



FASIC

FUNDACION
DE AYUDA SOCIAL
DE LAS IGLESIAS CRISTIANAS

CENTRAL
341.486
REY
C.1

DERECHO DE PROTECCION
REFUGIADOS

Verónica Reyna
Area Derechos Humanos
FASIC

341.486
REY
C.1

Este documento fue presentado por la "Red Ecuménica para Refugiados y Migrantes en el Sur de América", a la Conferencia Mundial de Oslo, Noruega, convocada por el Proceso Parinac (Junio de 1994).

BOLIVIA:
CESAR

CHILE:
FASIC

PARAGUAY:
CIPAR

PERU:
FACIPAZ

ARGENTINA:
ES-AR

*De Humanos
Refugiados - situación
judicial*

DONACION

Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas **FASIC**
Manuel Rodríguez 33, Santiago
6957534 / 6955931
documentacion@fasic.org
<http://www.fasic.org>



**DERECHO DE PROTECCION
REFUGIADOS**

Verónica Reyna
Area Derechos Humanos
FASIC

INDICE

13,2 millones de refugiados en el mundo 3
Asilo político y Protección en el Derecho Humano Básico 7

I. La Red Ecuménica para Refugiados y Migrantes en el Sur de América está constituida por:

II. Análisis de las Correas Generadoras de Flujos de

ARGENTINA: 9

CAREF Comisión Argentina de Refugiados.

III. Normas Jurídicas de Protección a los Refugiados 11

BOLIVIA:

CESEM Centro de Estudios y Servicios 11

2. Instrumentos Especializados sobre Migraciones Involuntarias. 12

IV. Convención Sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 13

CHILE:

FASIC Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas. 14

2. Organización 14

3. Definición General de la Convención de 1951 15

Cláusulas de Inclusión 16

Cláusulas de Excepción 16

PARAGUAY: 18

CIPAE Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia. 18

2. Cláusulas de Inclusión 18

3. Cláusulas de Excepción 19

4. La Calidad de Refugiado 19

5. El Estatuto de Refugiados 19

6. El Asilo Político 20

7. El Asilo Humanitario 20

8. El Asilo por Razones de Seguridad 20

9. El Asilo por Razones de Justicia 20

10. El Asilo por Razones de Equidad 20

11. El Asilo por Razones de Necesidad 20

12. El Asilo por Razones de Conveniencia 20

13. El Asilo por Razones de Interés 20

14. El Asilo por Razones de Justicia 20

15. El Asilo por Razones de Equidad 20

16. El Asilo por Razones de Necesidad 20

17. El Asilo por Razones de Conveniencia 20

18. El Asilo por Razones de Interés 20

19. El Asilo por Razones de Justicia 20

20. El Asilo por Razones de Equidad 20

21. El Asilo por Razones de Necesidad 20

22. El Asilo por Razones de Conveniencia 20

23. El Asilo por Razones de Interés 20

24. El Asilo por Razones de Justicia 20

25. El Asilo por Razones de Equidad 20

26. El Asilo por Razones de Necesidad 20

V. Bibliografía 33

INDICE

| | Pág. |
|--|------|
| 18,2 Millones de Refugiados en el Mundo | 5 |
| Asilo Político y Protección es un Derecho Humano Básico | 7 |
| I. Introducción | 7 |
| II. Análisis de las Causas Generadoras de Flujos de Refugiados | 9 |
| III. Normas Jurídicas de Protección a los Refugiados | 11 |
| 1. Instrumentos Internacionales Relativos a Refugiados | 11 |
| 2. Instrumentos Regionales Relativos a Refugiados | 12 |
| IV. Convención Sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 | 13 |
| 1. Antecedentes Generales | 13 |
| 2. Otorgamiento del Status de Refugiado | 14 |
| 3. Definición General de la Convención de 1951 | 16 |
| A. Cláusulas de Inclusión | 16 |
| B. Cláusulas de Cesación de la Calidad de Refugiado | 18 |
| C. Cláusulas de Exclusión de la Calidad de Refugiado | 18 |
| V. Definición Ampliada del Concepto de Refugiado | 21 |
| 1. Historia | 21 |
| 2. Convención Africana | 21 |
| 3. Declaración de Cartagena | 22 |
| 4. Refugiado | 22 |
| VII. El Principio de la Unidad de la Familia | 25 |
| VII. Derecho Internacional Humanitario | 27 |
| VIII. Concepto de Refugiado desde la Perspectiva del Consejo Mundial de Iglesias | 29 |
| Bibliografía | 33 |

El refugiado es el beneficiario de la protección internacional. El refugiado es un extranjero, es una persona que carece del amparo consular y diplomático de su país de origen.

1. INTRODUCCION

El hombre en el siglo XXI vive en un mundo de repulsión y perturbaciones, donde se crean sistemas de poder para los cuales es delito discrepar. **18,2 MILLONES DE REFUGIADOS EN EL MUNDO** son las nuevas características de este mundo que persiguen, terrorizan y...

El exilio es una de las nuevas formas de represión. El número de refugiados en el mundo es un barómetro de la intolerancia humana. Si uno se atiene al informe Estado de los Refugiados en el Mundo, publicado el 25 de enero de 1994 por el Alto Comisionado para los Refugiados, nunca el mundo había sido tan intolerante.

En 1970, había 2,5 millones. En 1993, ¡habían pasado los 18,2 millones! Cada día, 10.000 personas se suman a los rangos de refugiados. Hoy, un ser humano de cada 130 es refugiado. Y estas cifras no incluyen a las personas desplazadas dentro de sus propias fronteras: 24 millones se encuentran en situación aún más precaria que la de los refugiados.

La amplitud del fenómeno y las formas nuevas que toma, obligan a repensar el lugar y el tratamiento de los refugiados. Los conflictos internos en todo el mundo, la pérdida de autoridad de los Estados totalitarios, dejan entrever una continuación del fenómeno. La acogida insuficiente, el endurecimiento de las políticas de asilo en los países occidentales, la xenofobia, todo concurre al hundimiento del sistema tradicional de protección. Es necesario recordar que en 1993 fueron siempre los países en desarrollo, generalmente vecinos a las zonas en conflicto, los que a pesar de sus inmensas dificultades propias, asumieron la carga de la acogida de los refugiados.

Considerando que los países en desarrollo están siempre más debilitados por la crisis económica y la corrupción y organismos internacionales, cuyo objetivo es la protección del refugiado, como las ONG, instituciones y entidades humanitarias, para brindar la mejor atención y solución a estos graves problemas humanos.

"El derecho a vivir en la patria es un derecho humano inalienable de todo ser humano"

"ASILO Y PROTECCION ES UN DERECHO HUMANO BASICO"

I. INTRODUCCION

El hombre es siempre víctima de represiones y persecuciones emanadas de sistemas jurídicos para los cuales es delito discrepar; regímenes que para castigar la osadía de alentar ideales democráticos o desear sistemas sociales justos reprimen, persiguen, aterrorizan, encarcelan y exilian.

El exilio es una de las peores formas de represión. Significa el quiebre de una historia personal que se estaba formando y conformando en un contexto histórico social. Significa el dolor de la derrota, la pérdida de un proyecto vital, y la ausencia total o parcial de despedida.

El sujeto siente que su camino se va estrechando y que la posibilidad única que se vislumbra es su partida al exilio, arrastrando un quiebre familiar, provocando situaciones irreparables de desequilibrio y desquiciamiento.

El exilio impone el desafío de un reaprendizaje social, laboral y cultural. Se constituye en una modalidad de sobrevivencia forzada.

Este hombre obligado a abandonar su patria se convertirá en un refugiado gracias a la ayuda de un país solidario, pero no debe sufrir el vacío del desamparo, sino todo lo contrario; debe y merece recibir la protección a la vida y la atención a su subsistencia.

Para poder satisfacer los derechos fundamentales del refugiado es necesario el más amplio respeto a los principios del "Derecho de Protección". Hoy la tendencia es más el desconocimiento que la reafirmación del Derecho de los refugiados.

Consideramos que los países que humanitariamente otorgan asilo deben propiciar la más amplia colaboración a organismos internacionales, cuyo objetivo es la protección del refugiado, como de otras instituciones y entidades humanitarias, para buscar la mejor atención y solución a este grave problema humano.

II. ANALISIS DE LAS CAUSAS GENERADORAS DE FLUJOS DE REFUGIADOS

Desde el punto de vista histórico, queda de manifiesto que en América del Sur, en la década del 70 y principios del 80, la violencia política que trae el quiebre del orden institucional, la vigencia indefinida de los Estados de Excepción, y en especial la violación masiva de los Derechos Humanos, ha sido la causa principal de los grandes flujos de refugiados.

A su vez, el reflujo migratorio de origen político que trajo la normalización institucional a la mayoría de estos países con posterioridad a esa fecha, deja de manifiesto la real importancia que reviste el respeto a los Derechos Humanos y la vigencia de las instituciones democráticas en el fenómeno migratorio.

Sin embargo, la pobreza extrema, la miseria, la marginación, es decir la más absoluta negación de los derechos económicos, sociales, culturales, en que se encuentran hoy grandes sectores del pueblo latinoamericano, constituye el mayor factor de presión migratoria que se produce en la región.

Las causas de origen socio-económico se han ido transformando en el principal factor de presión migratoria, reemplazando los de origen eminentemente político. Las dictaduras militares que asolaron nuestros países en la década de los 70 dejaron tras sí secuelas de dolor y muerte, y el peso de una abultada deuda externa.

No puede dejar de mencionarse otros elementos que inciden en el movimiento de poblaciones:

- a) El accionar de grupos paramilitares (Colombia, Perú), son factores de inestabilidad, de crisis.
- b) El narcotráfico en algunos países andinos. Sus carteles son capaces de incidir en la estructura social y económica del país.

III. NORMAS JURIDICAS DE PROTECCION A LOS REFUGIADOS

Existen las siguientes normas:

Internacionales

- a) Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951
- b) Protocolo de 1967.
- c) Estatutos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Regionales

- a) Declaración de Cartagena, de 1984 (países de la región).
- b) Convención Africana, de 1968 (países de Africa).

Derecho Internacional Humanitario (DIH):

- a) Convenios de Ginebra (1949)
- b) Protocolos adicionales (1977)
- c) Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- d) Estatutos del Comité Internacional de la Cruz Roja.
- e) Resoluciones de las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja.

1. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES RELATIVOS A REFUGIADOS

El Estatuto de Refugiados a nivel mundial se rige por la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, adoptados en el ámbito de las Naciones Unidas. La Convención entró en vigor en abril de 1954.

Esos dos instrumentos jurídicos internacionales sólo son aplicables a las personas que son refugiadas a tenor de las definiciones que allí se contienen.

La determinación de quién es refugiado en virtud de la Convención y su Protocolo incumbe al Estado contratante en cuyo territorio se encuentra el refugiado en el momento de solicitar el reconocimiento de tal condición.

En ambos instrumentos se prevé la cooperación entre los Estados contratantes y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 comprende tres tipos de disposiciones:

- a) Disposiciones que contienen la definición básica de quien es y no es refugiado, y quien habiendo sido, ha dejado de serlo.
- b) Disposiciones que definen el Estatuto Jurídico de los Refugiados y sus derechos y obligaciones en ese país de acogida.
- c) Otras disposiciones que se refieren a la aplicación de los instrumentos desde los puntos de vista administrativo y diplomático.

El 1º de enero de 1951 se creó, por una decisión de la Asamblea General de Naciones Unidas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La formalización de la protección internacional es su función principal. Es proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados comprendidos en la esfera de competencia de su oficina.

En el ejercicio de su función de Protección Internacional, el ACNUR:

- a) Procura que los refugiados encuentren asilo y que se les otorgue un estatuto legal, conforme a la definición de la Convención de Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.
- b) Alienta la elaboración, la ratificación y la aplicación a nivel nacional de instrumentos de derecho internacional en favor de los refugiados.
- c) Trata de garantizar a los refugiados una protección análoga a la que confiere el Estado a sus ciudadanos.

2. INSTRUMENTOS REGIONALES RELATIVOS A REFUGIADOS

Existe una serie de acuerdos, convenciones y otros instrumentos regionales relativos a los refugiados en Africa, América y Europa.

En América Latina, el problema del asilo territorial y diplomático ha sido establecido en:

- A. Tratado de Montevideo (Montevideo, 1889)
- B. Acuerdo de Extradición (Caracas, 1911)
- C. Convención de Asilo (La Habana, 1928)
- D. Convención de Asilo Político (Montevideo, 1933),
- E. Declaración de Cartagena (Cartagena de Indias, 1984). Recoge la tradición latinoamericana en materia de Asilo y Derechos Humanos.
- F. Convención Africana (1969) adoptada por Organizaciones de la Unidad Africana. Contiene una definición ampliada del concepto de refugiado.

IV. CONVENCION SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS, DE 1951

1. ANTECEDENTES GENERALES

El reconocimiento de la condición de refugiado de una persona tiene carácter declarativo. No se adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado.

Las disposiciones de la Convención de 1951, por las que se define quién es refugiado, se dividen en tres partes, a las que se ha llamado Cláusulas de Inclusión, Cesación y Exclusión.

Cláusulas de Inclusión: Establecen los criterios a que debe responder una persona para ser considerada refugiado. Es la base positiva sobre la que se apoya la determinación de la condición de refugiado.

Cláusulas de Cesación: Tiene un significado negativo. Indica las condiciones en que un refugiado deja de tener tal condición.

Cláusulas de Exclusión: Enumera las circunstancias en las que una persona queda excluida de la aplicación de la Convención de 1951, aunque responda a los criterios positivos de la Cláusulas de Inclusión.

La tarea de protección internacional y que incumbe al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, consiste en:

- a) El reconocimiento de la condición de refugiado bajo su mandato.
- b) Velar por el respeto del principio de la no devolución y de expulsión a su país de origen.
- c) Obtener un tratamiento migratorio favorable, especialmente al derecho de residencia y de trabajo.

Hoy la protección internacional ejercida por el ACNUR tiene carácter universal, ya que se aplica a todo refugiado sin distinción, pero es complementaria a la protección que todo Estado otorga a los refugiados que se encuentran legalmente en su territorio.

En el ejercicio de esta función vigila la aplicación de los instrumentos internacionales que son: La Convención de 1951, o Carta Magna de los Refugiados, y el Protocolo de 1967.

El Estatuto del Refugiado de 1951 tiene como elemento principal la definición de refugiado, pero no contiene el derecho de los refugiados al asilo o la obligación de un estado a otorgarlo. El otorgamiento del asilo sigue siendo un derecho del Estado y los refugiados sólo tienen el derecho a solicitarlo.

Incorpora el principio de la no-devolución (non-refoulement), prohibiendo la expulsión a un país donde el refugiado puede quedar expuesto a persecución.

Además de lo señalado consagra la libertad de movimiento como derecho básico y contiene disposiciones que se relacionan con un empleo remunerado, educación pública, asistencia pública, legislación laboral y seguridad social.

Por lo tanto, la consecuencia material de la protección de los refugiados es el asilo territorial, es decir el amparo que ofrecen las autoridades del Estado receptor contra la devolución forzada al país donde el derecho a la vida o la libertad de la persona corre peligro.

Esta protección la otorga en virtud del principio de "no-devolución", que está consagrado en la Convención de 1951, en el Protocolo de 1967 y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).

2. OTORGAMIENTO DEL STATUS DE REFUGIADO

La mayoría de los países del continente que han ratificado la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 no han adoptado una legislación interna reglamentando los derechos y obligaciones de los refugiados. En estos países la condición jurídica de un refugiado es asimilada a la de un extranjero, por lo que se rige por el régimen jurídico de éste.

En los países en que se ha ratificado la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, y 1) aquellos en que no existe una legislación nacional reglamentando los instrumentos internacionales; 2) así como en aquellos países que no han adherido a ninguno de ellos, le corresponde a ACNUR la determinación del estatuto de refugiado.

En América Latina el derecho al asilo territorial ha sido considerado como un derecho soberano del Estado. Se aplica tradicionalmente de modo individual, no prevee situaciones de Exilios numerosos.

En el plano regional, en el Continente Americano, donde se desarrolló el Asilo como institución de derecho público, existe una serie de tratados aplicables al régimen de asilados y

refugiados. Destacamos las Convenciones de Asilo Diplomático y Territorial, Convenciones sobre Extradición, Declaración Americana sobre Derechos Humanos de 1969.

Lamentablemente existe un desequilibrio derivado de la vigencia parcial de estos instrumentos jurídicos.

Queda de manifiesto que en el ámbito universal la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 constituyen un régimen autónomo, los instrumentos interamericanos sobre asilo territorial, derechos humanos y extradición no constituyen separadamente medios adecuados para la protección y asistencia material de refugiados.

Sería necesario armonizar el concepto de asilo y refugio. La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 incluye en la categoría de extranjero al asilado territorial.

En relación al principio de "no-devolución" que aparece consagrado en varios instrumentos interamericanos, éste no ha sido formulado de manera uniforme, ni incluye el principio de "no rechazo en la frontera".

En cuanto a la calificación de asilado, no existe en los tratados interamericanos una cláusula expresa, sólo se determina mediante la interpretación de los diversos instrumentos.

La condición de asilo, que es un acto pacífico y humanitario, en el sistema interamericano se funda en una circunstancia objetiva: "la existencia de un estado de persecución actual", no considerando el elemento subjetivo de fundado temor de ser perseguido.

No puede dejarse de mencionar los instrumentos de derechos humanos en los que se establecen disposiciones de otorgamiento de asilo o derechos de los refugiados, por ejemplo: Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 14.

Por lo que queda de manifiesto que el Asilo, en una concepción moderna, cumple una doble función; es decir, se concibe al asilo como cumpliendo la función esencial de amparo de vida y libertad del refugiado, cuya garantía es el principio de la "no-devolución". Pero debe constituirse además en una base de subsistencia, que permita el comienzo de una nueva vida en circunstancias de dignidad mínima.

Esta última función se debe obtener mediante la implementación de las soluciones duraderas que son:

- a) Integración de éste a la sociedad que lo acoja, permitiendo además la reunificación familiar.
- b) La repatriación al país de origen.

Con todo lo expuesto, queda de manifiesto que la definición clásica de refugiado constituye, junto a la institución del Asilo y el principio de la "no-devolución", el pilar del sistema actual de protección internacional de los refugiados.

3. DEFINICION GENERAL DE LA CONVENCION DE 1951

A. CLAUSULAS DE INCLUSION: El término de Refugiado se aplicará a toda persona:

"Que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social en opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiere regresar a él".

Análisis de los requisitos

- Fundados temores de ser perseguido:

Es la parte esencial de la definición. Al elemento del temor, estado de ánimo y condición subjetiva, se agrega a Fundado, que es un elemento objetivo.

Es el miedo del solicitante ante un peligro resultante de haber sido perseguido, o que podrá serlo. Tiene que estar basado en una situación real de violación de derechos humanos en un país determinado.

- Persecución:

"Toda amenaza contra la vida, o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenecer a determinado grupo social en opiniones políticas es siempre persecución". También constituiría persecución otras violaciones graves de los derechos humanos.

La persecución tiene que provenir del gobierno y en otros casos puede provenir de bandas o agentes privados.

Constituye persecución: la violación del derecho a la vida, o a la integridad personal.

Se considera refugiado: toda persona que proviene de un país en donde se practica la tortura, desaparecimientos, ejecuciones en manos de bandas privadas, o de fuerzas de seguridad. Debe quedar de manifiesto que por las características del solicitante podría éste eventualmente convertirse en víctima.

Constituye también persecución la privación de libertad, cuando se origina por el ejercicio de libertades como: libertad de expresión, de reunión, y sindicales. Se incluye además el incumplimiento de las garantías judiciales, sea por orden del Ejecutivo o por proceso.

Privación de libertad se refiere también a encarcelamiento y a restricciones severas de libertad de movimiento, como es el exilio interno; también la negación de vivir en su país de nacionalidad, que es el exilio propiamente tal. Además de las violaciones de los derechos políticos y sociales, se deben considerar para los efectos de reconocimiento de un refugiado en el elemento persecución la violación de los Derechos Económicos y Sociales. Se puede citar discriminación política en el campo laboral, y negación a la educación por motivos políticos.

En América Latina la persecución es motivada en la mayoría de los casos por opiniones políticas. Cuando hay dificultades para determinar la participación directa en actividades políticas del peticionario se debe analizar desde la perspectiva del país persecutorio.

- Se encuentre fuera del país de su nacionalidad:

El solicitante de refugio debe encontrarse fuera de las fronteras de su país de nacionalidad o de residencia habitual. También tienen derecho a refugio aquellas personas que, encontrándose fuera del país, tengan temor de volver a él por actos ocurridos después de su salida, o por actos suyos en el exterior.

Concierne a las personas que tienen una nacionalidad, distinta de los apátridas. En la mayoría de los casos, los refugiados conservan la nacionalidad de su país de origen.

Cuando no conste claramente la nacionalidad de una persona, su condición de refugiado debería determinarse de manera semejante a la de un apátrida, es decir, habría que tener en cuenta el país donde antes tenía su residencia habitual, en vez del país de su nacionalidad. La nacionalidad puede probarse mediante la posesión de un pasaporte nacional.

El requisito de que una persona debe encontrarse fuera de su país para ser refugiado no significa que deba haber salido de ese país ilegalmente, ni que haya debido abandonarlo por fundados temores. Puede haber decidido solicitar el reconocimiento de su

calidad de refugiado encontrándose en el extranjero. La persona que no es refugiado al dejar su país, pero que adquiere posteriormente tal calidad se denomina "Refugiéé sur Place". Han solicitado esta categoría diplomáticos, funcionarios que prestan servicios en el extranjero, estudiantes, trabajadores migrantes.

En relación a los que posean nacionalidad doble o múltiple, si la persona puede acogerse a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea, debe hacerlo. La protección nacional tiene primacía sobre la protección internacional.

B. CLAUSULAS DE CESACION DE LA CALIDAD DE REFUGIADO, Art 1º, Párrafo 1 al 6, Sección 6 de la Convención

Se aplica a una persona que, no obstante tener los requisitos de refugiado, no necesita protección internacional:

- a) Si se ha acogido de nuevo voluntariamente, a la protección de su país de nacionalidad; o
- b) Si habiendo pedido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente, o
- c) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o
- d) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguido.

Estas cláusulas son consecuencias de un cambio en la situación del refugiado, suscitado por él mismo.

Las cláusulas de cesación tienen carácter negativo y su enumeración es exhaustiva. Deben interpretarse restrictivamente, y no pueden aplicarse por analogía.

C. CLAUSULAS DE EXCLUSION DE LA CALIDAD DE REFUGIADO, Art. 1º, Sección D, E y F de la Convención

Se aplica a una persona que, no obstante tener los requisitos de refugiado, no necesita protección internacional:

- a) Personas que se encuentran bajo protección y asistencia de otra agencia de Naciones Unidas (actualmente se refiere a Refugiados Palestinos que se encuentran en el área de actividades de la UNRWA).
- b) Personas a quienes el país donde se encuentran les reconoce el tratamiento concedido a un nacional (ej.: Refugiados permanentes de ex-colonias que se encuentran en territorio Metropolitano).
- c) Personas sobre las cuales hay presunción fundada que han cometido delitos contra la humanidad (como el Apartheid,

torturas, genocidios, violaciones graves del derecho humanitario).

- d) Personas a quienes se presume han cometido actos contra la Paz o los objetivos de Naciones Unidas (son personas que, formando parte de grupos de combatientes, solicitan refugio, sin tener una voluntad real de cesar en su actuación beligerante).
- e) Personas que han cometido un delito común antes de entrar en el país de asilo.

Esta es una cláusula que se considera asimismo ambigua, por ej.: ¿un refugiado que delinquiró y cumplió la pena, no puede ser protegido?. La doctrina ha señalado que la discriminación contra ex-presos comunes es contraria a los Derechos Humanos.

El Refugiado que comete un delito en el país de asilo debe someterse al régimen general establecido por la legislación interna.

Quedan fuera de esta cláusula los delitos políticos o conexos con políticos.

Para determinar si un delito es político debe atenderse a su naturaleza y su finalidad. Debe predominar el elemento político del delito sobre el carácter de delito del derecho común.

2. LA CONVENCIÓN AFRICANA

En África, a partir de los años 60, se produjeron desplazamientos masivos de población por el origen de su exilio, que dio lugar a una crisis humanitaria que motivó la adopción de la Convención de 1968.

Tras la creación de la Organización de la Unidad Africana (OUA) en 1963, la Convención de la OUA que regula aspectos específicos del problema de Refugiados en África, entró en vigor en 1968. La importancia de esta Convención, desde el punto de vista jurídico, es la ampliación de la definición de refugiado.

Esta Convención contiene una definición del término de refugiado que comienza así: "la primera es idéntica a la definición del Protocolo de 1951, en tanto que la definición de la Convención de 1968, al no tener límite de la limitación geográfica, puede aplicarse a cualquier persona que el término de refugiado se aplica a".

Toda persona que, a causa de una agresión exterior, sea víctima de una discriminación política, o acontecimientos que pongan en peligro su vida pública en su país o en la totalidad de su país de origen o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en

V. DEFINICION AMPLIADA DEL CONCEPTO DE REFUGIADO

1. HISTORIA

Acontecimientos imprevisibles causaron movimientos de población en Africa, Asia y América Central. Gran número de víctimas por conflictos internos, internacionales de sistemas totalitarios, desastres, etc., obligaron a una ampliación del término de refugiado y una extensión del mandato del ACNUR. Esta ampliación no fue concebida en términos jurídicos, sino es una *reacción de la Comunidad Internacional ante el gran número de víctimas.*

No hay una definición formal del concepto ampliado de Refugiado en el Estatuto del ACNUR.

Se puede señalar que las personas que son objeto de protección hoy son: personas que abandonaron su país por un temor individual de persecución, y grupos o categorías de personas que, habiendo cruzado una frontera internacional, pueden ser consideradas desprovistas de protección de su país de origen.

2. LA CONVENCION AFRICANA

En Africa, a partir de los años 60, se produjeron desplazamientos masivos de población. Por el origen de su salida, gran parte quedó excluida del amparo de la Convención de 1951.

Frente a esta situación, la Organización de la Unidad Africana (OUA) aprobó en 1968 la Convención de la OUA que regula aspectos específicos del problema de Refugiados en Africa. Entró en vigencia en 1974. La importancia de esta Convención, desde el punto de vista jurídico, es la ampliación de la definición de refugiado.

Esta Convención contiene una definición del término de refugiado que comprende dos partes: la primera es idéntica a la definición del Protocolo de 1967, es decir, la definición de la Convención de 1951, sin la fecha límite ni la limitación geográfica. En la segunda parte dispone que el término de refugiado se aplica a:

"Toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en

otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad".

La Convención Africana es el único instrumento internacional que ha establecido una obligación convencional de reconocer y tratar como refugiados a personas no comprendidas por la Convención de 1951.

3. LA DECLARACION DE CARTAGENA

En América Central, a fines de los años 70, se produjeron afluencias masivas de refugiados por la existencia de una violencia política y violación sistemática y masiva de los Derechos Humanos.

Durante el coloquio de Cartagena, en noviembre de 1984, con participación de representantes de los Gobiernos de Centroamérica, se acordó ampliar el término de Refugiado acogiendo el señalado en la Convención Africana, y la Doctrina utilizada en los Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Las conclusiones se conocen como la "Declaración de Cartagena sobre los Refugiados".

4. REFUGIADO

El concepto de Refugiado contiene los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967:

"Son personas que han huído de sus países, porque su vida, su seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la opresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los Derechos Humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público" (Conclusión Tercera de la Declaración).

Esta declaración no tiene la fuerza legal de una convención, pero sí una fuerza moral.

En lo que respecta a América del Sur, algunos países han recibido refugiados provenientes de América Central basados en esta interpretación. Así mismo, el Parlamento Andino y el Latinoamericano recomiendan el uso de esta definición.

Esta declaración cristaliza la tradición del Asilo Latinoamericano.

Reitera la importancia y significación del principio de "no devolución", incluyendo la prohibición internacional del rechazo en las fronteras (Principio del Jus Cogens).

La disparidad de criterios en el uso del concepto de refugiado la vemos hoy en países desarrollados.

Cada vez se observa con mayor frecuencia que se impide el ingreso del solicitante de refugio, con la dictación de medidas administrativas y restricciones a los derechos de las personas. Otros países implementan medidas que permiten el ingreso de personas provenientes de determinados países considerados riesgosos para la vida o libertad. Es lo que conocemos como B-Status, refugiado de Facto, o refugiados humanitarios. Se aplica con diversidad de criterios en los países nórdicos, y en algunos de la Comunidad Europea.

Se les considera refugiados de segunda clase porque no tienen los mismos derechos y garantías que aquellos reconocidos por la Convención, es precaria su permanencia ya que puede ser revocada por actos administrativos.

1. Asegurar que no mantenga la unidad de la familia del refugiado.
2. Asegurar la protección de los refugiados menores de edad, a los niños aislados y a los menores en custodia a la tutela y la adopción.

Por lo tanto, si el jefe de la familia renuncia las condiciones señaladas en la definición, a los familiares que están a su cargo se les debe reconocer la condición de refugiados, de acuerdo con el principio de la Unidad de la Familia.

VI. EL PRINCIPIO DE LA UNIDAD DE LA FAMILIA

La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado (Declaración Universal de Derechos Humanos).

La Convención de 1951 no recoge el principio de la Unidad de la Familia en la definición de refugiado. Sin embargo, en ninguno de los estados observan la recomendación incluida en el Acta Final de la Conferencia que aprobó la Convención de 1951, que recomienda a los gobiernos que adopten las medidas necesarias para la protección de la familia del refugiado y en especial para:

1. Asegurar que se mantenga la unidad de la familia del refugiado.
2. Asegurar la protección a los refugiados menores de edad, a los niños aislados y a los jóvenes en cuanto a la tutela y la adopción.

Por lo tanto, si el jefe de la familia reúne las condiciones señaladas en la definición, a los familiares que están a su cargo se les suele reconocer la condición de refugiados, de acuerdo con el principio de la Unidad de la Familia.

VII. DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO, DIH.

En el Derecho Internacional Humanitario (DIH) el refugiado no es objeto de una protección especial. No existe una definición específica del refugiado como persona protegida por el DIH. El refugiado es ante todo una persona civil protegida por el DIH según la normativa estipulada para la protección de personas civiles.

En el DIH la protección de los refugiados no se basa en una definición jurídica. Se lo protege por su calidad de persona civil afectada por el advenimiento de hostilidades con un conflicto armado tanto internacional o nacional. El hecho que la persona haya atravesado una frontera internacional no es determinante.

De acuerdo al DIH, la persona civil está protegida:

- Si se encuentra en poder del adversario.
- Contra los efectos de las hostilidades.

La Cruz Roja Internacional (CICR) emprende una acción en favor de los refugiados cuando la existencia de éstos está ligada a un conflicto.

La protección y la asistencia a los refugiados en el primer país de acogida o de asilo incumben ante todo al ACNUR.

A veces el CICR actúa en ausencia del ACNUR en favor de refugiados.

En el ámbito de los refugiados la CICR goza de un amplio derecho de iniciativa en virtud del carácter puramente humanitario de su misión.

El derecho de iniciativa estatutaria le permite intervenir en situaciones que no están cubiertas por los convenios.

El CICR ha podido actuar en países cuyos gobiernos no han solicitado la ayuda de ninguna otra organización gubernamental o no gubernamental.

El ACNUR puede actuar también rápidamente, pero tiene que esperar la solicitud del gobierno del país de acogida a los refugiados.

El CICR tiende a la protección física de los refugiados, al respeto de su vida y de su integridad física. La protección física de un refugiado es un concepto nuevo para el ACNUR.

En las situaciones en que la competencia principal corresponde al CICR, las víctimas son asistidas según sus necesidades.

En las situaciones en las que el ámbito de acción es competitivo entre el CICR y el ACNUR, el CICR se centra de común acuerdo con el ACNUR en sus actividades médicas tradicionales.

El CICR considera que las bases jurídicas existentes son suficientes para llevar a cabo operaciones de asistencia y de protección en favor de los refugiados. Si se trata de conflictos internacionales, la Convención de Ginebra de 1949 y el Protocolo I Adicional de 1977, contienen disposiciones sobre las acciones de socorro y el principio de Imparcialidad y de Neutralidad en las que éstas deben inspirarse.

En cuanto a los conflictos armados de carácter interno, su base jurídica se encuentra en el artículo 3º, común a los convenios, y el artículo 18 del Protocolo II Adicional de 1977, se consagran el principio de asistencia y el Derecho de iniciativa humanitaria.

El ACNUR y el CICR se coordinan en sus operaciones de ayuda. La competencia técnicamente es clara: competencia del CICR cuando se trata de personas desplazadas en el territorio de un mismo país a causa de un conflicto; competencias concurrentes o complementarias cuando se trata de la protección y la asistencia a refugiados concentrados en regímenes fronterizos sometidos a ataques, o a operaciones militares; responsabilidad en principio extensiva del ACNUR cuando se trata de refugiados en un país de primera acogida o de asilo.

El CICR prosigue sus acciones en favor de los refugiados a quienes no se refiere la definición de la Convención de 1951, y de aquellas personas a las que el ACNUR no puede tener acceso debido a obstáculos políticos o falta de seguridad (ej.: Somalia).

La principal responsabilidad en materia de protección y de ayuda a los refugiados es de los gobiernos (Conferencia XXIV CICR, Manila 1988).

VIII. CONCEPTO DE REFUGIADOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL CONSEJO MUNDIAL DE IGLESIAS (CMI)

La preocupación del CMI por los refugiados tiene una historia que corre casi paralela con su constitución.

El Comité Provisional del CMI (en formación) hace un llamado a las iglesias a comienzos del año 1939 para ayudar a los refugiados, colocando entre las prioridades el facilitar la emigración/inmigración de los refugiados, y en febrero de ese año se organiza el Secretariado Ecuménico para ayuda a los refugiados. Se suceden diversas organizaciones y formas de apoyo.

En la Asamblea de Amsterdam, primera del CMI, se realiza un nuevo llamado en favor de los refugiados, recordando un llamado anterior de las iglesias en el año 1948. Se hizo para ayudar a los refugiados judíos, pero ahora la realidad se enfrenta con la necesidad de miles de refugiados en Tierra Santa.

Al constituirse el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), el CMI acuerda con este nuevo organismo un sistema de préstamos de viaje para ayudar a eventuales refugiados.

Posteriormente, el Servicio de Refugiados del CMI establece su propio sistema de préstamos de viaje para aquellas "personas que no son elegibles para la asistencia del CIME". Es decir, revela que hay personas que el Servicio de Refugiados les reconoce la necesidad de recibir asistencia, y que en la legalidad de Naciones Unidas (ACNUR) no son consideradas.

En 1966, el Comité Especial sobre refugiados entrega el siguiente concepto de "refugiados", quienes deben ser objeto de la preocupación de las iglesias:

"Personas en urgente necesidad, quienes han abandonado -voluntaria o involuntariamente- sus hogares sin perspectivas de retorno, a causa de persecución o privación por razones políticas, religiosas, raciales o económicas, de 'abandono' por guerra, revolución, y desastre nacional".

Posteriormente asambleas del CMI y otros encuentros, seminarios y consultas de comisiones de organismos ligados al CMI han continuado manifestando su preocupación por este problema.

Septiembre de 1973 marca un hito en América Latina, con el golpe de Estado en Chile. La respuesta de acogida a chilenos en Argentina se extiende muy luego a América Latina, cuyos países e iglesias crean organismos de recepción de chilenos exiliados.

En los tiempos siguientes estas necesidades aumentan con los Golpes de Estado en otros países y posteriormente se agudiza con los conflictos de América Central.

Tras estos problemas existen los esfuerzos de solucionar las situaciones de las personas forzosamente desplazadas y con la creación de comités y agencias de acogida, hay un espíritu y una visión diferente a la "legalidad" de las convenciones y pactos; un espíritu que intenta servir al refugiado, al perseguido.

Desde Argentina estos organismos empiezan a cubrir nuestra América hasta llegar a construir movimientos como "Santuario" en Estados Unidos.

En la reunión de la CAISMIR (CICARWS) realizada en Montreux, Francia, en diciembre de 1974 se adoptó la siguiente definición de "refugiado":

"Entendemos como refugiados a aquellos que -voluntaria o involuntariamente- han abandonado sus hogares y que están imposibilitados o no desean retornar por persecución, o miedo de persecución, o privación, por razones que son políticas, religiosas, étnicas, raciales, o sociales. Algunos creen que sus vidas están en peligro. Algunos han llegado a ser refugiados por la alteración de las fronteras o las exigencias de guerra -ya sea entre naciones o guerra interna. Algunos son víctimas de desastres naturales o del hambre. Algunos son refugiados protegidos bajo varios mandatos internacionales. Otros son refugiados "de facto" corrientemente sin protección de la ley internacional. Algunos de ellos son clasificados como trabajadores migrantes en una situación humana que difiere muy poco de la del refugiado, mientras otros que han debido huir tienen buenas razones para evitar el status de refugiado o no pueden obtenerlo. Todos ellos deben ser una preocupación continua de las iglesias.

"Los intereses del Consejo Mundial de Iglesias, en relación al tema refugiado, son los mismos que los de la propia Iglesia.

"El mismo Jesucristo, en quienes profesamos una misma fe, fue un refugiado político.

"...la Iglesia debe participar en la discusión de leyes relativas a las condiciones de refugio o a la política de asilo. Se trata de una labor de prevención y corrección. Algunas normativas legales no son lo bastante generosas y, algunas veces, los problemas no surgen a causa de la ley en sí, sino en virtud de la aplicación de esa ley".

El CMI reconoce el papel desempeñado por el ACNUR, de llave en todos estos dilemas. Si en alguna ocasión se critica el trabajo del Alto Comisionado en razón de lacerantes injusticias en determinadas situaciones, se reconoce que su labor es vital a escala internacional y que incrementa enormemente la eficacia de la labor de las organizaciones no gubernamentales y de la Iglesia.

Frente a estas consideraciones, las agencias vinculadas al CMI debemos tratar de reelaborar constantemente qué es lo que debemos entender como "refugiado", más allá de la definición internacionalmente aceptada. No debemos olvidar que pertenecemos a organizaciones relacionadas -o dependientes- de una u otra forma con iglesias cristianas y que por algo hemos mantenido esa relación con el SR-CMI, respondiendo al llamado del Evangelio de acoger al Extranjero, al perseguido político.

En el Primer Encuentro Regional de Organismos Ecuménicos que trabajan con Refugiados, de mayo de 1987 en Buenos Aires, se determinó que se acoge el concepto amplio de refugiado, tomando en cuenta siempre:

1. Sus experiencias de persecución y tortura.
2. Sus estadías largas e inciertas en países de primer asilo.
3. Trauma psicológico del Exilio y la necesidad de los refugiados de superar sus experiencias pasadas.
4. La separación de la familia y la ruptura de las estructuras familiares.
5. Sentido de culpabilidad producto de la huida de su país de origen.
6. Preocupación por las situaciones políticas y económicas en sus países de origen y por la seguridad y el bienestar de sus familias y amigos.

Se consideró que es deber de las Iglesias asumir la asistencia de personas que quedan excluidas de los criterios del ACNUR y gobiernos, ya sea con ayuda del CMI, o creando proyectos específicos.

En el CMI, desde hace dos años, el Servicio de Refugiados se ha unido con el Servicio de Migrantes, y se trata de ver la problemática como un fenómeno integral.

Entre las áreas de trabajo se destaca:

1. Análisis y reflexión sobre las condiciones actuales de movimientos a través de fronteras.
2. Informar a las iglesias y sus aliados a través de informes y publicaciones.
3. Avogación ante ACNUR y OIM a nivel mundial (interpelar al otro).
4. Defensa de los derechos básicos de refugiados y migrantes.
5. Buscar la reconciliación entre refugiados migrantes y las poblaciones nativas.
6. Analizar y promover soluciones a las causas de la migración.

BIBLIOGRAFIA

1. Manual de Procedimientos para determinar la condición de refugiados.
ACNUR - Ginebra 1979.
2. Declaración de Cartagena.
ACNUR - Cartagena 1984.
3. La acción del CICR en favor de refugiados.
Separata Revista Internacional C.R. - 1988.
4. La acción del CICR en favor de refugiados y personas desplazadas.
Separata Revista Internacional C.R. - 1991.
5. Ponencia al 2º Encuentro Organismos Ecuménicos que trabajan con refugiados vinculados al CMI.
Verónica Reyna M. / Rosario Sánchez
La Paz - Bolivia - 1988.
6. Análisis de causas generadoras de flujos negativos en América del Sur.
Leandro Despouy / N.U. - Enero 1993.
7. Documentos de Parinac.
8. Revista Mensaje.
Chile - Mayo 1994.

