

CONSIDERACIONES SOBRE LA PROTECCIÓN DE REFUGIADOS A CINCUENTA AÑOS DE LA FUNDACIÓN DEL ACNUR

Francisco Galindo Vélez*

Representante Regional Adjunto ACNUR - México

La Historia, émula del tiempo, depósito de las acciones, testigo de lo pasado, ejemplo y aviso de lo presente, advertencia de lo por venir

Don Quijote

I. Introducción

Desde sus inicios, la Organización de las Naciones Unidas decidió desempeñar un papel fundamental en la protección de refugiados. Por esta razón, el 14 de diciembre de 1950 la Asamblea General estableció la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Su propósito en aquel momento era brindar protección internacional y encontrar soluciones duraderas a los problemas de los refugiados. Este propósito sigue tan válido hoy como entonces, sin perjuicio de las nuevas exigencias y de la creciente complejidad de los problemas de refugiados que debe-

mos enfrentar. La Humanidad ha avanzado notablemente en muchos campos, pero lamentablemente, como podemos comprobar en diversos lugares del mundo, no ha podido abolir guerras, conflictos civiles, intolerancia, pobreza extrema, hambre y falta de participación política, entre otros. Tampoco se ha logrado que en todas partes se aplique la ley con sentido de justicia.

Estas son las causas de que haya refugiados, del problema de las personas que se ven obligadas a desarraigarse para asegurar sus vidas o su integridad física en otros países. A fin de cuentas, el único modo de lograr la armonía entre los seres humanos y entre los países es por medio de la democracia, la justicia, el desarrollo económico y la solidaridad.

El mundo necesita que la ley se aplique con justicia dirigida por la

* Funcionario del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. El autor agradece la colaboración de Eduardo Yrezábal García de la Torre, Diana Goldberg Mayo, Nancy Anne Jackson, Darío Ramírez Salazar y Shant Dermegerditchian, también funcionarios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Este artículo es responsabilidad del autor y no refleja, necesariamente, la opinión del ACNUR o de las Naciones Unidas.

ética, y que la justicia y la solidaridad se logren en las sociedades nacionales, para alcanzar las metas de una economía y un desarrollo social sostenidos, y eliminar las tensiones internas y externas, que constituyen siempre una amenaza a la paz y a la seguridad.

Hace cincuenta años, cuando se estableció la Oficina del ACNUR, se creía que su duración sería solamente de tres años, ya que al final de ese período se habrían encontrado soluciones a los principales problemas de los refugiados. Tratar de determinar si esta presunción se basaba en una visión del mundo excesivamente optimista o en simple ingenuidad, no nos sirve para seguir adelante. Debemos tratar los problemas de refugiados con sentido práctico, basados en principios reconocidos universalmente, como el de no-devolución (non-refoulement) y el derecho al asilo. Al terminar el siglo y el milenio este fin de año, los problemas de refugiados no sólo persisten, sino que han aumentado en número y complejidad en muchas partes del mundo.

II. Nuevo panorama mundial

En el mundo actual ocurren movimientos transnacionales que hu-

bieran sido inimaginables hace pocos años, algunos positivos y otros muy negativos para los individuos, las sociedades nacionales y la comunidad mundial en general. Los movimientos transnacionales se refieren, entre otras cosas, a las finanzas y la inversión, al tráfico de drogas y de personas, al terrorismo, la degradación ecológica, el VIH y otros virus. Al recibir la caja con la estricta prohibición de abrirla, Pandora la abrió sólo un poquito. De ella salieron el dolor, la enfermedad, el hambre, la muerte... Trató de cerrarla, pero fue inútil. Ahora bien, después de haber salido todos los males, en el fondo de la caja estaba la esperanza. En verdad no se trata de un mundo fácil, pero pese a todo existen motivos de optimismo por el futuro de la humanidad.

El hecho de que la humanidad haya sido capaz de concebir la idea de una organización que una a los pueblos y naciones del mundo es en sí mismo un motivo de optimismo. Que haya funcionado sin interrupción desde 1945 es otro motivo para tal optimismo. La Organización de las Naciones Unidas representa las grandes aspiraciones y sueños de los ciudadanos del mundo en todos

los campos de la actividad humana, y aunque su realización llevará tiempo, el simple hecho de que la humanidad tenga tan nobles aspiraciones, constituye una fuente de esperanza ilimitada.

Naciones Unidas está consciente del mundo en transición y del papel que le toca desempeñar en él. Para ser más eficiente y estar en condiciones de responder con mayor efectividad a las demandas de las naciones y de los habitantes de este planeta, la organización mundial ha iniciado varias reformas fundamentales. Una de las más destacadas es la manera en que las diferentes agencias de las Naciones Unidas ahora se proponen trabajar juntas y concentrarse en objetivos comunes para estar más cerca de las naciones y pueblos del mundo, para realizar con mayor efectividad el trabajo que se les enco-

mienda, para sacar mayor provecho de los recursos disponibles y para enfrentar de un modo más efectivo los problemas presentes y futuros.

Ciertamente, queda aún mucho camino por recorrer, porque esta cooperación entre agencias muchas veces se complica por problemas de personalidades, por los espacios que se quieren ocupar en el escenario mundial y la lucha por recursos limitados. En todo caso, la brújula de la historia apunta hacia la necesidad de una estrecha y verdadera cooperación, de una imperativa convergencia entre agencias de las Naciones Unidas, y de éstas con otras agencias de la comunidad internacional y de las sociedades nacionales².

En relación con los movimientos transnacionales mencionados, se ha dicho que algunos son suma-

²Esta convergencia, así como otras que se mencionan en este documento, las desarrolló el autor en el discurso que pronunció en el acto conmemorativo del vigésimo aniversario de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 23-24 de noviembre de 1999. En ese discurso se desarrolla la idea de la necesidad de cinco convergencias para el trabajo humanitario: (1) Convergencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados para poder brindar protección adecuada a las personas en toda circunstancia; (2) Convergencia de los derechos civiles y políticos con los derechos económicos sociales y culturales; (3) Convergencia de las agencias internacionales humanitarias, en particular pero no exclusivamente las encargadas de velar por las tres vertientes del derecho internacional para la protección de las personas; (4) Convergencia entre agencias con vocación universal con agencias de sistemas regionales; y (5) Convergencia de agencias de sistemas universales y regionales con organizaciones no gubernamentales, internacionales y nacionales.

Este discurso será publicado por la Corte Interamericana en un libro conmemorativo de próxima aparición. También fue publicado bajo el título del seminario, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI*, por la Universidad Iberoamericana en su anuario del departamento de derecho: Jurídica, N° 29, México, 1999, Págs. 39-42.

mente positivos para los pueblos y las naciones del mundo, pues les permiten acercarse, conocerse mejor, cultivar la confianza y los intereses comunes. Esto fomenta la paz y el desarrollo económico. Es verdad que la globalización es positiva, ya que ofrece muchas oportunidades. Sin embargo, hoy en día su aplicación está mostrando problemas.

La globalización, mediante la circulación de bienes y capitales, ha creado riqueza y acceso a la tecnología, y ha mejorado las vidas de pueblos enteros. Sin embargo, a la vez que fomenta la circulación de bienes y capitales, se ha restringido la libertad de movimiento de las personas hacia los lugares donde este recurso tiene más demanda.

Las deficiencias de la globalización han dado lugar, en el pasado reciente, a una impresionante crisis financiera en el sudeste de Asia y en América Latina. Pero aparte de este impacto en países y en regiones enteras, ahora estamos viendo las consecuencias en las personas que no cosechan sus beneficios. Para muchos las condiciones de vida han empeorado en la medida en que los beneficios de la riqueza creada no se distribu-

yen a todos, conduciendo, por ejemplo, al incremento de la exclusión, la delincuencia y la emigración de personas en busca de una vida mejor en otros países. Es imperativo que los beneficios sean compartidos por todos los pueblos y naciones. Líderes religiosos, intelectuales y organizaciones de derechos humanos coinciden en que hay que globalizar la solidaridad.

En esto de globalizar la solidaridad, sin embargo, debe quedar claro que no se trata de que los países más prósperos se responsabilicen de apoyar a los que no tienen para que vayan saliendo adelante. El apoyo de los países más prósperos es importante, pero la responsabilidad principal está con cada país en vías de desarrollo. La solidaridad globalizada debe comenzar al interior de cada Estado nacional. Los gobiernos y las sociedades deben tomar medidas para realizar este objetivo. En muchos países falta el sentido de solidaridad con los propios connacionales, y, además, la corrupción ha llegado a niveles que no permite ningún tipo de desarrollo, y hace que las personas pierdan fe en las instituciones.

Es necesario mejorar la calidad de vida de las personas en todos los

países, si no como un objetivo que resulta de sentimientos y convicciones humanitarias o religiosas, por lo menos para lograr la seguridad ciudadana. En otras palabras, la delincuencia aumenta con las necesidades de las personas cuando no ven perspectivas de presente y futuro para aliviar sus necesidades básicas. Ciertamente esta no es la única causa de la delincuencia, pero es una causa importante. Además, la falta de mejora de las condiciones de vida de las personas pone en peligro la democracia, ya que puede llevar al uso de la fuerza para controlar a los que exigen mejor calidad de vida y mejores perspectivas para ellos y para sus hijos. En definitiva, se trata de una convergencia inmediata y efectiva de derechos civiles y políticos con derechos económicos, sociales y culturales.

Los movimientos transnacionales negativos como el tráfico de personas, el terrorismo y el narcotráfico, entre otros, deben ser combatidos con estricto apego a la ley. Ahora bien, en relación con las migraciones conviene distinguir entre traficantes y traficados. Los que aprovechan la necesidad de las personas con fines de lucro deben ser sancionados. Las personas traficadas, sin embargo, no

son delinquentes, son personas cuyo estado de necesidad los lleva a buscar mejores horizontes. En estos casos, el derecho debe progresar hacia sanciones penales para los traficantes, y considerar el ingreso ilegal de los traficados solamente como una falta administrativa.

III. Nuevos retos para la protección de refugiados

En este contexto de un mundo globalizado, las personas refugiadas, aquellas que se han desplazado de su lugar de origen de manera forzada por motivos de persecución política, religiosa, nacional o étnica, social o racial, se encuentran en una posición por demás vulnerable. El número de personas refugiadas se ha incrementado desde la creación del ACNUR y su protección enfrenta nuevos retos que a continuación se tratarán de puntualizar.

3.1 Desarraigo forzado, problema de interés mundial

Primero, en algunos países, muchos de ellos de América Latina, existe la sensación de que los problemas de refugiados se presentan ahora en lugares muy apartados del planeta, y de que,

en el caso latinoamericano, los problemas de refugiados son cosa del pasado, no acontecimientos actuales. Consideran que existen otras prioridades más urgentes, como las ya mencionadas relativas al desarrollo económico, migraciones masivas de carácter irregular, tráfico de drogas, problemas ecológicos, etc. Aunque éstos sean asuntos prioritarios, los problemas de refugiados también lo son.

Es verdad que en el conjunto de América Latina las emergencias de refugiados se han acabado, con la excepción reciente del caso colombiano, cuyos ciudadanos comienzan a cruzar las fronteras internacionales. En términos generales, las soluciones empleadas en América Latina para solucionar los grandes problemas de refugiados de décadas pasadas han sido realistas, innovadoras y hasta precursoras en beneficio de los refugiados, los Estados y la sociedad civil. La cantidad de refugiados que encontramos hoy en los territorios de los Estados latinoamericanos no es significativa, si se le compara con la que hubo en el pasado de la propia América Latina o con la que se presenta hoy en otras partes del mundo.

En todo caso, a los países de América Latina siguen llegando personas que solicitan la condición de refugiado, en su mayoría oriundos de otros continentes. Esto significa que los países deben contar con estructuras y procedimientos eficaces para poner en marcha los principios, las normas y los procedimientos del Derecho de los Refugiados. Sólo de esta manera se puede asegurar un adecuado y justo acceso a la protección internacional.

Además, no se puede ni debe olvidar el creciente número de personas desplazadas internamente, también en América Latina. En algunos países, el ACNUR trabaja en favor de esta población por solicitud de los gobiernos y con la aprobación del Secretario General de las Naciones Unidas. De cualquier manera, el problema de las poblaciones desarraigadas no es cuestión de cifras, sino de la manera en que los Estados, la sociedad civil y la comunidad internacional puedan trabajar juntos para brindarles protección y asistencia, independientemente de cuántas sean las personas afectadas. En todo caso, la participación de las Naciones Unidas en tareas en favor de desplazados internos no debe limitar, de ninguna manera, el derecho al asilo.

La creciente preocupación de la comunidad internacional por los desplazados internos ha puesto de manifiesto la importancia de la convergencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos con el Derecho Internacional Humanitario y con el Derecho Internacional de los Refugiados. Solo a través de esta convergencia puede brindarse protección a las personas en toda circunstancia. La necesidad de esta convergencia se planteó desde las primeras reuniones de la Consulta Permanente sobre Desplazados Internos en las Américas. La Consulta Permanente inició un estudio sobre las normas de estas tres vertientes del derecho internacional aplicables a desplazados internos. Posteriormente, el Dr. Francis Deng, Representante del Secretario General para desplazados internos, retomó la idea y produjo el documento que ahora se conoce como principios rectores³.

La Consulta Permanente fue un espacio que se desarrolló a principios de los años 90, donde germinaron muchas ideas y un esfuerzo informal de agencias de las Naciones Unidas, otras agencias de la comunidad internacional, organi-

zaciones no gubernamentales y expertos, para buscar la manera de abordar el problema de los desplazados internos. Su historia queda por escribir.

3.2 Los refugiados en el nuevo orden internacional

Segundo, existe menor interés por parte de algunos Estados en suministrar protección y asistencia a los refugiados, porque la consecuencia política de esta empresa humanitaria ya no es hoy la misma que antes. Anteriormente, el mundo bipolar se caracterizaba por profundas convicciones ideológicas y confrontaciones que se traducían, en el caso específico de los solicitantes de asilo, en un valor agregado para la consideración de sus casos.

No se ha tenido ni se tiene inconveniente en que los Estados, o incluso las instituciones nacionales o internacionales de carácter intergubernamental o no gubernamental, utilicen los subproductos políticos que puedan provenir de la acción humanitaria en beneficio de los refugiados, siempre que se trate de subproductos. Hay grandes inconvenientes en acep-

³Principios Rectores de los desplazamientos internos, documento N° E/CN.4/1998

tar que la acción humanitaria se guíe por consideraciones políticas, porque deja a tal actividad en un plano de desigualdad en relación con intereses políticos y militares. La protección de las personas debe estar motivada por los intereses humanitarios del sistema construido por las Naciones Unidas.

Simple y sencillamente, la labor humanitaria no puede desarrollarse si se guía por intereses políticos. Cuando se juntan una visión humanitaria y una visión política de un problema humanitario, el diálogo es sumamente difícil, por no decir imposible. Esto es parte del quehacer cotidiano de los organismos dedicados a asuntos humanitarios, y muchas veces su labor se ve restringida por la incapacidad de muchos de comprender que en el mundo actual hay una labor humanitaria guiada por claros principios humanitarios y apolíticos.

Ahora bien, esto no hay que confundirlo con la necesaria acción política que tienen que realizar los Estados para resolver los conflictos. Se requiere una decidida acción política para lograr la paz en zonas de conflicto y poner fin a conflictos étnicos y raciales. A la

larga, la solución a los problemas de refugiados y desplazados internos sólo se logra cuando se logra la paz en las sociedades nacionales. Esto es diferente de abordar la labor humanitaria con fines políticos.

3.3 Necesidad de preservar el derecho de petición en el marco de las migraciones sur-norte

Tercero, los Estados se interesan más por las migraciones masivas de índole económica e irregular. El mundo atraviesa por otro período de movimientos masivos de población entre países y aun entre regiones. Esto no es nuevo en la historia de la humanidad, y hoy somos testigos de cómo cantidades considerables de hombres, mujeres y niños abandonan sus países en busca de una vida mejor, y en algunos casos hasta para sobrevivir, desde el punto de vista económico, en países del mundo con mayor prosperidad. Este movimiento de sur a norte ocurre en todo el globo.

No cabe duda que los países tienen derecho a regular y controlar las migraciones irregulares, pero no deben descuidar sus obligaciones internacionales relativas

a los refugiados. Entre esos migrantes económicos pueden encontrarse personas que se han visto obligadas a dejar sus países por temor a la persecución, que deben ser protegidas contra la devolución (refoulement), y a las que se debe dar oportunidad de presentar una solicitud de condición de refugiado ante las autoridades competentes o ante el ACNUR, cuando sea el caso. Para que esta oportunidad se brinde de manera íntegra, es necesario que los derechos de los migrantes en general también sean debidamente respetados.

Cuando no se respeta el derecho de petición y el principio de no-devolución, todo el sistema edificado por las Naciones Unidas para brindar protección a los refugiados, se viene abajo. En todo caso, es importante apoyar los esfuerzos de los Estados y de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, para garantizar que los migrantes, independientemente de su condición migratoria, se les trate de modo humano y digno.

Las migraciones continuarán mientras existan urgentes necesidades económicas en los países de origen. Las actividades de

control podrán hacer mucho por regularlas, pero en definitiva no detendrán las migraciones.

3.4 Nuevas emergencias y nuevas necesidades

Cuarto, existen nuevas situaciones en las que resulta muy difícil brindar protección y asistencia a los refugiados, debido a algún conflicto armado en curso, enconos étnicos profundamente enraizados, etc. Es verdaderamente difícil aceptar que los odios étnicos sean todavía parte de la historia humana y que a fines del siglo XX hayan surgido y se hayan puesto en práctica conceptos como el de la limpieza étnica, con su secuela de sufrimiento y miseria.

La labor de protección de refugiados en situaciones como las de la Antigua Yugoslavia, la región de los Grandes Lagos en África, Timor Occidental y Timor Oriental, se ha confrontado a dificultades desde todo punto de vista. Por ejemplo, la rapidez con que se presentó el flujo de refugiados en la región de los Grandes Lagos en África, simplemente sobrepasó la capacidad de las organizaciones humanitarias.

Cuando esto sucede, la primera reacción de muchos es buscar

culpables entre las organizaciones y los Estados que trataron de desarrollar una labor humanitaria, pero nada se gana con esta actitud. En materia de derechos humanos y en la labor humanitaria, además de una tutela internacional, hay una responsabilidad compartida entre Estados, agencias de las Naciones Unidas, agencias fuera del marco de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales. Lo que se requiere en tales circunstancias es aprender las lecciones importantes para evitar fallas de la labor humanitaria en acciones futuras. Nada se gana con recriminaciones, y hay que aprender que la labor humanitaria es responsabilidad de todos, así sus éxitos como sus fracasos.

3.5 Menos recursos, más problemas

Quinto, los recursos para satisfacer las necesidades humanitarias no han crecido en la misma proporción que tales necesidades. Los organismos internacionales como el ACNUR se ven obligados a hacer más con menos. Aunque esto pueda ser beneficioso, porque permite hacer mejoras, llega el momento en que no se pueden

hacer más mejoras y no queda otra opción que la de recortar programas y determinar cuáles de ellos son los más urgentes. Se utiliza la palabra "más", pues la experiencia del trabajo con refugiados demuestra que todas sus necesidades son prioritarias, pero a veces ya no se puede escoger y, por ejemplo, los programas de educación deben ser reducidos para allegar más fondos al alimento, la salud y el alojamiento.

En instituciones como el ACNUR no se ha desdeñado ningún esfuerzo para lograr que los recursos disponibles, tanto humanos como materiales, se empleen de manera adecuada. Este es un empeño actual que incluye cambios en la estructura administrativa, y en la manera como se presentan los proyectos a los donantes y se les informa sobre el uso de los recursos. Se trata de una labor positiva, pero existe el riesgo de que podría llegarse al punto de que el ACNUR sencillamente carezca de los recursos para trabajar en determinadas situaciones de refugiados.

La proliferación de agencias dentro y fuera del marco de las Naciones Unidas desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, es im-

presionante. Es posible que los Estados prefirieran esta manera de hacer las cosas para evitar la creación de una agencia demasiado poderosa. Pero lo que funciona en una época no necesariamente funciona en otra, en realidad rara vez funciona. Hoy en día se nota claramente que hay duplicación de esfuerzos, es decir, varias agencias haciendo lo mismo a la vez que luchan por recursos escasos. Esta duplicación de esfuerzos, que no es algo nuevo, no beneficia a las personas que se quiere ayudar. En realidad, desde hace algún tiempo se ha venido hablando de la necesidad de fusionar algunas agencias que se ocupan de cuestiones humanitarias, así como de juntar agencias que se ocupan del desarrollo económico. No es una tarea fácil, pero sí necesaria, ya que de otra manera no se cumple con los objetivos fijados, se desperdician recursos y las burocracias son innecesariamente grandes y lentas.

3.6 El imperativo de la seguridad del personal humanitario

Sexto, la protección de los trabajadores humanitarios se ha convertido en una preocupación prioritaria del ACNUR y de otros organismos humanitarios. Cada vez con mayor

frecuencia los trabajadores humanitarios deben realizar su trabajo en situaciones que ponen en peligro su propia integridad física. Hemos sido testigos del sufrimiento de funcionarios que han sido secuestrados, heridos y asesinados cuando desempeñaban su labor humanitaria. Otros organismos y organizaciones humanitarias han debido pasar por las mismas experiencias traumáticas. Esta preocupación llegó a un punto inaceptable el pasado mes de septiembre de 2000, cuando tres funcionarios del ACNUR fueron asesinados brutalmente por milicias en Timor Occidental. En el mismo mes, otro funcionario del ACNUR también fue asesinado. En este caso por fuerzas rebeldes en Guinea, además de otra funcionaria secuestrada en el mismo ataque, y que, afortunadamente, catorce días después fue liberada. No hay que olvidar a los que entregaron sus vidas tratando de ayudar a otros: Carlos Cáceres, estadounidense de 33 años de edad; Pero Simundza, croata de 29 años; Samson Aregahegn, etíope de 44 años; y Mensah Kpognon, togolés de 50 años.

Estos hechos, a todas luces condenables e inaceptables, colocan bajo una nueva perspectiva el

trabajo humanitario y el compromiso de los Estados para garantizar la seguridad de quienes realizan una labor netamente humanitaria, como parte de la responsabilidad compartida en la labor de protección a los refugiados.

Brindar protección y asistencia en semejantes condiciones de hostigamiento y peligro que han llegado a este punto límite, constituye un empeño por igual necesario que difícil de realizar. Los trabajadores humanitarios están desarmados, e inevitablemente quedan a merced de grupos armados, que no conocen más idioma que el de la violencia. Las amenazas, además, no sólo van dirigidas contra trabajadores humanitarios, sino que también se dirigen a los refugiados.

Estos son ejemplos de las dificultades que los trabajadores humanitarios enfrentan en tales situaciones. Si se reflexiona sobre lo ocurrido en el pasado, es posible determinar y comprender lo que se podría haber hecho de otra manera. Pero en el terreno, al tratar de resolver una emergencia humanitaria, no es posible hacer esa retrospectiva, ni resulta sencillo apartarse para analizar la situación. Vale la pena añadir otra complicación que se ha constatado

en algunas de estas situaciones: Cuando la crisis deja de aparecer en los titulares de las noticias, el interés de los Estados y otros miembros de la comunidad internacional decae, como si la extrema necesidad no siguiera siendo una realidad cotidiana.

Los efectos de todos estos factores han sido devastadores para el ACNUR, para otras organizaciones de las Naciones Unidas y para otras organizaciones dedicadas al trabajo humanitario. La pérdida de cuatro funcionarios del ACNUR es absolutamente repudiable. El ACNUR ha iniciado una labor prioritaria de análisis y revisión de sus misiones de emergencia en el mundo, para garantizar la seguridad de sus trabajadores humanitarios. Sin embargo, esta no puede ser una labor unilateral. Compartir la responsabilidad sobre todos los aspectos de las operaciones humanitarias es una tarea de los Estados implicados, y de todas las organizaciones que participan en estas operaciones, tanto internacionales como nacionales, intergubernamentales y no gubernamentales.

IV. La situación en América Latina

Mientras que en algunas partes del mundo se presentan emergen-

cias graves, en los últimos años se ha visto cómo los refugiados latinoamericanos han regresado voluntariamente a sus países de origen en Centro y Sudamérica, o se les ha permitido permanecer en los países que los protegieron de la persecución, por medio de la residencia permanente o la naturalización. Las soluciones acordadas a los refugiados y otras poblaciones desarraigadas en América Latina han sido creativas y han contribuido considerablemente al desarrollo progresivo del Derecho de los Refugiados.

Los ejemplos más notables de estas contribuciones lo representan la innovadora Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, de 1984, el proceso de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), iniciado en 1989, la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, de 1994, y la Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe, de 1999. Asimismo, el sistema de protección latinoamericano de asilo ha brindado soluciones para las personas que solicitaron esta protección, sobre todo durante la época de las dictaduras en América del Sur.

Estas propuestas han sido resultado de la voluntad conjunta de los Gobiernos, la sociedad civil y las agencias de la comunidad internacional, de proteger y solucionar la situación de las personas afectadas. Por lo tanto, en el caso del proceso que se desarrolló para hacer frente a la crisis de refugiados centroamericanos, protegerlos y buscar soluciones a su situación, participaron organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, países afectados, países interesados y los propios refugiados.

En el quincuagésimo aniversario del ACNUR, son varios los retos que presenta la protección a las personas refugiadas en América Latina. Esta región del Continente presenta un nuevo rostro, pero lamentablemente no está carente de situaciones críticas y difíciles. El caso de Colombia es ilustrativo: Una crisis interna cuyos mayores efectos se han dejado sentir en los cientos de miles de personas que se han desarraigado de manera forzada, sin que, por el momento, grandes números crucen las fronteras internacionales. El ACNUR trabaja y asiste al Gobierno colombiano en sus tareas de protección a los desplazados internos, de acuerdo con las direc-

trices establecidas y aceptadas por la comunidad internacional para tal efecto. Varias de estas operaciones con población desarraigada, pero no necesariamente refugiada, han sido confiadas al ACNUR, en coordinación con otras agencias internacionales, por su experiencia con poblaciones desarraigadas. Sin lugar a dudas, esto constituye un nuevo reto en términos humanitarios, en lo referente a los aspectos de la cooperación internacional y en materia jurídica.

Por otra parte y de acuerdo con su mandato, el ACNUR se enfrenta en la región latinoamericana a lo que se ha dado en llamar un nuevo perfil del refugiado. Se trata de solicitantes de asilo provenientes de otras partes del mundo y que en la mayoría de las ocasiones viajan dentro de las grandes corrientes migratorias. Estas personas suelen ser de culturas diferentes a las de esta región, y representan un nuevo reto a las instituciones nacionales en términos del trabajo de instrucción de los casos y la comprensión de estos fenómenos. Las preocupaciones más inmediatas del ACNUR en este sentido se refieren a la necesidad de sensibilizar a los gobiernos sobre la importancia de

dar cauce al derecho de petición de estas personas, en una primera instancia, y, si corresponde, al reconocimiento de la condición de refugiado. Asimismo, la ciudadanía en general debe también estar informada sobre estos nuevos casos de solicitantes de asilo, tanto bajo el sistema de las Naciones Unidas como bajo el sistema Latinoamericano de Asilo, con una perspectiva de respeto y tolerancia.

V. Consideraciones finales

En su cincuenta aniversario, el ACNUR ha emprendido diversas actividades cuya finalidad es lograr y resaltar un tema central: El RESPETO a las personas refugiadas. En el ámbito internacional, esta tarea se ha expresado a través de una campaña emprendida para lograr, al final del año 2000, el máximo número de ratificaciones o adhesiones a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 relativos al Estatuto de los Refugiados, y también a la Convención de 1954 relativa al Estatuto de Personas Apátridas y a la Convención de 1961 para Reducir los Casos de Apatridia. Además, se ha solicitado a los Estados partes de estos instrumentos que promulguen legisla-

ción nacional, y que tomen las medidas necesarias para su efectiva aplicación. Es sumamente importante que el mayor número de Estados se haga parte de estos instrumentos internacionales, ya que esto refuerza el sistema edificado por las Naciones Unidas para brindar protección a refugiados y apátridas. Cabe subrayar la característica humanitaria y apolítica de este sistema de protección que establece claramente que el asilo otorgado por un Estado es un acto pacífico y humanitario, y que, como tal no puede ser considerado hostil por ningún otro Estado.

Esta campaña, sin embargo, no ha arrojado los resultados esperados en el ámbito global. En América Latina son muy pocos los países que aún quedan por adherirse a estos instrumentos internacionales relativos a refugiados. La última adhesión hasta el momento fue de México, el pasado abril de 2000. Sin embargo, en otros continentes los resultados no han sido tan alentadores. Por otra parte, aún es necesario que los países expresen su buena voluntad para la solución de los problemas de los refugiados, a través de la adopción de legislación nacional adecuada para asumir esta

responsabilidad, y la voluntad de aplicarla con espíritu humanitario. Ahora bien, en relación con las convenciones sobre apatridia, el número de adhesiones en todo el mundo todavía es limitado.

La situación en el mundo del trabajo humanitario, delineada en párrafos anteriores, y la mención a la experiencia en América Latina, confirman un aspecto central de las tareas y retos en la protección a los refugiados: Tales labores se pueden realizar solamente si los Estados, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad internacional trabajan juntos, con buena voluntad y buena fe, para aplicar leyes claras y procedimientos comunes para proteger a los refugiados y encontrar soluciones duraderas a su situación, y para que las labores humanitarias implicadas en estos procesos no tengan costos ni resultados no deseados. En otras palabras, se debe garantizar la seguridad de tales operaciones para garantizar la vida y seguridad de los propios refugiados, de los apátridas, de los desplazados, y de los trabajadores humanitarios dedicados a ellas.

El cumplimiento de esta tarea común tiene sentido en el nuevo

contexto internacional, si los diversos actores implicados ubican en un lugar prioritario de sus agendas el tema de la seguridad de las personas como el fundamento para la construcción de un

mundo de paz. Sólo a través de este principio será posible lograr la convivencia pacífica entre las naciones y dentro de ellas, así como la seguridad y el bienestar de las personas.