

SESIÓN ESPECIAL DE LA CAJP SOBRE TEMAS DE ACTUALIDAD DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS

29 de enero de 2008

Presentación de la Oficina de Derecho Internacional

El desarrollo del tema de la protección de los refugiados en la OEA

Diego Moreno*

I. Introducción

A continuación y a modo de introducción de lo que será esta Primera Sesión Especial sobre Temas de Actualidad del Derecho Internacional de los Refugiados de la CAJP, procederé a realizar una breve exposición sobre el desarrollo del tema de la protección de los refugiados en el marco de la OEA, tema éste que ha estado presente en la agenda jurídica y política de la Organización durante varios años.

Por razones de tiempo, mi exposición estará basada principalmente en la cadena de resoluciones emanadas de la Asamblea General¹, a partir de los años 80, en las cuales el máximo órgano de la OEA ha otorgado una especial atención y seguimiento al tema de la protección de los refugiados y otras personas necesitadas de protección². En consecuencia, no aludiré a las actividades que han desarrollado otros órganos de la OEA en relación al tema que nos ocupa³. El papel que han desempeñado en esta tarea los

* Los puntos de vista contenidos en esta presentación no necesariamente coinciden con los de la Secretaría General de la OEA ni en modo alguno comprometen a la Organización, sino que tienen una finalidad meramente expositiva.

¹ Los fundamentos jurídicos y políticos últimos para la adopción de estas resoluciones pueden ser vinculados al principio de solidaridad recogido en el artículo primero de la Carta de la Organización, y de manera más general, hacia la promoción y la protección de los derechos humanos y la dignidad de todas las personas. (Véase el artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; así como el 22 (7), (8) y (9) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales consagran el derecho al asilo y otros principios del derecho internacional de los refugiados, como el *non-refoulement* y a la prohibición de expulsiones colectivas). Asimismo, puede vincularse estas resoluciones con el principio del afianzamiento de un orden de paz en el Continente (artículo 1º de la Carta de la OEA), y en términos generales, en principios humanitarios reconocidos por la comunidad internacional.

² Para un estudio más completo que analiza el impacto de la OEA desde su creación en 1948 en el tema de los refugiados, véase J. C. Murillo, “El sistema interamericano de protección de derechos humanos y su relevancia para la protección de refugiados y otras personas necesitadas de protección en el Continente Americano”. Por lo demás, en el ámbito regional se cuenta con una generosa tradición de asilo que precede a la adopción de los instrumentos universales, y que se remonta hasta incluso antes de la creación de la OEA en 1948. Esta tradición ha sido plasmada en importantes instrumentos internacionales que forman parte del acervo jurídico interamericano. Así, pueden mencionarse los siguientes instrumentos relacionados al tema: Tratado sobre Derecho Penal Internacional (Montevideo, 1889), Convención sobre Asilo (La Habana, 1928), Convención sobre Extradición (Montevideo, 1933), Convención sobre Asilo Político (Montevideo, 1933), Tratado sobre Asilo y Refugio Político (Montevideo, 1939), Convención sobre Asilo Territorial (Caracas, 1954) y Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas, 1954). Véase http://www.oas.org/dil/esp/refugiados_instrumentos_juridicos.htm (próximamente).

³ Importa solamente constatar que otros órganos han desplegado a lo largo de varias décadas una intensa actividad vinculada al fenómeno de los desplazamientos forzados en el continente. Así, por ejemplo, el Comité Jurídico Interamericano llegó a preparar en los años 60 un Proyecto de Convención Interamericana en materia de refugiados, que finalmente nunca fue adoptado. (Incluso años más tarde, en el volumen correspondiente al VIII Curso de Derecho Internacional Organizado por el Comité Jurídico Interamericano del año 1981, se publicó un informe en el

órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, será abordado en un panel de esta sesión especialmente dedicado al mismo⁴.

II. Las resoluciones de la Asamblea General de la OEA sobre el tema de los refugiados

Hablar de la evolución del tema del derecho internacional de los refugiados en la OEA es hablar al mismo tiempo del proceso que tuvo lugar en la región en general, en el que se van perfilando acontecimientos significativos que arrojan como resultado la elaboración de importantes instrumentos regionales para la protección del refugiados en el contexto del sistema interamericano. De esta manera, en la exposición que sigue podremos ver cómo, paralelamente al reconocimiento de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 como los principales instrumentos de carácter universal para la protección de los refugiados, las sucesivas resoluciones de la OEA van apoyando durante más de dos décadas este proceso regional en sus distintas etapas, desde la Declaración de Cartagena de 1984 hasta llegar a la Declaración y el Plan de Acción de México del año 2004. Al mismo tiempo, las resoluciones van recogiendo importantes principios vinculados al derecho internacional de los refugiados⁵. Lo que sigue es naturalmente una síntesis para efectos expositivos. Para una versión más detallada, podrá consultarse la versión escrita de esta presentación que será anexada al informe final sobre la sesión especial⁶.

El primero de estos acontecimientos significativos es la Declaración de Cartagena de 1984, resultado del Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá celebrado ese mismo año en Cartagena, Colombia. Dicha declaración constituyó un instrumento importantísimo para el desarrollo del derecho internacional de los refugiados en el contexto del sistema

cual los autores, tras constatar las pocas ratificaciones que habían suscitado los instrumentos universales y la deficiente regulación jurídica, recomendaban una “Convención sobre Refugiados...para uniformar criterios en el tratamiento del problema” (p. 412)). Entre otras actividades vinculadas al tema y desarrolladas por órganos de la OEA, cabe mencionar que durante los años ochenta y hasta bien entrados los años 90, la Secretaría General llevó a cabo en conjunto con el ACNUR varios estudios y actividades importantes sobre la materia en distintos países de la región. Por último, y sin pretender ser exhaustivos, podemos mencionar también que varias convenciones aprobadas en el marco de la OEA o actualmente en proyecto, como la “Convención de Belén de Pará” y el “Anteproyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia”, incluyen disposiciones destinadas a proteger a los refugiados y otras personas necesitadas de protección. Por lo demás, tampoco aludiremos a otras resoluciones de la Asamblea General que podrían tener relevancia para el tema de los refugiados (terrorismo, migrantes, derecho internacional humanitario, etc.), aunque un estudio más exhaustivo debería tomarlas en cuenta.

⁴ Sobre el tema, véase A. D’Alotto, “El sistema interamericano de protección de los derechos humanos y su contribución a la protección de los refugiados en América Latina”, en www.acnur.org; J. C. Murillo, “El sistema interamericano de protección de derechos humanos y su relevancia para la protección de refugiados y otras personas necesitadas de protección en el Continente Americano”; y M. C. Pulido y M. Blanchard, “La Comisión Interamericana de Derecho Humanos y sus mecanismos de protección aplicados a la situación de los refugiados, apátridas y solicitantes de asilo”.

⁵ En el mismo sentido, D’Alotto, cit.: “la Asamblea irá yendo más allá del mero auspicio de declaraciones tomadas en el marco de conferencias o cumbres especializadas, para ir tomando posición en forma específica y clara sobre aspectos relevantes desde el punto de vista jurídico, que hacen a la determinación de principios relativos a la protección internacional de los refugiados...”.

⁶ Por lo demás, nuestra exposición se centra en las resoluciones de la OEA, y no en el proceso regional considerado en toda su amplitud. Para una excelente exposición, véase J. Ruiz de Santiago, “Derechos humanos, derecho de refugiados: evolución y convergencias”, en S. Namihás (coord.), *Derecho Internacional de los Refugiados*, Fondo Editorial, Lima, 2001, pp. 76 y ss.

interamericano⁷. Aunque va mucho más allá de ello, la Declaración se ha hecho famosa sobre todo por haber ampliado la definición del término “refugiado” recomendada para la región de modo a incluir, además de los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, a “aquellas personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”⁸. Como es sabido, esta ampliación fue consecuencia de la necesidad de hacer frente a los problemas específicos que aquejaban a los desplazamientos forzados producidos en determinados países de la región, y para los cuales la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 parecían resultar insuficientes⁹. Por lo demás, en aquella época muchos países de la región todavía no eran partes de los instrumentos universales, lo cual reforzaba la trascendencia de la declaración.

La resolución AG/RES. 774 (XV-O/85) “Situación jurídica de los asilados, refugiados y personas desplazadas en el continente americano”¹⁰, subrayaba la importancia de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados y recomendaba a los Estados miembros que apliquen dicha declaración en el tratamiento de los refugiados que se encuentren en su territorio¹¹. De esta manera, la OEA apareció desde temprano respaldando este proceso de configuración de un derecho internacional de los refugiados con perfiles propios para la región¹².

En la AG/RES. 838 (XVI-O/86), “Acción interamericana en favor de los refugiados”, la Asamblea General, preocupada por el incremento del número de refugiados en algunos países a raíz de los conflictos

⁷ La AG/RES. 1039 (XX-O/90) “Situación jurídica de los refugiados, repatriados y desplazados en el Continente Americano”, en su párrafo preambular cuarto, expresa que dicha Declaración “significa un aporte importante...para el progreso del Derecho Internacional de los Refugiados”; en tanto que la AG/RES. 1103 (XXI-O/91), “Situación jurídica de los refugiados, repatriados y desplazados en el Continente Americano” menciona que dicha declaración “constituye una guía para la solución del problema de los refugiados en la región”. Véase además la AG/RES. 1170 (XII-O/92), “Situación legal de los refugiados, repatriados y desplazados en el hemisferio americano”, párrafo resolutivo 4, y así en otras resoluciones posteriores.

⁸ Declaración de Cartagena, tercera conclusión. Como es sabido, esta definición ampliada se basó en la doctrina empleada en los informes de la CIDH de la época y en el precedente de la Convención de la Organización de la Unidad Africana, región ésta en la que se presentaron fenómenos que provocaron desplazamientos forzados con características similares a los producidos en determinados países de nuestra región. Para una comparación entre esta última y la Declaración de Cartagena, véase E. Arboleda, “La Declaración de Cartagena de 1984 y sus semejanzas con la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969: una perspectiva comparativa”, en Namihas (coord.), cit. También debe mencionarse como precedente las conclusiones y recomendaciones del Coloquio celebrado en México en 1981. Para un análisis jurídico riguroso de esta definición, véase J. C. Murillo, “El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano: contribuciones y desarrollos regionales” (versión inédita en poder del autor).

⁹ Para una excelente descripción, veáse E. Arboleda, cit. Al describir el proceso en la OUA, cuya definición del término “refugiado” sirve de antecedente a la Declaración de Cartagena, conforme se vio en la nota anterior, un autor nos recuerda que “la definición de refugiado en el Estatuto de 1951 obedeció a una concepción y a una problemática europeocéntricas”, vinculadas al escenario europeo tras la culminación de la 2ª Guerra Mundial. Lo cual explicaba su difícil encaje con nuevas situaciones producidas en otras regiones del globo, como por ejemplo, África y América Latina. (R. Méndez Silva, “El refugiado, una realidad y una definición expansivas”, en *Jornadas de Derecho Internacional*, 2001, p. 427.)

¹⁰ Cabe señalar que antes de esta resolución, se adoptaron resoluciones en los años 1982, 1983 y 1984, las dos últimas con el título de “Desplazamientos Humanos en la Región”.

¹¹ AG/RES. 774 (XV-O/85) “Situación jurídica de los asilados, refugiados y personas desplazadas en el continente americano”, punto resolutivo 3.

¹² En efecto, la Declaración trascendió el ámbito de los países centroamericanos y fue pronto acogida por varios otros países de la región. J. C. Murillo, “La protección internacional de los refugiados en las Américas”, en *Curso de Derecho Internacional*, XXXIII, 2006, p. 269, señala que 12 países han incluido la definición de refugiado recomendada por la Declaración en su normativa interna.

que tomaban lugar en aquella época, instó a los países a conceder refugio y protección a los afectados, subrayando el carácter humanitario y apolítico del tratamiento de los refugiados y su repatriación voluntaria¹³. La resolución parecía asumir un compromiso hacia el tratamiento jurídico y no politizado que debía darse a los refugiados.

En el año 1989 se llevó a cabo en la ciudad de Guatemala la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), destinada a propiciar programas que mejoren la situación de los refugiados, repatriados y personas desplazadas, así como para articular una respuesta concertada a la presencia masiva de refugiados en Centroamérica¹⁴. En la ocasión se adoptó una declaración y un plan de acción a favor de los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos como una contribución a una paz firme y duradera en las Américas.

Por medio de las resoluciones AG/RES. 891 (XVII-O/87), “La situación de los refugiados centroamericanos y los esfuerzos regionales para la solución de sus problemas”; resolución AG/RES. 951 (XVIII-O/88), “Los refugiados centroamericanos y los esfuerzos regionales para la solución de sus problemas”, y resolución AG/RES. 1021(XIX-O/89), “Los refugiados centroamericanos y la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos”, la OEA nuevamente acogía a través de su máximo órgano con beneplácito la celebración de esta conferencia y la elaboración de los instrumentos resultantes, y se comprometía a apoyar los programas elaborados por los gobiernos de los países participantes en dicha conferencia¹⁵. En el marco de la misma, el documento titulado “Principios y criterios para la protección y asistencia de los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en Latinoamérica”, constituyó, según se expresó en la resolución AG/RES. 1039 (XX-O/90) “Situación jurídica de los refugiados, repatriados y desplazados en el Continente Americano”, una referencia importante para los Estados miembros de la OEA afectados por el problema de los refugiados centroamericanos, así como para la comunidad internacional, en el tratamiento del tema¹⁶.

Tras algunos años en los que se registraron avances en materia de repatriación voluntaria registrado en algunos países¹⁷, en el año 1994 se llevó a cabo el Coloquio Internacional de San José, el cual fue

¹³ AG/RES. 838 (XVI-O/86), “Acción interamericana en favor de los refugiados”, puntos resolutive 1 y 2.

¹⁴ La CIREFCA fue convocada por los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua.

¹⁵ AG/RES. 891 (XVII-O/87), “La situación de los refugiados centroamericanos y los esfuerzos regionales para la solución de sus problemas”; resolución AG/RES. 951 (XVIII-O/88), punto resolutivo 4; “Los refugiados centroamericanos y los esfuerzos regionales para la solución de sus problemas”; puntos resolutive 1-3; y resolución AG/RES. 1021(XIX-O/89), “Los refugiados centroamericanos y la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos”, *passim*.

¹⁶ En la resolución AG/RES. 1214 (XXIII-O/93), “Situación jurídica de refugiados, repatriados y personas desplazadas en el Hemisferio Americano”, uno de los párrafos preambulares reconocerá que “en Centroamérica, México y Belice, CIREFCA ha constituido un proceso ejemplar que ha logrado resultados notables en materia de protección internacional y asistencia a refugiados, repatriados y desplazados, así como la promoción de soluciones duraderas”. A su vez, la resolución AG/RES. 1214 (XXIII-O/93), “Situación jurídica de refugiados, repatriados y personas desplazadas en el Hemisferio Americano”, señala que la CIREFCA “no solamente ha fortalecido la aplicación de nuevos principios y criterios jurídicos en materia de protección de los refugiados y legislación relativa a éstos, sino que también ha identificado algunas soluciones duraderas para la situación de personas desarraigadas en Centroamérica como un contribución efectiva al proceso de pacificación” (punto resolutivo 9).

¹⁷ En los años 91 y 92, se constata por medio de las resoluciones AG/RES. 1103 (XXI-O/91), “Situación jurídica de los refugiados, repatriados y desplazados en el continente”, y AG/RES. 1170 (XXII-O/92), “Situación legal de los refugiados, repatriados y desplazados en el Hemisferio Americano”, un cierto alivio al problema a raíz del desarrollo gradual producido en materia de repatriación voluntaria. No obstante, la resolución AG/RES. 1273 (XXIV-O/94), “Situación jurídica de refugiados, repatriados y personas desplazadas en el Hemisferio Americano”, si bien constata un número reducido pero constante de personas en busca de refugio y asilo, manifiesta su preocupación por la situación de Haití en aquel entonces.

realizado en conmemoración del décimo aniversario de la Declaración de Cartagena. En respuesta a este acontecimiento, la resolución AG/RES. 1336 (XXV-O/95), “Situación de los refugiados, repatriados y desplazados en el Hemisferio Americano”, hizo alusión a la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas adoptada en el citado coloquio, y reconoció los importantes principios contenidos en la misma sobre el tratamiento que debe otorgarse a los refugiados, desplazados internos y otras categorías de personas desarraigadas, principios que resultan complementarios a los contenidos en la Declaración de Cartagena de 1984¹⁸. Asimismo, la resolución exhortó a los Estados miembros a que consideren la posibilidad de promover un proceso de armonización legal en materia de refugiados, que tome en cuenta los principios contenidos en instrumentos tales como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración de Cartagena de 1948 y la Declaración de San José de 1994¹⁹. Esta preocupación por la adopción de medidas en el orden interno para garantizar la protección adecuada a los refugiados y otras personas necesitadas de protección constituirá una permanente fuente de preocupación que se repetirá en resoluciones posteriores.

La resolución AG/RES. 1504 (XXVII-O/97), “La situación de los refugiados, repatriados y desplazados internos en las Américas”, señalaba que si bien el actual contexto político de la región se caracterizaba por el creciente fortalecimiento de las instituciones democráticas, persistían en algunos países situaciones que generaban desplazamientos tanto externos como internos²⁰. Resaltaba asimismo la importancia de fortalecer el Estado de derecho, la consolidación de las instituciones democráticas y el pleno respeto a los derechos humanos, con miras a prevenir los desplazamientos forzados y facilitar el encuentro de soluciones duraderas²¹. De esta manera, y en consonancia con el clima político de la región, el énfasis de la Asamblea General parecía desplazarse ahora hacia la consolidación institucional de los sistemas democráticos como un medio eficaz para evitar situaciones que generan desplazamiento²².

En este mismo tenor, las resoluciones sobre el tema que van del año 1999 hasta el 2002 se concentran en promover la firma, ratificación y/o adhesión al Estatuto de 1951 y/o su Protocolo adicional, con motivo de la celebración del 50 aniversario del Estatuto de 1951, en el contexto de una campaña mundial promovida por el ACNUR para obtener nuevas adhesiones a estos instrumentos²³. Esta campaña fue seguida de un proceso de consultas globales para revitalizar el régimen de protección internacional, reafirmando la vigencia e importancia de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, a la vez de propiciar nuevos enfoques y parámetros de protección complementarios²⁴. De este modo, la OEA no sólo iba apoyando de

¹⁸ Párrafo preambular 3. La Declaración de San José aludía, entre otras cuestiones, a los derechos económicos, sociales y culturales de las personas desplazadas. Asimismo, enfatizaba “el carácter complementario y las convergencias entre los sistemas de protección a la persona establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de Refugiados” (Declaración de San José, II, 3).

¹⁹ Párrafos resolutivos 1 y 2. Véase además el párrafo resolutivo 2 de la AG/RES. 1416 (XXVI-O/96), “Situación de los refugiados, repatriados y desplazados en el Hemisferio Americano”.

²⁰ Párrafo preambular 2.

²¹ Párrafo resolutivo 2.

²² Al decir de D’Alotto, cit., al ser controlados los focos de tensión que producían los desplazamientos en determinados países de la región, las resoluciones de esta época se van “virando con mayor énfases a aspectos de base, y a cuestiones mayormente vinculadas a la prevención y al fortalecimiento de mecanismos de asistencia a los refugiados”.

²³ AG/RES. 1693 (XXIX-O/99), “La situación de los refugiados y repatriados en las Américas”; AG/RES. 1762 (XXX-O/00), “La situación de los refugiados, repatriados y desplazados internos en las Américas”; AG/RES. 1832 (XXXI-O/01), “La protección de los refugiados, repatriados y desplazados internos en las Américas”; y AG/RES. 1892 (XXXII-O/02), “La protección de refugiados, repatriados, y desplazados internos en las Américas”.

²⁴ En este contexto, la AG/RES. 1971 (XXXIII-O/03), “La protección de refugiados, repatriados, apátridas y desplazados internos en las Américas”, celebra la Declaración adoptada en ocasión de la Reunión Ministerial de los

manera decidida las iniciativas regionales que prometían atender de manera adecuada las necesidades específicas de los refugiados y otras personas necesitadas de protección en el Continente, sino que asumía el firme compromiso de promover la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 como los principales instrumentos universales para la protección de los refugiados²⁵. Implícitamente parecía reconocerse así la complementariedad entre el sistema universal y el regional para la protección de los refugiados y otras personas necesitadas de protección.

La AG/RES. 1971 (XXXIII-O/03), “La protección de refugiados, repatriados, apátridas y desplazados internos en las Américas”, aparte de acompañar este proceso, delinea además con algo de detalle un conjunto de pautas con el fin de promover la protección de refugiados, repatriados, apátridas y desplazados internos en las Américas, tales como los siguientes: el respeto a los principios de *non-refoulement*, unidad familiar y confidencialidad; la actualización de los procedimientos para la determinación de las personas que requieren protección internacional y para la determinación de la condición de refugiado, así como para tramitar las peticiones de los solicitantes de refugio y asilo, tomando en cuenta el género y la edad; capacitación a las autoridades con el apoyo de ACNUR en materia de derecho internacional de los refugiados y normas de trato a los solicitantes de asilo y refugiados; el fomento de campañas y actividades destinadas a combatir el racismo, la discriminación, la xenofobia y la intolerancia²⁶.

Finalmente, la última etapa de este proceso regional de elaboración de estrategias y producción de instrumentos para la protección de los refugiados está dado por la conmemoración que tuvo lugar en la ciudad de México del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena, la cual produjo la adopción por parte de veinte países latinoamericanos de la Declaración y el Plan de Acción de México en el año 2004²⁷. Las dos últimas resoluciones de la Asamblea General de la OEA sobre el tema, las resoluciones AG/RES. 2232 (XXXVI-O/06), “Protección de los solicitantes de la condición de refugiado, los refugiados y repatriados en las Américas”, y AG/RES. 2296 (XXXVII-O/07), “Protección de los solicitantes de la condición de refugiado y de los refugiados en las Américas”, apoyan nuevamente la adopción de dichos instrumentos para el fortalecimiento de la protección internacional de refugiados en América Latina, reconociendo que los mismos han permitido atender las necesidades de protección y avanzar en la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados en la región²⁸. Las resoluciones en cuestión apoyaron también las iniciativas específicas adoptadas en consonancia con dicho Plan de Acción para establecer y desarrollar los programas de fronteras solidarias, ciudades solidarias y reasentamiento solidario, todo lo cual forma parte de uno de los paneles de esta mañana.

Es importante mencionar además que, a partir del año 2004 y manera ininterrumpida hasta el presente, el tema de los desplazados internos, que tradicionalmente había sido incluido en las resoluciones dedicadas al tema de los refugiados, aparecen en resoluciones separadas (AG/RES. 2055 (XXXIV-O/04); AG/RES. 2140 (XXXV-O/05); AG/RES. 2229 (XXXVI-O/06); AG/RES. 2277 (XXXVII-O/07)), en las que por

Estados Partes de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados y Protocolo de 1967, llevada a cabo en Ginebra en 2001, con la participación de 23 Estados miembros de la OEA.

²⁵ Para un contraste con la postura inicial de los países latinoamericanos reticente hacia estos instrumentos de carácter universal, véase Ruiz de Santiago, “Derechos humanos, derecho de refugiados: evolución y convergencias”, cit., pp. 76 y ss.

²⁶ Punto resolutivo 3.

²⁷ Resaltando la importancia de estos instrumentos, W. Spindler escribe que “el endoso de veinte países latinoamericanos de [estos instrumentos] fue un verdadero hito”. (“El Plan de Acción de México: proteger a los refugiados a través de la solidaridad internacional”, RMF 24.) El término “hito” también es empleado nada menos que Antonio Guterres, Alto Comisionado para los Refugiados, en el prefacio de la publicación “Plan de Acción de México: El impacto de la solidaridad regional” (ACNUR).

²⁸ AG/RES. 2296, “Protección de los solicitantes de la condición de refugiado y de los refugiados de las Américas”, párrafo preambular 6.

razones de tiempo no profundizaremos en este lugar²⁹. No obstante, en la mañana de hoy tendremos un panel dedicado a la “Cooperación interagencial y desarrollos en materia de atención y protección de desplazados internos”³⁰.

A parte de estas cuestiones que hemos venido subrayando, conviene hacer notar además algunos de los elementos que de manera persistente se reiteran ya sea en todas las resoluciones sobre refugiados o en un grupo de ellas, así como otros importantes elementos de relevancia jurídica que son recogidos por algunas resoluciones. Entre éstos, cabe mencionar la permanente invitación a ratificar o adherir a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, así como a adoptar medidas internas de implementación y/o fortalecer los ordenamientos jurídicos internos de los Estados a través de medidas legislativas y administrativas. Las resoluciones también han reiterado su reconocimiento hacia principios jurídicos importantes del derecho internacional de los refugiados, como el respeto al derecho al retorno, el carácter voluntario de la repatriación, el principio de no devolución y la necesidad de observar las condiciones de protección internacional y asistencia de que gozan los refugiados. Asimismo, se ha hecho alusión a los principios de solidaridad internacional, de cooperación internacional y de responsabilidad compartida entre todos los Estados en la protección y asistencia a los refugiados³¹, y se ha prestado una atención especial hacia aquellos grupos potencialmente vulnerables y con necesidades diferenciadas, como las mujeres desplazadas y refugiadas, los ancianos o adultos mayores, y las niñas y niños³². Las resoluciones han auspiciado soluciones como la repatriación voluntaria, el reasentamiento o la

²⁹ Entre otros puntos, las resoluciones hacen referencia a los siguiente: los principios establecidas en la Carta Democrática Interamericana, especialmente aquellos mencionados en su Capítulo III “Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza”; la normativa internacional sobre derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados, así como los Principios Rectores aplicables a los desplazamientos internos elaborados por el Representante el Secretario General de las NNUU para las personas internamente desplazadas; la necesidad de buscar estrategias integrales y soluciones duraderas que incluyan el retorno seguro y voluntario, la promoción y protección de los derechos humanos de los desplazados, su reasentamiento y reintegración; la importancia de la cooperación internacional, tanto a nivel de gobiernos como de instituciones y organizaciones de la sociedad civil. Se insta además a los Estados miembros a incluir en sus planes y programas sectoriales las necesidades especiales de los desplazados. Las últimas dos resoluciones hacen alusión además a los Principios Rectores sobre el Fortalecimiento de la Coordinación de la Asistencia Humanitaria de Emergencia (Resolución 46/182 de la Asamblea General de Naciones Unidas). La resolución del año 2007 insta a la implementación en el orden interno de los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos.

³⁰ Ya la AG/RES. 1602 (XXVIII-O/98), “La situación de los refugiados, repatriados y desplazados internos en las Américas”, recomendaba a los Estados miembros que tomen en consideración las contribuciones y discusiones realizadas en el marco de las Naciones Unidas sobre el tema de los desplazados internos (párrafo resolutivo 3). A diferencia de los refugiados, anteriormente no existía un instrumento internacional que regulara de manera específica la situación de este grupo humano potencialmente vulnerable. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos elaborados por el Representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas para las Personas Internamente Desplazadas constituyen un esfuerzo reciente por parte de la comunidad internacional tendiente a establecer un marco regulatorio que sirva de guía y orientación al abordar la problemática. En años recientes, el ACNUR y otras organizaciones internacionales han ido adquiriendo un protagonismo creciente en la atención y asistencia a los desplazados internos.

³¹ Véase por ejemplo, la AG/RES. 1892 (XXXII-O/02), “La protección de refugiados, repatriados, y desplazados internos en las Américas”, párrafo preambular 4.

³² AG/RES. 1170 (XXII-O/92), “Situación legal de los refugiados, repatriados y desplazados en el Hemisferio Americano”, refiriéndose específicamente al “Primer Foro Regional sobre Mujeres Refugiadas, Desplazadas y Repatriadas (FOREFEM), celebrado en Guatemala a iniciativa de la CIREFCA, así como en el punto resolutivo 7; AG/RES. 1214 (XXIII-O/93), “Situación jurídica de refugiados, repatriados y personas desplazadas en el Hemisferio Americano”; donde se hace alusión a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran estos colectivos, lo cual los expone a amenazas y violaciones de su seguridad personal, afectando su protección física y jurídica, así como su bienestar psicológico; AG/RES. 1602 (XXVIII-O/98), “La situación de los refugiados, repatriados y desplazados internos en las Américas”, párrafo resolutivo 4; AG/RES. 1892 (XXXII-O/02), párrafo resolutivo 1; y AG/RES. 1971 (XXXIII-O/03), párrafo resolutivo 1.

intergración local. También se ha hecho mención de manera recurrente de la importancia de contar con la colaboración y la asistencia del ACNUR para brindar protección efectiva a los refugiados y otras personas necesitadas de protección –lo cual será abordado en el segundo panel de esta sesión dedicado al rol del ACNUR–, así como a la necesidad de acudir a la cooperación interamericana y con organizaciones de la sociedad civil. Se reconoció la complementariedad existente entre el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional de derechos humanos, y se promovió el fortalecimiento del marco de protección a través de los distintos órganos del sistema interamericano de protección de derechos humanos³³. Por último, a la vez que se ha hecho un reconocimiento hacia los países de origen en sus esfuerzos por encontrar soluciones a las causas que originan los desplazamientos, así como hacia los países receptores por sus esfuerzos en la asistencia a los refugiados, también se ha hecho hincapié en la necesidad de prestar atención a las causas que originan los desplazamientos forzados, entre otros.

III. Conclusión

La exposición que antecede deja en evidencia la enorme riqueza y complejidad que revisten las resoluciones sobre el tema adoptadas por Asamblea General durante más de dos décadas, y que han sido reflejo del proceso regional en la búsqueda de mecanismos y soluciones innovadoras al problema de los refugiados en el Continente, a la vez de reforzar el compromiso de los Estados miembros hacia los instrumentos universales de protección.

El importantísimo valor de estas resoluciones de la Asamblea General de la OEA para el derecho internacional de los refugiados no puede menospreciarse en modo alguno. Parafraseando a un autor, la OEA “ha desempeñado un papel fundamental en la difusión de las declaraciones emanadas” de las distintas conferencias regionales y de los instrumentos universales, dotándolos mediante su apoyo del “indispensable sustento político para la efectiva aplicación de los principios”, normas “y recomendaciones que de éstas surgen”³⁴. Sustento éste que, a nuestro modesto entender, no puede dar señales de cansancio sino que debe seguir haciendo frente a los nuevos desafíos que plantea la protección de los refugiados y de otras personas necesitadas de protección en el Continente y acerca de los cuales seguramente se dirá algo en el primer panel del día de hoy, dedicado precisamente a los problemas y desafíos contemporáneos del derecho internacional de los refugiados³⁵.

Por último, habida cuenta de la complejidad del tema y de la enorme importancia de seguir promoviendo y difundiendo el derecho internacional de los refugiados, y siempre y cuando las misiones lo estimen conveniente, consideramos que resultaría sumamente beneficiosa la realización de un curso, el cual podría tener un formato similar al Curso sobre Derecho Internacional Humanitario de esta Comisión que tuvo lugar la semana pasada. Un evento de esta naturaleza nos permitiría contar con un foro adicional en el que profundizar y dar una mayor difusión al derecho internacional de los refugiados en el contexto del sistema interamericano. Además, para la eventual organización de un curso de esta naturaleza, podríamos

³³ AG/RES. 1832 (XXXI-O/01), “La protección de los refugiados, repatriados y desplazados internos en las Américas”, en su último párrafo preambular, así como el punto resolutivo 3, respectivamente.

³⁴ D’Alotto, “El sistema interamericano de protección de los derechos humanos y su contribución a la protección de los refugiados en América Latina”, cit. En otro lugar, escribe el mismo autor: “no se trata de una mera actitud declamativa de los Estados miembros de la OEA, o de la Organización en sí mismo, sino la manifestación concreta del interés y del alto grado de voltaje político que el tópico genera”.

³⁵ Sobre el punto, véase J. C. Murillo, “Retos contemporáneos de la protección internacional de refugiados”, en *Curso de Derecho Internacional*, XXXIII, 2006, pp. 279 y ss., donde se alega que existen 3 millones de personas necesitadas de protección en la región, y que si bien el fenómeno del desplazamiento ha cambiado y aparece aquejado de “invisibilidad” y desconocimiento, hoy día la protección de los refugiados y otras personas necesitadas de protección enfrenta nuevos problemas –incluso en tiempos de paz– como los que plantean la lucha contra el terrorismo, los flujos migratorios mixtos, y el racismo y la discriminación.

contar con la colaboración del ACNUR, que tiene una vasta experiencia en la organización de este tipo de eventos, aprovechando así el Acuerdo de Cooperación que la Secretaría General ha suscrito recientemente con dicho organismo y en el cual la Oficina de Derecho Internacional actúa como punto focal para la realización de una serie de actividades y emprendimientos conjuntos en el tema.

Por lo demás, la Oficina de Derecho Internacional, en la realización anual del Curso Derecho Internacional de Río de Janeiro, así como en las Jornadas de Derecho Internacional que reúne anualmente a internacionalistas de la región, ha venido en coordinación con el ACNUR incluyendo en los últimos años la temática de los refugiados y de otras personas necesitadas de protección en dichas actividades, como una manera de contribuir en el marco de la OEA a la difusión del derecho internacional de los refugiados.