

## Segunda Parte

### PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

#### *Capítulo IV*

##### *La protección internacional de los refugiados*

Introducción	149
Instrumentos internacionales sobre refugiados	166
Sobre la Convención relativa al Estatuto de los Refugiados	168

## **SEGUNDA PARTE**

# **PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

## CAPÍTULO IV

# LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS

### INTRODUCCIÓN

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país. 2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Así afirma en términos muy claros el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos el llamado *derecho de asilo*, garantía de la protección internacional a los refugiados y objeto concreto de preocupación de la comunidad internacional, que dentro del seno de la Organización de las Naciones Unidas, estableció para su atención y cuidado el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados.

El problema de millones de hombres sin hogar y sin bienes, víctimas de la guerra y de la política no encontró su traducción en un precepto de la Carta de las Naciones Unidas, porque durante largos años la comunidad de naciones tuvo la creencia que la interminable corriente de refugiados, prueba inequívoca de un desarreglo de fondo de la sociedad moderna, era un fenómeno transitorio.<sup>1</sup>

Este antiguo problema de los refugiados, y quizá más que nunca en nuestro siglo, ha visto crecer el contingente de seres humanos obligados a abandonar sus países y los problemas que con ellos llevan, por miedo a la persecución por motivos raciales, religiosos, de nacionalidad, de pertenencia a un grupo social determinado o de adhesión a una opinión política particular y que no pueden o no quieren acogerse a la protección de su país de origen.

No podía pensarse una Declaración Universal de Derechos Humanos sin que se afirmara específicamente en ella que "en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier

<sup>1</sup> Cfr. Louise W. Holborn, *The International Refugee Organization, A Specialized Agency of the United Nations*, London, 1956, p. 17.

país". Era necesario establecer para bien del individuo y del Estado y de la comunidad de naciones establecer con precisión, normas claras con el objeto de incorporar en sus leyes y reglamentos las disposiciones referentes al antiquísimo problema de los refugiados, esenciales para el buen funcionamiento de una comunidad civilizada.

La historia nos hace conocer las vicisitudes de determinados grupos que se veían obligados a huir por estar su vida o sus propiedades en peligro, o por verse impedidos de vivir conforme a sus creencias. Estos grupos buscaban asilo en otros países, beneficiándose en muchas ocasiones de la ayuda de quienes pensaban como ellos o pertenecían a la misma religión.

Tradicionalmente, el llamado *derecho de asilo* es el derecho soberano de un Estado de otorgar asilo en su territorio a personas que huyen de persecución. Por ser éste el ejercicio de un derecho soberano, el otorgamiento de asilo no puede en ningún caso ser considerado por otros Estados como un acto contrario a la ley. La versión original del artículo 14 que nos ocupa de la Declaración Universal redactada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1947, afirmaba que "En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a que se le *conceda* en cualquier país". En 1948 cuando el texto pasó a ser examinado por la Asamblea General, los términos "se le conceda" fueron reemplazados por "disfrutar". De conformidad pues con la Declaración Universal, toda persona tiene derecho a *buscar* y a disfrutar de asilo, pero no el derecho a que se le *conceda* asilo.

En el año de 1951, la Asamblea General de Naciones Unidas de mal grado estableció la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados. No iba a ser un organismo operante, activo, con iniciativa, sino que su énfasis estaría en el aspecto de protección legal y sus funciones limitadas por un mandato. Pero la determinación de los sucesivos Altos Comisionados y la presión irresistible del permanente problema de los refugiados, provenientes cada día de nuevos países, imprimieron dinamismo y vida a este organismo de tan modestos inicios. Con los años, la Asamblea General fue dándose cuenta cada vez con mayor claridad de la importancia de la tarea y de esta manera fueron ampliándose paulatinamente las funciones del Alto Comisionado por su alcance y naturaleza. Fue adquiriendo fondos para sus operaciones, desarrolló nuevas tácticas y finalmente fue reconocido como una auténtica fuerza para el hallazgo de soluciones permanentes para los refugiados bajo su mandato.

Para no hacer historia más allá de nuestro siglo, recordaremos cómo

el primer gran evento que provocó oleadas de refugiados hacia Europa central y occidental fue la Revolución rusa de 1917. Y cómo el fin de la Primera Guerra Mundial y sus secuelas en este campo iba a orillar a la creación de un organismo internacional encargado de la protección de los refugiados. Pero toda organización encargada de este tipo de problemas, fuese a nivel nacional o internacional era vista con reticencia porque se desconfiaba de la inquieta y naciente burocracia internacional sospechosa ante los ojos de los gobiernos.<sup>2</sup>

Durante los treinta años previos al establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, la comunidad internacional estableció varias organizaciones para ocuparse del problema de los refugiados. En el año de 1921 la Sociedad de Naciones nombró a Fridtjof Nansen de Noruega como el primer Alto Comisionado para Refugiados. Su mayor logro fue el pasaporte "Nansen" reconocido por cincuenta y dos países y el cual permitió a los refugiados viajar en busca de trabajo. A su muerte la responsabilidad y las funciones respecto al problema de refugiados fue dividido entre su Oficina y la Sociedad de Naciones misma, hasta el año de 1938. Excepto en lo que se refiere al problema de los refugiados del nazismo de los que se ocupó el Comité Intergubernamental para Refugiados de la Persecución Nazi, todo el trabajo de refugiados restante fue centralizado en la subsede londinense de la Sociedad de Naciones.

En el año de 1947, la Organización Internacional para Refugiados, con las siglas inglesas IRO, fue establecida como un organismo especializado de las Naciones Unidas para ejercer algunas de las funciones del Organismo de las Naciones Unidas de Socorro y Rehabilitación, conocida como la UNRRA. La nueva Organización para Refugiados (IRO) tuvo a su cargo la protección, transportación y administración de los campos de refugiados y de los problemas de asistencia material en general, pero especializándose en su reacomodo. En el año en que ese organismo fue disuelto, es decir, 1952, había reacomodado más de un millón de refugiados. La función de la IRO en el reacomodo de refugiados fue transferida a otro organismo de tipo regional, el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas establecido en el año de 1951 para ocuparse de los desplazamientos de los excedentes de población. Aparte de la existencia misma del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (UNHCR), con las siglas españolas ACNUR, dos grandes organismos se ocuparon de situaciones específicas.

<sup>2</sup> Cfr. John Hope Simpson, *The Refugee Problem: Report of a Survey*, London, 1939, p. 33.

camente regionales, una de ellas, el Organismo de las Naciones Unidas de Socorro y Colocación (UNRWA), que en el año de 1950 sustituyó a un organismo previo de Naciones Unidas, el de Ayuda y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos, en la tarea de cuidar de los refugiados que habían huído durante la lucha entre Israel y varios Estados árabes.<sup>3</sup>

El Organismo de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Corea (UNKRA) fue el segundo organismo regional que por decisión de la Asamblea General, fue establecido el 1º de diciembre de 1950 para ayudar al pueblo coreano de la destrucción causada por la guerra. Todos estos organismos internacionales a veinte años de la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, son la mejor prueba de que el problema de los refugiados no es desgraciadamente un fenómeno transitorio y que la guerra y la política son los peores enemigos del respeto auténtico de los Derechos Humanos, en el ámbito de los Estados nacionales tanto como en el ámbito de la Comunidad Internacional.

Como es lógico suponer, desde la Primera Guerra Mundial con la creación de una serie de organismos internacionales encargados de la protección internacional a los refugiados, se fueron adoptando diversos instrumentos jurídicos internacionales. Los más importantes en esta materia son los siguientes:

- Acuerdo de 5 de julio de 1922 sobre la extensión de certificados de identidad a los refugiados rusos (S. de N. *Tratados*, vol. 13, núm. 355);
- Acuerdo de 13 de mayo de 1924 sobre la extensión de certificados de identidad a los refugiados armenios (S. de N. *Dec. Cl.* 72 [a] 1924);
- Acuerdo de 12 de mayo de 1926 sobre la extensión de certificados de identidad a los refugiados rusos y armenios que completan y modifican los acuerdos anteriores (S. de N., *Tratados*, vol. 89, núm. 2004);
- Acuerdo de 30 de junio de 1928 sobre el estatuto jurídico de los refugiados rusos y armenios (Párrafo 7) (S. de N. *Tratados*, vol. 89, núm. 2005);
- Convención relativa al Estatuto Internacional de los Refugiados de 28 de octubre de 1933 (artículo 3) (*Ibid.*, vol. 159, núm. 3663);
- Acuerdos provisорios relativos al Estatuto de los Refugiados provenientes de Alemania, de 4 de julio de 1936 (artículo 4) (*Ibid.*, vol. 171, núm. 3952);

<sup>3</sup> Cfr. *Forty Years of International Assistance to Refugees*, United Nations High Commissioner for Refugees, New York, 1961, pp. 43 y ss.

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados provenientes de Alemania, de 10 de febrero de 1938 (artículo 5), *Ibid.*, vol. 192, núm. 4461);
- Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados, resultado de la Resolución 428 (V) de 14 de diciembre de 1950, Asamblea General, ONU. *Yearbook of the United Nations*, 1950 (New York, United Nations, 1951), p. 586.
- Convención relativa al Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951 (N. U., *Tratados*, vol. 189, p. 137).
- Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 28 de septiembre de 1954 (N. U., *Tratados*, vol. 360, p. 130).
- Protocolo relativo al Estatuto de los Refugiados, consecutivo a la Resolución 2198 (XXI) de 16 de diciembre de 1966, Asamblea General, ONU.

No conteniendo la Carta de las Naciones Unidas precepto alguno sobre el problema de los refugiados y habiéndose expresado por el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos el *derecho al asilo*, requería tal hecho la implementación institucional para poder protegerlo. Por tal razón, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su cuarta sesión anual, decidió por medio de la Resolución 319 (A), de 3 de diciembre de 1949, que la protección internacional de los derechos humanos debería convertirse, a partir del 1º de enero de 1951, en responsabilidad de un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, elaborando el Estatuto relativo. Se estipuló que el doctor G. J. van Heuven Goedhart fuese electo a tal cargo en diciembre de 1950, por solamente un periodo de tres años.<sup>4</sup>

Para la cabal comprensión del mandato constitucional del Alto Comisionado se tiene que tener en cuenta desde el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas que se encuentra impreso como un documento básico de la Organización de las Naciones Unidas hasta la última de las subsecuentes resoluciones de la Asamblea General que ha ido emitiendo periódicamente en esa materia. Nuestro análisis así se ha hecho. Considerando desde luego la Convención Internacional relativa al Estatuto de los Refugiados, en tanto que derecho sustantivo de la materia.

Los refugiados no son simplemente personas extranjeras sin más. Las reglas y reglamentos relativos a los extranjeros están muy lejos de cubrir las necesidades creadas por la situación muy particular en que se encuentran los refugiados. Por eso fue necesario adoptar medidas que otorgasen

<sup>4</sup> Cfr. *Forty Years of International Assistance to Refugees*, cit., pp. 14 y ss.

a los refugiados los derechos fundamentales a que pueden aspirar en su calidad de seres humanos: el derecho al trabajo, al acceso a la justicia, el derecho a la propiedad privada, el derecho a gozar del reconocimiento de su personalidad jurídica y otros derechos de índole social. Todos estos derechos tuvieron formulación detallada en la Convención Internacional relativa al Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra el 28 de julio de 1951 y de la que hoy son parte 51 Estados y el Protocolo relativo al Estatuto de los Refugiados de 1967.

La necesidad primordial en toda labor en favor de los refugiados es la concesión de asilo. Lo que implica para el refugiado la seguridad de que no se le devolverá, al entrar en un país, a su país de origen o al país del cual ha huído y que, posteriormente no podrá ser expulsado del país de asilo a otro país en el que tenga razones para temer persecución. En segundo lugar, es la labor de integración o de reacomodo en la nueva comunidad, la segunda de las prioridades en esta humanitaria labor.

Un aspecto interesante dentro de la primera fase de actividades del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados fue el problema de los refugiados de Alemania Oriental en la República Federal de Alemania. Tales refugiados estaban fuera del mandato confiado al Alto Comisionado, pero en su primer informe anual al Consejo Económico y Social, de las Naciones Unidas, el Alto Comisionado doctor J. G. van Heuven Goedhart señaló que el número de refugiados extranjeros, bajo su mandato en Alemania, era de ciento cincuenta mil en comparación con un millón quinientos mil refugiados de la zona oriental y que “la integración económica de los refugiados no alemanes era impracticable a menos que el problema de la integración de los refugiados alemanes fuese resuelto al mismo tiempo”.<sup>5</sup> La Fundación Ford complacida por tal enfoque que al Consejo Económico y Social no había convencido, contribuyó con un programa especial para que el organismo internacional se ocupara de grupos de refugiados que no entraban bajo el mandato del Alto Comisionado, es decir, aquellos alemanes refugiados de la República Democrática Alemana.

Lo importante de la ayuda financiera del programa de la Fundación Ford era, en primer lugar, el demostrar por primera vez que la técnica de la *integración* era eficaz y quizás menos costosa que la del *reacomodo*, cuando esto era posible. En segundo lugar, demostrar que si una organización privada había contribuido en lo que esencialmente era una res-

<sup>5</sup> *Refugees and Stateless Persons and Problems of Assistance to Refugees*; Report of the UNHCR, General Assembly, Official Records: 6th Sess., 1952, Suppl. 19 (A/2011).

ponsabilidad gubernamental respecto al problema de los refugiados, eso haría a los gobiernos no volver a despreciar la importancia de este problema. En tercer lugar, resultó evidente sobre todo que el Alto Comisionado, no obstante las conscientes limitaciones que se le habían impuesto, había sido eficaz, en el aspecto práctico, en la administración de un programa de asistencia material.

La Oficina del Alto Comisionado que como dijimos fue inicialmente destinada no a ser un órgano de acción operativo, sino de estudio y coordinación de acuerdo con su estatuto, tenía que decidir cuál de los proyectos presentados deberían ser puestos en marcha y debía coordinar los esfuerzos de las organizaciones voluntarias que llevasen a la práctica los mismos. Un acuerdo especial, en cada caso, establecía las funciones respectivas entre la Oficina y la organización voluntaria ocupada del caso.

La función de la oficina del Alto Comisionado de vincular dentro de un marco más amplio los esfuerzos de tan dispares organizaciones voluntarias, había sido mantenida desde su inicio y había crecido en importancia en la medida en que la extensión geográfica de sus operaciones se había ampliado. En el año de 1962, por ejemplo, noventa y siete autoridades, organizaciones e instituciones en diez y seis países participaban en los proyectos del Alto Comisionado.

La utilidad de esta organización de tipo no operativo y de coordinación fue demostrado en la crisis de Berlín de 1953, cuando el aumento violento de la corriente de refugiados alemanes hacia la República Federal amenazó con anular todas las facilidades logradas. En virtud de la amplitud dada por las cláusulas del programa Ford a las funciones del Alto Comisionado, en el problema alemán, fue posible que actuase de inmediato para coordinar los diversos esfuerzos realizados para resolver la llegada de tantos refugiados. El mismo tipo de operación de emergencia se repitió con éxito en la época del éxodo húngaro en 1956.

Se había manifestado ya en los años anteriores a estas operaciones una tendencia a modificar el carácter original *no operativo* dado a la Oficina para Refugiados. Cuando en el año de 1957 llegaron a Yugoslavia veinte mil refugiados húngaros, aquel país demandó el establecimiento de una misión del Alto Comisionado en Belgrado. El Comité Intergubernamental para Migraciones Europeas y todos los organismos privados extranjeros de carácter voluntario sólo fueron autorizados a laborar a condición de integrarse a la misión referida. Cuando en 1959 y 1960 fue necesario dirigir la operación de evacuación y supresión de campos de refugiados, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados se vio

empeñado directamente en la operación de estos proyectos de campo. En 1960, la Asamblea General de las Naciones Unidas recomendó formalmente que el Alto Comisionado “elabore y ejecute un programa” de socorro para más de doscientos mil refugiados de Argelia en Marruecos y Túnez<sup>6</sup> si la Liga de la Cruz Roja y sociedades afiliadas, que eran entonces y siguen siendo responsables para operaciones de campo, no podían continuar realizándolas.

Este fue el primer reconocimiento formal por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas de un hecho que había sido patente durante los diez años anteriores, a saber que la medida en que la labor de la Oficina del Alto Comisionado puede o no ser operativa, depende fundamentalmente de las circunstancias particulares y no de un modelo predeterminado de competencias.

El primer mandato otorgado por la Asamblea General al Alto Comisionado terminó en 1953 y, en esta ocasión, fue extendido tal mandato ya no por tres sino por cinco años para permitir al ACNUR planificar su acción para un periodo mayor. En la mitad del segundo mandato dos hechos fueron de particular importancia para tal organismo, en primer lugar, el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz en 1955 lo que ayudó a levantar la moral de esta entidad<sup>7</sup> y, en segundo lugar, la autorización por la novena Asamblea General al Alto Comisionado para emprender un programa a largo plazo, para la solución permanente del problema de los refugiados especificando que los fondos para el mismo deberían ser contribuciones voluntarias hasta el límite que estableciera el Comité Consultor del Alto Comisionado. Ese plafón presupuestal fue aceptado por el Consejo Económico y Social (ECOSOC). Este programa fue conocido como el Fondo de las Naciones Unidas para Refugiados (UNREF). Al término del segundo mandato, en 1958, el gran éxodo húngaro de 1956 había demostrado que no podría pretenderse resolver el problema de los refugiados en tanto no fuesen resueltas y estudiadas las causas políticas subyacentes de las tensiones nacionales que originaban el problema de los refugiados. Ese típico problema de la ausencia de garantías y protección de los derechos humanos a nivel nacional, que tiene que ser suplida por la protección internacional en la mejor forma que la Comunidad Internacional lo entiende.

En el caso del éxodo húngaro, las barreras de inmigración se abatieron

<sup>6</sup> General Assembly, *Resolution 1500 (XV)*, 12 Dec., 1960.

<sup>7</sup> En el año de 1938, igualmente la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados de la Sociedad de Naciones había sido honrada con el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz.

ron y los fondos de ayuda llovieron, la tarea del Alto Comisionado, apoyado por las resoluciones de la Asamblea General fue la de coordinarlos y canalizarlos, hablar por los refugiados en nombre de las Naciones Unidas y planear los proyectos de ayuda para los húngaros, de la misma manera que se había planeado —y cuántas veces sólo—, para aquellos refugiados que habían esperado durante años ayuda antes de que los húngaros vinieran. En mayo de 1961 fue posible al Alto Comisionado cerrar sus cuentas especiales de asistencia a los húngaros y cubrir sus necesidades restantes con fondos generales. La tarea de socorro a doscientos mil refugiados había sido rápida y expedita porque en el trasfondo de la misma había habido la intención de utilizar al ACNUR para la propaganda política antisocialista.

La resolución 1165 (XII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas de fecha 26 de noviembre de 1957, “*considerando* la continua necesidad de la acción internacional en favor de los refugiados”, extendió el mandato del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados por otro periodo de cinco años, que terminaría en 1963.

La resolución 1166 (XII) del 26 de noviembre de 1957, decidió la liquidación del Fondo de Naciones Unidas para Refugiados en favor de programas anuales más flexibles, que permitiesen al organismo responder con mayor eficacia a las cambiantes necesidades de su labor.

La resolución 1167 (XII) del 26 de noviembre de 1957 de la décima-segunda Asamblea General extendió de hecho el campo de acción del Alto Comisionado más allá de los estrictos límites legales establecidos en su Estatuto. El problema en discusión era el de los refugiados chinos en Hong Kong. De 1949 a la fecha cerca de un millón de chinos se había refugiado en Hong Kong.

¿Entraban dichos refugiados dentro del mandato otorgado al Alto Comisionado? Esa respuesta dependía en gran medida del reconocimiento o bien del gobierno de la República Popular de China (Pekín) o del gobierno de la República de China (Taipei).

Para los Estados que reconocían a China Popular, los refugiados chinos llenaban los requisitos del Estatuto al haber abandonado su país de origen y no desear o poder regresar a él o valerse de su protección por bien fundado temor de ser perseguidos. Sin embargo, desde el punto de vista de los gobiernos que reconocían a China Nacionalista, los refugiados de China Popular podían ser legalmente protegidos por el gobierno de la primera y por consiguiente no entraban dentro de la categoría de personas protegidas por el mandato de la Oficina del Alto Comisionado. Pero el hecho de que las personas cuyo estatuto era justamente

discutido, estuviesen físicamente presentes en una Colonia Británica y que Gran Bretaña hubiese reconocido al gobierno de Pekín no ayudaba a resolver el problema legal puesto que Pekín no tenía un sitio en las Naciones Unidas. En pocas palabras, actuar en un sentido o en otro, era contrariar a una parte de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas y habida cuenta de la forma de elección del Alto Comisionado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, su toma de posición en cualquier sentido era muy difícil.

Como el Comité Ejecutivo del Alto Comisionado nunca había podido establecer una línea de acción que satisficiera tanto el sentido común como las sutilezas jurídicas, la Resolución 1167 de 1957 no se refiere a los aspectos legales del problema sino que reconoce que "dicho problema es de tal índole que no puede dejar de ser objeto de preocupación de la Comunidad Internacional y autoriza al Alto Comisionado para emplear sus *buenos oficios* para lograr algún arreglo y ayuda en tan grave problema.

El lenguaje empleado por la Resolución fue deliberadamente vago y tenue. Obviamente los miembros no querían que el Alto Comisionado se viese envuelto en la amplia y costosa ayuda a los refugiados chinos que sería necesaria. La apatía del Occidente para un problema de refugiados en el otro lado del mundo era evidente. Unos cuantos cientos de miles de dólares fueron canalizados a través de la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados durante el Año Mundial del Refugiado, pero resultó una suma ínfima en comparación con las necesidades. De tal manera poco uso se hizo desafortunadamente de los *buenos oficios* del Alto Comisionado. Sin embargo la idea había nacido y eso ya era bastante.

El nuevo Alto Comisionado, Auguste Lindt, al tomar el cargo en 1957<sup>8</sup> decidió que no habría grupo de países que considerara a la Oficina para Refugiados más parcial hacia ciertos problemas de refugiados o soluciones que hacia otros. Un enfoque más universal hacia todos los problemas de refugiados se manifestó en el año de 1957 en tres problemas sociales: la repatriación de refugiados, los refugiados de Egipto y los refugiados argelinos.

De las tres soluciones permanentes a los problemas de refugiados, a saber, la repatriación, el reacomodo y la integración; el primero era el preferido como solución por los miembros de Europa Oriental.

Aunque el primer Alto Comisionado no había desdenado la repatriación voluntaria, era de opinión que la misma por su ausencia de comple-

<sup>8</sup> Por fallecimiento del Dr. J. G. van Heuven Goedhart.

jidad no requería asistencia ni ayuda de una oficina internacional y cuando se requerían fondos para ello, alegaba que la oficina de refugiados carecía de instrucciones especiales de la Asamblea General para gastar dinero con este propósito. Por el contrario, los Estados comunistas afirmaban que las resoluciones de la Asamblea General desde febrero de 1946 a la fecha habían puesto énfasis en la prioridad de la repatriación. Para tales Estados miembros los organismos de las Naciones Unidas habían deliberadamente descuidado la repatriación en favor del reacomodo y la integración. Los países occidentales acusaban a los representantes de Europa Oriental de proponer una repatriación forzosa; política que, según ellos, era contraria a los derechos humanos.

La Oficina para Refugiados se tomó la pena de desempeñar un papel positivo en la repatriación voluntaria de los refugiados. El doctor Auguste Lindt empezó por establecer procedimientos cuidadosos para garantizar la repatriación voluntaria de los refugiados húngaros en Yugoslavia que habían cambiado de parecer y decidido regresar a Hungría. Los refugiados fueron acompañados por observadores del Alto Comisionado hasta la frontera húngara, para asegurarse que habían tomado una decisión libre y la habían mantenido hasta el haber cruzado la frontera. Especialmente, respecto a un gran número de menores de edad sin compañía que abandonaron Hungría y a quienes sus padres pidieron regresar más tarde, la existencia de una entidad oficial no política fue de gran utilidad.<sup>9</sup>

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados se mantuvo en contacto estrecho con las autoridades húngaras en esos casos de menores y trató de garantizar que dentro de los países de asilo, particularmente en Austria, se siguieron procedimientos tales que permitieran resolver cada caso respetando la voluntad y lo que a más largo plazo convenía a la persona interesada. Alentó igualmente a los gobiernos para que proporcionaran al Comité Internacional de la Cruz Roja, listas de los menores húngaros que se encontraran en su territorio para que sus padres, fuesen o no húngaros, pudiesen al menos tener la posibilidad de comunicarse con sus hijos por medio de la Cruz Roja. El Alto Comisionado insistió que los refugiados que buscasen su ayuda para la repatriación firmasen un documento que establecía que esa decisión había sido tomada libremente. Para prevenir cualesquiera presiones un representante de la Oficina para Refugiados que hablase húngaro acompañaba invariablemente a las misiones de repatriación en sus visitas a los refugiados.

<sup>9</sup> Cfr. Elfan Rees, *We Strangers and Afraid*, New York, 1959, 134 y ss.

En cuanto se refiere al problema de los refugiados de Egipto, este fue un grupo que abandonó el país como resultado de los acontecimientos que siguieron a la invasión tripartita anglo-francesa-israelita de octubre de 1956 y de las subsiguientes reacciones del gobierno de Nasser. El secuestro de bienes afectó gravemente a los ingleses y franceses así como a los judíos egipcios. Si un inglés o francés era al mismo tiempo judío tuvo doble problema. Existía igualmente un grupo en Egipto de veinte mil judíos apátridas que cuando se encontraron fuera de este país, descubrieron que el Alto Comisionado en una declaración hecha al Comité Ejecutivo en abril de 1957 los había incluido dentro de su mandato. Francia e Italia fueron los países que admitieron a la mayoría de miembros de estos grupos y su asistencia que fue prestada sin publicidad a través de organizaciones de voluntarios. El Alto Comisionado tenía su oficina regional para el Medio Oriente en la ciudad del Cairo y no le agradaba la idea de tener que abandonar tal posición.

La acción de ayuda y rescate de los refugiados de Egipto fue hecha con tal tacto y delicadeza que no creó animosidad en el mundo árabe en contra de este organismo internacional, ni reticencia de este último hacia los países árabes. La mejor prueba de ello fue la decisión del Alto Comisionado en el año de 1957 de proporcionar asistencia a los refugiados argelinos en Túnez.

Esta decisión requería coraje político del Alto Comisionado. Lo haría simpático hacia el mundo árabe, pero ¿qué sucedería con los franceses y sus amigos? Declarar refugiados a los argelinos en Túnez significaba que ellos tenían fundadas razones de temer persecución por parte de las autoridades francesas en Argelia y sería una bofetada para el gobierno francés, el mejor amigo de los refugiados tradicionales. Francia había dado no solamente apoyo moral y político a las actividades del Alto Comisionado, sino que había respondido generosamente a sus muchos llamados en busca de fondos. Como si esto fuera poco, la asistencia a los refugiados argelinos amenazaba con enajenar la simpatía de poderosos amigos de Francia como el gobierno británico, que podía temer que los refugiados de Chipre fuesen los siguientes en ser reconocidos por el Alto Comisionado.

El Alto Comisionado, previa la información recogida de uno de sus funcionarios en misión en Túnez, decidió adoptar a los refugiados argelinos como tales y ponerlos bajo su protección. El Alto Comisionado informó al gobierno francés de sus intenciones, aunque sin pedir permiso. La Gran Bretaña y los Estados Unidos fueron igualmente informados. Durante el año y medio siguientes proporcionó ayuda, con los fon-

dos y contribuciones en especie que había solicitado de los gobiernos, a los refugiados argelinos no sólo en Túnez sino en Marruecos con la menor publicidad posible.

En el invierno de 1961, cuando se hizo evidente que habría próximamente un *cese el fuego* en Argelia, la Asamblea General de las Naciones Unidas impuso una nueva tarea al Alto Comisionado. Por medio de la resolución 1672 (XVI), del veinte de diciembre de 1961, se le pidió "emplear los medios a su disposición para ayudar a un retorno ordenado de esos refugiados a sus hogares y considerar la posibilidad, cuando fuese necesario, de facilitar su reacomodo y establecimiento en su patria tan pronto como las circunstancias lo permitan". Al presentar su informe anual, el Alto Comisionado expresó su convicción, después de una visita a esos países, que los refugiados deseaban regresar a sus condiciones de vida normales tan pronto como eso fuera posible. El 27 de marzo de 1962, el Alto Comisionado aceptó participar en una comisión tripartita nombrada por Francia y por el gobierno provisional de Argelia para organizar la repatriación.<sup>10</sup>

Por la resolución 1285 (XIII) del 5 de diciembre de 1958 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y por iniciativa de la Gran Bretaña se designó al año de 1959 como el Año Mundial del Refugiado con la participación de noventa y siete países y territorios. Su objetivo fue el de aumentar el conocimiento general sobre los problemas de los refugiados y alentar a los gobiernos, grupos privados e individuos, a buscarles solución a través de un esfuerzo especial. Toda esta participación generalizada de los países en los programas de refugiados trajo como consecuencia, a nivel nacional e internacional, la liberalización de los criterios de inmigración y la promoción de medidas beneficiosas para los refugiados, tales como la aceleración de los procedimientos de naturalización o el alivio de ciertas restricciones legales o administrativas.

Uno de los aspectos sobresalientes del Año Mundial de Refugiados fue su universalidad, lo que trajo como consecuencia poder proteger a los refugiados en su más amplio sentido, sin tomar en cuenta si satisfacían o no los criterios legales de las Naciones Unidas. Y desde el punto de vista de las contribuciones financieras, una de las permanentes dificultades en el normal desarrollo de las actividades de la Oficina del Alto Comisionado, la campaña del Año Mundial del Refugiado trajo muy buenos resultados.

<sup>10</sup> Cfr. James M. Read, *The United Nations and Refugees. Changing Concepts*, en "International Conciliation", núm. 537, New York, March 1962, pp. 25 y 55.

La resolución 1388 (XIV) del veinte de noviembre de 1959 de la Asamblea General de las Naciones Unidas amplió la autoridad del Alto Comisionado para que empleara sus *buenos oficios* con el fin de lograr el bienestar de los refugiados no incluidos bajo su mandato. Esta resolución 1167 (XII) del veintiséis de noviembre de 1957, de la misma Asamblea General, con referencia a los refugiados chinos en Hong Kong.

Esta tendencia ha fortalecido el papel coordinador de esta oficina, ... los intereses de esta oficina han sido ampliados ... A mí me parece que en esta evolución se puede ver algo equivalente al reconocimiento *del* problema del refugiado como un todo, como un problema económico y social que es, sobre una base puramente apolítica, de interés internacional indudable.<sup>11</sup>

Por la resolución 1499 (XV), de cinco de diciembre de 1960, la Asamblea General de las Naciones Unidas reafirmó, en esta loable dirección, la función del Alto Comisionado y su importante función de mediador de oficio, no sólo en beneficio de los refugiados bajo el mandato y protección de este organismo, sino de aquellos que no entraban en rigor bajo su competencia. La Asamblea General en esta resolución invitaba a los Estados Miembros de las Naciones Unidas y miembros de las organizaciones especializadas...

... a continuar prestando atención a los problemas de refugiados aún pendientes de solución ... consultando con el Alto Comisionado respecto a las medidas de asistencia a los refugiados que no entran bajo la competencia de las Naciones Unidas.

El fortalecimiento de la función de *buenos oficios* ya plenamente reconocida por la comunidad internacional como una categoría de servicios digna de ser prestada por las Naciones Unidas, continuó bajo la administración de Félix Schnyder, de nacionalidad suiza, quien fue electo nuevo Alto Comisionado para Refugiados en diciembre de 1960. El nuevo Alto Comisionado pensó que el concepto de *buenos oficios* era ya suficientemente elástico para permitirle, cuando se le solicitase, aportar ayuda efectiva, de hecho a cualquier grupo de refugiados, con la única condición de que hubiese suficiente interés y apoyo por parte de la comunidad internacional.

El nuevo Alto Comisionado de refugiados, Félix Schnyder, en 1961,

<sup>11</sup> Discurso pronunciado por el Dr. Auguste Lindt, ante el Consejo Económico y Social, el 25 de julio de 1960, en ECOSOC, OR: 30th sess., 1128 mtg. 25 July, 1960.

inmediatamente después de su elección, se vio frente al primero de una serie de problemas derivados de nuevos grupos de refugiados en África y Asia.

El gobierno de Camboya solicitó la asistencia de las Naciones Unidas para el cuidado y mantenimiento de treinta mil refugiados que habían llegado a ese país provenientes de Laos. El Alto Comisionado en vista de la gravedad de la situación, proporcionó ayuda de su fondo de emergencia al gobierno de Camboya. El Comité Internacional de la Cruz Roja también se avocó al problema de los refugiados de Laos.

Más adelante, en el mismo año 1961, se desarrolló otra situación de emergencia cuando ciento cincuenta mil refugiados provenientes de Angola cruzaron la frontera del Congo, imponiendo una pesada carga en los recursos de esta área africana. Aunque de nuevo, como sucedió en el caso de Camboya, en éste no estaba muy claro cuántos de los individuos recién llegados llenarían los requisitos que establecía legalmente el Estatuto de la Oficina para Refugiados, el Alto Comisionado respondió al llamado de las autoridades congoleñas proporcionando de nuevo ayuda financiera del fondo de emergencia. En la siguiente sesión del Comité Ejecutivo de la Oficina del Alto Comisionado en el mes de octubre de 1961, se plantearon disidencias entre las delegaciones gubernamentales. Algun miembro estaba en contra de la idea del uso del fondo de emergencia para ayudar a los refugiados fuera del mandato del organismo. Pero finalmente, por fortuna, no hubo desaprobación expresa de la actuación y de las iniciativas tomadas por el Alto Comisionado y el uso que se diese al fondo, fuese para refugiados cubiertos o no por el mandato, así como la medida en la que debía haber consulta de casos entre el Alto Comisionado y el Comité Ejecutivo, fue dejado a discreción del primero. Esto era un paso más adelante que implicaba mayor flexibilidad en la acción del organismo y mayor campo de acción. El veinte de diciembre de 1961, la Asamblea General de las Naciones Unidas refrendó esta débil teoría de las funciones del Alto Comisionado al *expresar su satisfacción* por los esfuerzos hechos por el Alto Comisionado en sus varios campos de actividad en favor de los grupos de refugiados a quienes presta sus *buenos oficios*.<sup>12</sup>

Lo importante de esta resolución es que permite al Alto Comisionado decidir libremente qué grupos de refugiados deben beneficiarse de sus *buenos oficios*, y deja claro que el alto funcionario puede usar el fondo de emergencia tanto para estos grupos fuera de su mandato como para los refugiados que caen bajo su jurisdicción, según el Estatuto.

<sup>12</sup> General Assembly, *Resolution 1673 (XVI)*, 20 Dec., 1961.

Además de la situación mencionada del desplazamiento de treinta mil refugiados de Laos y de cuarenta a cincuenta mil que buscaron refugio en la India o en Nepal, otros nuevos problemas de refugiados surgieron en África.

Los cientos cincuenta mil refugiados de Angola en el Congo habían sido objeto de atención y preocupación del organismo internacional desde noviembre de 1961. En Togo, a principios de 1962 se estimó en la suma de diez mil refugiados el problema de cuatro mil tongolese provenientes de Costa de Marfil y seis mil refugiados provenientes de Ghana. De Ruanda, parte del entonces territorio bajo mandato belga de Ruanda-Urundi salieron ciento veinticinco mil refugiados que se internaron en Tanganika, Uganda, Urundi y la provincia congoleña de Kivu. La mayoría de estos refugiados pertenecían a la etnia de los Tutsi y tenían vínculos con el partido minoritario de Ruanda, la *Union nationale ruandaise*. En Ruanda, los Tutsis quienes eran antiguamente los principales terratenientes, fueron depuestos como la etnia o tribu dominante por unas elecciones que dejaron la puerta abierta a sus antiguos vasallos para su venganza política.

Ese dramático éxodo de Tutsis encontró, con más o menos dificultad, tierra para establecerse en Tanganika con la ayuda financiera del gobierno de los Estados Unidos y la asistencia de la ACNUR. Uganda asumió igualmente la responsabilidad de los veinticinco mil refugiados Tutsi provenientes de Ruanda. En la provincia congoleña de Kivu, el ACNUR intervino en colaboración con el gobierno de ese país.

Hacia esta misma época la lista de nuevos problemas de refugiados se había ampliado con el problema de los refugiados cubanos que a la toma del poder del Gobierno Revolucionario del primer ministro Fidel Castro y su intensiva labor de la socialización de la propiedad y la economía abandonaron el país. En cuanto al número de refugiados alrededor de ciento cincuenta mil que hasta los años de 1962 habían buscado asilo en los Estados Unidos, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados había tenido poco que hacer pues el gobierno norteamericano había absorbido el costo del programa de reacomodo y de integración por obvias razones políticas. Su pugna con el Gobierno Revolucionario Cubano lo llevó a abrir sus puertas de par en par a los opositores del régimen cubano.

En cuanto al otro país de asilo de la corriente de refugiados cubanos, España, este país a través de su gobierno sí había pedido su consejo y ayuda al Alto Comisionado para resolver el problema de los diez mil refugiados que hasta entonces habían llegado de Cuba. La mayoría de

ellos siendo de origen directamente español, de hecho se integraron al país. Algun otro grupo había salido por España pero tenía la intención de pedir asilo más tarde, por lo tardado del procedimiento, en los Estados Unidos.

De cualquier manera es de reprochar la falta de interés que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados ha mostrado para todos los problemas de esta índole que han acontecido en América Latina, concretamente el problema de los refugiados haitianos, paraguayos y cubanos que no han visto en la actividad normal de este organismo internacional, ni en sus *buenos oficios* un auténtico aliado para su lamentable situación. Su parcialidad en este campo se ha manifestado claramente, de nuevo, como en el inicio de su labor cuando por su penuria económica el financiamiento norteamericano para sus programas lo hizo un organismo marcadamente pro-occidental y propagandístico dentro de la política de la Guerra Fría. Y en su último momento, como todo organismo internacional su empeño en demostrar su ausencia de preferencias respecto a los países industriales lo ha hecho volcarse en atenciones y cuidados hacia el Continente Africano, descuidando Asia e ignorando a América Latina. ¿No será por los intereses residuales o neocolonialistas de los países industriales europeos?

Por la alta capacidad económica y directo interés de algunos países ciertos problemas de refugiados o repatriados más propiamente dicho, no han sido objeto de acción por parte del Alto Comisionado, como en los casos siguientes: el del éxodo de alemanes de la República Democrática Alemana hacia la República Federal, en donde cuestiones de propaganda y prestigio intervinieron claramente para tratar de presentar tal movimiento migratorio como un éxodo incontenible. El problema de los repatriados holandeses de Indonesia y de los colonos franceses de África del Norte y de la República Árabe Unida.

Una evolución muy interesante en la tarea desempeñada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados es el de la coordinación con otros organismos internacionales intergubernamentales para una solución más completa de los complejos problemas derivados de los refugiados y su reinstalación.

Los refugiados angoleños en el Congo, por ejemplo, fueron tratados como parte de la población congoleña no solamente en lo que se refiere a los esfuerzos de socorro de la Operación de las Naciones Unidas en el Congo y de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, sino también en lo que respecta a la ayuda proporcionada por los servicios especializados de la UNESCO, Organización Mundial de la Salud y la FAO.

En las operaciones europeas del Alto Comisionado no ha sido necesario en tal extensión la cooperación con otros organismos de las Naciones Unidas. La razón de ello es la existencia de una infraestructura mínima de servicios sociales y servicios similares. El único problema, no por ello menos difícil, era el proporcionar a los refugiados alojados en campos, condiciones de vida semejantes al nivel general de las poblaciones del país huésped. En tanto que en lo que se refiere a regiones como África y Asia, el problema es poder distinguir entre la situación de la población del país huésped y la del refugiado. Para elevar las condiciones de vida de este último, es necesario programar el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la área en los aspectos médicos, educacionales, agrícolas y para ello se requiere necesariamente la cooperación de los servicios especializados de los diversos organismos de las Naciones Unidas.

#### INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SOBRE REFUGIADOS

Un año antes de que la Asamblea General reunida en París en 1948 adoptara oficialmente la Declaración Universal de Derechos Humanos la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas votó la decisión de "examinar a la mayor brevedad posible el problema de la inclusión del derecho de asilo de los refugiados contra la persecución, en el Proyecto de Declaración de Derechos Humanos o en una Convención especial elaborada con tal fin".<sup>13</sup> Pero debido a diferentes razones se consideró más adecuado redactar una declaración especial, denominada en su origen "Declaración sobre el Derecho de Asilo" y que más tarde fue llamada "Declaración sobre el Asilo Territorial". Esta Declaración que fue sometida al examen de varias Comisiones, no llegó nunca a alcanzar la etapa final de adopción. Y no fue sino mucho más tarde cuando un texto preparado por un grupo de trabajo de veinte miembros establecido por la sexta Comisión, entre los que figuró México, fue oficialmente adoptado por unanimidad en la Asamblea General en 1967.<sup>14</sup> Es muestra significativa de la tendencia actual el hecho que la Declaración afirme expresamente que la concesión de asilo es un acto pacífico y humanitario y que, como tal, no puede ser considerado por otros Estados como un acto hostil.

El artículo 1 de la Declaración reafirma la idea tradicional de que el asilo acordado por un Estado en ejercicio de su poder soberano debe ser

<sup>13</sup> United Nations, *Document E/600*, par. 48.

<sup>14</sup> ONU, *Crónica mensual*, vol. v, núm. 1, enero 1968.

respetado por los demás Estados. El artículo 2 declara que la situación de las personas que tienen derecho a invocar el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, no implica perjuicio o menoscabo de la soberanía de los Estados y que incumbe a la comunidad internacional su protección. El mismo artículo 2 afirma con claridad igualmente que toda vez que un Estado encuentra dificultades en la concesión o el mantenimiento del asilo, otros Estados, en armonía con el espíritu de solidaridad internacional, buscarán los medios de aliviar su carga, ya sea individualmente o a través de las Naciones Unidas.

El artículo básico de la Declaración sobre el Asilo Territorial es el artículo 3, desde el punto de vista de la persona que busca asilo; en él se afirma en términos muy claros que toda persona que haya invocado a justo título el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos estará libre de medidas tales como ser rechazado en las fronteras de un país o, si hubiere ya entrado en el territorio del país en el cual busca asilo, ser objeto de expulsión u obligado a regresar a cualquier otro país en el cual pueda ser víctima de persecución.<sup>15</sup> La única excepción a este artículo puede justificarse por razones apremiantes de seguridad nacional o con el fin de salvaguardar a la población si por acaso una afluencia en masa de refugiados extraordinaria se presentase.<sup>16</sup> Si un Estado considera que tal excepción está plenamente justificada, debe estudiar la posibilidad de otorgar a la persona interesada, y en las condiciones que juzgue adecuadas, una oportunidad justa, bien sea otorgándole asilo a título provisional o permitiéndole dirigirse a otro Estado.

Los principios que se refieren al trato a los refugiados, adoptados por la Comisión Consultiva Afro-asiática en materia jurídica en su reunión de Bangkok en 1966, y el proyecto de Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en África, adoptado por un Comité de Expertos jurídicos de la Organización de la Unidad Africana (OUA), en Addis-Abeba en 1966, contienen un artículo relativo al asilo similar al artículo 3 de la Declaración sobre el Asilo Territorial que es objeto de nuestros comentarios.

La ayuda otorgada a los refugiados ha sido siempre objeto de muchas controversias, pero a pesar de ello, la opinión general al respecto ha cambiado fundamentalmente. Cada vez más, se considera el problema de los refugiados como una causa de preocupación para toda la comunidad internacional, que exige una acción puramente humanitaria y sin

<sup>15</sup> Párrafo 1 del artículo 3 de la *Declaración sobre el Asilo Territorial*; véase Anexos a esta obra, p. 273.

<sup>16</sup> Párrafo 2, artículo 3, *idem*; véase Anexos a esta obra, p. 273.

cariz político alguno. Para esta acción se requiere el apoyo y la cooperación de todos los Estados, independientemente de su actitud hacia los motivos políticos o de otra especie que están en el fondo del problema. Por eso es hoy reconocida casi universalmente la función del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados por las actividades emprendidas a nombre de la comunidad internacional en la asistencia a los refugiados de todo el mundo, por la convicción que tiene de que las operaciones de ayuda y recuperación de los refugiados son elementos muy positivos que contribuyen a disminuir las tensiones existentes en las diversas regiones del agobiado mundo en que vivimos.

#### CONVENCIÓN RELATIVA AL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS

La Convención relativa al Estatuto de los refugiados fue adoptada en la ciudad de Ginebra, el 28 de julio de 1951 por una Conferencia de plenipotenciarios de las Naciones Unidas. Fue elaborada con el designio de consolidar los instrumentos internacionales existentes hasta entonces relativos a refugiados y para ampliar su alcance hacia nuevos grupos de refugiados. Dicha Convención pretende regular el *status* legal de los refugiados en mucho mayor detalle que los instrumentos previos lo hacían y poder así establecer dentro de los Estados contratantes un Estatuto legal uniforme para los existentes grupos de "personas protegidas por las Naciones Unidas".<sup>17</sup>

Al ser ratificada tal Convención por Australia, ésta entró en vigor el 22 de abril de 1954. Fue el sexto Estado en hacerlo, después de Bélgica, Dinamarca, la República Federal Alemana, Luxemburgo y Noruega.

El artículo 35 de la Convención establece explícitamente un vínculo formal entre el organismo internacional para la protección de los refugiados y el instrumento internacional que regula su *status*, expresando literalmente:

1. Los Estados contratantes se comprometen a cooperar con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, o con cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que pueda sucederle, en el ejercicio de sus funciones, y habrán de facilitar en particular su deber de supervisión respecto a la aplicación de los preceptos de esta Convención . . .

<sup>17</sup> Véase el texto completo de dicha Convención en Anexos a esta obra, p. 246.

El ejercicio de la función otorgada al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, por medio de la resolución número 428 (V), de 14 de diciembre de 1950, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, fue reconocido por los Estados contratantes como algo legalmente vinculatorio.

Aunque los demás organismos internacionales que fueron creados para la protección de los refugiados no tuvieron medios de ejecución a su disposición, su establecimiento en sí marca, sin embargo, nuevos métodos de supervisión internacional de los derechos e intereses de los individuos. Universalidad y ejecución forzosa son dos puntos muy discutibles en derecho internacional y los instrumentos internacionales establecidos en determinados casos son ley *inter partes* o sólo son parcialmente legalmente vinculatorios. Por eso es tan importante el reconocimiento de la fuerza vinculatoria para los Estados contratantes de la Convención relativa al Estatuto de los Refugiados de 1951.

Los mayores grupos de refugiados existentes antes de la Segunda Guerra Mundial fueron, en primer término, los armenios y los rusos "blancos", en segundo lugar, los alemanes y los austriacos y en tercer lugar, los españoles refugiados del franquismo.<sup>18</sup> Aunque no era algo desconocido para los refugiados el verse rechazados en las fronteras del país vecino del que estaban escapando, tales casos eran más bien raros y la imagen general era la de las personas que por lo menos podían escapar de la persecución. Éste no fue por supuesto el caso de los judíos durante la última guerra; pero después de la guerra, cuando prosiguió el éxodo de españoles y se inició una corriente de refugiados provenientes de los países de Europa Oriental, el llamado primer asilo no fue normalmente negado a las personas que parecían ser refugiados *bona fide*; ni tampoco fueron repatriadas a sus países por la fuerza aquellas personas que los habían abandonado durante la guerra, ni como trabajadores forzados en Alemania, ni de ninguna otra manera, salvo el caso de algunos rusos de Ucrania protegidos por ciertos acuerdos de la época de la guerra.

La práctica de otorgar asilo preliminar es hoy en día algo muy común. Los refugiados políticos que llegaban a las fronteras de la República Federal de Alemania eran, después de examen, aceptados para ingresar. Eran sometidos a un "procedimiento de reconocimiento" ante una oficina

<sup>18</sup> Francia que era un Estado Parte en la Convención sobre Refugiados del 28 de octubre de 1933, extendió la validez de dicha Convención para poder cubrir a los españoles refugiados en ese país. Al respecto véase, Paul Weiss, *The International Protection of Refugees* en "American Journal of International Law", vol. 48, núm. 2, April, 1954, p. 202.

especial de Alemania Federal cerca de Nuremberg, la que determinaba su calidad de refugiados de acuerdo con el artículo 1º de la Convención relativa al Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951 y, si eran reconocidos como tales se les otorgaba asilo en Alemania.<sup>19</sup>

El gobierno francés formuló arreglos especiales para distinguir en sus puestos de la frontera pirenaica entre españoles que eran emigrantes económicos, y españoles que hubieren sufrido o pudieren sufrir por razones políticas en manos del gobierno español; a estos últimos se les permitió reunirse con los 250 000 españoles refugiados que residen en Francia.

Estas instancias o procedimientos para otorgar asilo preliminar son solamente ejemplos pero, a pesar de lo ordinario de la práctica, algunos Estados se han negado a admitir el principio. Las proposiciones para incluir un artículo declaratorio en forma de recomendación, en vez de estipular un deber de admisión en la Convención relativa al Estatuto de los Refugiados, fueron rechazadas por el Comité *ad hoc* del Consejo Económico y Social que preparó el texto de la Convención relativa al Estatuto de los Refugiados.

La Comisión de Derechos Humanos en su segunda sesión adoptó una resolución “para examinar en su oportunidad el problema de la inclusión del derecho de asilo de los refugiados frente la persecución en el proyecto de Pacto Internacional de Derechos Humanos, o en una convención especial para tal propósito”.<sup>20</sup> Y el lenguaje del artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que estatuye que “toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país, en caso de persecución” fue criticado como susceptible de crear impresiones sin base en el derecho internacional.

La expulsión de los extranjeros es igualmente un derecho soberano de los Estados, pero además de ser ejercido rara vez en contra de los refugiados, es un derecho que ha sido restringido en los tratados multilaterales en esa materia. La mayoría de los acuerdos bilaterales celebrados entre los organismos internacionales encargados de la protección de los refugiados y los países de admisión para el reacomodo de los refugiados contienen preceptos relativos a la expulsión y a la deportación; algunos de esos acuerdos celebrados por la Organización Internacional de Refugiados (IRO) que habría de desaparecer hacia 1952, incluyeron dentro de sus preceptos la intervención de ese organismo en los procedimientos de expulsión.

<sup>19</sup> Ordenanza sobre Asilo del 6 de enero de 1953, BGBl, I, p. 3.

<sup>20</sup> United Nations, *Document E/600*, p. 16.

La Convención relativa al Estatuto Internacional de los Refugiados, de 28 de octubre de 1933 <sup>21</sup> que se aplica a los rusos y refugiados asimilados a ellos (denominados "refugiados Nansen") (artículo 3), y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados provenientes de Alemania, de 10 de febrero de 1938 <sup>22</sup> (artículo 5) restringen las causas de la expulsión y del *rechazo* (no admisión o reconducción a la frontera) por razones de seguridad nacional o de orden público. La primera Convención obliga a los Estados a no negar la entrada a los refugiados en las fronteras de su países de origen; la segunda prohíbe la reconducción a Alemania, salvo en los casos de negativa no razonable del refugiado de proseguir a otro país.

La Convención del 28 de julio de 1951 relativa al Estatuto de los refugiados establece a este respecto lo siguiente:

*Artículo 31.* 1. Los Estados contratantes, no impondrán sanciones, en virtud de su entrada o presencia ilegales a los refugiados que, proveniendo directamente de un territorio donde su vida o libertad estaban amenazadas en el sentido del artículo 1, entran o están presentes en su territorio sin autorización, con tal que se presenten ellos mismos sin dilación a las autoridades y demuestren buenas razones para su entrada o presencia ilegales. 2. Los Estados contratantes no aplicarán al flujo de tales refugiados más restricciones que las necesarias y dichas restricciones serán solamente aplicadas hasta que su estatuto en el país se regularice u obtengan admisión en otro país. Los Estados contratantes otorgarán a dichos refugiados un periodo razonable de tiempo y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país.

*Artículo 32.* 1. Los Estados contratantes no expulsarán a un refugiado legalmente presente en su territorio salvo por razones de seguridad nacional o de orden público.

2. La expulsión de tal refugiado se realizará solamente en acatamiento a una decisión tomada de acuerdo con el procedimiento legal. Salvo en aquellos casos en los que poderosas razones de seguridad nacional así lo requieran, al refugiado se le permitirá presentar pruebas para demostrar su inocencia, apelar y ser representado legalmente para tal efecto ante la autoridad competente o ante la persona o personas especialmente designadas para el caso por la misma.

3. Los Estados contratantes otorgarán a tal refugiado un periodo razonable dentro del cual pueda buscar su ingreso legalmente en otro país. Los Estados contratantes se reservan el derecho de aplicar durante tal periodo las medidas internas que juzguen necesarias.

<sup>21</sup> League of Nations, *Treaty Series*, vol. CLIX, núm. 3663.

<sup>22</sup> League of Nations, *Treaty Series*, vol. CXII, núm. 4461.

El artículo 33 de la Convención relativa al Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951 es particularmente importante. Establece que:

1. Ningún Estado Contratante podrá en modo alguno expulsar o rechazar a un refugiado hacia las fronteras de territorios en los cuales su vida o su libertad puedan verse amenazadas por razón de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social o a una opinión política determinada.
2. No obstante, no podrá acogerse a los beneficios de las presentes disposiciones aquel refugiado que razonablemente pueda representar una amenaza para la seguridad del país en que se encuentra o que, habiendo sido objeto de sentencia firme por un delito de especial gravedad, pueda constituir un peligro para la comunidad de tal país.

La Convención relativa a la Migración por razones de Empleo adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 32<sup>a</sup> sesión, el 1º de julio de 1949, contiene también una restricción limitada al derecho de expulsión.<sup>23</sup>

El Acuerdo modelo sobre Migración temporal y permanente por razones de Empleo, que incluyen la Migración de Refugiados y personas desplazadas, adoptada por la misma Conferencia Internacional del Trabajo, contiene una prohibición de reconducción forzada de refugiados hacia su país de origen.<sup>24</sup>

Lo que establece este artículo 33 es lo que técnicamente se denomina en esta materia el principio del *no rechazo* del refugiado conocido, en su terminología francesa, como el principio de *non-refoulement* (prohibición de expulsión y devolución de un refugiado a las fronteras de un territorio donde su vida o su libertad peligre).

Una de las más importantes declaraciones políticas sobre esta materia es la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 12 de febrero de 1946, declarando que:

Ningún refugiado o persona desplazada que haya definitivamente —en completa libertad y después de haber recibido plena información de los hechos, incluyendo información adecuada del gobierno de su país de origen— expresado objeciones válidas para retornar a su país de origen y no entra dentro de las categorías de criminales de guerra y traidores... estará obligado a regresar a su país de origen.

<sup>23</sup> International Labour Organization, *Convention 97*, article 8.

<sup>24</sup> International Labour Organization, *Recomendation* núm. 86, article 25.

De ello se infiere que el principio de que los refugiados *bona fide* no deberán ser conducidos o expulsados a un país donde su vida o libertad pueden ser amenazadas por razones políticas, religiosas o raciales, es en verdad ampliamente, si no universalmente, reconocido hoy día.

Ese principio se aplica igualmente a las personas cuya residencia en el territorio ha sido autorizada y a aquellas que entraron ilegalmente. Parece justificado deducir de lo anterior un deber de los Estados de inhibirse de tomar una acción que pueda conducir al retorno de un refugiado a un país donde puede convertirse en víctima de persecución; pero parece difícil reconciliar tal regla con la doctrina del derecho ilimitado de los Estados de regular la admisión de los extranjeros. Podemos decir, sin embargo, que una regla de derecho internacional está en proceso de desarrollo, la cual limita ese derecho en el sentido de que los Estados no deben rechazar la admisión a los refugiados *bona fide*, pues tal negativa lo expondría a persecución política que pone en peligro su vida o su libertad, especialmente si se trata de las fronteras de su país de origen. Esto no implica que el Estado admitiente deba necesariamente permitir la residencia permanente del refugiado una vez admitido. Tal Estado puede, dependiendo de sus obligaciones internacionales, realizar la expulsión de ese refugiado pero hacia otro país.

La admisión de este principio en forma cada vez más amplia y su inclusión en la Convención ya referida, ve realzada su importancia por el hecho de que no menos de cincuenta y un Estados son partes de la Convención y en muchos casos, sus disposiciones tienen fuerza directa en el derecho interno. Además de otros casos, la Declaración sobre el Asilo Territorial adoptada por la Asamblea General en 1967 sanciona el principio del *no rechazo* y es de esperarse que los países firmantes lo acepten como obligación o deber.

La comunidad internacional ha puesto igualmente de relieve el carácter básico de la Convención de 1951 y del principio del *no rechazo* que ella implica en otras ocasiones. En la resolución 1959 (XVIII), de 12 de diciembre de 1963, la Asamblea General de las Naciones Unidas invitó a los Estados miembros de la Organización y a los miembros de los organismos especializados a seguir prestando pleno apoyo al alivio de los problemas de los refugiados, a través del perfeccionamiento del estatuto legal de los refugiados que residieron en sus territorios y haciendo especial referencia a los problemas de nueva índole planteados en esa materia. Instó entre otras cosas a que se adhirieran a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y exami-

naran los nuevos problemas de refugiados en armonía con los principios y con el espíritu de la Convención.

A nivel regional, el carácter fundamental de la Convención ha sido reconocido a través de la Resolución 26 del 24 de octubre de 1965 de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de la Unidad Africana (OUA) y de la resolución sobre la Convención relativa al Estatuto de los Refugiados en África, adoptada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno (OUA) en su Tercera Reunión Ordinaria en Addis-Ababa del 5 al 9 de noviembre de 1966.

Igualmente fue objeto de reconocimiento expreso el principio del *no rechazo* de los refugiados en el Acta Final de la Conferencia que adoptó la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 28 de septiembre de 1954.<sup>25</sup> La Conferencia mencionada expresó que estaba convencida que el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 era la expresión del principio generalmente aceptado de que ningún Estado debe expulsar o devolver a una persona por ningún medio a las fronteras de territorios en los cuales su vida, o su libertad puedan verse amenazadas por razón de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social o a una opinión política determinadas; no creyendo necesario por otra parte, incorporar a la Convención relativa al Estatuto de los Apátridas, un artículo equivalente al artículo 33 de la Convención relativa al Estatuto de los Refugiados de 1951.

La Convención relativa al Estatuto de los Refugiados de 1951 alienta a los gobiernos a colocar a los refugiados en pie de igualdad con los nacionales respecto a un cierto número de derechos fundamentales, tales como el derecho al trabajo, el acceso a los tribunales y la posibilidad de beneficiarse de la seguridad social y de la asistencia pública.

Según la Convención, los acontecimientos que hayan llevado a una persona a convertirse en refugiado deben haber ocurrido antes del 1º de enero de 1951, pero cuando la Convención fue adoptada se tuvo la esperanza de que el limitado alcance contractual pudiese ser ampliado y afortunadamente así sucedió. Dicha estipulación ha sido generalmente interpretada de manera liberal lo que ha permitido ser aplicada a nuevos grupos de refugiados. Y países que no han formado parte por firma o ratificación de la Convención han sido influenciados por ella.

El secretario general de las Naciones Unidas para remediar esta situación y posibilitar la aplicación de la Convención a las nuevas situaciones creadas por los refugiados sometió a los Estados miembros

<sup>25</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 360, p. 130.

en el año de 1967 el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, capacitándolos para adherir al mismo que ya está en vigor.<sup>26</sup>

En el ámbito de la legislación nacional, el espíritu de la Convención también ha dejado sentir su influencia, al provocar que las leyes nacionales sean más generosas en el tratamiento a los refugiados que lo que por obligación convencional los Estados miembros se obligaron a ser.

En lo que respecta al derecho al trabajo, los Estados partes en la Convención se comprometen a otorgar a los refugiados el tratamiento más favorable que se dé a los nacionales de un país extranjero. Después de tres años, el refugiado es virtualmente asimilado al *status* de los nacionales. Claro que existen Estados miembros de la Convención que han hecho reservas formales a estos preceptos.

Igualmente ha sucedido en el caso de algunos organismos intergubernamentales, tales como la Organización para la Cooperación Económica Europea y el Consejo de Europa que han llevado a cabo, en la materia, acuerdos más generosos que los preceptos establecidos por la Convención mencionada. En otros casos se han elaborado protocolos especiales para refugiados como apéndices a convenciones internacionales o por lo menos preceptos especiales en materia de refugiados que se han visto insertos en los instrumentos internacionales en general.

Como complemento a toda la labor realizada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados y digno de ser comentado es el papel accesorio dado a este organismo internacional en la protección a los navegantes refugiados por el Convenio de La Haya relativo a los Refugiados Navegantes, de 27 de diciembre de 1961, que entró en vigor después de seis años de difíciles negociaciones. Como resultado de este Convenio, un grupo de aproximadamente dos mil quinientos navegantes refugiados dispersos por todo el mundo sin adecuados documentos de viaje son ayudados a regularizar su situación. Anteriormente a causa de su carencia de documentos de identificación no habían podido establecerse permanentemente y muchos de ellos ni siquiera podían desembarcar legalmente en los puertos visitados.

Se encomendó al Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados para supervisar la aplicación del Convenio, lo que le ha permitido proporcionar su ayuda a los navegantes individualmente.

En virtud del Convenio celebrado entre el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados y el Gobierno de la República Federal

<sup>26</sup> General Assembly, *Resolution 2198 (XXI)*, 16 Dec., 1966. United Nations, *Documents A/AC/XXX. 96* y *A/AC. 96/346*. Véase, Anexos a esta obra, p. 267.

de Alemania de 5 de octubre de 1960 referente a la indemnización de refugiados perseguidos por el Régimen Nacional Socialista por razones de su nacionalidad, la discriminación de que habían sido objeto estos individuos, refugiados todavía hasta el 1º de octubre de 1953, permitió reparar las bajas compensaciones que estos perseguidos por su nacionalidad habían recibido en comparación con los individuos igualmente víctimas de este régimen por razones políticas, raciales o religiosas. En muchos casos ni siquiera indemnización habían logrado. Este grupo se refería a ciertos grupos de polacos, rusos ucranianos y yugoslavos. Este proyecto de protección internacional fue posible llevarlo a cabo por el establecimiento del Fondo Alemán de Indemnización y que puso a disposición del Alto Comisionado el Gobierno de la República Federal Alemana.<sup>27</sup>

Un corolario necesario de la protección internacional en materia de derechos humanos y muy especialmente en materia de refugiados es el de asistencia legal o asesoría jurídica que en la mayor parte de las veces es un elemento vital para ayudar al refugiado a integrarse a una nueva comunidad. Desde luego que esto es más obvio cuando se trata de proporcionar asesoría jurídica a los refugiados indigentes y que, por razón natural sin esta ayuda, no tendrían a quien dirigirse para que se les ayude desde la obtención de un permiso de trabajo hasta un certificado de soltería que les permita casarse legalmente.

El Alto Comisionado tiene establecido un programa de asistencia legal para estos fines que no pretende otra cosa, a través de la labor de este organismo en los variados países con refugiados, bajo el cuidado de la organización, sino ayudar a los mismos a obtener el reconocimiento de sus derechos al que como todo hombre tienen derecho.

En el curso de este siglo miles y miles de hombres y mujeres obligados a abandonar sus países, habiendo perdido la protección de sus gobiernos, se encontraron en la difícil situación de serles imposible reclamar el reconocimiento de los derechos básicos esenciales a su existencia cotidiana. Hoy día instrumentos internacionales y leyes nacionales definen estos derechos básicos de los refugiados, ampliando el alcance de la protección a los refugiados en nombre de la comunidad internacional.

La protección internacional otorgada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados toma, pues, cuerpo en la promoción para la adopción de instrumentos internacionales y en la preocupación de que los refugiados sean tratados en armonía con las normas mínimas que en ellas establecen. Fuera de la esfera puramente jurídica, según lo

<sup>27</sup> Cfr. James M. Read, *The United Nations and Refugees-Changing Concepts*, cit., p. 43.

vimos, le incumbe el deber de realizar programas de asistencia material. Programas que tienden principalmente a otorgar a los refugiados la ayuda inicial indispensable para que puedan atender a sus propias necesidades, y capacitarlos para establecerse en su país de asilo. Una labor esencialmente práctica realizada en el campo de los Derechos Humanos.

La tendencia hacia una auténtica influencia universal del Alto Comisionado es pues innegable. Hemos visto un rápido repaso a la evolución de este organismo de sus tímidos y vacilantes comienzos hasta el prestigiado y eficaz organismo internacional que conocemos. El prestigio y la respetabilidad adquiridos a base de una tesonera y bien intencionada labor han sido acompañados de un creciente conocimiento, simpatía y preocupación de la comunidad internacional en torno al problema de los refugiados. Sin que uno solo de sus párrafos o capítulos del Estatuto original del Alto Comisionado haya cambiado, el hecho mismo y la evidencia de la acción del Alto Comisionado apoyado por las resoluciones de una Asamblea General de las Naciones Unidas sensible a este grave problema, fue permitiendo la gradual evolución y la ampliación de la acción de este organismo internacional.

Al término del mandato de Félix Schnyder como Alto Comisionado, el actual funcionario, el príncipe Sadruddin Aga Khan, ha llevado con la misma audacia y con la misma mística que algunos de sus predecesores la labor de este organismo en los nuevos problemas que la intransigencia e incomprendición de la política han provocado. El Medio Oriente sigue siendo polvorín del mundo contemporáneo y las graves consecuencias que en el terreno de los derechos humanos provoca, tendría que hacer reflexionar a las partes en conflicto por la miseria, desolación y muerte de que son causantes. Pugnas políticas, intereses económicos inconfesables, manifestaciones de fobias racistas han creado un nuevo problema para ésta como para otros organismos, con fines altamente encomiables, un ejemplo es el caso de Nigeria y Biafra. En el ámbito europeo un nuevo brote de refugiados ahora de Checoslovaquia es otro problema a resolver por el actual Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en Asia, la guerra de Vietnam ha provocado el éxodo de miles y miles de refugiados de varios países, amén de otros problemas aún más graves, como lo es la guerra misma. Y así multitud de otros casos presentes que hacen a este organismo uno de los ejemplos más claros de fidelidad a la causa de la dignidad del hombre y de protección efectiva de carácter internacional de los derechos humanos en nuestros días.