVOIRE

Representación del ACNUR en Côte d'Ivoire
Il Plateaux, Angre,
7eme tranche, lot no. 3160
Rue L.169
Abidjan
Tel: +225 22 42 81 92
Fax: +225 22 42 92 53

CROACIA

Oficina del Encargado de Misión del ACNUR en
Croacia
Republike Austrije 25
10000 Zagreb
Tel: +385 1 3713 555
Fax: +385 1 3713 588,-565

DJIBOUTI

Representación del ACNUR en Djibouti
B.P. 1885
Rue Abdoukader Waberi, Heron
Lot No. TF 1148 - Djibouti
Tel: +253 35 22 00
Fax: +253 35 48 80

ECUADOR

Oficina de Enlace del ACNUR en Ecuador
Avenida Amazonas 2889 y la Granja
Edificio Naciones Unidas, Piso 2
Quito
Tel: +593 2 2460 272
Fax: +593 2 2460 280

EGIPTO

Oficina Regional del ACNUR para el Medio Oriente
en la República Árabe de Egipto
13 Sharia El Falah St.
Mohandissin
P.O. Box 1844
Cairo
Tel: +20 2 346 06 18
Fax: +20 2 303 17 53

ERITREA

Oficina del Encargado de Misión del ACNUR en Eritrea
P.O. Box 1995
House Number 108
Emperor Yohannes Avenue
Asmara
Tel: +291 1 12 61 21 (S/B)
Fax: + 291 1 12 72 55

ESLOVAQUIA

Representación del ACNUR en la República Eslovaca
Sturova 6
811 02 Bratislava
Tel: +421 2 52 92 78 75
Fax: +421 2 52 92 78 71

ESLOVENIA

Representación del ACNUR en Eslovenia
Miklosiceva cesta 18/11
1000 Ljubljana
Tel: +386 1 4328 240
Fax: + 386 1 4328 224

ESPAÑA

Representación del ACNUR en España
P.O. Box 36121
Avenida General Peron 32 - 2A
E-28020 Madrid
Tel: +34 91 556 36 49
Fax: +34 91 417 53 45

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Oficina Regional del ACNUR para los Estados Unidos
de América y el Caribe
1775 K Street, NW, Suite 300
Washington DC 20006
Tel: +1 202 296 54 45
Fax: +1 202 296 56 60

ETIOPÍA

Representación del ACNUR para África en Etiopía
P.O. Box 1076
Higher 17, Kebele 23 off Bole Rd
House No. 1255/01-02
Addis Ababa
Tel: +251 1 61 37 40
Fax: +251 1 61 16 66
Email: ethdrdo@unhcr.org

FEDERACIÓN DE RUSIA

Oficina Regional del ACNUR en la Federación de
Rusia
United Nations Office
6 Obukh Pereulok
Moscow 103064
Tel: +7 503 232 30 11
Fax: +7 503 232 30 16

FRANCIA

Representación del ACNUR en Francia
9, rue Keppler
F-75116 Paris
Tel: +33 1 44 43 48 58
Fax: +33 1 40 70 07 39

FILIPINAS

Oficina de Enlace del ACNUR en Filipinas
P.O. Box 2074 (MCPO)
G. Puyat Avenue
1260 Makati - 3rd Floor, JAKA II Building
150 Legaspi Street - Legaspi Village - Metro Manila
Tel: + 63 2 812 18 23
Fax: +63 2 817 40 57

GABÓN

Representación del ACNUR en Gabón
Quartier SOTEGA
BP 20472 - Libreville
Tel: +241 77 82 62
Fax: +241 77 82 78

GAMBIA

Oficina de Enlace del ACNUR en Banjul
P.O. Box 4249
Bakau - 6th Street East
Kotu Layout
Tel: +220 460 854
Fax: +220 460 850

GEORGIA

Representación del ACNUR en Georgia
Tbilissi
2a, Kazbegi ave. - 4th floor
380060 Tbilisi
Tel: +995 32 00 13 01
Fax: +995 32 00 13 02

GHANA

Oficina de Enlace del ACNUR en Ghana
Privante Mail Bag Airport, No. 25 Sir Arku Korsah
Street
Roman Ridge, Airport Residential area - Accra
Tel: +233 21 77 61
Fax: +233 21 773158

GRECIA

Representación del ACNUR en Grecia
23 Taygetou Street
Palaio Psychico
15452 Athens
Tel: +30 1 672 64 62
Fax: +30 1 672 64 17

GUATEMALA

Oficina del ACNUR en Barillas
1a.Avenida 9-23
zona 10
Guatemala City
Tel: +5023370611 (via UNDP)
Fax: +5023393454

GUINEA

Representación del ACNUR en Guinea
B.P. 4158
Coleah Corniche-Sud
Conakry
Tel: +224 46 47 09
Fax: +224 46 58 08

GUINEA-BISSAU

Oficina del ACNUR en Bissau
245 20 18 31 (UNFPA)
Rue Justino Lopes, 72
AB Case Postale 179
Tel: 245 20 27 26
Fax: 245 20 17 72

HONGRÍA

Representación del ACNUR en Hungría
1126 Budapest
Gyimes ut 3/B
1126 Budapest
Tel: +36 1 250 44 44
Fax: +36 1 250 27 01

INDIA

Oficina del Encargado de Misión del ACNUR en India
P.O. Box 3135
14 Jor Bagh
New Delhi 110003
Tel: +91 11 46 99 302
Fax: + 91 11 462 01 37
E-Mail address: indne@unhcr.org

INDONESIA

Oficina Regional del ACNUR en Indonesia
Arya Building
J1. Kebon Sirih Kav. 75
Jakarta Pusat 10340
Tel: + 62 21 391 28 88
Fax: +62 21 391 27 77

IRÁN (REPÚBLICA ISLÁMICA DE)

Oficina del Encargado de Misión del ACNUR en la
República Islámica de Irán
No 5, East Emdad Street, Vanak sq
North Shiraz Ave.
Tehran 19917
Tel: +98 21 805 72 01 - 11
Fax: + 98 21 805 72 12

IRAK

Oficina del Encargado de Misión del ACNUR en Irak
P.O.Box 17101
Amman 1195 - Jordania
Masbah Hay Babil
Mahalla 929, st.12
Building no.23 - Baghdad
Tel: +964 1 718 12 66
Fax: FAX VIA UNOHC:
+1 212 963 3009.

IRLANDA

Oficina de Enlace del ACNUR en Dublín
27 Upper Fitzwilliam Street
Dublin 2
Tel: +353 1 632 8675
Fax: +353 1 632 8676

ISRAEL

Oficina del Correspondiente Honorario del ACNUR en Israel
P.O. Box 3489
J.D.C. Hill, Givat Ram
Jerusalem
Tel: +972 2 655 71 11
Fax: +972 2 566 12 44

ITALIA

Representación del ACNUR en Italia
Via Caroncini 19
I-00197 Roma
Tel: +39 06 802121
Fax: +39 06 80212324

JAPÓN

Oficina Regional del ACNUR en Japón
UNU Bldg., 6F - 5-53-70, Jingumae
Shibuya-ku - Tokyo 159-0001
Tel: +81 33 499 20 11
Fax: +81 33 499 22 72

JORDANIA

Representación del ACNUR en Jordania
P.O. Box 17101
11195 Amman
9, Obada Ibn AlSamit Street
Shemesani
Amman
Tel: +962 6 569 12 61
Fax: +962 6 569 19 15

KAZAJSTÁN

Oficina de Enlace del ACNUR en Kazajstán
67 Tole bi
Almaty - 480091
Tel: +7 3272 624244
Fax: +7 3272 583982

KENYA

Representación del ACNUR en Kenya
P.O. Box 43801
Chiromo road by Consulata Church Westlands -
Nairobi
Tel: +254 2 44 30 28
Fax: +254 2 44 30 37

KIRGUISTÁN

Oficina de Enlace del ACNUR en Kirguistán
UN House (3rd floor)
160, Chui Ave.
Bishkek, 720010
Tel: +996 312 611 264
Fax: +996 312 611 271

KUWAIT

Oficina del Encargado de Misión del ACNUR en Kuwait
P.O. Box 28742
13148 Safat, Jabriyah Area
Block No. 12, Street No. 7
Villa No. 8 – Kuwait City
Tel: +965 531 1291
Fax: +965 531 1289

LA EX REPUBLICA YUGOSLAVA DE MACEDONIA

Representación del ACNUR en la ex República
Yugoslava de Macedonia
Zeleznicka 53
1000 Skopje
Tel: +389 2 118 641
Fax: +389 2 131 040

LETONIA

Oficina de Enlace del ACNUR en Letonia
Pils iela 21
LV-1167 Rīga
Tel: +371 750 3620
Fax: +371 750 3602

LÍBANO

Oficina del Encargado de Misión del ACNUR para Líbano
P.O. Box 11-7332
Riad El Solh Beirut 1107 2240
Hilmi Kobeissy Bldg
Karam Rahhal Street
Beirut
Tel: +961 1 612 798
Fax: +961 1 612 836

LIBERIA

Representación del ACNUR en Liberia
P.O. Box 9077
Riverview Road
Virginia - Monrovia
Tel: +231 22 62 33
Fax: +231 22 62 35

JAMIHIRIYA ARABE LIBIA

Oficina de Enlace del ACNUR en la Jamahiriya Arabe Libia
P.O. box 80708
Saed Ibn Ebi Kawas Street
Branch of the Ben Ashour main str
Tripoli
Tel: +218 21 361 9662
Fax: +218 21 361 9661

LUXEMBURGO

Oficina del Correspondiente del ACNUR en
Luxemburgo
1, rue Jean Pierre Brasseur
b.p. 567
2015 Luxembourg
Tel: +352 454 018
Fax: +352 454 303

MALASIA

Oficina de Enlace del ACNUR en Malasia
P.O. Box 10185
570 Jalan Bukit Petaling
50460 Kuala Lumpur
Tel: +60 3 2141 13 22
Fax: + 60 3 2141 17 80

MALAWI

Oficina de Enlace del ACNUR en Malawi
P.O. Box 30230 - 7th Floor
Kang'ombe Building, City Center
Lilongwe
Tel: +265 77 21 55
Fax: +265 77 41 28

MALÍ

Oficina de Enlace del ACNUR en Malí
B.P E 199, Badala-Ouest
Rue 132 X 107, Pres du Ministère de l'Artisanat et du
Tourisme -
Bamako
Tel: + 223 23 03 69
Fax: + 223 23 03 69

MARRUECOS

Oficina del Representante Honorario del ACNUR en
Marruecos
B.P 13434
13 rue Blida
Casablanca
Tel: +212 2 248 6760
Fax: +212 2 227 98 55

MAURITANIA

Oficina de Enlace del ACNUR en Mauritania
c/o UNDP
B.P 4405
Ilot K 159, 160, 161
UN Compound - Nouakchott
Tel: +222 5 25 74 14
Fax: +222 5 25 61 76

MÉXICO

Oficina Regional del ACNUR para México, Belice y
Cuba
c/o PNUD
Apartado Postal 105-39
11581 México, D.F.
Calle Séneca No. 129
Colonia Palmas Polanco
(11540 México, D.F.)
Tel: +52 5 280 80 17
Fax: +52 5 280 21 33

MOZAMBIQUE

Oficina de Enlace del ACNUR en Mozambique
P.O. Box 1198
Avenida dos Presidentes No. 33
Maputo
Tel: +258 1 49 02 42
Fax: +258 1 49 06 35

MYANMAR

Oficina del Encargado de Misión del ACNUR en
Myanmar
P.O. Box 1485
No. 287 Pyay Road
Sanchaung Township
Yangon
Tel: +95 1 524022
Fax: +95 1 524031

NAMIBIA

Oficina de Enlace del ACNUR en Namibia
Private Bag 13329
Paratus Building
Independence Avenue 372
Windhoek 9000
Tel: +264 61 23 71 43
Fax: +264 61 23 00 55

NEPAL

Representación del ACNUR en Nepal
G.P.O.BOX 2374
Anil Kuti
Maharajgunj
Kathmandu
Tel: +977 1 41 25 21
Fax: +977 1 41 28 53

NÍGER

Representación del ACNUR en la República del Níger
Boîte Postale 935
Niamey Plateau
Tel: +227 75 29 68
Fax: +227 72 46 46

NIGERIA

Representación del ACNUR en Nigeria
P.O. Box 53874
Ikoyi - Lagos
Tel: +234 1 269 3298
Fax: +234 1 269 27 45

NUEVA ZELANDIA

Oficina de Enlace del ACNUR en Nueva Zelanda
P.O. box 91307
Auckland Mail Centre
3rd floor, Waverley Building
11-13 Waverley Street
Auckland
Tel: +64 9 914 4175
Fax: +64 9 914 5265

PAÍSES BAJOS

Oficina de Enlace del ACNUR en los Países Bajos
P.O. Box 17111
President Kennedylaan 19
2502 CC The Hague
Tel: +31 70 346 88 10
Fax: +31 70 346 88 12

PAKISTÁN

Representación del ACNUR en Pakistán
P.O. Box 1263
No.2 Diplomatic Enclave
Allotment 17, G-4/4
Islamabad
Tel.: +92 51 282 95 02
Fax: +92 51 227 94 55

POLONIA

Representación del ACNUR en la República de Polonia
2, Aleja Roz
PL-00 556 Warsaw
Tel: +48 22 628 69 30
Fax: +48 22 625 61 24

REINO UNIDO

Representación del ACNUR para el Reino Unido e Irlanda del Norte
Millbank Tower
21-24 Millbank
London SW1P 4PQ
Tel: +44 20 7828 9191
Fax: +44 20 7630 5349
meng@unhcr.org

REPÚBLICA ÁRABE SIRIA

Oficina del Jefe de Misión del ACNUR en Siria
P. O. Box 30891
Al Malki
Mohamed Al Bazm Street No 14
Al Nabelsi Building
Damascus
Tel: +963 11 373 59 40
Fax: +963 11 373 61 08

REPÚBLICA CENTROAFRICANA

Oficina del Encargado de Misión en la República Centroafricana
Rue de l'Université
Boîte postale 950 - Bangui
Tel: +236 61 40 76
Fax: +236 61 98 34

REPÚBLICA CHECA

Representación del ACNUR en la República Checa
P.O. Box 210 - UN House
Namesti Kinskych 6
150 00 Prague 5
Tel: +420 2 571 998 50
Fax: +420 2 571 998 62

REPÚBLICA DE COREA

Oficina de Enlace del ACNUR en Seoul
Rm.402, The Anglican Church of
7 Jeong-dong, Joong-ku
Seoul 100-120
Tel: +82 2 730 3440
Fax: +82 2 730 3442

REPÚBLICA DE MOLDOVA

Oficina de Enlace del ACNUR en la República de Moldova
131, 31 August 1989 Str.
MD-2012 Chisinau
57, 31 August 1989 Str.
MD-2012 Chisinau
Tel: +3732 27 08 65
Fax: +3732 27 19 53

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO

Oficina Regional del ACNUR en para África Central en la República Democrática del Congo
6729, Avenue de l'OUA
Kinshasa
Tel: +243 880 12 45
Fax: + 243 88 03 153

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA POPULAR LAO

Representación del ACNUR en la República Democrática Popular Lao
B.P. 760
Phone Kheng Road
Ban Sibounheuang
Chanthaboury District
Vientiane
Tel: + 856 21 21 20 38
Fax: + 856 21 213385

REPÚBLICA UNIDA DE TANZANÍA

Representación del ACNUR en la República Unida de Tanzania
PO Box 2666
Plot 18 Kalenga Street
Dar-es-Salaam
Tel: +255 22 215 00 75-82
Fax: +255 22 215 28 17

RUMANIA

Representación del ACNUR en Rumania
25, Armeneasca Street, Sector 2
70228 Bucharest
Tel: +40 1 211 29 44
Fax: +40 1 210 15 94

RWANDA

Representación del ACNUR en Rwanda
P.O. Box 867
Bd de l'Umuganda Kacyiru
No. 481-483 Zone Kabale
Cellule Kamatamu - Secteur/Commune Kacyiru
Kigali
Tel: +250 8 5106/07/08/11/13
Fax: +250 85104

SENEGAL

Representación del ACNUR para África occidental en Senegal
B.P. 3125, 59 rue Docteur Theze
Dakar
Tel: +221 823 66 03
Fax: +221 823 66 00

SIERRA LEONE

Representación del ACNUR en Sierra Leone
P.O. Box 1011
29 Wilkinson Road
Freetown
Tel: +32 22 234 321
Fax: +232 22 234 347

SOMALIA

Representación del ACNUR para Somalia en Kenya
Chiromo Road (Next to Caltex service Station near Consolata Church)
Nairobi
Tel: +254 2 443 034
Fax: +254 2 443 037

SUDÁFRICA

Representación del ACNUR en Sudáfrica
P.O. Box 12506, Tramshed 0126, 8th Floor
Metro Park Building - 351 Cnr. Schoeman & Prinsloo St
Pretoria 0002
Tel: +27 12 338 5301
Fax: +27 12 322 0216

SRI LANKA

Representación del ACNUR en Sri Lanka
47 Horton Place
Colombo 7
Tel: +94 1 69 13 47
Fax: +94 1 68 39 71

SUDÁN

Representación del ACNUR en Sudán
P.O. Box 2560
Mohammed Nageeb Road
(North of Farouk Cemetery)
Khartoum No. 2
Tel: +249 11 47 11 01
Fax: +249 11 47 31 01

SUECIA

Oficina Regional del ACNUR para los Países nórdicos y bálticos en Suecia
Ynglingagatan 14 - 6th Floor
S-11347 Stockholm
Tel: +46 8 4574880
Fax: +46 8 457 48 87

SUIZA

Oficina de Enlace del ACNUR en para Suiza y Liechtenstein
Case Postale 2500
94 Rue Montbrillant
CH-1211 Genève 2 Dépôt
Tel: +41 22 739 77 21
Fax: +41 22 739 73 79

SWAZILANDIA

Oficina de Enlace del ACNUR en Swazilandia
P.O. Box 83
Shell House Building
Mountain Inn Area
Mbabane H100
Tel: +268 404 3414
Fax: +268 404 4066

TAILANDIA

Oficina Regional del ACNUR para Tailandia, Camboya y Viet Nam
P.O. Box 2-121
Rajdamnern Avenue
United Nations Building
3rd floor, Block A
Bangkok 10200
Tel: +66 2 288 1270
Fax: +66 2 280 0555

TAYIKISTÁN

Oficina de Enlace del ACNUR en Tayikistán
P.O. Box 734013
Pr-t Druzhy Narodov 106
Dushanbe
Tel: +873 682 285 930
Fax: +992 372 510039

TOGO

Oficina de Enlace del ACNUR en Togo
27 Boulevard des Armées
Tokoin-Habitat
Lome
Tel: + 228 21 32 98
Fax: +228 22 19 70

TÚNEZ

Oficina del Representante Honorario del ACNUR en Túnez
B.P. 863
61 Boulevard Bab Benat
1035 Tunis
Tel: +216 1 57 68 34
Fax: +216 1 57 01 68 via UNDP

TURQUÍA

Representación del ACNUR en Turquía
Abidin Daver Sok. 17
Cankaya
06550 Ankara
Tel: +90 312 439 66 15
Fax: +90 312 438 27 02

TURKMENISTÁN

40, Galkynysh Street
744013 Ashgabat
Tel: +993 1 2350601
Fax: +993 12 390055

UCRANIA

Representación del ACNUR en Ucrania
32A, Sichnevogo Povstannya Str.
Kyiv 01015
Tel: 00380 44 573 9424
Fax: 00380 44 573 98 50

UGANDA

Representación del ACNUR en Uganda
P.O. Box 3813
Plot 4B Acacia Avenue, Kololo
Kampala
Tel: +256 41 23 12 31
Fax: +256 41 25 69 89

UZBEKISTÁN

Oficina de Enlace del ACNUR en Uzbekistán
14, Mahmood Torobi Str.
700090 Tashkent
Tel: +998 71 120 68 93
Fax: +998 71 120 68 91

VENEZUELA

Oficina Regional del ACNUR para América del Sur en
Venezuela
Multicentro Los Palos Grandes
Piso 6, Av. Andres Bello con Primera Transversal
Caracas
Tel: +58 212 285 17 04
Fax: +58 212 285 51 80

VIET NAM

Oficina de Enlace del ACNUR en la República
Socialista de Viet Nam
60 Rue Nguyen Thai Hoc
Ba Dinh District
Hanoi
Tel: +84 4 845 78 71
Fax: +84 4 823 20 55

YEMEN

Representación del ACNUR en la República del
Yemen
P.O. Box 12093
Djibouti Street, No. 9, House No. 14
Sana'a
Tel: +967 1 418 096
Fax: +967 1 418 094

YUGOSLAVIA

Representación del ACNUR en la República Federal
de Yugoslavia
Krunska 58
YU-11000 Belgrade
Tel: +381 11 344 2091
Fax: +381 11 344 29 47

ZAMBIA

Representación del ACNUR en Zambia
P.O. Box 32542
17C Leopards Hill Road
Kabulonga
Lusaka 10101
Tel: +260 1 265 873
Fax: +260 1 265 914

ZIMBABWE

Oficina de Enlace del ACNUR en Zimbabwe
P.O. Box 4565
2nd Floor, Takura House
67-69 Union Avenue
Harare
Tel: +263 4 79 32 75
Fax: +263 4 70 85 28

CONSEJO DE EUROPA

Oficina de Enlace del ACNUR en Estrasburgo para el
Consejo de Europa
Allee Spach
CEPI - 34
F-67000 Strasbourg
Tel: +33 388 412000
Fax: +33 388 413979

NACIONES UNIDAS

(Nueva York)
Oficina de Enlace del ACNUR para las Naciones
Unidas
United Nations,
Grand Central P.O. 20
1 United Nations Plaza
Room 2610
New York, NY 10017
Tel: +1 212 963 00 32
Fax: +1 212 963 00 74

Otras lecturas

➤ **El marco jurídico de la protección de los refugiados**

Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, 2ª edición, Oxford University Press, 1996

International Journal of Refugee Law

ACNUR, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos* (2 vols), 1992

ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado*, 1988 (igualmente disponible en francés e inglés)

ACNUR, *Protección de los refugiados: preguntas y respuestas*

La situación de los refugiados en el mundo : El desafío de la protección, Alianza Editorial, 1994

ACNUR, *Série d'instruments internationaux et autres textes juridique concernant les réfugiés et les personnes déplacées* (2 vol.), 1995

ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo 1995 : En busca de soluciones*, 1995

ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo, 1997-98, Un programa humanitario* , Icaria Editorial, 1997

ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo: Cincuenta Años de Acción Humanitaria* Icaria Editorial, 2000 (disponible también en francés)

ACNUR, *Conclusiones sobre la protección internacional aprobadas por el Comité Ejecutivo del ACNUR*, Madrid, 1998

➤ **El ACNUR y sus actividades**

Llamamiento Global 2000, ACNUR

ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo : Cincuenta años de Acción humanitaria* 50 Years of Humanitarian Action, Oxford University Press, 2000

Sitio web del ACNUR: <http://www.unhcr.org>

Sitio web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org>

➤ **El reconocimiento de los refugiados**

ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*, 1979

➤ **La protección en la práctica**

Guidelines on gender-related claims established by Canada, the United States of America, Australia and the United Kingdom

ACNUR, Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Minors Seeking Asylum, 1997

ACNUR, Guía para la protección de mujeres refugiadas, 1991

ACNUR, Manual para situaciones de emergencia, 2ª edición

ACNUR, Protección del Refugiado: Guía de campo para ONGs (disponible también en inglés, francés y ruso)

ACNUR, Los niños refugiados: directrices sobre protección y cuidado, 1994 (disponible también en francés e inglés)

ACNUR, Manual de Reasentamiento, 1997

ACNUR, Prevención y Respuesta a la Violencia Sexual y de Género en Situaciones de Refugiados, 2001 (disponible también en inglés, francés y alemán)

ACNUR, ONUSIDA, OMS, Guidelines for HIV Interventions on Emergency Settings, 1996

➤ **Detención**

Conclusión N° 44 del Comité Ejecutivo del ACNUR.

Normas sobre Criterios y Estándares Aplicables en Relación con la Detención de los que Piden Asilo, ACNUR, 1999.

➤ **Adhesión a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967**

Información sobre la Adhesión a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los Refugiados, ACNUR, 1999.

Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR.

➤ **Adhesión a las Convenciones sobre la apatridia**

ACNUR, Documento de información y módulo de adhesión: Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y Convención para Reducir los casos de Apatridia de 1961, 1999 (disponible también en inglés, árabe y ruso)

ACNUR, La adhesión puede ser decisiva

➤ **Derecho internacional humanitario**

Unión Interparlamentaria y Comité Internacional de la Cruz Roja, Respetar y hacer respetar el derecho internacional humanitario, Guía práctica para los parlamentarios N° 1, 1999

➤ **Unión Interparlamentaria y sus actividades**

Sitio web de la UIP: <http://www.ipu.org> (el texto completo de las resoluciones de la UIP relativas a los refugiados puede consultarse en el sitio web) ■

Algunas palabras sobre...

➤ EI ACNUR

Las Naciones Unidas confirieron al ACNUR el mandato de realizar y coordinar la acción internacional a fin de proteger a los refugiados en el mundo y encontrar soluciones a sus problemas.

La principal misión del ACNUR es garantizar el derecho y el bienestar de los refugiados. Hace lo posible para asegurarse de que cada uno de ellos pueda ejercer el derecho a solicitar asilo en otro país y regresar voluntariamente a su país de origen. El ACNUR busca soluciones duraderas a los problemas de los refugiados ayudándoles a volver a su país o instalarse en otro país.

El ACNUR actúa de conformidad con su *Estatuto*, guiado por la *Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados* y su Protocolo de 1967.

El Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado y la Asamblea General de las Naciones Unidas han autorizado también la intervención del ACNUR en favor de otros grupos. Estos grupos incluyen a los apátridas, las personas cuya nacionalidad es objeto de controversia y, en algunos casos, las personas desplazadas en el interior de su propio país.

La organización intenta prevenir los desplazamientos forzosos de población, pidiendo a los gobiernos y a otras instituciones que propicien las condiciones para la protección de los derechos humanos y la resolución pacífica de los conflictos.

➤ La Unión Interparlamentaria

Fundada en 1889, la Unión Interparlamentaria es la organización internacional que reúne a los representantes de los Parlamentos de Estados soberanos.

En septiembre de 2001, estaban representados los Parlamentos de 142 países.

La Unión Interparlamentaria trabaja en favor de la paz y la cooperación entre los pueblos y por la consolidación de las instituciones representativas.

Con estos fines:

- ◆ favorece los contactos, la coordinación y el intercambio de experiencias entre los Parlamentos y los parlamentarios de todos los países;
- ◆ examina cuestiones de interés internacional y se pronuncia respecto de ellas a fin de suscitar la acción de los Parlamentos y de sus miembros;
- ◆ contribuye a la defensa y a la promoción de los derechos humanos, que tienen un alcance universal y cuyo respeto es un factor esencial de la democracia parlamentaria y del desarrollo;
- ◆ contribuye a un mejor conocimiento del funcionamiento de las instituciones representativas y a reforzar y desarrollar sus medios de acción.

La Unión Interparlamentaria comparte los objetivos de la Organización de las Naciones Unidas, apoya sus esfuerzos y trabaja en estrecha cooperación con ella.

Con el mismo objetivo, el ACNUR trata de consolidar la reintegración de los repatriados en su país de origen, con el fin de evitar que nuevos movimientos de refugiados surjan a causa de situaciones inestables.

El ACNUR presta protección y asistencia a las personas de su competencia de manera imparcial, en función de sus necesidades y sin distinción de raza, religión, opinión política o género. El ACNUR presta una atención especial a las necesidades de los niños e intenta promover la igualdad de derechos de la mujer.

En sus esfuerzos por proteger a los refugiados y buscar soluciones duraderas, el ACNUR colabora estrechamente con los gobiernos, organizaciones regionales, internacionales y no gubernamentales.

La participación de los refugiados en las decisiones que atañen a su vida es un principio fundamental de la acción del ACNUR. ■

En noviembre de 2002, las Naciones Unidas otorgaron a la Unión Interparlamentaria el estatuto de Observador. La Unión Interparlamentaria coopera asimismo con las organizaciones interparlamentarias regionales, así como con las organizaciones internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales que se inspiran en los mismos ideales. ■



© Unión Interparlamentaria 2001

(Fecha de publicación de la versión española: enero de 2003)

Publicado por la Unión Interparlamentaria
con la

**Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los
Refugiados**

Reservados todos los derechos. Se prohíbe reproducir, almacenar en un sistema de búsqueda de documentación o transmitir esta publicación, parcial o totalmente, por cualquier medio o procedimiento, sea electrónico o mecánico, incluida la fotocopia o la grabación, sin autorización previa de la Unión Interparlamentaria y/o de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Esta obra se difunde a condición de que no sea ni prestada ni difundida de cualquier otra forma, ni siquiera por medios comerciales, sin autorización previa del editor, con una presentación diferente del original y a reserva de que la misma condición se imponga al próximo editor.

ISBN 92-9142-104-9 (IPU)

Sede

Unión Interparlamentaria
Chemin du Pommier 5
Case Postale 330
CH-1218 Le Grand-Saconnex, Ginebra
Suiza
Tel: 41 22 919 41 50
Fax: 41 22 9919 41 60
e-mail: postbox@mail.ipu.org
Sitio Web: www.ipu.org

**Oficina del Observador Permanente
de la Unión Interparlamentaria ante
las Naciones Unidas**

Unión Interparlamentaria
220 East 42nd Street - Suite 3102
New York, N.Y. 10017
Tel. (1 212) 557 58 80
Fax (1 212) 557 39 54
Correo electrónico: ny-office@mail.ipu.org

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Case Postale 2500
CH- 1211 Ginebra 2 Dépôt
Suiza
Tel.: + 41 22 739 81 11
Fax: + 41 22 739 73 53

*“En caso de persecución, toda persona tiene
derecho a buscar asilo,
y a disfrutar de él, en cualquier país.”*

Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 14.1

**Alto Comisionado de las Naciones
Unidas para los Refugiados**



Unión Interparlamentaria