

## El ACNUR. La asistencia internacional a los refugiados

MA. LUISA CABRAL

### *Introducción*

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) cumplió en enero de 1976, veinticinco años de prestar asistencia internacional, teniendo como propósito dar solución a uno de los problemas más graves de nuestro siglo, el de los refugiados internacionales.

Con tal motivo, resulta muy oportuno hacer un análisis de la evolución que ha sufrido esta asistencia en el plano de la organización internacional, tanto de la Sociedad de Naciones como de la Organización de Naciones Unidas, hasta llegar a su forma actual, a través del ACNUR.

También es importante para nosotros determinar cuál ha sido la actuación de este organismo en América Latina y, frente a esto, cuál ha sido la posición de México.

Antes de adentrarnos en el análisis de la evolución de la asistencia internacional a los refugiados, señalaremos lo que se entiende por refugiado, según la doctrina del Derecho Internacional más aceptada, distinguiendo entre la condición de refugiado y la de asilado, para dar mayor precisión a la utilización de estos términos que se prestan a muchas confusiones.

El problema de los refugiados internacionales, de quienes se han ocupado el ACNUR y los organismos que lo antecedieron, es el que presentan grandes masas de población, que salen huyendo de su país de origen o de residencia habitual, por miedo a la persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado o adhesión a una opinión política particular, como consecuencia de acontecimientos políticos que amenazan o ponen en peligro su vida o su libertad y que no pueden o no quieren, por esos motivos, acogerse a la protección de su país de origen o de residencia habitual.<sup>1</sup>

Los refugiados internacionales se encuentran en el exilio en un país de asilo, pero la condición de asilado es diferente de la condición de refugiado. La concesión del asilo es sólo el primer paso para alcanzar la calidad de refugiado y para resolver el problema que plantean.

<sup>1</sup> Cfr. Salomon, Robert, *Les réfugiés*, (Colec. Que sais-je?), Presses Universitaires de France, Paris, 1963, p. 5, y Rees, Elfan, *We Strangers and Afraid*, Carnegie Endowment For International Peace, New York, 1959, p. 9.

No se refiere, por supuesto, al problema de un perseguido político que después de haber desempeñado un papel relevante en la administración política de su país, se ve forzado por sus opositores a abandonarlo buscando refugio en el extranjero. Éste es, hasta cierto punto, un problema individual, que si bien plantea ciertos conflictos internacionales, no presenta ni la magnitud ni la gravedad del problema de los refugiados internacionales. Por otro lado, habría que señalar que fueron este tipo de situaciones las que dieron origen a la larga tradición del asilo en América Latina, plasmada en varios acuerdos internacionales y regionales.<sup>2</sup>

Para obtener la condición de refugiado, en los términos en que se reconoce en el Derecho Internacional, es necesario, como señala el profesor Salomon,<sup>3</sup> que el derecho de asilo haya sido concedido y que el peligro temporal que la justificó siga existiendo, convirtiéndose entonces en refugiado; pero no sólo eso, sino que además, a causa de ese desarraigo de su lugar de origen, requiera cierto tipo de medidas de asistencia para poder normalizar su situación, ya sea de carácter económico, social o jurídico.

De cualquier manera la asistencia a los refugiados en el marco de la organización internacional se ha fundamentado en una concepción teórico-jurídica.

Si bien el asilo es el primer paso en la solución del problema de los refugiados, su reglamentación en el plano internacional ha tenido una evolución muy lenta, en virtud de la falta de unificación de criterios sobre su alcance y su naturaleza, a causa de sus implicaciones políticas.

Sin embargo, los otros aspectos que presenta el problema de los refugiados, como son el señalamiento de las características de su condición y de las medidas de protección y asistencia que requieren, ya han sido reglamentados a nivel internacional.

Así pues, están en vigor la Convención de Ginebra del 28 de julio de 1951 relativa al estatuto jurídico de los refugiados que determina las normas obligatorias para su trato, y el Protocolo del 16 de diciembre de 1967 que amplía la aplicación de la Convención de 1951 que originalmente sólo era aplicable a los refugiados europeos que habían surgido de acontecimientos anteriores al 1o. de enero de 1951. En virtud de este Protocolo, la Convención abarca a todas las categorías de refugiados que pudieran surgir en cualquier momento.

A diferencia de la institución del asilo, cuyos orígenes se remontan a la antigüedad, el problema de los refugiados surgió a principios de este siglo, a partir de la Primera Guerra Mundial y aumentó durante y después de la Segunda Guerra Mundial como un fenómeno de importante magnitud, tanto por el número de personas como por la gravedad de su situación, a la que debía enfrentarse la sociedad internacional.

La asistencia internacional tiene como objetivo lograr cualquiera de las

<sup>2</sup> Vid *infra*, p. 45.

<sup>3</sup> Salomon, *op. cit.*, p. 5.

tres posibles soluciones al problema de los refugiados: la repatriación, cuando voluntariamente desean regresar a su país y éste reasume su protección; la integración, cuando el país que les ha dado asilo está dispuesto a integrarlo a su comunidad y a asumir su protección, y el reasentamiento, cuando sea necesario trasladar al refugiado del país de asilo a un tercer país que esté dispuesto a aceptarlo e integrarlo.

#### *Antecedentes*

Los primeros organismos internacionales destinados a dar asistencia a los refugiados, se crearon pensando en que se trataba de un problema temporal. Sin embargo, cuando se estaba resolviendo un caso surgía una nueva corriente de refugiados en otra parte del mundo que obligaba a continuar las labores de la asistencia internacional. Todo esto influyó en la forma de organización que se le dio a dicha asistencia y en su evolución. Gradualmente se fue reajustando, de acuerdo al tipo de necesidades de cada situación.

La primera forma de asistencia a los refugiados en la organización internacional surgió en 1921, cuando se nombró al doctor Fridtjof Nansen, Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados. Su labor era predominantemente de carácter humanitario, destinada a prestar ayuda a los refugiados rusos, alrededor de un millón y medio, que salieron de su país a consecuencia de la Revolución de 1917. Su principal tarea era repatriar a aquellos que lo desearan, o proporcionarles ayuda de emergencia cuando no quisieran regresar a su país.

Poco después, este primer Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados, pasó a ocuparse de otros casos que surgieron durante la Primera Guerra Mundial, como los refugiados búlgaros, griegos y armenios, y los que huían de sus países a consecuencia de la guerra greco-turca de 1922.

Uno de los principales problemas que tenía el Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados, era la limitación de recursos financieros, pues la Sociedad de Naciones sufragaba únicamente sus gastos administrativos y los gastos de la asistencia propiamente dicha sólo podían obtenerse mediante contribuciones voluntarias de los Estados, de entidades o de particulares.

El mandato del doctor Nansen tenía una duración de cinco años, al cabo de los cuales y en virtud de haber surgido nuevas corrientes de refugiados, era renovado, cada vez, por otros cinco años y así funcionó de 1921 hasta la muerte del doctor Nansen en 1930.

El logro más importante del mandato del doctor Nansen fue la creación del llamado "pasaporte Nansen" para los refugiados, que les permitía trasladarse de un país a otro y que fue reconocido por 52 países.

En 1930, la protección jurídica y política de los refugiados pasó al Secretariado de la Sociedad de Naciones y para la asistencia material se estableció la Oficina Nansen, así denominada en memoria del doctor Nansen, que era una oficina autónoma, con un Consejo de Administración, formado por miembros nombrados por la Sociedad de Naciones, por la OIT y por organismos privados como la Cruz Roja Internacional.

La acción de la Oficina Nansen era supervisar el cumplimiento de los acuerdos y medidas adoptadas para proteger a los refugiados que estaban dentro de su mandato, o sea los comprendidos dentro de los acuerdos internacionales celebrados en esa época,<sup>4</sup> y en 1935 solamente se extendió su aplicación a los refugiados provenientes del Sarre.

En 1938 se otorgó el premio Nobel de la Paz a la Oficina Nansen.

Cuando se estableció el régimen del III Reich en Alemania, empezaron a formarse corrientes de refugiados alemanes hacia otros países. Siendo Alemania miembro de la Sociedad de Naciones, se opuso a que estos refugiados fueran incluidos en el mandato de la Oficina Nansen, y por ello se creó otra organización independiente de la Sociedad, pero que colaboraba estrechamente con ella. Sin embargo, por esta misma razón no tuvo mucha efectividad.

El señor James G. McDonald, quien fuera nombrado Alto Comisionado para los Refugiados procedentes de Alemania, renunció al poco tiempo por considerar que no se atacaban las raíces del problema y que no contaba con los medios necesarios para realizar su labor.

En 1936, cuando Alemania se separó de la Sociedad de Naciones, este organismo se incorporó a ella y posteriormente extendió su competencia al antiguo Estado de Austria.

El 31 de diciembre de 1938, a petición de Noruega, se unificó la asistencia a los refugiados, fundiéndose en una sola organización la Oficina Nansen y el Alto Comisionado para los Refugiados provenientes de Alemania. Esta organización se denominó nuevamente Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados. La Sociedad le asignó una subvención anual, pero no asumió mayores responsabilidades financieras o jurídicas, como en los casos anteriores. Poco después de su unificación se incluyeron en el mandato del Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones, a los refugiados checoslovacos de los Sudetes.

En el mismo año de 1938, por iniciativa del presidente Roosevelt, se reunieron 32 gobiernos en la Conferencia de Evián, Francia, para crear el Co-

<sup>4</sup> Acuerdo para la expedición de certificados de identidad a refugiados rusos, del 5 de julio de 1922, Acuerdo del 31 de mayo de 1924 que extiende su aplicación a los refugiados armenios, Acuerdo del 12 de mayo de 1926. *Vid. Handbook of International Measures for the Protection of Migrants and other conditions to be observed in their resettlement*, Chapter VII, Special Provisions on Refugees, Displaced Persons and Stateless Persons, United Nations Department of Social Affairs, New York, 1953, p. 75.

mité Intergubernamental para los Refugiados, con el objeto de establecer un mecanismo de asistencia para organizar la emigración de los refugiados provenientes de países dominados por Alemania y que eran perseguidos por sus opiniones políticas, creencias religiosas, raza, etcétera. Su secretariado se estableció en Londres, encabezado por M. George Rublee de EE.UU.

Así, al estallar la Segunda Guerra Mundial aumentó la persecución nazi y el número de refugiados fue mayor. El presidente Roosevelt solicitó al Comité el estudio de la situación de las personas desplazadas, previendo que al terminar la guerra existirían graves problemas con los refugiados.

En 1943 se amplió el mandato del Comité a " Toda persona que a consecuencia de los acontecimientos en Europa, haya tenido que abandonar su patria o residencia, debido al peligro que para la integridad de su vida y de su libertad significaban su raza, religión o sus ideas políticas."<sup>5</sup> Su principal objetivo era ayudar a los refugiados que huían de los países bajo el dominio nazi.

El Comité Intergubernamental para los Refugiados influyó mucho para que se adoptara el Acuerdo de Londres sobre documentos de viaje de 1946. Este Acuerdo y el artículo 28 de la Convención de Ginebra del 28 de julio de 1951, regulan actualmente lo relativo a los documentos de viaje de los refugiados.

El Comité Intergubernamental coordinaba sus actividades con la UNRRA y la OIT. La UNRRA era la Administración de las Naciones Unidas para el Socorro y la Rehabilitación, creada en diciembre de 1944, para ayudar a las víctimas de la guerra en la zona bajo control de las Naciones Unidas, como denominación de los países aliados y su principal tarea consistió en repatriar a las personas desplazadas por la guerra.

En la Conferencia de San Francisco de 1945 se propuso la idea de crear una nueva organización internacional para proteger a los refugiados.

Así, en el seno del ECOSOC se elaboró el proyecto de Constitución de la Organización Internacional para los Refugiados (OIR), que fue aprobado por la Asamblea General el 15 de diciembre de 1946.

Sin embargo, la Unión Soviética y algunos países del Este, votaron en contra por no estar de acuerdo en que la repatriación fuese completamente voluntaria.

Las funciones de la OIR eran más amplias que las de las organizaciones anteriores. En la Constitución de la OIR se preveía la repatriación, el reasentamiento y la protección jurídica de los refugiados.

Pero la OIR aún no se ocupaba más que de determinados refugiados, aquellos que habían sido víctimas de los regímenes nazis o fascistas o de sus aliados, los republicanos españoles y otras víctimas del régimen falangista en España y los considerados refugiados antes del estallido de la Segunda

<sup>5</sup> "40 Años de Asistencia Internacional a los Refugiados", ONU, New York, 1961, p. 10.

Guerra Mundial, de quienes se ocuparon las organizaciones anteriores, como lo señala el Anexo 1, Parte I, Sección A1 de su Constitución.<sup>6</sup>

El financiamiento de la OIR, según lo preveía su Constitución, recaía en un 75% sobre los países miembros.

La OIR empezó a funcionar hasta el 20 de agosto de 1948, cuando se completaron los 15 países miembros que eran necesarios para que se iniciara su funcionamiento y posteriormente sólo dos países más se adhirieron a la OIR. Era una institución especializada autónoma que rendía informes al ECOSOC.

Durante los cuatro años y medio que duró la OIR en funciones, hubo nuevos acontecimientos que aumentaron la corriente de refugiados en el mundo, entre ellos la instauración del régimen comunista en China, que provocó una fuerte corriente de refugiados, principalmente hacia Honk Kong.

Entre el 1o. de julio de 1947 y el 31 de diciembre de 1951 fueron repatriados 72 834 refugiados, se reasentaron 1 038 750 y en total se dio asistencia a 1 619 008 refugiados.<sup>7</sup>

La OIR dejó de funcionar el 31 de diciembre de 1951, habiendo sido creada como una organización temporal, con la idea de que, una vez terminadas sus labores, los países de asilo se encargarían de proteger a los refugiados. En este sentido se celebraron acuerdos con Austria y la República Federal de Alemania para elaborar una legislación especial que protegiera a los refugiados extranjeros.

Algunas de las funciones de la OIR pasaron a los gobiernos, otras a las organizaciones voluntarias, unas más al ACNUR y al Comité Intergubernamental para la Migración Europea, CIME, que fue creado en 1951 para reorganizar la migración europea principalmente en función de las necesidades de mano de obra en cada país, o sea que no se ocupa específicamente del problema de los refugiados pero colabora en su solución.

Todos los organismos anteriores al ACNUR se ocuparon casi con exclusividad del problema de los refugiados en Europa, ya que tanto en la Primera como en la Segunda Guerra Mundial se produjo el fenómeno de los movimientos de refugiados con mucha mayor intensidad en el continente europeo, si no es que exclusivamente.

Aunque gradualmente se fue ampliando el alcance de estas organizaciones, ninguna de ellas logró acercarse a una universalización. Su acción fue siempre limitada pero de cualquier manera se nota bastante progreso entre el primer Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados, que únicamente se ocupaba de los refugiados rusos, no sin una marcada parcialidad política, y la Organización Internacional de Refugiados que abarcaba ya un mayor número de personas.

Estos organismos sólo se ocupaban de una categoría determinada de refugiados y no adoptaban una fórmula general aplicable a todos, precisamente

<sup>6</sup> Handbook, *op. cit.*, p. 211.

<sup>7</sup> "40 Años de . . . , *op. cit.*, p. 18.

porque se creía que se trataba de un problema temporal que sólo requería una fórmula concreta aplicable al caso específico del movimiento de refugiados de ese momento histórico. Y, por otra parte, la elección de estas categorías no era completamente imparcial, lo que, como señala el profesor Bolesta,<sup>8</sup> creaba resentimientos entre los Estados.

Por lo que se refiere a los organismos que surgieron durante o después de la Segunda Guerra Mundial, la UNRRA se creó únicamente para resolver los problemas de movimientos de población ocasionados por la guerra. Ya dentro del sistema de la ONU, la OIR dejaba fuera a todos los países de origen de los refugiados, o sean los países del este de Europa, la Unión Soviética y España.

#### *El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*

Al terminar las funciones de la OIR, que a pesar de su corta existencia y de las limitaciones de su mandato, tenía mayores facultades que los organismos internacionales anteriores para proporcionar asistencia a los refugiados, la Asamblea General decidió crear el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el 31 de diciembre de 1949.<sup>9</sup>

Según su Estatuto, el ACNUR, que se encuentra bajo la autoridad de la Asamblea General, tiene como funciones:

1. Proporcionar asistencia internacional a los refugiados.
2. Buscar soluciones permanentes a su problema, ayudando a los gobiernos y a organizaciones privadas.
3. Facilitar la repatriación voluntaria, o su asimilación en las nuevas comunidades nacionales.

Estas funciones las desempeña el ACNUR promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales, mediante acuerdos especiales con los gobiernos, asistiendo a los gobiernos y a los particulares en el fomento de la repatriación voluntaria, promoviendo la admisión de refugiados en los Estados, obteniendo información de los gobiernos sobre el número y situación de los refugiados en su territorio y sobre las leyes y reglamentos internos aplicables a ellos.<sup>10</sup> El ACNUR es, por lo tanto, un organismo coordinador y promotor de la cooperación internacional social y humanitaria en el problema de los refugiados.

El Estatuto del ACNUR señala que su labor será de carácter apolítico, humanitario y social y que se ocupará de manera general de grupos o cate-

<sup>8</sup> Bolesta Koziembrodski, Leopold, "Le droit d'asile", *Netherlands*, A. W. Sythroff, Leyde, 1962, p. 154.

<sup>9</sup> La Resolución 428 de la Asamblea General, 1950, adoptó como Anexo el Estatuto de la Oficina ACNUR, ver *Handbook, op. cit.*, pp. 202-203.

<sup>10</sup> Artículo VI del Estatuto de la Oficina del ACNUR.

gorías de refugiados. Se preveía su funcionamiento por un periodo de tres años que sería renovable por la Asamblea General. También señala<sup>11</sup> que el ACNUR es competente en todos los casos de refugiados comprendidos por los acuerdos anteriores,<sup>12</sup> y para

cualquier persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida, por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país, o que, por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él.

Este párrafo del Estatuto del ACNUR fue la base del Artículo 1o., de la Convención de Ginebra de 1951, relativa al estatuto de los refugiados, que a su vez es un paso muy importante hacia la uniformidad del estatuto jurídico internacional de los refugiados, cuya aplicación supervisa el ACNUR.

De igual manera que en los casos anteriores, los gastos administrativos entran dentro del presupuesto de las Naciones Unidas y los demás gastos de la asistencia propiamente dicha, son sufragados por contribuciones voluntarias de los gobiernos.

En principio, se le quiso dar a la Oficina del ACNUR una competencia muy reducida, incluso más aún que la de la OIR, puesto que ya no se encargaría de la protección jurídica de los refugiados, transfiriendo esta función a los países de refugio. Con esto se quería que el ACNUR se ocupara del problema de los refugiados exclusivamente como problema de grupos, pero ello no era posible, pues siempre tienen que intervenir consideraciones especiales en cada caso.

Con el tiempo, las propias circunstancias que tuvo que afrontar la Oficina del ACNUR hicieron que fuera evolucionando y que, presionada por las circunstancias, la Asamblea General dictará numerosas resoluciones que ampliaron mucho su competencia.

Cuando fue nombrado el primer Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el doctor J. G. Van Heuven Goedhart, su mandato era muy limitado, no tenía gran libertad de acción y sobre todo, no estaba autorizado para prestar ayuda de emergencia, lo que limitaba enormemente la eficacia de su labor. En realidad se temía herir susceptibilidades de los Estados miembros de la ONU en los problemas que surgían respecto a los refugiados y por ello se limitaba la acción del ACNUR, que aunque formaba parte integrante de la organización, sólo era responsable ante la Asamblea General.

<sup>11</sup> 40 Años de . . . , *op. cit.*, pp. 14-16.

<sup>12</sup> Los acuerdos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928; las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938; del Protocolo del 14 de septiembre de 1939, y de la Constitución de la OIR.

El Alto Comisionado es propuesto por el secretario general y nombrado con la aprobación de la Asamblea General,<sup>13</sup> a quien presenta un informe anual y le autoriza a tomar determinadas medidas. Así fue que en 1952 se autorizó al ACNUR a conseguir fondos para proporcionar ayuda de emergencia. Y en 1953, con el aumento de la corriente de refugiados procedentes de la República Democrática Alemana hacia la República Federal Alemana, se autorizó al ACNUR para administrar los fondos proporcionados por la Fundación Ford a esos refugiados. En 1956 se le autorizó para ayudar a los refugiados más necesitados, y fomentar actividades para su integración económica, asimismo se le permitió hacer un nuevo llamado a los Estados para que proporcionasen mayor ayuda a los refugiados inmigrantes.

En 1957, cuando el gran flujo de refugiados húngaros a Yugoslavia obligó al gobierno yugoslavo a pedir la asistencia internacional, el ACNUR adquirió carácter operacional al establecer una misión integral en ese país.

La Resolución 1167 (xii) de la Asamblea General, del 26 de noviembre de 1957, amplió el campo de acción del ACNUR otorgándole la facultad de utilizar sus "buenos oficios" en el problema de los refugiados chinos y reunir fondos. Y la Resolución 1388 (xiv) del 20 de noviembre de 1959 extiende esta facultad en beneficio de otros refugiados.

En 1960, la Asamblea General recomendó al ACNUR la ejecución de un programa de socorro para los refugiados de Argelia en Marruecos y Túnez, reconociéndole capacidad para actuar y no sólo para coordinar y supervisar.

Así pues, poco a poco el ACNUR ha ido ampliando sus funciones.<sup>14</sup> Una de las más importantes es la de otorgar ayuda de emergencia, pues esto facilita una posible solución posterior. También presta asesoría jurídica a los refugiados para que conozcan su situación legal y sus posibilidades.

Igualmente importante fue la acción para liquidar en Europa los campos en que se alojaron a los refugiados, a falta de mejores posibilidades, que, siendo una solución aceptable al principio, se convirtió en una situación demasiado prolongada que ocasionaba serios problemas en los refugiados.<sup>15</sup> Esto mismo se presenta actualmente en África.

En 1954 se creó un Fondo de las Naciones Unidas para los Refugiados, UNCEF, que dedicaría una parte de su presupuesto a las soluciones permanentes de repatriación, reasentamiento e integración y una parte para ayuda de emergencia que fue utilizada principalmente con objeto de liquidar los campos de refugiados.

En 1958 se decidió sustituir al UNREF por un sistema más flexible que hiciera frente a los cambios tan rápidos que iban surgiendo. Así se elabo-

<sup>13</sup> Han desempeñado el cargo de Altos Comisionados: el Dr. J. G. Van Heuven Goedhart de Holanda, de 1951 a 1956; August Lindt, de Suiza, de 1957 a 1959; Felix Schnyder, de Suiza, de 1960 a 1965 y el príncipe Saddrudin Aga Khan, de Irán, desde 1966 hasta la fecha.

<sup>14</sup> Ver "United Nations Resolutions Relating to the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees", second edition, documento ONU: HCR/INF/48/Rev. 1.

<sup>15</sup> Cfr. Murphy, H. B. M., *et al.*, *Flight and Resettlement*, Paris, UNESCO, 1955.

rabán programas anuales de acuerdo a las necesidades dándoles mayor o menor amplitud y disponiendo de los fondos para lo más urgente. En este caso los contribuyentes dan donaciones a los programas que les interesan.<sup>16</sup>

La Asamblea General decidió continuar la asistencia creando un fondo de emergencia y autorizando al ACNUR a solicitar los fondos necesarios para los programas; dispuso la creación del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, sustituyendo al UNREF.

Los primeros programas anuales del ACNUR fueron: cerrar campamentos, reasentar refugiados de origen europeo en China, dar protección jurídica y asistencia a refugiados argelinos en Túnez y Marruecos.

No fue sino hasta octubre de 1960, y gracias a los fondos obtenidos por la campaña del Año Internacional de los Refugiados, que se completó la liquidación de los campos de refugiados en Europa que aún existían en Austria, Alemania Federal, Italia y Grecia.

#### *La cooperación de otros organismos internacionales*

El ACNUR cuenta con la cooperación de otros organismos internacionales:

1. La OIT colabora en lo que se refiere a cuestiones de migración, formación profesional y reasentamiento.
2. La UNESCO en lo que se refiere a la preparación de estudios científicos sobre la asimilación de inmigrantes y en materias educativa y cultural.
3. La OMS ayuda a colocar a los médicos refugiados.
4. El UNICEF colabora en lo que se refiere a los niños refugiados.
5. La FAO ayuda especialmente en el reasentamiento de los refugiados africanos en la agricultura, como parte de programas completos de desarrollo rural y con el Programa Mundial de Alimentos.
6. El Consejo de Europa procura incluir a los refugiados en los instrumentos jurídicos que promueve, para que éstos también disfruten de los beneficios. Entre ellos el Acuerdo Interino Europeo sobre Sistemas de Seguridad Social cuyo Protocolo contiene disposiciones aplicables a los refugiados.
7. El Comité Intergubernamental para la Migración Europea que ha ayudado al ACNUR sobre todo en el problema de los refugiados de origen europeo en China, en el reasentamiento de los refugiados en Trieste y los refugiados alemanes y austriacos.
8. La Organización de la Cooperación Económica Europea, facilita la circu-

<sup>16</sup> Cfr. Read, James, "The United Nations and Refugees. Changing concepts" en *International Conciliation, Carnegie Endowment for International Peace*, New York, no. 537, march 1962, p. 17.

*Informe ACNUR*, 1959, Asamblea General, Documentos oficiales, New York.

lación de trabajadores entre los Estados miembros tratando a los refugiados en igualdad de condiciones con los nacionales de los países, en virtud de un acuerdo entre OCEE y el ACNUR.

La cooperación del ACNUR y otras organizaciones internacionales u organismos de la ONU se ha presentado en los últimos años con mayor frecuencia en los problemas de los refugiados en África.

#### *Evaluación del trabajo del ACNUR*

La acción del ACNUR tiende a abarcar a todos los refugiados, sin distinción, coordinando todas las actividades destinadas a darles asistencia de todo tipo.

En 1960, al estar ya resuelto en gran parte el problema de los refugiados europeos, el ACNUR aumentó la extensión geográfica de sus programas para atender a los grupos de refugiados africanos y asiáticos.

El mandato del ACNUR, y en especial la definición de refugiado que establece el Estatuto, se fijaron ante un problema claramente definido en su época: la precaria situación de los refugiados europeos que habían sido víctimas de determinados acontecimientos ocurridos antes o después de la Segunda Guerra Mundial y de los que aún había un número importante. Pero al continuar surgiendo constantemente nuevos problemas de refugiados, la comunidad no podía desentenderse de ellos y la Asamblea General pidió a la Oficina del ACNUR la atención de cualquier solicitud formulada por un gobierno que desee ayuda o asesoramiento, para hacer frente a un problema relativo a refugiados no comprendidos en la jurisdicción inmediata de la ONU.

En un principio la función del ACNUR en Europa era la de proporcionar solamente protección jurídica, pero con el tiempo se pudo dar ayuda material a través de los programas del ACNUR. Actualmente se da protección jurídica únicamente, gracias a que la situación actual en los países europeos les permite proporcionar ellos mismos la asistencia material a los refugiados.

No ocurre lo mismo en África, Asia y últimamente en América Latina, donde lo más importante es la ayuda material.

A pesar de que uno de los principales obstáculos para la asistencia internacional es el hecho de que la Convención de 1951 sobre el estatuto internacional de los refugiados estableciera una fecha límite refiriéndose a aquellos que se convirtieron en refugiados "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951", no fue sino hasta que, en cumplimiento a la Resolución 2198 (xxi) de la Asamblea General del 16 de diciembre de 1966, se elaboró el Protocolo relativo al Estatuto de los Refugiados, que según su Artículo 1, p. 2, omite de la Convención de 1951 la expresión "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951".

El párrafo 3 del mismo artículo, señala que el Protocolo se aplicará sin ninguna limitación geográfica.

Siempre se trató de interpretar esta disposición de la Convención de manera flexible, comprendiendo que había sido un grave error de la Conferencia que elaboró la Convención, el no haber tenido en cuenta la posibilidad de que surgieran nuevas corrientes de refugiados. Finalmente este obstáculo fue subsanado por el Protocolo.

Lo que más influyó para que se aprobase el Protocolo fue la existencia del número creciente de refugiados africanos que requerían asistencia internacional para obtener asilo, residencia, permisos de trabajo y expedición de documentos de viaje.

El Protocolo fue firmado el 31 de enero de 1967 y amplía el alcance de la Convención de 1951, la hace más universal y permite dar una asistencia indiscriminada a distintos grupos de refugiados.

#### *El derecho de asilo territorial en la organización internacional*

Como señalamos cuando iniciamos este análisis, la concesión del asilo es muy importante, como primer paso para iniciar la asistencia a los refugiados.

En el plano de la organización internacional la institución del asilo ha tenido una evolución muy lenta, a causa de la falta de unificación de criterios entre los Estados respecto a cómo debe entenderse. Esto es muy comprensible por las implicaciones políticas que tiene.

A pesar de existir interpretaciones muy diversas entre los países sobre su naturaleza y su alcance, el derecho de asilo se incluyó en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que formuló la Asamblea General de la ONU, el 10 de diciembre de 1948, en su artículo 14, redactado en los siguientes términos:

- (1) En caso de persecución toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país.

Se dice que tiene derecho "a buscar asilo y a disfrutar de él", porque de acuerdo con la doctrina predominante en el Derecho Internacional, el derecho de asilo corresponde al Estado y no al individuo, quien sería únicamente el beneficiario de ese derecho.<sup>17</sup>

Teniendo en cuenta que en el proyecto de los pactos internacionales sobre derechos humanos, no se incluyó ningún artículo sobre el derecho de asilo, desde 1957 se empezó a trabajar en el seno de las Naciones Unidas, en la Declaración sobre el Asilo Territorial que solamente fue aprobada por la Asamblea General hasta 1967.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Bolesta considera, en su libro ya citado, que el derecho de asilo "es actualmente el derecho del gobierno de otorgar o rehusar el privilegio de residencia en su territorio" y que al ejercer este derecho hace nacer ciertos derechos a favor de los asilados. Bolesta, *op. cit.*, p. 12.

<sup>18</sup> Res. A. G. 2312 (XXII) del 14 de diciembre de 1967.

Y no es sino hasta principios de 1972 que con base en esta Declaración se elabora un proyecto de Convención sobre el asilo territorial.

Esta Convención está basada en los siguientes principios:

1. Principio de no devolución, por el cual los Estados se comprometen a no negar la entrada en la frontera, a no devolver o expulsar de su territorio a un refugiado, obligándolo a regresar o permanecer en un territorio en el cual tenga fundado temor de ser perseguido.

Así pues, el artículo 1o. del proyecto de Convención, señala que los Estados contratantes "harán todo lo posible por conceder asilo en su territorio" a toda persona que sea perseguida "por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado u opinión política, o por combatir el apartheid o el colonialismo".<sup>19</sup>

2. El carácter voluntario de la repatriación, según el cual ningún refugiado podrá ser devuelto a su país si no lo desea.

#### *El ACNUR en América Latina*

La actividad del ACNUR en América Latina es muy reciente, en realidad antes de los acontecimientos de Chile en septiembre de 1973, su acción se limitaba, casi exclusivamente, a los refugiados de origen europeo reasentados en América Latina, principalmente en Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela, y a los refugiados cubanos.<sup>20</sup> Sin embargo, existía ya desde 1952 una oficina regional del ACNUR en Bogotá.

Las razones por las que el ACNUR casi no operaba en América Latina eran, primero, que en realidad no existía en la región un problema tan grave de refugiados comparado con el de otras áreas. En África, por ejemplo, el problema llegó a tener proporciones tan grandes que fue necesaria la elaboración de una Convención de la Organización de la Unidad Africana que regulase los aspectos propios del problema de los refugiados de la región, aprobada el 10 de diciembre de 1969.

Y segundo, que la institución del asilo tiene una amplia tradición en América Latina y está reglamentada por varios instrumentos jurídicos regionales, desde 1928.<sup>21</sup> Normalmente se planteaba un problema de asilo tem-

<sup>19</sup> Ver "Monthly Notes on the Activities of UNHCR, during march 1975", ONU, HCR/50B/6/75 GE. 75-4290.

<sup>20</sup> En 1961 el gobierno español pidió asesoría al ACNUR para que ayudara en el reasentamiento de los refugiados cubanos principalmente en Estados Unidos, pero de hecho la gran mayoría de los refugiados cubanos que se hallaba en Estados Unidos, era asistida por organizaciones voluntarias y gubernamentales. Ver Informe ACNUR, 1964, p. 13.

<sup>21</sup> La Convención sobre el asilo de la Habana, de 1928; La Convención sobre el asilo político, de Montevideo, de 1933; La Convención sobre el asilo diplomático, de

poral pues los refugiados eran, generalmente, bien recibidos en los otros países y se integraban fácilmente a una nueva comunidad nacional. O se trataba de asilados políticos, casi todas personas destacadas que, por determinados cambios en la situación política, se veían obligados a salir de su país, pero su situación se resolvía con la mera concesión del asilo. Así se explica la gran evolución que ha tenido dicha institución en esta región. Inclusive solamente en América Latina se ha reglamentado a nivel internacional el asilo diplomático.

En 1973, eran 110 000 los refugiados bajo mandato del ACNUR en América Latina, de ellos 95 000 de origen europeo, reasentados en Argentina, Brasil, Chile, Perú y Venezuela, y solamente 15 000 latinoamericanos repartidos en Argentina, Perú, Chile, México, varios países centroamericanos y en la República Dominicana.

De los países latinoamericanos solamente Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Jamaica habían ratificado, el 31 de diciembre de 1974, la Convención relativa al estatuto de los refugiados de 1951, y de ellos Chile, Paraguay y Uruguay lo hicieron en 1970. Por otro lado son parte del Protocolo de 1967 solamente Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

En el resto del mundo la Convención de 1951 tiene 65 países miembros y el Protocolo 58 países miembros.<sup>22</sup>

Cuando surgieron en Chile los acontecimientos de septiembre de 1973, había en ese país 10 000 refugiados, principalmente de origen europeo.

O sea que no solamente surgía una nueva corriente de refugiados chilenos, sino que también había que reasentar a los refugiados de origen europeo que se habían radicado en ese país y que ya no querían seguir permaneciendo ahí.

Así, de septiembre de 1973 a agosto de 1974 fueron reasentados 2 600 refugiados, que radicaban en Chile, en otros países, y había unos 20 000 refugiados chilenos repartidos en otros países (10 000 en Argentina, 3 000 en Perú, 3 000 en otros países de América Latina, 5 000 en Europa y 1 000 en otros países del mundo).<sup>23</sup>

Estos refugiados requerían reasentamiento y ayuda para integrarse en aquellos países donde han sido aceptados permanentemente, sobre todo en Argentina. Para ello el ACNUR estableció oficinas regionales en Santiago y en Lima, y reforzó la que existía en Buenos Aires.

También como consecuencia de los acontecimientos de 1973 en Chile, surgieron los llamados *safe havens*, que son lugares en donde funcionan organismos internacionales a los que se les reconoció el derecho de dar asilo

Caracas, de 1954; La Convención sobre el asilo territorial, de Caracas, de 1954. Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Refugiados Políticos en América*, Washington, Unión Panamericana, 1965.

<sup>22</sup> Cfr. Informe ACNUR 1973 y 1974.

<sup>23</sup> "Report on the UNHCR Assistance in 1973-1974 and Proposed Voluntary fund Program and Budget for 1975", Doc. ONU A/AC. 96/506, agosto 1974, p. ix.

a los refugiados, en lo que equivaldría al derecho de asilo diplomático latinoamericano.

Además de los chilenos hay también otras corrientes de refugiados importantes en la región, como el caso de los uruguayos, paraguayos y argentinos de los que también se ha ocupado el ACNUR de unos tres o cuatro años para acá.

Para darles asistencia el ACNUR canaliza recursos ya sea de su programa normal formado por contribuciones voluntarias, del fondo de emergencia, o de fondos en fideicomiso que hacen los gobiernos para que el ACNUR los administre específicamente en alguno de sus programas destinado a un determinado grupo de refugiados. Para ello el ACNUR ha hecho nuevos llamamientos a los Estados miembros de las Naciones Unidas para que colaboren con sus programas.

### *La posición de México*

Por mucho tiempo, y a semejanza de otros países de la región, México consideró que su legislación interna proporcionaba suficiente protección a los refugiados, sin diferenciarlos de los extranjeros en general y que además habiendo ratificado los acuerdos regionales relativos al asilo territorial y diplomático no era necesario participar más directamente con el ACNUR, ni ratificar los acuerdos internacionales relativos a los refugiados, como la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. No obstante México pidió la asesoría del ACNUR, para resolver el problema de los refugiados españoles y de otros países latinoamericanos.

En estos últimos años existe un mayor interés por parte de México para colaborar con el ACNUR más estrechamente por medio de ayuda económica, con la aceptación de grupos de refugiados y participando en los trabajos patrocinados por este organismo.

Así en 1974 y en 1975 México dio una contribución anual voluntaria de 10 000 dólares para los programas del ACNUR<sup>24</sup> y ha recibido grupos de refugiados por intermedio del Alto Comisionado. También fue invitado y ha participado en el grupo de especialistas que trabaja en el proyecto de Convención sobre el asilo territorial que se reunió en Ginebra en abril y mayo de 1975.<sup>25</sup>

Todo esto constituye una participación muy activa de México con el ACNUR para proporcionar asistencia internacional a los refugiados. Sin embargo, México todavía no es parte de ninguno de los acuerdos internacionales relativos a la protección de los refugiados principalmente como ya señalamos, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

Por todo lo señalado en el desarrollo de este trabajo, vemos que en el

<sup>24</sup> Cfr. "Monthly Notes on the Activities of UNHCR during march 1975", *op. cit.*, p. 8.

<sup>25</sup> Doc. ONU A/AC. 174/Misc. 1, GE. 75-4427.

plano de la organización internacional, la asistencia a los refugiados ha sufrido una importante evolución en el tiempo y que actualmente en el ACNUR constituye un mecanismo eficaz y necesario para resolver el problema que plantean los refugiados a la sociedad internacional, cada día con mayor intensidad.

México ha tenido siempre una política exterior basada en el Derecho Internacional cuyo respeto y cumplimiento ha defendido en los distintos foros internacionales.

Teniendo todo esto en cuenta y sabiendo que, de hecho, México ya colabora en los programas del ACNUR, consideramos que la ratificación de los acuerdos internacionales relativos a los refugiados, y la participación más estrecha con este organismo, sería una medida acorde con el papel que México desempeña actualmente en la organización internacional.