

El Papel de Supervisión del ACNUR y los Organos de Supervisión de los Derechos Humanos del Sistema Interamericano : una comparación

Reunión Regional de Expertos, San José, 7-8 Junio, 2001

Consultas Globales sobre la Protección Internacional

Conclusiones y Recomendaciones

- I) La reunión de expertos celebrada en San José enfatizó tres temas para fortalecer la protección internacional de refugiados y solicitantes de asilo en América Latina. Estos temas son los siguientes:
 - 1) Las políticas restrictivas de asilo y la confusión terminológica entre “asilo” y “refugio”;
 - 2) La complementariedad del Sistema Interamericano de Derechos Humanos;
 - 3) El papel de supervisión del ACNUR.

Las conclusiones y recomendaciones en estos tres temas fueron las siguientes:

- 1) Tendencias restrictivas en las políticas de asilo y confusión terminológica en América Latina respecto de “asilo” y “refugio”.
- II) De igual manera, se constató el importante cambio en la situación mundial de protección a refugiados, ya que los países que antes servían de referencia y modelo para la protección de refugiados ahora están adoptando y poniendo en práctica políticas restrictivas.
- III) La situación en América Latina conoce una relativa calma en muchos países, si bien actualmente existe al menos una situación que viene generando grandes desplazamientos forzosos de personas y que, desafortunadamente, todo parece apuntar a un agravamiento. Esta situación se desarrolla en un ambiente en que se manifiestan tendencias más restrictivas al asilo, limitando, por ejemplo, el derecho de admisión, y la adopción de leyes y medidas que sólo brindan un régimen sumamente disminuido de protección. Además, en este afán por contar con regímenes disminuidos de protección, se constata el uso por parte de los Estados de nuevos conceptos que no son acordes al derecho internacional de los refugiados, por ejemplo, “desplazados internos en tránsito”, y “personas bajo estatuto humanitario temporal”.
- IV) En América Latina se ha extendido una confusión terminológica que tiene consecuencias prácticas para la protección de refugiados y solicitantes de asilo, considerando que hay una diferencia nítida y clara entre *refugio* y *asilo*, el primero referido exclusivamente al derecho de los refugiados desarrollado bajo las Naciones Unidas, y el segundo referido

exclusivamente al asilo latinoamericano. El análisis de la doctrina demuestra que no existe tal distinción, ya que el asilo es la institución de protección en sí misma, y que como tal no es exclusiva de un sistema.

- V) Se constató el estancamiento y el abuso del sistema latinoamericano de asilo codificado en varias convenciones y tratados desde 1889, así como la importancia del asilo como derecho humano bajo el sistema interamericano de derechos humanos desarrollado por el artículo XXVII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 22 (7) la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Recomendaciones:

- VI) La tendencia restrictiva en las prácticas de asilo de los estados demuestra la importancia de desarrollar más el papel de supervisión del ACNUR y la complementariedad práctica del Derecho de Refugiados y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- VII) Con el objetivo de establecer una clara jurisprudencia internacional en materia de asilo, conviene considerar la posibilidad de solicitar una opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre estos nuevos conceptos que buscan brindar la mínima protección, tales como “desplazado interno en tránsito” o “personas bajo estatuto humanitario temporal”. Este asunto debe ser llevado a la Corte al igual que otros temas indicados en las recomendaciones.
- VIII) A efectos de ir superando la confusión terminológica respecto del uso de los términos “asilo” y “refugio”, el ACNUR debería propiciar un encuentro internacional para discutir y analizar el tema con expertos, académicos, representantes de la sociedad civil y de gobiernos. También debe explorarse la posibilidad de solicitar una opinión consultiva sobre el tema a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- IX) En todo caso, en el estado actual de las cosas en América Latina y mientras se aclara esta confusión, refugio debe referirse a la condición de refugiado bajo la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 y no a regímenes disminuidos de protección.
- X) Convendría revisar el Sistema interamericano de asilo sobre la base de los parámetros del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en particular respecto de la aplicación del derecho de asilo de conformidad con los principios de no discriminación, debido proceso judicial y Derecho Penal Internacional.
- XI) La educación en derechos humanos es esencial para la protección de los refugiados, solicitantes de refugio y las poblaciones migrantes en general a efectos de que todas las instituciones involucradas entiendan las causas de las migraciones forzadas y tengan la posibilidad de fortalecer su capacidad para brindar protección. Considerando los niveles crecientes de violencia, discriminación, racismo y xenofobia, la educación en derechos

humanos en todos los niveles deber ser promovida, tanto en el ámbito formal como informal.

- XII) Debería promoverse el tratamiento del tema de asilo y refugio en los cursos anuales sobre derecho internacional organizados por el Comité Jurídico Interamericano en Río de Janeiro, así como en la III Jornada de Derecho Internacional que organiza la Subsecretaría Jurídica por Mandato de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA). Los primeros tendrán lugar durante los meses de julio y Agosto de este año mientras que esta última tendrá lugar en México a principios de Diciembre.
- XIII) En los últimos tiempos ha habido menos interés de parte de académicos en el derecho de los refugiados y conviene alentar a que se interesen de nuevo para propiciar el desarrollo progresivo de este derecho, buscar medidas para su aplicación práctica y efectiva, y contribuir al desarrollo de una cultura favorable a los derechos humanos y a los refugiados.
- XIV) El Anuario Mexicano de Derecho Internacional invita a los participantes y a los especialistas a colaborar con artículos que traten de temas como asilo, desarraigo forzado, etc.

2) Complementariedad del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

- XV) El análisis demostró que no hay impedimentos desde el punto de vista de la doctrina para lograr la complementariedad entre el sistema interamericano de derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados desarrollado bajo las Naciones Unidas y que, por lo tanto, el reto se encuentra en identificar y poner en marcha medidas que logren la complementariedad práctica.
- XVI) La protección de refugiados, solicitantes de asilo y otras personas forzadas a desplazarse requiere la aplicación convergente de las tres vertientes del derecho internacional para la protección de personas, a saber, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados, y la práctica desarrollada en este sentido en Centroamérica debe seguir aplicándose y replicarse en otras regiones de esta parte del mundo.
- XVII) Ultimamente, la protección de los derechos de la persona humana ha hecho mucho hincapié en la responsabilidad individual de los autores de las violaciones, y que, sin duda, constituye un aspecto sumamente importante. Ahora bien, tanto la responsabilidad individual como la responsabilidad del Estado son fundamentales en la defensa de los derechos de la persona humana y, por extensión, de los refugiados y solicitantes de asilo.
- XVIII) Con pocas excepciones, la gran mayoría de los países del continente americano son partes de la Convención de 1951 y del Protocolo de

1967 relativos al estatuto de los Refugiados. Sin embargo, muchos países no han promulgado leyes o adoptado decretos o procedimientos para su aplicación efectiva a nivel nacional, otros cuentan con leyes, decretos o procedimientos que no aplican, y otros cuentan con procedimientos *ad hoc*, algunos conformes al derecho internacional de los refugiados y otros no.

- XIX) Los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos disponen de una serie de mecanismos que son lo suficientemente flexibles para brindar protección a los derechos de los refugiados en una amplia variedad de situaciones. Por ejemplo, a nivel de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha solicitado medidas provisionales a la Corte Interamericana en un caso análogo a la aplicación del principio de no devolución (*non refoulement*), específicamente, el caso relativo a las deportaciones colectivas contra haitianos en República Dominicana, y, en este contexto, el sistema ha innovado con respecto a la protección de grupos colectivos nombrados, y no nombrados individualmente. En otro caso, se ha considerado el derecho de las personas a no ser desarraigadas y a vivir en paz, se trata del caso de San José de Apartadó, Colombia. Muchos de los informes de la Comisión se han referido a la situación de los refugiados, a casos recibidos y examinados relativos a refugiados y la expulsión de individuos, y han solicitado medidas cautelares in esos casos. La Comisión podría solicitar medidas provisionales en casos que afecten a víctimas del desplazamiento forzado, y podría igualmente solicitar opiniones consultivas en diversos asuntos relativos al asilo.
- XX) Para alcanzar la complementariedad práctica entre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Derecho Internacional de Refugiados, es conveniente examinar como utilizar más y mejor la práctica de la Comisión de realizar visitas *in loco*, sus procedimientos de informes, su consideración de casos contenciosos, sus relatorías, y cuando sea necesario, su capacidad para adoptar medidas cautelares contra los Estados. Igualmente, se consideró la jurisdicción contenciosa de la Corte así como su jurisdicción consultiva, la cual permitiría el análisis de asuntos específicos relativos a asilo y refugiados a través de una consulta de un Estado miembro de la OEA o un órgano de la OEA, como la Comisión. Por otra parte, también se consideró la importancia de recurrir a las medidas provisionales, por su carácter vinculante, las cuales pueden ser ordenadas por la Corte en casos urgentes, así como a las bien desarrolladas teoría y práctica de ordenar reparaciones de las violaciones de derechos humanos.
- XXI) Es recomendable que los especialistas y otras partes interesadas en el tema, reexaminen el ejercicio y supervisión de la responsabilidad estatal.
- XXII) Se recomienda solicitar una opinión a la Corte Interamericana sobre el asunto de los mecanismos nacionales de puesta en práctica de los instrumentos internacionales sobre refugiados, en tanto son

fundamentales para la protección de refugiados y solicitantes de asilo. Además, debe analizarse las leyes, decretos y procedimientos existentes en los países del continente, y proponer reformas para hacer compatibles estas leyes, decretos, procedimientos y mecanismos con las tres ramas del Derecho Internacional para la protección de las personas y con el derecho de asilo.

3) La responsabilidad de supervisión del ACNUR.

XXIII) La reunión generó un rico análisis acerca del pasado y la situación actual de aplicación del artículo 35 de la Convención y II del Protocolo. Los participantes constataron una disyuntiva inherente en el mandato que la Asamblea General de las Naciones Unidas entregó al ACNUR, ya que por un lado establece que la labor de esta institución es apolítica y humanitaria, y por otro le encomienda un labor bastante más política de supervisar la manera en que los Estados aplican los instrumentos internacionales relativos a refugiados. Esta labor de supervisión está igualmente prevista en el artículo 35 de la Convención de 1951 y el artículo II del Protocolo de 1967.

XXIV) El acceso a los refugiados plantea un importante problema, en una disyuntiva en que se encuentra el ACNUR entre una acción más pública y robusta que puede provocar reacciones negativas de ciertos Estados, y la necesidad de continuar tareas cotidianas de protección y asistencia a refugiados en esos mismos Estados, junto las organizaciones de la sociedad civil. Este problema real ha llevado a que durante muchos años la aplicación del artículo 35 de la Convención de 1951, II del Protocolo de 1967 y el párrafo 8 del Estatuto del ACNUR de 1950, fuera limitada en su alcance.

XXV) Hubo consenso sobre la importancia de la supervisión internacional de los derechos humanos establecidos en tratados. Para cumplir con su responsabilidad de supervisión, el ACNUR podría dos tipos de alternativas: la una, el desarrollo creativo de su mandato sobre la base del artículo 35 de la Convención de 1951, el artículo II del Protocolo de 1967 y el párrafo 8 de su Estatuto, y la otra, el establecimiento de un nuevo órgano de base convencional o no. En ambos casos, el desarrollo histórico del Sistema Interamericano de Derechos Humanos proporciona buenas experiencias que podrían ser de utilidad para el ACNUR.

XXVI) Para tratar de superar las limitaciones del actual papel de supervisión, la reunión de expertos se abocó a explorar vías supletorias a la acción del ACNUR. Las vías supletorias o complementarias que se identificaron se remiten a una mayor participación de los órganos de supervisión del Sistema Interamericano y de las organizaciones de la sociedad civil.

Recomendaciones:

- XXVII) El ACNUR tiene una responsabilidad única con relación a la supervisión, y esta responsabilidad debe ser reconocida, mantenida y reforzada tanto por los Estados como por la sociedad civil organizada y otros actores, incluyendo a organismos internacionales de protección como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- XXVIII) El papel de supervisión del ACNUR es de vital importancia para la protección de refugiados y solicitantes de asilo, pero es aconsejable que sea complementado con el trabajo de organizaciones regionales; en este caso específico, a través de los órganos de supervisión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, al igual que el incansable trabajo de la sociedad civil organizada.
- XXIX) En cumplimiento de su responsabilidad de supervisión y considerando su reconocida autoridad en materia de Derecho Internacional de Refugiados, el ACNUR debería considerar una relación de trabajo más estrecha con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, para apoyar a los órganos del Sistema en el tratamiento de casos de refugiados, inter alia, a través de *amicus curiae*.
- XXX) Se consideró también la importancia de fortalecer el papel de supervisión del ACNUR a través de una más consistente utilización de los procedimientos judiciales y administrativos (Defensorías del Pueblo, por ejemplo), con el concurso de los órganos de Estado competentes y las organizaciones de la sociedad civil organizada.
- XXXI) La sociedad civil organizada tiene un papel fundamental en la protección de refugiados y solicitantes de asilo, y debe promoverse que tenga mayor participación activa en foros de decisión y de desarrollo de normas para la protección de refugiados y solicitantes de asilo, así como seguir apoyando su labor cotidiana con estas personas. El papel de las organizaciones de la sociedad civil puede ser aún más significativo cuando se logra el trabajo en redes de estas organizaciones con el ACNUR y, en este sentido, conviene que el ACNUR continúe propiciando el trabajo de las llamadas *redes de protección* que empiezan a funcionar en diversos países y regiones de América Latina y el Caribe.
- XXXII) A efectos de desarrollar su práctica bajo el artículo 35 de la Convención, el artículo II del Protocolo de 1967 y el Estatuto, el ACNUR debe considerar la creación de una unidad dentro de la Oficina o un panel de expertos independientes para evaluar el cumplimiento de las normas de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.
- XXXIII) Otra alternativa recomendada por la Reunión de Expertos es establecer un órgano independiente de base convencional que supervise el cumplimiento de la Convención de 1951, el Protocolo de 1967 y otras obligaciones de derechos humanos aplicables, tales

como las establecidas en el artículo 22 de la Convención de los Derechos del Niño.

XXXIV) En este mismo orden de ideas, se recomendó el establecimiento de órgano ad hoc independiente que supervise el cumplimiento de tres normas fundamentales (o conjunto de normas), relativas al derecho de asilo: el principio de no devolución (non refoulement) como norma de *jus cogens*, el principio de no discriminación y las garantías de debido proceso.

XXXV) Otros mecanismos de supervisión que pueden ser empleados para desarrollar más la responsabilidad de supervisión del ACNUR sobre la base de su Estatuto, el artículo 35 de la Convención de 1951, el artículo II del Protocolo de 1967, o cualquier órgano nuevo, incluyen las visitas *in loco*, informes públicos sobre países, informes públicos anuales por países y temas, así como relatorías. Un órgano nuevo, ya sea con base convencional o no, debería ser instruido para recibir y examinar peticiones individuales.

XXXVI) En relación con nuevos procedimientos que se pueden establecer, hubo consenso en que debe de tratarse de un procedimiento que garantice la independencia, la imparcialidad y la eficiencia y, por lo tanto, se consideró que mecanismos que dependan de la evaluación entre Estados serían inapropiados. Sobre la base de la experiencia del Sistema Interamericano, se recomendó que dicho órgano debería contar con una sólida base financiera para garantizar independencia y efectividad, y que se encomiende a los órganos políticos del Sistema la tarea de hacer cumplir las decisiones.

XXXVII) Independientemente del mecanismo por el que se opte para mejorar el papel de supervisión del ACNUR, se requiere de cambios estructurales dentro de la Oficina para el cumplimiento de su mandato, restableciendo el énfasis en la protección internacional de refugiados (actividades primarias). Igualmente, debe asignarse más recursos dentro del ACNUR a la protección internacional.