

**Intervención de Katya Somohano Silva, Coordinadora General de la Comisión Mexicana de Ayuda Refugiados de México en el marco de la Sesión Especial de la OEA sobre Temas de Actualidad del Derecho Internacional de los Refugiados
Washington, D.C., 29 de enero de 2008**

Problemas y Desafíos Contemporáneos en la Implementación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967

En el Informe sobre las Tendencias Mundiales del 2006, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) reportó que más de 14 millones de personas se encuentran fuera de su país de origen debido a sufrir persecución por diferentes motivos. El drama personal y colectivo que origina el cruce de fronteras, es uno de los mayores problemas que enfrenta hoy en día la Comunidad Internacional. En la búsqueda de soluciones a esta situación, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados ha sido, durante más de cincuenta años, el instrumento de mayor valía.

Al amparo de la Convención de 1951 y de su Protocolo de 1967, aquellas personas perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o por pertenecer a un determinado grupo social, cuentan con garantías que les permiten proteger sus vidas. La Convención ha acompañado episodios de guerras, conflictos intraestatales, olas de violencia generalizada y demás actos de persecución y odio. Pese a las transformaciones que se han dado en el contexto mundial desde su firma, el espíritu solidario y humanitario que le dio origen sigue vigente; la Comunidad Internacional ha mantenido firme su compromiso con el Derecho Internacional y con la observancia a las disposiciones y principios establecidos en la Convención. Tras cincuenta y seis años de existencia, 147 estados son en la actualidad parte de ella. Esta vigorosa respuesta de las naciones es, en buena medida, producto de los diversos acontecimientos de tensión y violencia internacional que se han presentado a lo largo de todos estos años.

La Convención de 1951 y el Derecho Internacional de los Refugiados

La Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 constituyen la columna vertebral del Derecho Internacional de los Refugiados. Estos instrumentos de observancia universal han sido enriquecidos por la práctica sistematizada que ha compilado el ACNUR. En virtud de ello, se cuenta en la actualidad con un amplio acervo normativo en materia de refugio.

Sin embargo, la rapidez y profundidad de los cambios generados en el escenario internacional han impactado en los supuestos de otorgamiento de protección establecidos de origen en la Convención del 1951. Así, el elemento central de la Convención, es decir la definición de refugiado, hubo de ser ampliada años después, principalmente debido a que de origen no se consideraron supuestos que con posterioridad se presentaron en diversas regiones del mundo. Por ello, las limitaciones geográficas y temporales contenidas en el texto de la Convención de 1951 fueron suprimidas a través del Protocolo firmado en 1967. No obstante, al pasar de los años, el alcance de la protección a los refugiados ha sido complementada mediante otros instrumentos regionales.

El primer caso se presentó en 1969, cuando la Organización de la Unidad Africana hizo frente a la problemática por la que atravesaba la región, a través del reconocimiento de refugiado a las personas que, a causa de agresión exterior, ocupación o dominación extranjera, o de acontecimientos que perturbaran gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, abandonaban su residencia habitual para buscar refugio. Esta definición quedó plasmada en una Declaración firmada por los países miembro de la OUA y desde entonces, es aplicada en la región.

Años más tarde, en 1984, en el continente americano se adoptó la Declaración de Cartagena en la cual, en congruencia con la tradición de asilo y refugio en la región, se retoma esta visión ampliada de refugiado, que considera el contexto de una persona que requiere protección internacional. Así, Cartagena señala que son refugiados: “aquellas personas que, sin ser objeto de una persecución específica, huyen de sus países de origen por encontrarse sumidos éstos en conflictos armados o situaciones de violencia generalizada o de violación grave y masiva de los derechos humanos.”

Problemas en la aplicación de la Convención

Con todo, la Convención sigue siendo el principal referente para determinar la condición de refugiado, aunque, sin menoscabar su vigencia ni importancia, en la actualidad han quedado al descubierto ciertos desafíos en cuanto a su aplicación. Los siguientes son algunos aspectos que deben ser considerados al otorgar protección internacional y que no están previstos en la Convención.

En primer término, la denominada cláusula de exclusión, contenida en el artículo 1 F inciso b, presenta retos para los Estados que la aplican, al señalar que queda excluida de la definición de refugiado una persona “que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada”. Al respecto, resulta sumamente difícil establecer con precisión un umbral homogéneo para considerar un delito como grave. Cada orden jurídico doméstico establece en sus ordenamientos penales los criterios para determinar la gravedad de la trasgresión a sus propias leyes, más aún tratándose de estados con sistemas federales. El delito debe ser “grave” y “común”, esto último como opuesto a un delito político, para lo cual deberá tenerse en cuenta su naturaleza y su finalidad. Para determinar que se trata de un delito de carácter político “el elemento político del delito debe predominar sobre su carácter de delito de derecho común”¹ y en todo caso deberá ser acorde con el ejercicio de derechos humanos y libertades fundamentales. Todo esto deberá ser interpretado de manera casuística por los Estados.

Por otro lado, la redacción de la cláusula de exclusión no establece la necesidad de contar con evidencia sobre la comisión de los delitos que harían excluible de protección a una persona; sino que se considera suficiente con tener “motivos fundados para considerar”. Esta cláusula, malinterpretada en un contexto internacional de incremento en la seguridad de los Estados, podría abrir la puerta para priorizar las políticas de seguridad y combate al crimen organizado, pudiendo dejar en un segundo término el otorgamiento de protección internacional.

Este desafío, deja además al descubierto un vacío procesal de la propia Convención. Pues si bien, en la práctica el ACNUR recomienda que en el estudio de una solicitud de refugio,

¹ Directrices del ACNUR sobre la Aplicación de las Cláusulas de Cesación.

primero se lleve a cabo el análisis de inclusión y posteriormente el de exclusión, la Convención es omisa al respecto.²

Otro aspecto no regulado por la Convención se refiere al supuesto en que un Estado requiera, mediante solicitud de extradición, a solicitantes de refugio y refugiados. Este vacío trae consigo complicaciones de aplicación jurídica y de conflicto de leyes, sobre todo a la luz que los requerimientos de extradición se fundamenta en la cooperación internacional y frecuentemente en acuerdos internacionales. Así, en un entorno mundial en el que se busca luchar contra el crimen transnacional, deberá salvaguardarse el equilibrio entre la protección de los derechos humanos y el combate a la impunidad, sin que se propicie el mal uso o el abuso de la institución de refugio.

Por otro lado, la Convención no establece ninguna disposición sobre la determinación del estatuto de refugiado en casos de flujos masivos de refugiados o bien sobre el reconocimiento *prima facie* colectivo. Si bien la Convención sienta las bases para el reconocimiento individual de los refugiados, es necesario avanzar en la solución de problemas globales que suscitan los desplazamientos forzosos de carácter masivo.³ A este respecto, es necesario hacer un llamado a los Estados para que desarrollen planes de acción ante situaciones de emergencia y poder responder adecuada y oportunamente a estos contingentes masivos de personas que buscan protección.

Entre otros desafíos de la Convención, que han sido enfrentados por los Estados, mediante legislaciones nacionales y prácticas, destaca la falta de regulación del principio de unidad familiar o reconocimiento por estatuto derivado. Afortunadamente, atendiendo a disposiciones de carácter doméstico, la gran mayoría de los Estados que otorgan protección internacional hacen efectivo el derecho a la unidad familiar.

En ese orden de ideas, cabe mencionar que la Convención no contempla la protección para aquellas personas que salieron de sus países por razones diferentes a la persecución y que se convierten en refugiados una vez fuera de sus países, como consecuencia de hechos ocurridos en sus países de origen; es decir para los denominados refugiados “sur place”.

Otros desafíos en el otorgamiento de protección

Otros tipos de desafíos que quedan fuera de la Convención, a los que han hecho frente los Estados son los relacionados con aspectos tales como la asistencia humanitaria y la protección temporal. Es a partir de la década de los setenta que el ACNUR promovió la elaboración de nuevos criterios y estrategias para adaptar las estructuras del refugio al nuevo contexto y responder de manera inmediata con el otorgamiento de protección temporal en situaciones de flujos masivos.

Hasta aquí se han mencionado algunos de los aspectos que escapan a la Convención de 1951. Sin embargo, vale la pena señalar que la gran mayoría de los mismos son ya tomados en cuenta por los Estados que otorgan protección, bajo la orientación del ACNUR. Un claro ejemplo del esfuerzo del ACNUR por compartir las mejores prácticas es la legislación modelo, preparada por este organismo e impulsada en un buen número de países. Ahora, el

² Ibid.

³ Ángel Sánchez Legido, El Estatuto de los Refugiados, Cincuenta Años Después, pág. 23.

reto para los Estados es establecer disposiciones nacionales que garanticen estándares de protección internacional, combatan el abuso y aseguren el debido proceso.

Por otro lado, existen otra clase de desafíos respecto de la protección de refugiados, que guardan estrecha relación con la situación de los Estados que otorgan protección. Así, una herramienta fundamental para la gestión de la institución del refugio la constituye el reparto equitativo de las cargas, sobretudo para las naciones en desarrollo. En ese sentido, la asistencia y la solidaridad internacionales resultan fundamentales para aliviar las cargas excesivas de algunos países. Actualmente debido a razones naturales de vecindad, los países con menor desarrollo son los que, en su mayoría, están recibiendo la mayor cantidad de solicitantes de protección, lo que implica que deben hacer frente a dificultades como a la escasez de recursos.

Por ello, en casos en que sería propicio buscar soluciones duraderas para los refugiados, como la integración local, frecuentemente la pobreza o excesiva carga de los Estados complica el objetivo. En consecuencia, se llegan a presentar movimientos irregulares, es decir que refugiados o solicitantes abandonan sin autorización oficial un país que les ha otorgado protección para buscar asilo en un tercer Estado, entre otras razones por falta de oportunidades.

Así, ninguna nación puede abstraerse de los efectos del fenómeno de la migración, pues virtualmente todas los países son, en alguna medida, de origen, de tránsito, o de destino o bien, como en el caso de México, los tres simultáneamente. En ese contexto, las migraciones de carácter mixto plantean un enorme desafío para la institución del refugio; por un lado, se hace necesario mejorar los mecanismos de detección de solicitantes de refugio y por el otro, combatir los abusos de los sistemas de asilo que son cada vez más frecuentes. Por tanto, es preciso buscar vías novedosas para salvaguardar ante todo, la vigencia de la institución del refugio. Otro desafío tiene que ver con la habilidad de los gobiernos para llevar a cabo procesos constantes de actualización de sus instituciones nacionales de refugio, para que puedan responder eficazmente en caso de presentarse una emergencia.

Hasta el momento han sido reseñados algunos problemas y desafíos intrínsecos de la Convención; sin embargo, los estados y los organismos internacionales, tienen más retos y problemas de que ocuparse. De tal manera, resulta imprescindible unir voluntades y compromisos para que la Convención y su Protocolo alcancen la universalidad.

El Caso de México

En el caso particular de México, con la adhesión a la Convención en 2000, se inició una nueva etapa en su historia de tradición de asilo, que tiene como elemento distintivo la determinación individual de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. Durante todos estos años, se ha otorgado protección y asistencia a quienes así lo requieren; sin embargo, compartimos los desafíos de la Convención y, en nuestro caso, desafíos derivados de la propia legislación nacional. Por ello, en la actualidad se trabaja en la adecuación de la legislación doméstica que pretende poner al día las disposiciones en materia de refugio. Entre los objetivos que se pretenden con este proyecto de reforma, destacan:

- Contar con una definición ampliada y comprehensiva de refugiado;
- Incorporar causales de cesación, cancelación y revocación de la condición de refugiado;

- Establecer el procedimiento administrativo correspondiente para el reconocimiento, cesación, cancelación o revocación de la condición de refugiado;
- Garantizar el derecho a la “no devolución”;
- Establecer con claridad la autoridad competente para el reconocimiento de la condición de refugiado;
- Incorporar criterios para el otorgamiento de la asistencia institucional;
- Salvaguardar el derecho de los refugiados a la reunificación familiar;
- Incorporar disposiciones que permitan a los solicitantes o refugiados el libre ejercicio de actividades lucrativas o no lucrativas.

El incremento en los movimientos migratorios de carácter mixto ha hecho necesario que constantemente, se busque implementar mecanismos más eficientes para detectar a aquellos necesitados de protección. Con todos estos ajustes en la legislación interna de México se pretende además, hacer frente a los desafíos derivados de la instrumentación de la Convención de 1951, que se acentúan por la ubicación geográfica del país.

Consideraciones Finales

La Convención es desde hace más de cincuenta años, el instrumento internacional que ha logrado acabar con la incertidumbre de millones de personas, cuya situación los ha obligado a dejarlo todo, para encontrar la paz y la tranquilidad. Es una de las mas grandes aportaciones del Derecho Internacional, ello explica en buena medida su vigencia y mas aún, los desafíos que enfrenta, producto de la aplicación universal y cotidiana que de ella se hace en prácticamente todas las latitudes del mundo.