

**PROGRAMA VENEZOLANO DE EDUCACIÓN-ACCIÓN EN DERECHOS
HUMANOS (PROVEA)**

**MARCO TEÓRICO - METODOLÓGICO BÁSICO DEL DERECHO HUMANO
AL ASILO**

Presentación

Los derechos humanos son herramientas que se utilizan para la construcción de la dignidad humana. Son mejores, como herramientas, cuando están bien definidos y acotados, cuando se sabe con claridad cuál es el bien que protegen, cuáles son los medios o garantías de esa protección legal y cuáles las obligaciones que los Estados tienen frente a la población. Así es más fácil exigirlos al Estado y hacerlos justiciables, explicarlos y promoverlos entre sectores sociales, investigar su situación, proponer políticas y otras medidas que le sean favorables o demandarlos ante la comunidad internacional.

En esta publicación se presenta el derecho al asilo como la buena herramienta que es, acompañada de unas propuestas de instrucciones de uso para monitorear su situación en Venezuela y el comportamiento estatal en la materia. Quiere ser, por tanto, un manual que estimule el uso de este derecho en la construcción de la vida digna para aquellas personas y pueblos que se ven obligados a huir de sus países buscando un mejor futuro.

Como toda herramienta, su tecnología va mejorando con el uso, la experiencia y el tiempo. La progresividad de los derechos humanos, producto de diversas luchas sociales, va ampliando su contenido y garantías de protección, lo que obliga a la actualización permanente de cualquier manual de definición e instrucciones. También, como en cualquier proceso de construcción, es la suma de las herramientas y sus usos lo que permite un resultado adecuado. Así que este derecho – herramienta, como todos los otros derechos, debe usarse en clave de interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos económicos, sociales, culturales, civiles, políticos y de los pueblos.

Este número de la Serie Aportes está asociado a un proyecto del Área de Investigación de Provea, que aspira cualificar las referencias teórico – metodológicas utilizadas en su trabajo de documentación y monitoreo. El proyecto aspira a sistematizar y compartir, a través de publicaciones de la Serie Aportes, las referencias teóricas y metodológicas utilizadas en la elaboración de la investigación que, sobre 18 derecho humanos en Venezuela, realiza Provea en su Informe Anual “Situación de los Derechos Humanos en Venezuela”.

La estructura de éste Marco Teórico - Metodológico Básico, así como la de los números siguientes, incluye una descripción de las principales bases normativas del derecho, la delimitación de su contenido, un listado de las principales obligaciones del Estado, una descripción de las más comunes formas de violación en Venezuela, una propuesta de indicadores para monitorear la situación del derecho y las medidas estatales a él vinculadas, una guía para buscar información sobre cada indicador propuesto y varios instrumentos relevantes que se presentan como anexos.

Para Provea es un placer compartir este fruto provisorio de su trabajo de investigación, que desea ser una semilla a germinar con otros, en diálogos, debates, experiencias de uso, luchas concretas y propuestas de nuevos y más efectivos modos de hacer de este derecho una herramienta para la dignidad colectiva.

I. Antecedentes

La génesis del reconocimiento del derecho a buscar y recibir asilo, tal y como lo conocemos en la actualidad, ocurre durante el siglo XX. Con la aparición y desaparición de numerosos Estados Nación en Europa surge el concepto de “minorías étnicas”, en un contexto marcado por el desplazamiento de pueblos enteros que no lograban integrarse al pueblo vencedor¹.

Frente a ello, surgió un debate acerca de la definición de “minoría étnica”. Para finales de la Primera Guerra Mundial era entendida como un conjunto de individuos de la misma raza, religión y lengua, diferenciada de la población mayoritaria de un territorio. La protección jurídica que recibían era el establecimiento de subnaciones, caracterizadas por no gozar de soberanía o autonomía y por carecer de derechos civiles².

Para ese momento, la protección de los individuos dependía del Estado del cual eran nacionales. Con el afianzamiento de regímenes dictatoriales, la situación de las minorías se agravó, gracias a medidas discriminatorias como la privación de la nacionalidad y la expatriación³. En 1928 el Consejo de Comisarios del Pueblo retira la nacionalidad rusa a las personas que se negaban a obedecer al poder bolchevique; en 1935 las leyes raciales del Tercer Reich privan de la nacionalidad a cientos de miles de judíos alemanes. Los resultados fueron comunidades enteras desprovistas de cualquier forma de ayuda internacional, porque al no portar documentos que revelasen la nacionalidad o identidad, se obstaculizaba el ingreso al territorio de un tercer Estado que pudiese brindarles refugio.

Paralelamente, la Sociedad de Naciones⁴ buscó dar respuesta a un problema que tomaba dimensiones inusitadas. Los mecanismos de protección existentes hasta los momentos resultaron insuficientes para manejar la situación de un número creciente de solicitantes de asilo que no respondían a la denominación de perseguidos políticos. Ello motivó la creación, en 1921, de un Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados, a cargo del Dr. Fridtjof Nansen⁵.

Poco a poco fueron solicitando ayuda internacional otros grupos pertenecientes a minorías étnicas, y la misión del Alto Comisionado se extendió. Su actuación se caracterizó por brindar como solución exclusiva la repatriación. Para el año 1922, este

¹ Por ejemplo, el Tratado de Berlín de 1878 que crea Bulgaria, Rumania, Servia y Montenegro, oficializó a la vez la existencia de “minorías” en estas regiones, es decir, grupos que no gozaban de la ciudadanía, por ejemplo, la población armenia en Bulgaria y los turcos en Macedonia y Serbia.

² Al finalizar la I Guerra Mundial en 1919, el Tratado de Versalles contenía dos disposiciones (artículos 86 y 93) que establecían un régimen de protección especial a las minorías étnicas que habitaban en los territorios de Estados nuevos (Polonia, Checoslovaquia) o que habían extendido sus fronteras (Grecia, Rumania, Yugoslavia). Posteriormente otros Estados, con motivo de su ingreso en la Sociedad de Naciones, realizaron declaraciones unilaterales de protección a minorías (Albania, Estados bálticos, Finlandia, Irak). El régimen de protección a las minorías no tenía garantías efectivas de ejecución. ROUSSEAU, Charles: *Derecho Internacional Público*. Ediciones Ariel, Barcelona, 1966. Párr. 262.

³ El traslado de población era una práctica frecuente, incluso desde antes de la I Guerra Mundial. El traslado con fines de reagrupamiento étnico podía revestir la forma de convenios de emigración recíproca entre Estados, pero también podía ser unilateral, e incluso obligatorio. La resolución de Postdam, del 2 de agosto de 1945, prohibió los traslados forzosos de población; sin embargo, a partir esa fecha se realizó el traslado forzoso de más de tres millones de personas de origen germánico a Alemania, procedentes de Polonia, Checoslovaquia y Hungría. Ídem. Párr. 263.

⁴ La Sociedad de Naciones fue una organización internacional de carácter universal creada el 28 de junio de 1919, mediante la firma, por 32 Estados, del Pacto de la Sociedad de Naciones. La Sociedad de Naciones se disolvió al finalizar la II Guerra Mundial y dejó de existir legalmente el 31.07.47.

⁵ Antonella Gesulfo: *La comunidad internacional se hace cargo del problema* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

Alto Comisionado adoptó la política de expedir visas y otorgar el llamado “Pasaporte Nansen” a los apátridas. Este pasaporte constituía un título de circulación, y a la par suplía la función del documento de identidad. Al cabo de cinco años de actividades, este proyecto fracasó. El problema de los refugiados no estaba ligado a situaciones producto de las guerras, sino a la vida política de la Europa de entonces⁶.

Paulatinamente, la Sociedad de Naciones comenzó a jugar un rol más activo en la protección de los refugiados. Para 1930 el Alto Comisionado trabajaba directamente con la Secretaría de la Sociedad de Naciones. En 1933, la Convención surgida del seno de la Sociedad de Naciones estableció el modelo de lo que fueron los instrumentos jurídicos posteriores. En esta Convención se definió a los refugiados no por su nacionalidad, sino por su origen nacional; esto significó un cambio importante, puesto que las actividades en materia de refugiados, hasta la fecha, se encargaban principalmente de las personas carentes de nacionalidad, quedando sin resolver de manera satisfactoria la situación de las minorías étnicas, que gozaban de nacionalidad pero no de ciertos derechos. A partir de ese momento, un refugiado es una persona que no goza de la protección de su país. Asimismo, la Convención de 1933 reconoce el principio de no devolución de un refugiado a su país de origen y de igual forma acuerda el beneficio de la cláusula “de la nación más favorable” en cuanto a derechos sociales, entre ellos, las indemnizaciones por accidentes de trabajo y demás beneficios sociales.

Sin embargo, el alcance de esta Convención fue insuficiente: sus disposiciones se aplicaron solo para proteger a ciertos grupos de refugiados (principalmente rusos y armenios) y para 1938 el número de refugiados había aumentado considerablemente, debido de las medidas de exclusión social adoptadas por países de Europa del Este, Alemania e Italia. Es en ese momento donde se encuentra el primer antecedente del actual sistema de asilo de las Naciones Unidas, la Conferencia de Évian de 1938, la cual, aun cuando no consideró al asilo como un derecho, tiene el mérito de haber establecido un criterio universal para definir a los refugiados: el temor a la persecución, la amenaza a la vida, a la integridad corporal o a la libertad.

La Segunda Guerra Mundial constituyó un cambio en la historia del derecho al asilo. Por una parte, se tradujo en un debilitamiento general de los Estado europeos, y por otra, generó el movimiento de refugiados más grande de la historia: aproximadamente treinta millones de personas⁷. Cuando se firma el armisticio de Postdam en 1945, la situación se agravó; a la multitud de refugiados se suman los prisioneros de guerra, las personas de origen alemán habitantes en otros países europeos, aquellas que a partir de 1945 huyen de los territorios anexados a la Unión Soviética, así como otros refugiados que dejó la guerra fuera de Europa, especialmente en Asia⁸.

En este marco, los intentos por realizar una Carta de Derechos en el seno de la entonces reciente Organización de Naciones Unidas, se cristalizaron el 10 de diciembre de 1948 con la Declaración Universal de Derechos Humanos⁹; la cual, en su artículo 14, consagra por primera vez el asilo como un derecho humano. A la par, la Organización de Naciones Unidas tomó dos iniciativas: en primer lugar, crear un organismo temporal, la Organización Internacional de los Refugiados (OIR) -que ocurre en diciembre de 1946- cuya misión era coordinar la repatriación de los millones

⁶ NOIRIEL, Gérard: *Refugiés et sans papiers. La République face au droit d’asile XIX-XX siècle*. Hachette Littératures, París, 1991. Pág. 103.

⁷ Ídem.

⁸ Ídem. Págs. 118-120.

⁹ A los efectos del presente trabajo, consideraremos a la Declaración Universal de Derechos Humanos como un instrumento de derecho internacional público vinculante.

de desplazados europeos,. En segundo lugar, la creación de un Comité Especial encargado de elaborar un proyecto de acuerdo relativo al estatus de los refugiados, que dio lugar a la firma de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados o Convención de Ginebra de 1951.

Las funciones de la OIR cesaron en 1950, sin que miles de refugiados fueran reinsertados. La necesidad de reinsertión de estos motivó el establecimiento del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con sede en Ginebra y con despachos en los principales países de asilo, cuyo fin es velar por la correcta aplicación del derecho internacional, ofrecer asesoramiento a los refugiados y solicitantes de asilo y coordinar la ayuda internacional para estos fines.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, si bien es el principal instrumento universal de protección a los refugiados, adoptó una definición limitada, tanto temporal (acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951) como geográfica (en Europa) del término “refugiado”. Asimismo, le otorgó prerrogativas a los Estados para aceptar a los refugiados, preservando la soberanía nacional en lo concerniente al acceso de extranjeros a su territorio. Dicha Convención, más que un progreso, fue una forma de resolver un problema inminente, dejando espacio a los Estados signatarios para cometer gran cantidad de arbitrariedades¹⁰.

Para la década de los sesenta eran innumerables los refugiados procedentes de África y Asia producto de las guerras coloniales; es entonces cuando comienzan los esfuerzos para crear nuevas categorías de refugiados no previstas en el marco de la Convención de Ginebra. En principio, en el Coloquio Internacional de Juristas de 1965 se aceptó la supresión del límite temporal de la Convención de 1951, subsistiendo la limitación geográfica al continente europeo, pero no fue sino hasta el 31 de enero de 1967, con la firma del Protocolo Adicional a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados suscrita en Nueva York, cuando se levantaron todas las restricciones geográficas. Cabe destacar que la redacción de dicho Protocolo deja abierta la posibilidad de continuar con las restricciones geográficas y temporales; de hecho, en la actualidad seis países continúan aplicando dichas restricciones¹¹.

Actualmente, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951¹² y el Protocolo Adicional a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967¹³ constituyen la base del sistema universal de protección a los refugiados.

I.1. El derecho de asilo en América Latina

El desarrollo del derecho al asilo ha sido diferente en América Latina. Mientras que en Europa el asilo evolucionó hasta el reconocimiento del asilo territorial, entendido este como el derecho a solicitar asilo en el territorio de un país, en detrimento del asilo diplomático –aquel otorgado en embajadas, legaciones y navíos de guerra-, en América Latina este último tuvo más relevancia. El asilo diplomático se ha

¹⁰ Cuando se establecían los campos de refugiados, las delegaciones de los países aliados visitaban dichos campos para escoger a los beneficiarios del asilo. Poco a poco se fue construyendo el llamado *hard core*, formado por enfermos, ancianos, mujeres y niños, intelectuales y profesionales liberales; así como coreanos, musulmanes y armenios que no lograban ser elegidos debido a la protección del mercado laboral; la mayoría de estas personas murieron en dichos campos. NOIRIEL, Gérard. Op. Cit.

¹¹ Los siguientes países siguen adoptando las limitaciones geográficas: Congo, Madagascar, Mónaco, Hungría, Malta y Turquía. <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹² La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 no ha sido ratificada por Venezuela.

¹³ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Protocolo Adicional a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. 1967. Ratificado el 27.06.86 y publicado en Gaceta Oficial N° 33.503 del 02.07.86.

desarrollado jurídicamente desde fines del siglo XIX¹⁴, ya que en la etapa posterior a los procesos independentistas eran frecuentes las luchas armadas dirigidas a cambiar el orden político.

A diferencia de los Estados europeos, el flujo de migrantes en los países latinoamericanos era relativamente escaso. Nuestros países, en su mayoría despoblados a causa de las guerras de independencia, eran muy receptivos con los extranjeros. A manera de ejemplo, la Ley de Inmigración venezolana del 13 de junio de 1865 prescribía que “*los inmigrados obtendrán desde su arribo carta de naturaleza, sin necesidad de los requisitos que para la conveniencia de salir al encuentro de dificultades, se facilite hasta donde cabe*”¹⁵. Esto significaba que eran venezolanos todos los inmigrantes llegados al país y los hijos que fuesen menores de edad al tiempo de su llegada y que manifestasen su voluntad de ser venezolanos, jurasen fidelidad a la Constitución y demás leyes de la República. Esta flexibilidad en la extensión de la ciudadanía derivó en que el asilo territorial no fuese practicado, por cuanto las leyes de Venezuela daban otro tipo de solución al aflujo de extranjeros: la asimilación.

Pese a ello, la posición de Venezuela con respecto al asilo diplomático está llena de tropiezos. No fue sino hasta 1947 cuando la Constitución de la República de Venezuela reconoce el derecho de asilo entre las garantías ciudadanas. Su artículo 33 establecía “*La nación reconoce el asilo por motivos políticos, con las solas limitaciones que establezcan las leyes, los principios del Derecho internacional y los Tratados Públicos*”. Hasta ese momento, la concesión de asilo diplomático se consideraba no como un derecho, sino como un acto humanitario limitado por los convenios de extradición¹⁶. La justificación a esta posición la encontramos en motivaciones históricas que poco a poco fueron moldeando la doctrina venezolana y latinoamericana sobre el tema, ya que para la época era frecuente que los Estados no tolerasen el asilo en su forma pasiva, es decir, permitir que sus nacionales se refugiaran en las embajadas y legaciones de países extranjeros¹⁷, mas sí en su forma activa, es decir, otorgar asilo a los extranjeros en dichas instalaciones¹⁸.

¹⁴ El primer instrumento que reconoció el asilo diplomático fue el Tratado sobre Derecho Internacional Penal, firmado en Montevideo en 1889. Posteriormente encontramos la Convención sobre Asilo, firmada en La Habana en 1928, el Tratado sobre Asilo y Refugio Político, firmado en Montevideo en 1933, la Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas en 1954 y la Convención sobre Asilo Territorial de Caracas de 1954. De estos instrumentos, Venezuela solamente ha suscrito y ratificado la Convención de Caracas sobre Asilo Territorial y la Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático, ambas el 29.12.54.

¹⁵ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Libro Amarillo. Memorias de 1978. Caracas, 1979.

¹⁶ TORRES GIGENA, Carlos: Asilo Diplomático. Su práctica y teoría. Buenos Aires, 1960.

¹⁷ En la historia venezolana fue famoso el caso del asilo otorgado al General José Tadeo Monagas por parte de las Embajada de Francia, Estados Unidos e Inglaterra, constituidas en una “Legación Central”, al ser este depuesto por el General Julián Castro, el 15 de marzo de 1858. El gobierno del General Castro no permitió, en un primer momento, la salida del General Monagas, situación que generó el bloqueo de las costas venezolanas el 18 de julio de 1858. En 1928 el gobierno venezolano desconoce el asilo otorgado por la Embajada de Colombia a Francisco Flamerich, y le niega el otorgamiento del salvoconducto para su salida del país. En 1948, Rómulo Betancourt se asila en la Embajada de Colombia; nuevamente, Venezuela se niega a otorgar el salvoconducto, hecho que generó que los Gobiernos de Chile y Guatemala elevaran una nota de protesta ante la OEA. Finalmente, el salvoconducto se otorgó el 22 de enero de 1949. PLANAS SUÁREZ, Simón: El asilo diplomático. Buenos Aires, 1953.

¹⁸ Han sido numerosos los casos en que Venezuela ha otorgado asilo diplomático; por ejemplo, a partir de 1937, con ocasión de la guerra civil española, se reciben grandes cantidades de personas. Venezuela también otorgó asilo diplomático a varios miembros del gobierno de Bolivia, después de un golpe de estado, en 1946. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Libro Amarillo. Memorias de 1946. Caracas, 1947.

El último gran caso de disputas entre Estados latinoamericanos por la concesión de un asilo diplomático fue en 1948, cuando Víctor Raúl Haya de la Torre, líder político peruano, solicitó y obtuvo asilo en la Embajada de Colombia en Lima, después del fracasado “Golpe de Estado de El Callao”¹⁹. Ante la negativa del gobierno peruano a otorgar permiso para su salida del Perú, Colombia interpuso una demanda contra Perú ante la Corte Internacional de Justicia el 15 de octubre de 1949. La Corte Internacional de Justicia, en sentencia de fecha 20 de noviembre de 1950, decide que el asilo diplomático no era una costumbre internacional, por tanto, no genera obligaciones para los Estados. Esta sentencia, que no resolvió el fondo del asunto, ocasionó la firma de un acuerdo entre los gobiernos de Colombia y Perú, conocido como el Acuerdo de Bogotá, el 22 de marzo de 1954, mediante el cual Perú se comprometió a otorgar el salvoconducto a Haya de la Torre para su salida a Colombia. A raíz de estos debates se elaboraron sendos proyectos de asilo diplomático y territorial, presentados a la consideración de la X Conferencia Internacional Americana, efectuada en Caracas en 1954. Allí se condensó toda la experiencia del derecho de asilo americano, que comenzó a desarrollarse a partir del Tratado sobre Derecho Internacional Penal, en 1889, en dos textos: la Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas²⁰ y la Convención sobre Asilo Territorial de Caracas²¹.

En América Latina, las nociones de “asilo” y “refugio” se han utilizado de manera distinta, a fin de distinguir lo que se conoce como asilo territorial, llamado “refugio”, de lo que se entiende como asilo diplomático, llamado “asilo”²². A pesar de esta confusión terminológica, actualmente debe considerarse al asilo, tanto al territorial como al diplomático, como dos vertientes del derecho humano al asilo, reconocido originalmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la siguiente manera: “*Artículo 14. 1. En caso de persecución toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país. 2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas*”.

Esta posición quedó totalmente reafirmada en las conclusiones de la Reunión Regional de Expertos llevada a cabo bajo los auspicios del ACNUR en las consultas globales sobre protección internacional, a propósito del cincuentenario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, en cuya conclusión N° 4 se sintetiza la diatriba doctrinaria sobre este tema de la siguiente forma: “*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*

¹⁹ El 03.10.48 hubo en Perú un alzamiento militar, auspiciado por el partido político APRA, que fracasó y condujo al juzgamiento de los principales comprometidos. 24 días más tarde, un nuevo golpe militar victorioso, comandado por el General Odría, depuso el orden constitucional y continuó el juicio a los anteriores comprometidos. Uno de ellos era Víctor Raúl Haya de la Torre. PLANAS SUÁREZ, Simón. Op. Cit.

²⁰ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Convención sobre asilo diplomático. Adoptada el 28.03.54. Entrada en vigor: 29.12.54. Publicada en Gaceta Oficial N° 24.637 del 05.01.1955.

²¹ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Convención sobre asilo territorial. Adoptada el 28.03.54. Entrada en vigor: 29.12.54. Publicada en la Gaceta Oficial N° 24.636 del 04.01.1955.

²² Equipo de investigación de la Universidad Nacional de Lanús: *El asilo y la protección de los refugiados en América Latina. Acerca de la confusión terminológica asilo-refugio. Informe de progreso*. En: ACNUR e IIDH. *Derechos Humanos y Refugiados en las Américas: Lecturas seleccionadas*. San José, 2001.

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”²³.

²³ ACNUR: Consultas Globales sobre Protección Internacional. Reunión Regional de Expertos, San José, 7-8 junio de 2001.

II. Definición del Derecho de Asilo.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) define el derecho al asilo de la siguiente manera:

Artículo 14

- 1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.*
- 2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.*

La DUDH es el único instrumento universal que consagra el derecho al asilo como derecho humano. De la definición se destacan varios elementos. El primero de ellos se refiere a la persecución: la DUDH no define qué se entiende por persecución, pudiendo considerarse, por argumento en contrario, que toda persecución que no provenga de acciones judiciales originadas por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas puede dar lugar a la solicitud del asilo.

Por otra parte, la DUDH confiere el derecho a toda persona a solicitar asilo, pero no le impone una correlativa obligación a los Estados de concederlo. Para Mark Manly, *“Como confirman los trabajos preparatorios y la doctrina, el artículo 14 no da lugar a un derecho de recibir asilo y la decisión de otorgar asilo se toma por el Estado en ejercicio de su soberanía. Sin embargo, una persona a quien se le ha concedido asilo tiene derecho de disfrutar de él y el otorgamiento del asilo no debe ser visto como un acto inamistoso por otros Estados; por el contrario, debe ser respetado por ellos”*²⁴.

La DUDH consagra entonces el derecho a salir del propio país para solicitar y disfrutar del asilo.

En el continente americano el derecho de asilo está consagrado de manera distinta. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre²⁵ (DADH), adoptada por la IX Conferencia Internacional Americana en mayo de 1948, consagró el derecho humano de asilo en los siguientes términos:

Artículo XXVII - Derecho de asilo.

Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales.

La fórmula empleada por los estados americanos es más amplia, por cuanto reconoce el derecho de buscar y recibir asilo, en caso de persecución, es decir, existe para el Estado una correlativa obligación de otorgar el asilo en caso de que concurren las circunstancias para ello, de conformidad con la legislación interna y los convenios

²⁴ MANLY, Mark. La consagración del asilo como un derecho humano: análisis comparativo de la declaración universal, la declaración americana y la convención americana de derechos humanos. s/l. s/f. Mimeo.

²⁵ A los efectos del presente trabajo, consideraremos a la Declaración Americana de Derechos Humanos como un instrumento de derecho internacional público vinculante, en razón de su trascendencia.

internacionales. Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²⁶, los convenios internacionales pertinentes a que hace referencia el artículo XXVII de la Declaración Americana no son otros que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

Otra de las garantías del derecho al asilo establecidas en la DADH se refiere a los motivos de la persecución. En este sentido, la DADH acoge una definición flexible, puesto que solo excluye la persecución por la comisión de delitos de derecho común, dejando a la legislación interna y a los convenios internacionales la tarea de calificar los motivos de persecución.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)²⁷, conocida también como Pacto de San José, textualmente establece:

Artículo 22 - Derecho de Circulación y de Residencia

[...]

7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

Una de las interpretaciones posibles del texto es que, bajo el amparo de la CADH, solo es dable solicitar asilo en caso de persecución por la comisión de delitos políticos o conexos con ellos. De acoger una interpretación literal, la fórmula contrastaría con la contenida en el artículo XXVII de la DADH y en los tratados universales en materia de refugiados. Sin embargo, de acuerdo con los criterios de interpretación de la propia Convención, contenidos en su artículo 29, ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de: “*b. Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de dichos Estados; [...] d. Excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza*”. En virtud de dicha disposición, debemos concluir que los motivos de persecución que originan el otorgamiento de asilo deben armonizarse con los contenidos en la DADH, en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984²⁸ y en los tratados internacionales en materia de refugiados.

Ello se confirma en las Conclusiones del Seminario sobre Asilo Político y Situación del Refugiado realizado en La Paz, Bolivia, del 19 al 22 de abril de 1983, organizado por la Cancillería de la República de Bolivia y en ACNUR, donde expresamente se reconoce la relación entre la Convención Americana y los tratados internacionales sobre refugiados, en los siguientes términos:

²⁶ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Caso de interdicción de haitianos. Informe N° 51/96, caso N° 10.675, decisión de la Comisión en cuanto al mérito, 13 de marzo de 1997. Allí expresamente se expresó: “*Los convenios internacionales pertinentes son la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre la situación de los refugiados, de los cuales los Estados Unidos es parte. En la Convención se definen ciertos criterios para calificar a una persona de “refugiado”. En opinión de la Comisión, la legislación internacional ha evolucionado a un nivel en que se reconoce el derecho de audiencia de una persona que busca refugio para determinar si cumple con lo previsto en la Convención*”.

²⁷ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Ratificada el 14.06.77 y publicada en Gaceta Oficial N° 31.256 del 14.06.77.

²⁸ ACNUR. Declaración de Cartagena sobre los Refugiados. 1984. Declaración adoptada en el marco del “*Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas jurídicos y humanitarios*”. Cartagena, 19-22 de noviembre 1984.

“(1) Afirmar el principio del asilo como el derecho subjetivo de buscar y recibir protección en territorio extranjero en caso de fundado temor de persecución por motivos de raza, religión y nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas o en caso de persecución por delitos políticos, de acuerdo con la definición contenida en la Convención de Naciones Unidas de 1951 y el Protocolo de 1967, sobre el estatuto de los refugiados y en seguimiento de los más recientes desarrollos del derecho interamericano consagrados especialmente en el artículo 22° N° 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969”.

En Venezuela, el artículo 69 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela²⁹ reconoce el derecho al asilo de la siguiente forma:

“La República Bolivariana de Venezuela reconoce y garantiza el derecho de asilo y refugio”.

El constituyente de 1999 no definió qué entiende por derecho de asilo y refugio. Sino que adoptó una fórmula amplia, pudiendo considerarse que al utilizar el término “asilo” se refiere a lo que en América Latina se conoce como “asilo diplomático”, mientras que cuando adopta el término “refugio”, se refiere a lo que universalmente se conoce como “asilo territorial”³⁰.

Tal distinción se hace manifiesta en la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas (LORA)³¹. Dicha ley se encuentra dividida en cuatro títulos, uno de los cuales regula el “derecho al refugio”. En él se regula el asilo territorial tomando como base la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo Adicional, de 1967. Otro título está dedicado al “derecho al asilo”, donde se hace referencia a la institución del asilo diplomático.

Apartándonos de la confusión terminológica, la LORA no establece una definición del derecho al asilo, sino que regula “La materia sobre Refugio y Asilo, de acuerdo a los términos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en los instrumentos internacionales sobre refugio, asilo y derechos humanos ratificados por la República”. Con base en lo anterior, definiremos el derecho al asilo partiendo únicamente de los elementos contenidos en los instrumentos internacionales.

El derecho al asilo comprende: 1) el derecho a salir del propio país; 2) el derecho a solicitar asilo en un tercer país; 3) el derecho a recibir asilo, esto es, de disfrutar de protección de ese tercer país, o el derecho a no ser devuelto al país de origen; 4) todo ello, por motivos de persecución por la comisión de delitos políticos o conexos con estos, o bien, por cualquier otro motivo de persecución establecido en Convenios internacionales y Declaraciones³².

La institución del asilo busca poner a salvo a la persona de violaciones de sus derechos a la vida, a la libertad y a la seguridad personal originadas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado u opiniones

²⁹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 1999. Publicada en la Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario del 24.03.2000.

³⁰ Equipo de investigación de la Universidad Nacional. LANÚS. Op. cit.

³¹ LEY ORGÁNICA SOBRE REFUGIADOS O REFUGIADAS Y ASILADOS O ASILADAS (LORA). Publicada en Gaceta Oficial N° 37.296 del 03.10.2001.

³² Al respecto, debemos resaltar que aún cuando la LORA se refiere a “instrumentos internacionales sobre refugio, asilo y derechos humanos ratificados por la República”, la Constitución Nacional, en su artículo 22 señala “La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona, no figuren expresamente en ellos”. La interpretación *pro homine* de este artículo puede llevar a la aplicación de Declaraciones que reconozcan o desarrollen derechos humanos, las cuales hayan sido suscritas y no ratificadas por Venezuela.

políticas. Es de notar que con el avance de la legislación internacional sobre derechos humanos, tales motivos tienden a ampliarse. Para el Comité Ejecutivo del ACNUR, *“Las personas a quienes se les deniega el disfrute de otros derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales pueden reivindicar con fundamento la condición de refugiados si dicha denegación se basa en cualquiera de los mencionados motivos, y sus consecuencias son tan perjudiciales para la persona interesada que la vida cotidiana resulta intolerable. Las violaciones graves, en particular si se acumulan, de los derechos a la libertad de opinión y expresión, de reunión pacífica y libre asociación, a participar en la dirección de los asuntos públicos del país, al respeto a la vida familiar, a la propiedad privada, al trabajo y la educación, entre otros, en particular pueden ser motivos válidos para solicitar la condición de refugiado”*³³.

Son componentes esenciales del derecho al asilo, por una parte, la definición de refugiado o asilado, es decir, determinar cuáles personas tienen derecho a solicitar asilo. Los motivos que figuran en los instrumentos internacionales son variados, por ello existen diferencias regionales sobre cuáles son las personas que requieren protección internacional. De esa forma tenemos una definición universal de refugiado, tomada de la Convención de Ginebra de 1951 y del Protocolo de Nueva York de 1967, pero también una definición africana, establecida en la Convención Africana de Derechos Humanos³⁴, y otra americana, derivada de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, y de la Declaración de Cartagena de 1984³⁵.

Con base en la definición de refugiado, la cual, como señaláramos anteriormente, varía en cada región, se originan las obligaciones de protección, garantía y respeto por parte de los Estados receptores. Dentro de estas resulta central el principio de *non refoulement* o no devolución. Este principio, que forma parte del *ius cogens*³⁶, es independiente del derecho a solicitar asilo y tiene un campo de aplicación más amplio, puesto que está reconocido en instrumentos internacionales que prohíben la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. La no devolución prohíbe a los Estados expulsar, devolver o extraditar a cualquier persona hacia países donde corran riesgos de ser torturadas o sometidas a tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes, corran riesgo de ser desaparecidos forzosamente o ser juzgados por tribunales *ad hoc*.

Adicionalmente, el derecho al asilo comporta una serie de dimensiones específicas de protección a los refugiados. Entre ellas destacan las previsiones especiales en materia de acceso a los procedimientos, normas de trato, integridad física, no discriminación, libertad de circulación y unidad de la familia, entre otras. Ello no significa, en modo alguno, que sean los únicos derechos de los que gozan los refugiados, estos tienen una serie de derechos que derivan de su condición de persona, que deben respetar y garantizar todos los Estados. Las previsiones

³³ ACNUR. Comité Ejecutivo: Nota sobre protección internacional. Doc. A/AC. 96/898. 3 de julio de 1998. Párr. 6.

³⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Carta Africana de Derechos Humanos. 1981. Entró en vigor el 21.10.86.

³⁵ ACNUR. Declaración de Cartagena sobre los Refugiados. 1984. En dicho Coloquio, la República de Venezuela envió dos representantes.

³⁶ Así fue reconocido en la Conclusión Quinta de la Declaración de Cartagena. De acuerdo con el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, suscrita el 23.05.69, por norma de *jus cogens* debe entenderse *“Una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”*. La Convención de Viena sanciona con la nulidad a todo tratado que se oponga a una norma imperativa o de *“jus cogens”*.

especiales implican que existen ciertos derechos o condiciones especiales que se deben garantizar a todo solicitante de asilo y a todo refugiado. Es decir, la protección a los refugiados es una protección especial a determinadas categorías de personas, que no excluye otro tipo de protección. Tal y como lo ha señalado el Comité Ejecutivo del ACNUR *“Un enfoque global de la protección de los refugiados abarca, entre otras cosas, el respeto de todos los derechos humanos. También [...] la obligación de los Estados de dar a los solicitantes de asilo y refugiados un tratamiento acorde con las normas aplicables de derechos humanos y del derecho sobre los refugiados enunciadas en los instrumentos internacionales pertinentes”*³⁷.

³⁷ ACNUR. Comité Ejecutivo. Nota sobre protección internacional. Doc. A/AC. 96/898. 3 de julio de 1998. Párr. 2.

III. Bases normativas y contenido del derecho al asilo

A los fines de hacer el análisis del contenido del derecho al asilo, hemos considerado su división en 11 aspectos o temas específicos: 1) Definición de refugiado o asilado, donde analizaremos las cláusulas de inclusión, de cesación y de exclusión de la condición de refugiado; 2) El principio de no devolución, donde prestaremos especial atención a la afluencia masiva de refugiados; 3) No sanción por ingreso ilegal; 4) Expulsión; 5) Libertad de movimiento; 6) Derecho al debido proceso y a un recurso efectivo; 7) Derecho de unidad familiar/ reunificación familiar, donde prestaremos especial atención a las necesidades de los niños y las mujeres refugiadas; 8) Documentación; 9) Derecho a la educación; 10) Derecho al trabajo remunerado; y 11) Derecho a la salud, a la alimentación, a la vivienda y a un nivel de vida adecuado. Tal y como señaláramos anteriormente, no nos proponemos hacer un análisis de todos los derechos de los refugiados, sino hacer énfasis en aquellos donde existen previsiones especiales, o en cuya interpretación se suele discriminar a los refugiados. En cada aspecto o tema específico les ofreceremos las disposiciones de los principales instrumentos de derechos humanos que guardan relación con la protección de los refugiados. Con este ejercicio no pretendemos excluir otras fuentes que puedan ser pertinentes, sino presentar, de forma resumida, las fuentes que hemos considerado más importantes.

III. 1. Definición de refugiado o asilado

El concepto de refugiado o asilado es fundamental para definir el régimen jurídico del derecho al asilo. Si bien toda persona tiene derecho a solicitar asilo, como lo consagra la DUDH, tal derecho se supedita a la ocurrencia de una persecución o un temor fundado de sufrirla. Estas variadas circunstancias, causas de las corrientes de refugiados, se encuentran establecidas en diferentes instrumentos internacionales, tales como: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, la Declaración de Cartagena, las Convenciones sobre Asilo Territorial y Diplomático de Caracas, y el Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados³⁸. A los efectos del presente trabajo, consideraremos las definiciones de refugiado contenidas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados y la Declaración de Cartagena, por comprender estas las demás definiciones del término "refugiado" presentes en los instrumentos internacionales antes mencionados.

III.1.1 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados de 1967.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados

Artículo 1. -- Definición del término "refugiado"

A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:

1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de

³⁸ ESTATUTO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución N° 428 (V), el 14 de diciembre de 1950.

1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.

Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.

2) 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, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

B. 1) A los fines de la presente Convención, las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951", que figuran el artículo 1 de la sección "A", podrán entenderse como:

a) "Acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951, en Europa", o como

b) "Acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar"; y cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención.

2) Todo Estado Contratante que haya adoptado la fórmula "A" podrá en cualquier momento extender sus obligaciones, mediante la adopción de la fórmula "B" por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

C. En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección "A" precedente:

1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad, o

2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o

3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o

4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o

5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad. Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país donde tenían residencia habitual, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

D. Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán ipso facto derecho a los beneficios del régimen de esta Convención.

E. Esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

F. Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;

b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;

c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967

Artículo I - Disposiciones generales

[...]

2. A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término "refugiado" denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y ..." y las palabras "... a consecuencia de tales acontecimientos", que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.

3. El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica; no obstante, serán aplicables también en virtud del presente Protocolo las declaraciones vigentes hechas por Estados que ya sean Partes en la Convención de conformidad con el inciso a del párrafo 1 de la sección B del artículo 1 de la Convención, salvo que se hayan ampliado conforme al párrafo 2 de la sección B del artículo 1.

En función de las definiciones recogidas en la Convención de 1951 y el Protocolo de Nueva York, identificamos tres elementos relevantes para nuestro análisis: las cláusulas de inclusión, que configuran la definición de refugiado; las cláusulas de cesación, que establecen las condiciones en las que un refugiado debe dejar de recibir protección; y las cláusulas de exclusión, que son las circunstancias en que una persona queda excluida de protección, a pesar de cumplir con algunos requisitos para ser considerado un refugiado.

III. 1.1.1 Cláusulas de inclusión

En primer lugar, el numeral 1 de la sección A del artículo 1 de la Convención de 1951 hace referencia a los refugiados amparados por instrumentos anteriores a la Convención. De acuerdo con el Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado³⁹ (en lo sucesivo Manual de Procedimientos del ACNUR) "La precedente enumeración tiene por objeto establecer un nexo con el pasado y garantizar la continuidad de la protección internacional de los refugiados de que se ocupó la comunidad internacional en diversos períodos anteriores. Sin embargo, una persona que ha sido considerada como refugiado a tenor de cualquiera de esos instrumentos es automáticamente un refugiado en virtud de la Convención de 1951".

En segundo lugar, en el numeral 2 de la sección A del artículo 1, conjuntamente con el artículo 1 del Protocolo de 1967, encontramos la definición general de la Convención de 1951. Para la interpretación de las expresiones y términos empleados en la normativa referida utilizaremos el análisis realizado por el ACNUR en el Manual de Procedimientos.

a. "Acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951"

Esta expresión no tiene relevancia sino para aquellos Estados signatarios de la Convención de 1951 y no signatarios del Protocolo de 1967. Venezuela, como Estado Parte del Protocolo de Nueva York del 31 de enero de 1967, no acoge una definición de refugiado con estas restricciones temporales, sino que acoge el concepto de refugiado establecido en dicho Protocolo.

b. "Fundados temores de ser perseguido"

³⁹ ACNUR: Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado. Ginebra, diciembre de 1992. Párr. 33.

Esta definición implica un elemento subjetivo y otro objetivo. El elemento subjetivo se evidencia en la expresión “temores”, es decir, la existencia de un estado de ánimo que hace huir o rehusar las cosas que se consideran dañosas, arriesgadas o peligrosas, así como el recelo de un daño futuro⁴⁰. Dicho temor debe ser fundado, es decir, estar basado en una situación objetiva. De acuerdo con el Manual de Procedimientos del ACNUR, *“Los temores del solicitante pueden considerarse fundados si puede demostrar, en medida razonable, que la permanencia en su país de origen se le ha hecho intolerable por las razones indicadas en la definición o que, por esas mismas razones, le resultaría intolerable en caso de que regresara a él. Estas consideraciones no tienen que estar basadas necesariamente en la experiencia personal del solicitante. Lo ocurrido, por ejemplo, a sus amigos o parientes y a otros miembros del mismo grupo racial o social puede ser indicio suficiente de que sus temores de convertirse también, más tarde o más temprano, en víctima de persecución son fundados. Las leyes del país de origen, y, en particular, su modo de aplicación, son elementos pertinentes. No obstante, la situación de cada persona debe apreciarse prescindiendo de toda consideración extrínseca. Si se trata de una personalidad conocida, la posibilidad de ser perseguida puede ser mayor que en el caso de una persona anónima. Todos esos factores, por ejemplo, el carácter de la persona, sus antecedentes, su influencia, su situación económica o su franqueza, pueden llevar a la conclusión de que sus temores de ser perseguida son ‘fundados’⁴¹”*.

En cuanto al término “persecución”, el ACNUR ha señalado que *“del artículo 33 de la Convención de 1951 puede deducirse que toda amenaza contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas es siempre persecución. También constituirían persecución otras violaciones graves de los derechos humanos por las mismas razones.*

El que otras amenazas o acciones lesivas equivalgan a persecución dependerá de las circunstancias de cada caso, incluyendo del elemento subjetivo a que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores. El carácter subjetivo del temor a ser perseguido requiere una evaluación de las opiniones y de los sentimientos de la persona de que se trate. Toda medida real o prevista contra esa persona habrá de considerarse también a la luz de esas opiniones y sentimientos. A causa de las diferencias de carácter de las personas y de la variación de las circunstancias de cada caso, las interpretaciones de lo que significa persecución tienen que ser forzosamente dispares. Puede ocurrir, además, que un solicitante haya sido objeto de diversas medidas que de por sí no supongan persecución (por ejemplo, de diferentes formas de discriminación), combinadas en algunos casos con otros factores adversos (como el clima general de inseguridad en el país de origen). En tales situaciones, los diversos elementos implicados pueden, considerados en conjunto, haber producido en la mente del solicitante efectos que justifiquen adecuadamente, por ‘motivos concurrentes’, la alegación de fundados temores de ser perseguido’⁴²”.

Las discriminaciones de carácter grave pueden considerarse como motivo de persecución cuando tengan por resultado la limitación arbitraria o el menoscabo ilegítimo del ejercicio de algún derecho humano.

⁴⁰ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima Primera Edición, tomo II. Madrid, 1992.

⁴¹ ACNUR: *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*. Ginebra, diciembre de 1992. Párr. 42 y 43.

⁴² Ídem. Párr. 51 al 53.

Por otra parte, aun cuando los culpables de delitos comunes no se encuentran protegidos por el derecho de asilo, existen circunstancias que los afectan que pueden significar “persecución”, pudiendo considerarse entonces como refugiados, especialmente cuando la persona esté expuesta a un castigo excesivo, o corra el riesgo de sufrir tortura u otras penas o tratos crueles, inhumanos y degradantes. Lo mismo ocurre si los delitos que se le imputan son motivados por raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o si la legislación interna no es compatible con los principios reconocidos de derechos humanos, o que, se esté castigando a una persona por un delito común cometido con una intencionalidad política. Sin embargo, en este caso es pertinente determinar si la persona está incurso en una causal de exclusión de la condición de refugiado.

En cuanto a los agentes de la persecución, para el ACNUR *“La persecución suele ser resultado de la actuación de las autoridades de un país. Puede también emanar de sectores de la población que no respetan las normas establecidas por las leyes de su país. La intolerancia religiosa, equiparable a persecución, en un país por lo demás no confesional, en el que importantes sectores de la población no respetan las creencias religiosas de sus conciudadanos, es un buen ejemplo. El comportamiento vejatorio o gravemente discriminatorio observado por ciertos sectores de la población local puede equipararse a la persecución si es deliberadamente tolerado por las autoridades o si éstas se niegan a proporcionar una protección eficaz o son incapaces de hacerlo”*⁴³.

Por lo tanto, no solo la persecución estatal puede dar origen a la migración, sino también la persecución cometida por particulares, cuando sea tolerada o no evitada debidamente por el Estado.

c. *“Por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas”*

Los motivos que dan origen a la persecución deben encontrarse en alguna de estas categorías, pudiendo complementarse con otros motivos de persecución definidos en diversos instrumentos internacionales, tales como la Declaración de Cartagena de 1984 y la Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas de 1954.

c.1 *Raza*. La interpretación dada a este término por el ACNUR es la siguiente: *“El concepto de raza debe entenderse en su sentido más amplio, que abarca todos los grupos étnicos habitualmente denominados ‘razas’. Con frecuencia implicará también la pertenencia a un grupo social determinado de ascendencia común que constituye una minoría en el seno de una colectividad más amplia”*⁴⁴.

c.2 *Religión*. Este término debemos entenderlo de manera amplia, abarcando la libertad de cambiar de religión, manifestar públicamente la religión por medio de la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia. El ACNUR ha señalado lo siguiente: *“La persecución por ‘motivos de religión’ puede adoptar diversas formas, por ejemplo, la prohibición de pertenecer a una comunidad religiosa, del culto en privado o en público, de la instrucción religiosa, o bien graves medidas de discriminación impuestas a las personas debido a la práctica de su religión o por pertenecer a una determinada comunidad religiosa”*⁴⁵.

⁴³ Ídem. Párr. 65.

⁴⁴ Ídem. Párr. 68.

⁴⁵ Ídem. Párr. 72.

c.3 *Nacionalidad*. Este motivo de persecución ha sido definido de la siguiente manera: “*En este contexto, el término ‘nacionalidad’ no debe entenderse sólo como ‘ciudadanía’, sino que designa también la pertenencia a un grupo étnico o lingüístico y, a veces, puede coincidir con el concepto de ‘raza’. La persecución por motivos de nacionalidad puede consistir en medidas y comportamientos contrarios a una minoría nacional (étnica, lingüística) y, en determinadas circunstancias, el hecho de pertenecer a esa minoría puede de por sí suscitar fundados temores de persecución*”⁴⁶.

c.4 *Pertenencia a determinado grupo social*. Este motivo de persecución comprende a “*personas con antecedentes, costumbres o condición social similares*”⁴⁷. Otra definición dada es la siguiente: “*Un determinado grupo social está constituido por un grupo de personas que comparten características comunes que las diferencian de las demás, aparte de su riesgo de ser perseguidas. Generalmente estas características serán innatas, inmutables, o de otro modo fundamentales para la dignidad humana*”⁴⁸. Para que se configure este motivo de persecución no es necesario que el grupo esté unido o que los miembros del grupo se conozcan entre sí. Tampoco es preciso comprobar que cada miembro del grupo corre riesgo de persecución. Entre los elementos a considerar, es preciso “*examinar de manera global el pasado de un individuo y su posible situación en un determinado contexto cultural, social, político y legal*”⁴⁹ sin perder de vista la “*relevancia del examen de la ‘percepción social’*”⁵⁰.

c.5 *Opiniones políticas*. Para que las opiniones políticas de una persona sean consideradas como motivo de persecución, es preciso que “*el solicitante mantenga opiniones no toleradas por las autoridades, que expresan una crítica de su política o de sus métodos. También presupone que las autoridades tengan noticia de esas opiniones o que se las atribuyan al solicitante*”⁵¹. Sin embargo, la definición no exige la demostración de la manifestación expresa o pública de las opiniones, pudiendo tratarse de un temor fundado a expresarlas.

El punto álgido de la definición se encuentra en dilucidar la diferencia entre las *opiniones* políticas y los *actos* llevados a cabo por motivaciones políticas; al respecto, la interpretación dada por el ACNUR es la siguiente: “*Si se trata de enjuiciar un acto punible cometido por motivos políticos, y si el castigo previsto está en conformidad con la legislación general del país de que se trate, el temor de tal enjuiciamiento no constituirá de por sí al solicitante en un refugiado*”⁵².

La cuestión de si se puede considerar a un delincuente político como refugiado también dependerá de otros factores. Según las circunstancias, el enjuiciamiento por un delito puede ser un pretexto para castigar al delincuente por sus opiniones políticas o por la manifestación de las mismas. Por otra parte, puede haber motivos para pensar que un delincuente político quedará expuesto a un castigo arbitrario o

⁴⁶ Ídem. Párr. 74.

⁴⁷ Ídem. Párr. 77.

⁴⁸ ACNUR: *Consultas Globales sobre la Protección Internacional. Pertenencia a un determinado grupo social*. Mesa redonda de expertos en San Remo, 6-8 de septiembre de 2001 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

⁴⁹ Ídem. *Conclusión N° 8*.

⁵⁰ Ídem. *Conclusión N° 9*.

⁵¹ ACNUR: *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*. Ginebra, diciembre de 1992. Párr. 80.

⁵² Ídem. Párr. 84.

excesivo por el presunto delito. Ese castigo arbitrario o excesivo es equiparable a la persecución.

Recientemente, con ocasión del cumplimiento del 50º aniversario de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, el ACNUR promovió un proceso de consultas globales sobre la aplicación de esta Convención con personalidades del mundo académico, gubernamental y Organizaciones no Gubernamentales (ONG). En este marco, un grupo de expertos analizó el tema de la exclusión de la condición de refugiado, señalando sobre este punto específico lo siguiente: *“Al determinar si se puede considerar a un delincuente político como refugiado, también hay que tener en cuenta los elementos siguientes: la personalidad del solicitante, sus opiniones políticas, la motivación del acto, la naturaleza del acto realizado, la naturaleza del enjuiciamiento y sus motivos; por último, también la naturaleza de la ley en que se basa el enjuiciamiento. Estos elementos pueden poner de manifiesto que la persona de que se trata tiene temores de ser perseguida y no sólo temores de ser objeto de enjuiciamiento y castigo – conforme a la ley – por un acto que ha cometido”*⁵³.

Otra tesis que priva para determinar si una persona ha cometido un delito político es la denominada prueba del predominio, es decir, la evaluación del *“contexto, los métodos, la motivación de un delito con respecto a sus objetivos”* a fin de determinar si *“la infracción tiene un carácter predominantemente político y en este sentido podría ser proporcional al objetivo político”*⁵⁴.

En la posición del ACNUR sobre el tema, se consideran excluidos los delitos de terrorismo de la definición de delitos políticos, bajo el siguiente alegato: *“Para que un delito sea considerado como político, su objetivo político, a los efectos de este análisis, también debe ser consistente con el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Los delitos que deliberadamente infligen un extremo sufrimiento humano, o que violan principios ius cogens del derecho internacional, de ninguna manera pueden estar justificados por ningún objetivo político”*⁵⁵.

d. *“Se encuentre fuera del país de su nacionalidad”*

Para el ACNUR, *“En este contexto, el término ‘nacionalidad’ designa la ‘ciudadanía’*⁵⁶. La expresión *“se encuentre fuera del país de su nacionalidad”* trata de distinguir a las personas que tienen una nacionalidad, en contraposición con los apátridas. En la mayoría de los casos, los refugiados conservan la nacionalidad de su país de origen, ya que el ejercicio de derecho de asilo no modifica las leyes sobre nacionalidad.

Un requisito general para obtener el estatuto de refugiado es que el solicitante poseedor de una nacionalidad se encuentre fuera del país de su nacionalidad. La protección internacional no puede entrar en juego mientras la persona se encuentre en el territorio de su país de origen.

Sobre este punto, el ACNUR ha interpretado que *“cuando un solicitante alega temores de ser perseguido en el país de su nacionalidad, se debe determinar si en realidad posee la nacionalidad de ese país. Ahora bien, puede haber incertidumbre acerca de si esa persona tiene una nacionalidad. Puede ignorarlo ella misma, o bien puede afirmar erróneamente que tiene una nacionalidad determinada o que es apátrida.*

⁵³ Ídem. Párr. 84 al 86.

⁵⁴ ACNUR: *Consultas Globales sobre la Protección Internacional. La exclusión de la condición de refugiado*. Mesa redonda de expertos en Lisboa, 3-4 de mayo de 2001. Párr. 10 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

⁵⁵ ACNUR. Comité Ejecutivo. Comité Permanente, 8º reunión. Nota sobre las Cláusulas de Exclusión. Doc. EC/47/SC/CRP.29. 30 de mayo de 1997. Párr. 17.

⁵⁶ ACNUR: Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado. Ginebra, diciembre de 1992. Párr. 87.

*Cuando no conste claramente la nacionalidad de una persona, su condición de refugiado deberá determinarse de manera semejante a la de un apátrida, es decir, habrá que tener en cuenta el país donde antes tenía su residencia habitual en vez del país de su nacionalidad*⁵⁷.

En este punto estriba la diferencia fundamental entre el asilo diplomático y el régimen de protección a los refugiados establecido por la Convención de 1951. La práctica del asilo diplomático permite la solicitud y concesión del estatus de asilado en las embajadas extranjeras, bajo la justificación de la ficción de extraterritorialidad de las embajadas, es decir, con base en la ficción de que la persona que se encuentra en una embajada está bajo la jurisdicción o territorio del Estado extranjero. De acuerdo con esta teoría, las embajadas, legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares se consideran territorio del país extranjero, estando por lo tanto las personas allí refugiadas bajo la jurisdicción de dicho Estado.

Aun cuando esta ha sido la justificación clásica de la posibilidad de solicitar asilo en dichas instalaciones, reflejada en el artículo 1 de la Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas de 1954, posteriormente se superó la tesis de la ficción de extraterritorialidad de las embajadas y legaciones por el concepto de inviolabilidad⁵⁸, cambio reflejado en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961.

Otra puntualización que ha realizado el ACNUR es la posibilidad de encontrar protección dentro del propio país. Al respecto, no es necesario que los motivos de persecución afecten a la totalidad del territorio del país de origen, debiendo analizarse lo razonable del caso. Específicamente se ha señalado que *“los temores de ser perseguido no siempre han de referirse a la totalidad del territorio del país de la nacionalidad del refugiado. Así, en los conflictos étnicos o en caso de graves disturbios que entrañen una situación de guerra civil, la persecución de un grupo étnico o nacional determinado puede darse sólo en una parte del país. En tales situaciones, una persona no quedará excluida de la condición de refugiado simplemente porque podía haber buscado refugio en otra parte del mismo país si, a la luz de todas las circunstancias del caso, no hubiera sido razonable contar con que así lo hiciera”*⁵⁹.

En este caso, es muy sutil la diferencia que existe entre la llamada *“alternativa de protección, reubicación o huida interna”* (APREFI) también conocido como *“principio de reubicación”* y los criterios para determinar la condición de refugiado. La aplicación del principio de reubicación permite al país de asilo considerar que el solicitante de asilo ha podido razonablemente conseguir protección en su propio país, y de ser ello pertinente, rechazar su solicitud por infundada. Al respecto, la doctrina ha delineado

⁵⁷ Ídem. Párr. 89.

⁵⁸ A diferencia de la ficción de extraterritorialidad, la teoría de la inviolabilidad no considera que las instalaciones que posea un país en el territorio de otro país (Estado territorial) signifiquen que esas instalaciones forman parte del territorio del país extranjero, sino que, la inviolabilidad de la sede de las Embajadas, Consulados y otras instalaciones diplomáticas es una de las inmunidades de las que gozan los agentes y las edificaciones de los países extranjeros, y significa que las autoridades del Estado territorial no pueden ingresar forzosamente a estas instalaciones. Ello tiene como finalidad asegurar la independencia del agente en el ejercicio de sus funciones. Las inmunidades son prácticas muy arraigadas en las relaciones internacionales, entre ellas se cuenta la inviolabilidad o resguardo de las sedes diplomáticas, la inmunidad fiscal o no obligación del pago de impuestos, la imposibilidad de juzgar en el Estado Territorial a los agentes diplomáticos. De aceptar hoy en día la tesis de la ficción de extraterritorialidad, los delitos que se cometieran en la sede de una embajada tendrían que ser juzgados por los tribunales de aquél país, o los delincuentes comunes allí refugiados tendrían que ser extraditados al Estado territorial. ROUSSEAU, Charles: Op. cit.

⁵⁹ ACNUR: Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado. Ginebra, diciembre de 1992. Párr. 91.

los siguientes criterios para determinar la razonabilidad de la aplicación del principio de reubicación:

“Cuando el riesgo de ser perseguido proviene del Estado (incluyendo al gobierno nacional y sus agentes), la APREFI normalmente no es una consideración pertinente, puesto que se puede asumir que el Estado tiene derecho a actuar en todo el [territorio del] país de origen. Cuando el riesgo de ser perseguido emana de gobiernos locales o regionales dentro de ese Estado, la APREFI sólo será relevante en algunos casos, puesto que por lo general se entiende que los gobiernos locales o regionales derivan su autoridad del gobierno nacional. En aquellos casos en que el riesgo de ser perseguido proviene de un agente no estatal, la APREFI puede ser una consideración más pertinente que sin embargo deberá determinarse con base en las circunstancias particulares de cada caso individual”⁶⁰.

Otra consideración se refiere a las condiciones requeridas para tomar por legítimo el principio de reubicación; en ese sentido los expertos apuntan que: *“Si el solicitante de asilo se verá expuesto a un temor fundado de ser perseguido, incluyendo ser perseguido en la zona propuesta como APREFI, o a ser forzado a regresar y ser perseguido en otra parte del país, no existe una verdadera APREFI. La simple ausencia de un temor fundado a ser perseguido no basta en sí misma para establecer que existe la APREFI. Los factores que pueden ser relevantes para valorar la viabilidad de la APREFI incluyen el nivel de respeto por los derechos humanos en la APREFI propuesta, las circunstancias personales del solicitante de asilo, y/o las condiciones en el país en general (incluyendo los riesgos para la vida, la integridad física o la libertad)”⁶¹.*

En general, las recomendaciones sobre este tema, elaboradas por la Mesa Redonda de San Remo, en el marco de las Consultas Globales sobre Protección Internacional, promovidas por ACNUR con ocasión del cincuentenario de la Convención de 1951, hacen énfasis en tres puntos: 1) que no se considere la posibilidad de aplicar el principio de reubicación en procedimientos acelerados o *prima facie*; 2) que se respeten las reglas básicas del debido proceso; y 3) evitar que las propuestas de aplicación del principio de reubicación originen o agraven arbitrariamente las situaciones de desplazamiento interno. Recientemente el ACNUR ha considerado como requisitos para que ciertas partes de un país de origen sean consideradas “seguras”: a) que existan áreas libres de riesgos de manera estable y durable; b) que el área tenga un acceso seguro; y c) que exista la posibilidad de vivir en el área sin tener que soportar penurias o riesgos⁶².

Asimismo, las causas que dan origen a una solicitud de asilo pueden ocurrir cuando la persona se encuentra en un territorio distinto al de su nacionalidad o residencia habitual. La persona que puede sufrir persecución en su país de origen por causas sobrevenidas al momento en que abandonó su país de origen se denomina “*refugiado sur place*”, y ha sido definido como una persona que no era refugiada cuando dejó su país de origen, pero que debido a sus propias actividades fuera del mismo adquiere tal calidad posteriormente. Los temores a ser perseguidos que alegan los refugiados

⁶⁰ ACNUR: *Consultas Globales sobre la Protección Internacional. Alternativa de protección, reubicación o huida interna*. Mesa redonda de expertos en San Remo, 6-8 de septiembre de 2001. Conclusión N° 2. [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

⁶¹ Ídem. *Conclusión N° 2*.

⁶² ACNUR: *Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y los refugiados colombianos*. Ginebra, septiembre de 2002 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

sur place se pueden deber a cambios ocurridos en el país de origen durante su ausencia, o a las actividades realizadas de buena fe en un tercer país⁶³.

e. *“Y no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”*

De acuerdo con la Convención, se considerará refugiada toda persona que, por los motivos de persecución antes analizados, no pueda o quiera ser protegido por el Estado de su nacionalidad. Esta parte de la definición de refugiado se aplica únicamente a aquellas personas que poseen la nacionalidad del país en el cual sufren persecución. Para el ACNUR, la expresión *“no pueda”* implica *“la existencia de circunstancias ajenas a la voluntad de la persona de que se trate. Puede ocurrir, por ejemplo, que un estado de guerra, una guerra civil u otros disturbios graves impidan que el país de nacionalidad preste su protección o hagan ésta ineficaz. También puede suceder que el país de nacionalidad niegue su protección al solicitante. Esa denegación de la protección puede confirmar o reforzar los temores que abriga el solicitante de ser perseguido y puede en realidad ser un elemento de persecución.*

*La determinación de lo que constituye denegación de la protección debe efectuarse a la luz de las circunstancias del caso. Si parece que se deniegan al solicitante servicios (por ejemplo, negativa de conceder un pasaporte nacional o de prorrogar su validez o denegación de admisión en el territorio nacional) que normalmente se proporcionan a sus conciudadanos, este hecho puede constituir una denegación de la protección en el sentido de la definición”*⁶⁴.

Por su parte, la expresión *“no quiera”* se refiere a los refugiados que se niegan a aceptar la protección de las autoridades del país de su nacionalidad. Esta expresión está condicionada por la expresión *“a causa de dichos temores”*; esto significa que solo se considerará refugiada aquella persona que manifieste motivos fundados de sufrir persecución en el país de su nacionalidad, y que por eso no desea ser protegida por su país. Si tal temor no existe, o la persona no desea ser protegida por el país de su nacionalidad por motivos distintos al temor de persecución, no se le considera como refugiada.

f. *“O que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”*

Esta expresión tiene por objeto extender la protección de la institución del asilo a los apátridas. Con respecto a este punto, el ACNUR aclara que solo los apátridas pueden ser considerados refugiados cuando se encuentren fuera del país donde antes tenían su residencia habitual, por los motivos identificados en la Convención de 1951⁶⁵.

g. Nacionalidad doble o múltiple

Esta referencia tiene por objeto señalar el carácter subsidiario de la protección internacional. En principio, no se considera refugiada la persona de doble o múltiple nacionalidad que pueda acogerse cuando menos a la protección de uno de los países del cual es nacional. Para el ACNUR, *“la protección nacional, si se puede recurrir a ella, tiene primacía sobre la protección internacional”*⁶⁶, de allí el carácter subsidiario

⁶³ ACNUR: *Protección del refugiado. Guía de campo para ONG*. Pág. 143. Madrid, 2000.

⁶⁴ ACNUR: *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*. Ginebra, diciembre de 1992. Párr. 98 y 99.

⁶⁵ Ídem. Párr. 102.

⁶⁶ Ídem. Párr. 106.

de la protección internacional. Por ello, un refugiado con doble o múltiple nacionalidad deberá acogerse, en primer término, a la protección que le brinde alguno de los países del cual sea nacional. Sin embargo, cuando los países en cuestión no brinden las garantías necesarias contra la persecución que sufre su nacional, no es incompatible el reconocimiento de la condición de refugiado por un tercer país, esto es, un país distinto al de las nacionalidades de la persona⁶⁷.

III. 1.1.2 Cláusulas de exclusión

Las cláusulas de exclusión se aplican para descalificar a personas de los beneficios de la condición de refugiado, a causa de graves transgresiones cometidas, en principio, antes de solicitar asilo. La noción de un individuo “no merecedor” de protección como refugiado está relacionada con los vínculos intrínsecos entre las nociones de humanidad, equidad y el concepto de protección. El propósito fundamental de estas cláusulas de exclusión es privar de tal protección a los perpetradores de actos atroces y crímenes comunes graves, así como también salvaguardar al país receptor de criminales que representen un peligro para la seguridad de ese país. Si la protección estipulada por el derecho de refugiados permitiera dar protección a perpetradores de delitos graves, la práctica de la protección internacional estaría en conflicto directo con la naturaleza humanitaria y pacífica del concepto de asilo.

La doctrina ha señalado que *“la interpretación y aplicación del artículo 1F debe basarse en un ‘enfoque evolutivo’ y fundamentarse en los desarrollos de otras áreas del derecho internacional desde 1951, en particular el derecho penal internacional y el derecho de extradición, así como el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario”*⁶⁸. Las cláusulas de exclusión son de naturaleza excepcional y deben aplicarse escrupulosa y restrictivamente, debido a las potencialmente serias consecuencias de la exclusión de la condición de refugiado sobre el individuo en cuestión. Sobre los criterios de interpretación sobre el tema⁶⁹, se debe observar que:

- a. La responsabilidad de establecer la exclusión es competencia de los Estados.
- b. Se exige que los motivos sean fundados, es decir, deben existir fundamentos substancialmente demostrables para plantear una cláusula de exclusión. Las decisiones sobre exclusión deben ser claras y razonadas, y se debe permitir al solicitante de asilo el acceso a un proceso justo. No es posible plantear la existencia de una cláusula de exclusión cuando no exista un proceso exhaustivo, o en el caso de una determinación *prima facie*.
- c. Los “motivos fundados” deben interpretarse, por lo menos, como indicios claros suficientes para acusar penalmente, tomando en cuenta los parámetros

⁶⁷ Ídem. Párr. 107.

⁶⁸ ACNUR: *Consultas Globales sobre la Protección Internacional. La exclusión de la condición de refugiado*. Mesa redonda de expertos en Lisboa, 3-4 de mayo de 2001 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

⁶⁹ Criterios tomados de: ACNUR: *Consultas Globales sobre la Protección Internacional. La exclusión de la condición de refugiado*. Mesa redonda de expertos en Lisboa, 3-4 de mayo de 2001 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04; ACNUR: *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*. Ginebra, diciembre de 1992, y ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre Refugiados: *Nota sobre las Cláusulas de Exclusión*. Doc. EC/47/SC/CRP.29. 30 de mayo de 1997.

internacionales. En particular, de extenderse el beneficio de la duda en los casos de exclusión.

d. La aplicación de las cláusulas de exclusión es una medida extrema. De forma tal, las cláusulas de exclusión deben interpretarse restrictivamente y de manera tal que no menoscabe la integridad de la protección internacional.

e. Aun cuando sea posible la aplicación de una cláusula de exclusión, se deben aplicar los regímenes de protección derivados de las normas nacionales e internacionales. Por ejemplo, el artículo 22.8 de la CADH y el artículo 3.1 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos y Penas Cruelles, Inhumanas y Degradantes.

f. Cuando un jefe de familia se excluye de la condición de refugiado, la calificación de los miembros de la familia para la condición de refugiado debe considerarse aparte y con base en sus propios méritos. No debe darse la exclusión por asociación.

g. De acuerdo con el artículo 40.3.a de la Convención sobre los Derechos del Niño⁷⁰, los Estados tienen la obligación de fijar una edad mínima para la responsabilidad penal. Los niños bajo esa edad no deben considerarse como candidatos para la exclusión.

h. Si se aplica el artículo 1F a un niño o niña, debe protegerse contra la devolución.

i. Es recomendable analizar los criterios de inclusión antes que los de exclusión, por las siguientes razones⁷¹:

i.1 Con el análisis de los criterios de exclusión antes que los de la inclusión se corre el riesgo de criminalizar a los refugiados.

i.2 La exclusión es excepcional, y no es apropiado considerar primero una excepción.

i.3 La no inclusión, sin tener que referirse a la cuestión de la exclusión, es posible en una serie de casos, evitándose así tratar asuntos complejos.

i.4 Analizando la inclusión en primer lugar, se permite considerar las obligaciones de protección a los familiares.

i.5 La inclusión anterior a la exclusión permite distinguir correctamente entre el procesamiento y la persecución.

III. 1.1.2.1. Categorías de delitos susceptibles de exclusión

a. *Delitos contra la paz*: estos delitos están asociados a la “*planificación o conducción de una guerra de agresión, o una guerra en violación de tratados internacionales*”⁷². En 1974, la Asamblea General de las Naciones Unidas definió el término “agresión” como “*el uso de la fuerza armada por parte de un Estado, contra la soberanía, integridad territorial o independencia política de otro Estado, o de cualquier*

⁷⁰ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Convención sobre los Derechos del Niño. 1990. Publicada en Gaceta Oficial N° 34.541 del 29.08.1990.

⁷¹ ACNUR: *Consultas Globales sobre la Protección Internacional. La exclusión de la condición de refugiado*. Mesa redonda de expertos en Lisboa, 3-4 de mayo de 2001 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

⁷² ACNUR. Comité Ejecutivo: *Nota sobre las Cláusulas de Exclusión*. Doc. EC/47/SC/CRP.29. 30 de mayo de 1997. Párr. 9.

*manera incompatible con la Carta de las Naciones Unidas*⁷³. Como los delitos contra la paz amenazan la integridad territorial de los Estados, las personas susceptibles de ser excluidas conforme a este artículo deben representar a Estados o a entidades parecidas a Estados, en el contexto de los conflictos armados internacionales.

b. *Delitos de guerra*: estos delitos se refieren a violaciones al derecho internacional humanitario o a las leyes de conflictos armados. Los delitos de guerra pueden ser perpetrados contra víctimas civiles o militares, tanto en conflictos armados internos como internacionales. La responsabilidad individual por los delitos de guerra no requiere que exista un vínculo entre el culpable y el Estado o una entidad parecida al Estado. Dentro de los delitos de guerra tipificados por el Acuerdo de Londres, por el cual se puso fin a la Segunda Guerra Mundial⁷⁴, así como por otros instrumentos internacionales, tales como el Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia de 1993, o el Estatuto de la Corte Penal Internacional, podemos citar: el asesinato o maltrato de poblaciones civiles y prisioneros de guerra, la ejecución de rehenes, la destrucción injustificable de ciudades, pueblos y aldeas; o la devastación no justificada por necesidades militares. También se encuentran los delitos tipificados por las Convenciones de Ginebra de 1949 y el Protocolo Adicional I: homicidio intencional, la tortura u otro tratamiento inhumano, incluyendo experimentos biológicos que intencionalmente causen gran sufrimiento o grave daño a la integridad física o a la salud; los ataques indiscriminados que afecten a civiles o a personas que se encuentren fuera de combate y los traslados forzados de población.

c. *Delitos contra la humanidad*: se refieren a actos inhumanos tales como asesinatos, exterminio, esclavitud y expulsiones masivas, cometidos contra la población civil antes o durante una guerra. Los delitos contra la humanidad se distinguen por su carácter deliberado y por estar dirigidos a un objetivo determinado, por su naturaleza especialmente atroz y, en el caso de genocidio, por la intención de destruir a un grupo determinado, en su totalidad o en parte. Los delitos contra la humanidad pueden cometerse en tiempos de paz o en un contexto de guerra. Las condiciones para que puedan operar las cláusulas de exclusión han sido definidas por el ACNUR. Al respecto, se señala que es precisa la configuración de la responsabilidad individual del solicitante de asilo en la comisión de delitos de guerra, delitos contra la paz o la humanidad. La determinación de responsabilidad individual por la comisión de un delito contra la paz *“requiere un nexo entre las acciones del individuo y un Estado o una entidad parecida a un Estado, en el contexto de un conflicto armado internacional. Por el contrario, la exclusión por delitos de guerra y delitos contra la humanidad puede derivar de un conflicto interno y no requiere un nexo del individuo con la autoridad del Estado. Como tales, las acciones de guerrilleros, rebeldes, miembros de la milicia o civiles armados, pueden ser analizadas para exclusión como delitos contra la humanidad y delitos de guerra”*⁷⁵. A una persona se le puede aplicar una cláusula de exclusión cuando esta sabía que cometía un delito excluible y moralmente optó por involucrarse, aun pudiendo no

⁷³ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Asamblea General: Resolución 3312 (XXIX) de 1974.

⁷⁴ Carta del Tribunal Militar de 1945 (conocido también como Acuerdo de Londres).

⁷⁵ ACNUR. Comité Ejecutivo: Nota sobre las Cláusulas de Exclusión. Doc. EC/47/SC/CRP.29. 30 de mayo de 1997. Párr. 12.

cometer el hecho o evitar su comisión por parte de un tercero⁷⁶. Por ejemplo, esta cláusula de exclusión puede ser invocada contra un oficial superior que, conociendo los delitos cometidos por un subordinado suyo, no tomó las medidas para prevenirlo.

Por su parte, los subordinados no pueden alegar “órdenes superiores” como defensa contra la exclusión, a menos que la desobediencia a tales órdenes hubiera acarreado grave peligro para ellos o sus familias y a menos que el peligro, en el caso de ellos, excediera el daño físico que hubieran infligido⁷⁷.

No se puede presumir de antemano que una persona sea candidata de exclusión. Cuando la persona solicitante de asilo ha desempeñado altos cargos en un régimen señalado por ser responsable de graves violaciones de derechos humanos, la decisión de exclusión debe hacerse solo después de realizar una indagación justa y de lograr establecer los elementos de conocimiento, intención y elección moral de parte del individuo en cuestión, así como su grado de participación personal en los delitos cometidos. El ACNUR cita como ejemplos de personas excluibles a aquellas que realizan actos de tortura, o participan directamente en su realización, tales como los médicos o carceleros que preparan y revisan a las víctimas, o aquellos funcionarios encargados de realizar “listas negras” de candidatos para un genocidio o limpieza étnica.

En cuanto a los miembros de organizaciones que cometen delitos o promueven la violencia, los criterios para decidir su exclusión deben enfocarse de la misma manera. Otras consideraciones a tener en cuenta son, por ejemplo, la posición del individuo dentro de la organización y hasta qué punto su pertenencia a la misma fue voluntaria⁷⁸.

d. *Delitos comunes graves*: un delito “grave” es aquel que, con base en los hechos, se penaliza con un largo período de prisión; y requiere una participación directa y personal. El término “grave” también se vincula con el principio de proporcionalidad, según el cual la consecuencia de la exclusión, como puede ser la eventual repatriación para el procesamiento, debe ser proporcional al tipo de delito cometido. Cada caso debe analizarse con base en los hechos que motivaron el castigo, ya que si se toma únicamente como parámetro la severidad de la pena impuesta, se corre el riesgo de negar la protección internacional a personas a quienes le imponen penas desproporcionadas⁷⁹.

La intención de este artículo es excluir a personas cuyos actos delictivos pasados, perpetrados en otra jurisdicción, son especialmente graves. Para el ACNUR “*este artículo [el 1.F de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951] debe ser comparado con el artículo 33 de la Convención de 1951, el cual permite la devolución de un refugiado si hubiera razones fundadas para que sea considerado como un peligro para la seguridad del país o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya un peligro para la seguridad de aquel país*”⁸⁰.

⁷⁶ Existe una elección o escogencia moral cuando un individuo puede sustraerse de una situación criminal sin poner en riesgo su vida o la de sus familiares.

⁷⁷ ACNUR. Comité Ejecutivo: Nota sobre las Cláusulas de Exclusión. Doc. EC/47/SC/CRP.29. 30 de mayo de 1997. Párr. 13.

⁷⁸ Ídem. Párr. 14 y 15.

⁷⁹ ACNUR: *Consultas Globales sobre la Protección Internacional. La exclusión de la condición de refugiado*. Mesa redonda de expertos en Lisboa, 3-4 de mayo de 2001 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Párr. 11. Consulta del 10.01.04.

⁸⁰ ACNUR. Comité Ejecutivo: Nota sobre las Cláusulas de Exclusión. Doc. las Cláusulas de Exclusión. 30 de mayo de 1997. Párr. 16.

Los delitos comunes graves implican necesariamente la exclusión de los delitos políticos, por lo tanto se debe prestar atención a la motivación del delincuente, bien sea personal o económica. Sin embargo, aun cuando el delito sea grave y apolítico, es preciso que exista un equilibrio entre la gravedad del delito y el peligro que corre su autor. Para el ACNUR *“este equilibrio asegura que la exclusión no resulte ser, para el delincuente, un perjuicio mayor que aquel que se justifica por el presunto delito. De este modo, la gravedad del delito deberá ser sopesada contra el grado de persecución que probablemente enfrentará el delincuente en el país de origen. Si la persecución temida fuera tan severa como para poner en peligro la vida o la libertad del delincuente, entonces únicamente un delito extremadamente grave justificará la aplicación de esta cláusula de exclusión”*⁸¹.

Otro aspecto a tomar en cuenta es el lugar y la fecha de comisión del delito. De acuerdo con la Convención, es preciso que el delito grave haya sido cometido fuera del país de refugio, incluso, en un país distinto al país de origen, y en fecha anterior al ingreso en el país de asilo. Si un refugiado comete un delito grave dentro del país de refugio no está sujeto a la aplicación de esta cláusula de exclusión, sino al enjuiciamiento de acuerdo a la legislación penal de aquel país y, en el caso de delitos particularmente graves, a los artículos 32 y 32 (2) de la Convención de 1951.

En relación con los refugiados que, habiendo cometido graves delitos comunes, han cumplido su condena antes de ingresar al país de asilo, el ACNUR opina que *“Aunque el artículo 1F (b) no ofrece pautas en cuanto al papel que juega la expiación, la práctica ha sido interpretar que el artículo es especialmente aplicable a prófugos de la justicia y no a aquellos que ya han cumplido sus sentencias, a menos que se considere, con respecto a estos últimos, que continúan siendo una amenaza para una nueva comunidad”*⁸².

e. *Actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas:* las finalidades y principios descritas en el Preámbulo y los artículos 1 y 2 de la Carta de las Naciones Unidas solo pueden ser violados por personas que han estado estrechamente vinculadas a las más altas autoridades de un Estado o de una entidad parecida a un Estado y haber sido un elemento determinante de la infracción, por parte de su Estado, de estos principios. La motivación de esta exclusión, expresada en las observaciones de algunos delegados a la Conferencia de Plenipotenciarios para la redacción de la Convención de 1951, indican que la intención de este artículo es evitar que los mismos perseguidores no sean protegidos como refugiados⁸³.

III. 1.1.2.2. Las cláusulas de exclusión y las determinaciones de condición de refugiado *prima facie*:

Para el ACNUR, la condición de refugiado puede ser revocada si, con posterioridad al reconocimiento, salieran a luz hechos que justificaran la exclusión de un individuo. En las situaciones de afluencia masiva, hay dos principios rectores claves⁸⁴:

- a. Las cláusulas de exclusión se aplican en situaciones de afluencias masivas.
- b. La exclusión debe examinarse según procedimientos individuales.

⁸¹ Ídem. Párr. 18.

⁸² Ídem. Párr. 19.

⁸³ Ídem. párr. 20.

⁸⁴ ACNUR: *Consultas Globales sobre la Protección Internacional. La exclusión de la condición de refugiado*. Mesa redonda de expertos en Lisboa, 3-4 de mayo de 2001 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

Debe establecerse una distinción clara entre los arreglos operativos para separar a las personas armadas de la población de refugiados, por una parte, y los procedimientos individuales en relación con ciertos grupos sospechosos con el fin de excluirlos de la condición de refugiados, por la otra. Las personas armadas, si bien están protegidos por las disposiciones relevantes del derecho humanitario internacional, no deben considerarse como solicitantes de asilo a menos que depongan sus armas.

III. 1.1.3 Cláusulas de cesación

Son aquellas condiciones en las que un refugiado deja de tener tal carácter. Para que operen, es necesario que la persona haya sido declarada formalmente como refugiado. La cesación significa la pérdida de la protección internacional y es por ello que sus términos deben ser interpretados de manera restrictiva por el país de asilo, ya que la aplicación de estas cláusulas depende exclusivamente de los Estados⁸⁵. El artículo 1C de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados establece 6 cláusulas de cesación, a saber:

- a. Cuando el refugiado se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad.
- b. Cuando el refugiado que perdió su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente;
- c. O bien, haya adquirido una nueva nacionalidad y disfrute de la protección de tal país.
- d. Si se ha establecido de nuevo, voluntariamente, en el país del cual abandonó por temores de ser perseguida.
- e. Si desaparecieron las circunstancias que dieron origen a su reconocimiento como refugiado, y en virtud de ello, no puede negarse a acoger la protección del país que abandonó.
- f. En caso de ser apátrida, si desaparecieron las circunstancias por las cuales fue reconocida como refugiado, y puede regresar al país donde tenía su residencia habitual.

A los fines de nuestro análisis, llamaremos “repatriación voluntaria” los casos 1, 2, 4 y 6 en los que el refugiado voluntariamente vuelve a su país de origen o residencia habitual. Llamaremos “integración local” al caso 3, cuando el refugiado se establezca definitivamente en el país de refugio; “reasantamiento” cuando lo hace en un tercer país seguro; y llamaremos “desaparición de las circunstancias” al caso que se refiere el numeral 5.

III. 1.1.3.1. *Repatriación voluntaria*: la repatriación voluntaria es el regreso al país de origen o residencia habitual de los refugiados. La repatriación es en sí misma un derecho humano: el derecho a salir y entrar en el propio país⁸⁶, por ello resulta la

⁸⁵ ACNUR. Comité ejecutivo: *Conclusión N° 69 (1992)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

⁸⁶ Artículo 13 (2) de la Declaración Universal de Derechos Humanos “*Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país*”. Artículo 12 (4) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos “*Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país*”. Artículo 22 (5) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “*Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo*”. Artículo 5 (2) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial “*En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin*

mejor solución para poner fin a la protección internacional⁸⁷. Existen tres criterios principales en relación con la repatriación: a) la repatriación debe ser voluntaria; b) los gobiernos, el ACNUR y demás organizaciones deben desempeñar labores conjuntas; y c) la repatriación voluntaria debe ser fomentada y facilitada.

En cuanto a la voluntariedad, es necesario facilitar la repatriación de los refugiados únicamente en virtud de su deseo o consentimiento libremente expresado. La repatriación debe tener un carácter voluntario e individual, es decir, cada refugiado deberá manifestar su voluntad de regresar de manera inequívoca, mediante un procedimiento confidencial⁸⁸. Sin embargo, para que la repatriación voluntaria se constituya como una solución duradera es preciso que existan garantías de seguridad y respeto a los derechos humanos en el país de origen.

En el ámbito latinoamericano, en 1989 se llevó a cabo la “Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos” (Cirefca) en la cual se produjo el documento Declaración y Plan de Acción Concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos⁸⁹ así como el documento Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina⁹⁰. La experiencia del desarraigo centroamericano sirvió de base para que estos Principios fuesen revisados en 1994, en el documento Evaluación de la puesta en práctica de las disposiciones del documento “Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina”⁹¹, donde se condensa toda la práctica de protección de refugiados en América Latina.

El proceso Cirefca contiene aportes significativos en el tema de la repatriación voluntaria, puesto que en ejecución del mismo se llevó a cabo la repatriación de más de 200.000 personas a Nicaragua, Guatemala y El Salvador. De acuerdo con este documento, los Estados deben tomar en cuenta las siguientes recomendaciones en

distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: [...] ii) El derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”. Artículo 10 (1 y 2) de la Convención sobre los Derechos del Niño “De conformidad con la obligación que incumbe a los Estados Partes a tenor de lo dispuesto en el Párr. 1 del artículo 9, toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva. Los Estados Partes garantizarán, además, que la presentación de tal petición no traerá consecuencias desfavorables para los peticionarios ni para sus familiares.

2. El niño cuyos padres residan en Estados diferentes tendrá derecho a mantener periódicamente, salvo en circunstancias excepcionales, relaciones personales y contactos directos con ambos padres. Con tal fin, y de conformidad con la obligación asumida por los Estados Partes en virtud del párrafo 1 del artículo 9, los Estados Partes respetarán el derecho del niño y de sus padres a salir de cualquier país, incluido el propio, y de entrar en su propio país. El derecho de salir de cualquier país estará sujeto solamente a las restricciones estipuladas por ley y que sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de otras personas y que estén en consonancia con los demás derechos reconocidos por la presente Convención”.

⁸⁷ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 18 (1980). Conclusión N° 40 (1985)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

⁸⁸ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Programa de protección. Meta 5.* Doc. A/AC.96/965/Add.1. 26 de junio de 2002 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

⁸⁹ ACNUR. Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA): Declaración y Plan de Acción concertado en favor los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos. Doc. CIREFCA 89/13/Rev. 1. Ciudad de Guatemala, 29 al 31 de mayo de 1989.

⁹⁰ CIREFCA: Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina. Doc. CIREFCA 89/9.

⁹¹ CIREFCA: Evaluación de la puesta en práctica de las disposiciones del documento “Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina. Doc. CIREFCA /REF/94/1.

los procesos de repatriación voluntaria: 1) los refugiados deben ser informados de la situación prevaleciente en el país de origen, en forma amplia y objetiva; tal objetivo se puede cumplir, por ejemplo, con visitas de grupos de refugiados al país de origen; 2) la repatriación debe efectuarse, preferiblemente, al lugar de origen o anterior residencia; 3) también debe garantizarse que los refugiados puedan retornar a sus actividades económicas habituales y recuperar sus propiedades; 4) los repatriados deben recibir garantías adecuadas de no discriminación y respeto pleno de sus derechos humanos en iguales condiciones que sus compatriotas; se debe garantizar la no penalización o discriminación, especialmente en razón de haber recibido protección como refugiado en otro Estado; 5) los retornados deben recibir los mismos documentos de identidad que sus compatriotas; se debe regularizar el registro de los nacidos en el extranjero, de ser posible, con anterioridad al retorno; y 6) se debe garantizar el reconocimiento de los estudios realizados en el extranjero.

Tal como apuntamos anteriormente, en los procesos de repatriación voluntaria deben participar tanto el país de refugio como el país de origen, el ACNUR y otras organizaciones⁹². El país de asilo y el ACNUR tienen derecho a ser informados de los resultados de la repatriación voluntaria, así como de otras situaciones conexas, por ejemplo, la suerte de determinados refugiados que hayan sido beneficiados por amnistías, indultos u otras garantías especiales para su retorno. Eventualmente, el país de asilo tiene obligaciones con respecto al proceso de repatriación, lo que incluye transporte y ayuda durante el retorno al país de origen, así como asistencia en el país de origen durante el proceso de reintegración⁹³.

En cuanto a la promoción de la repatriación, es preciso establecer una coordinación entre el país de asilo, el país de origen y el ACNUR. Esto se puede lograr mediante la constitución de acuerdos tripartitos y la adopción de medidas que faciliten las decisiones sobre el regreso, la planificación conjunta y la puesta en práctica de los programas de repatriación. Estos programas reafirman el carácter humanitario y apolítico del derecho de asilo y están íntimamente ligados a la verificación de la comunidad internacional de la situación de los derechos humanos en el país de origen.

III. 1.1.3.2. *Integración local*: la integración local implica el asentamiento permanente en el país del primer asilo⁹⁴, cuando dicho país otorga un estatuto jurídico que garantice residencia permanente y segura al refugiado. Para el Comité Ejecutivo del ACNUR “*Los Estados han de examinar, en qué momento y en qué forma promover el otorgamiento de un estatuto jurídico y de derechos de residencia seguros, que pueden comprender la oportunidad de convertirse en ciudadanos naturalizados del país de acogida, a los refugiados que hayan logrado un grado considerable de integración socioeconómica*”⁹⁵. Al respecto, consideramos que la legislación del país de asilo es la que debe establecer, de manera inequívoca, los requisitos de procedencia de la naturalización, los cuales, de acuerdo con el artículo

⁹² ACNUR. Comité Ejecutivo: *Programa de protección. Meta 3*. Doc. A/AC.96/965/Add.1. 26 de junio de 2002 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

⁹³ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 18 (1980). Conclusión N° 40 (1985)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

⁹⁴ Por país del primer asilo debe entenderse el “país en que se concede protección internacional a una persona demandante de asilo, bien como solicitante de asilo, bien como refugiado”. Definición tomada de: ACNUR: *Protección del refugiado. Guía de campo para ONG*. Pág. 143. Madrid, 2000.

⁹⁵ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Programa de protección. Meta 5*. Doc. A/AC.96/965/Add.1. 26 de junio de 2002 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

34 de la Convención⁹⁶, no deben ser más complejos que los requeridos para cualquier extranjero.

Existen dos condiciones básicas para que la integración local sea exitosa: 1) el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de los refugiados en el país de asilo; y 2) el respeto al principio de unidad familiar.

La Convención de 1951 establece ciertas obligaciones de los Estados con respecto a los DESC de los refugiados⁹⁷. Asimismo, la Declaración de Cartagena, en su conclusión undécima⁹⁸, considera de especial importancia la integración de los refugiados a la vida productiva del país de asilo. Para ello es fundamental que el país de asilo garantice que los refugiados no sean objeto de discriminación en el disfrute de todos sus derechos humanos. Asimismo, el principio de unidad familiar debe ser respetado en todo momento, en especial, cuando un miembro del grupo familiar se ha naturalizado en el país de asilo, o cuando un refugiado ha contraído matrimonio en el país de asilo⁹⁹.

Recientemente, la comunidad internacional¹⁰⁰ ha hecho énfasis en el papel de los Estados en el proceso de integración local. En ese sentido, estos deben llevar a cabo acciones positivas a favor de la integración de refugiados a las respectivas sociedades, tales como la sensibilización de las poblaciones receptoras de refugiados, la asistencia a programas de integración, la participación y liderazgo de los refugiados en los programas de integración, entre otros. En la misma línea, el Programa de Acción de Durban¹⁰¹ *“Insta a los Estados a que reconozcan el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia a que están expuestos los refugiados al intentar integrarse en la vida de las sociedades de sus países de acogida y alienta a los Estados a que preparen estrategias para hacer frente a esta discriminación y a que faciliten el pleno disfrute de los derechos humanos de los refugiados”*.

⁹⁶ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Artículo 4: *“Los Estados Contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible los derechos y gastos de tales trámites”*.

⁹⁷ En especial, los refugiados deben tener el trato más favorable posible en relación con: a) Adquisición de bienes muebles e inmuebles (artículo 13), derecho de asociación (artículo 15), empleo remunerado (artículo 17), trabajo por cuenta propia (artículo 18), ejercicio de profesiones liberales (artículo 19), racionamiento de productos (artículo 20), vivienda (artículo 21), educación pública (artículo 22), asistencia pública (artículo 23), seguridad social (artículo 24), y facilidades para la transferencia de haberes (artículo 30).

⁹⁸ ACNUR: Declaración de Cartagena. 1984. Conclusión Undécima: *“Estudiar en los países del área que cuentan con una presencia masiva de refugiados, las posibilidades de lograr la integración de los refugiados a la vida productiva del país, destinando los recursos de la comunidad internacional que el ACNUR canaliza a la creación o generación de empleos, posibilitando así el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados”*.

⁹⁹ La Corte Europea de Derechos Humanos ha enfatizado la prohibición de la devolución al país de origen en casos en que los refugiados han contraído matrimonio en el país de asilo. Al respecto, consultar los casos: CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS. Sentencia de 11.07.02. Demanda No. 56811/00. Caso Amrollahi contra Dinamarca. Sentencia de 25.01.91. Demanda No. 12313/86. Caso Moustaqim contra Bélgica.

¹⁰⁰ ACNUR: *Conferencia Internacional sobre la Recepción e Integración de los Refugiados Reasentados*. 25-27 abril 2001, Norrköping, Suecia [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹⁰¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Asamblea General. Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia: Declaración y Programa de Acción de Durban. 31 de agosto al 8 de septiembre de 2001.

III. 1.1.3.3. *Reasentamiento*: el reasentamiento implica el traslado de refugiados de un país en el que habían solicitado refugio (primer país de asilo) a otro que acepta admitirlos (tercer país). El reasentamiento no es, en primer término, la solución duradera más apropiada, puesto que como señaláramos en el apartado anterior, la solución por excelencia es el retorno del refugiado a su país de origen en condiciones de seguridad. Este mecanismo suele aplicarse en virtud del principio de solidaridad internacional¹⁰², ya que a menudo los países fronterizos con un país con gran flujo de refugiados, asumen una carga muy pesada en la recepción de los refugiados. Jurídicamente, el reasentamiento se realiza por acuerdos de “repartición de cargas” entre el país de primer asilo y terceros Estados. Al efecto, los terceros Estados establecen cuotas o números máximos de admisión de refugiados¹⁰³. El reasentamiento no implica la naturalización o asimilación del refugiado en el país de reasentamiento, sino el otorgamiento de la condición de refugiado u otra forma de permanencia, incluso jurídicamente precaria. Es por ello que el ACNUR ha manifestado que en el marco del reasentamiento se debe permitir “*que los refugiados tengan un estatuto de residencia duradero a fin de disfrutar de la igualdad de derechos y oportunidades en la vida sociales, económica y cultural del país*”¹⁰⁴. El reasentamiento es procedente cuando un refugiado no puede ser repatriado, ni puede permanecer a salvo en el país de asilo. En este contexto, el reasentamiento es siempre la última alternativa para garantizar la seguridad legal y física de la persona¹⁰⁵, debiendo dar prioridad al reasentamiento en los países de la región, o con características culturales, sociales y religiosas afines¹⁰⁶. El ACNUR estableció los siguientes criterios para determinar cuándo es procedente un reasentamiento¹⁰⁷: 1) que exista una amenaza de devolución al país de origen; 2) que exista una amenaza de expulsión a un país del cual un refugiado puede ser devuelto a su país de origen o donde pueda verse amenazada su vida o su libertad; 3) si existe una amenaza contra la seguridad física del refugiado; y 4) si existe amenaza de sufrir detención arbitraria. También se debe evaluar el reasentamiento en los siguientes casos¹⁰⁸: 1) refugiados con necesidades apremiantes: problemas médicos, traumas psicológicos, torturas, discapacidades o violaciones relacionadas con la guerra; 2) refugiados portadores del VIH; 3) mujeres refugiadas en situación de riesgo o vulnerabilidad; 4) refugiados con algún miembro familiar en un tercer Estado, en virtud de la aplicación del principio de unidad familiar; 5) refugiados ancianos; 6) refugiados que luego de una permanencia prolongada en un país de asilo no han podido establecerse de una manera acorde a

¹⁰² Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apartidas, firmada en Ginebra, el 28 de julio de 1951, en su literal (D) “*Recomienda a los Gobiernos que continúan recibiendo a los refugiados en su territorio y actúan de común acuerdo, con verdadero espíritu de solidaridad internacional, a fin de que los refugiados puedan hallar asilo y posibilidades de reasentamiento*”.

¹⁰³ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Tema Anual: La búsqueda y aplicación de soluciones duraderas*. Doc. A/AC.96/872 del 30 de agosto de 1996 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹⁰⁴ Una de las metas del ACNUR es la expansión de las oportunidades de reasentamiento. ACNUR. Comité Ejecutivo: *Programa de protección. Meta 5*. Doc. A/AC.96/965/Add.1. 26 de junio de 2002 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹⁰⁵ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 67 (1991)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹⁰⁶ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Tema Anual: La búsqueda y aplicación de soluciones duraderas*. Doc. A/AC.96/872 del 30 de agosto de 1996 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹⁰⁷ ACNUR. Comité Ejecutivo: *El reasentamiento: un instrumento de protección y una solución duradera*. Doc. EC/46/SC/CRP.32 del 28 de mayo de 1996.

¹⁰⁸ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Nota sobre el reasentamiento de refugiados con necesidades especiales*. Doc. EC/48/SC/CRP.28 del 25 de mayo de 1998.

sus antecedentes culturales, sociales, religiosos o educativos; y 7) refugiados con buenas posibilidades de integración social, cultural y económica en un país de asilo seguro, siempre que no se haya integrado de manera satisfactoria en el primer país de asilo.

III. 1.1.3.4. *Desaparición de las circunstancias*: la Convención de 1951 hace referencia a la desaparición de las causas que dieron origen a que un refugiado, con o sin nacionalidad, fuera reconocido como tal. Asimismo, la Convención establece que en virtud del cambio de circunstancias un refugiado no puede rechazar la protección de su país de origen o residencia habitual.

El principio fundamental a observar es que la cesación de la condición de refugiado debe conducir a una solución duradera (repatriación voluntaria o integración local), y no debe conducir a que los refugiados sean trasladados a terceros países, incluyendo su país de origen, en condiciones jurídicamente inciertas. Para ello, en opinión del ACNUR¹⁰⁹, el cambio de circunstancias en el país de origen o residencia habitual, que da lugar a la aplicación de esta cláusula de cesación por parte del país de asilo, debe tener una naturaleza profunda y duradera, de manera que los refugiados de ese país ya no requieran protección internacional. A estos fines, el país de asilo debe evaluar la magnitud de los cambios ocurridos en el país de origen, la situación general de los derechos humanos en dicho territorio, la causa específica del temor de persecución que dio origen a que la persona fuese considerada refugiada inicialmente¹¹⁰, así como la seguridad y sostenibilidad en el país de retorno. Al igual que en los procesos de repatriación voluntaria, es útil la participación de los refugiados en el proceso de constatación del cambio de circunstancias, por ejemplo, a través de visitas al país de origen¹¹¹.

El país de asilo puede aplicar la cesación por cambio de circunstancia mediante una cesación general dirigida a todos los refugiados de determinado país; o bien, una cesación focalizada, aplicable solo a determinado grupo de refugiado o a refugiados procedentes de una determinada región del país de origen. Tales situaciones se deben evaluar detenidamente, de manera que se evite el sometimiento de los refugiados a revisiones innecesarias por cambios temporales. Dadas las consecuencias de la aplicación de esta cláusula de cesación, el país de asilo deberá utilizar información verificable y poner a disposición de los refugiados los recursos administrativos y judiciales adecuados antes de proceder a la repatriación.

Por último, existen excepciones a la cesación. El país de asilo puede considerar razones humanitarias para no repatriar a un refugiado, en virtud de la magnitud de la persecución sufrida en el país de origen, así hayan cambiado las circunstancias. En un principio, esta cláusula humanitaria solo era aplicable a los refugiados reconocidos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Convención de 1951; sin embargo, el ACNUR ha interpretado que esta cláusula humanitaria es igualmente aplicable a cualquier refugiado que haya sufrido graves persecuciones y en virtud de ello no desee volver a su país de origen¹¹².

¹⁰⁹ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 69 (1992)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹¹⁰ Ídem.

¹¹¹ ACNUR: *Consultas Globales sobre la Protección Internacional. La Cesación de la condición de refugiado*. Mesa redonda de expertos en Lisboa, 3-4 de mayo de 2001 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹¹² ACNUR: *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*. Ginebra, diciembre de 1992. Párr. 136.

III. 1.2 Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984)

Conclusiones

[...]

Tercera. Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA [Organización de la Unidad Africana] (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

La Declaración de Cartagena significó la consolidación de la institución del asilo en América Latina y su fusión definitiva con el sistema universal de protección a los refugiados¹¹³. Su principal aporte radica en la definición regional de refugiado, que amplía el concepto de refugiado contenido en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

En el documento sobre la evaluación de la puesta en práctica de las disposiciones contenidas en los “Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina”, elaborado por la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, se identifican las razones por las cuales se amplió el concepto de refugiado en América Latina. Los motivos, según esta evaluación, fueron las deficiencias del sistema interamericano de asilo diplomático y territorial para hacer frente a los flujos masivos de refugiados centroamericanos: “...dicho sistema enfatiza desproporcionadamente los derechos y la discrecionalidad de los Estados y no los derechos de las personas que necesitan protección internacional, así como la aplicación del derecho de asilo de forma elitista, favoreciendo a personalidades conocidas en el ámbito político y, consecuentemente, perjudicando a personas anónimas que también ameritan protección internacional”¹¹⁴.

Ante los sucesos ocurridos en Centroamérica durante finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, se hizo necesaria la adecuación de la institución del asilo en América Latina, a fin de poder brindar protección internacional a personas que no eran consideradas refugiadas de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 y las distintas Convenciones sobre Asilo Diplomático y Territorial americanas. En este esfuerzo se inscribe la firma de la Declaración de Cartagena, de 1984.

¹¹³ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 37 (1985)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹¹⁴ CIREFCA: *Evaluación de la puesta en práctica de las disposiciones del documento “Principios y criterios para la protección y asistencia de los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina”*. Doc. CIREFCA/REF/94/1 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

Si bien la Declaración de Cartagena, cuando fue suscrita, no tuvo el carácter de un instrumento obligatorio, la práctica estatal y la forma como ha sido utilizada por diferentes instancias -la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Asamblea General de las Naciones Unidas y el ACNUR-, han hecho que la definición de refugiado allí contenida tome fuerza vinculante como norma del derecho internacional consuetudinario. Para Héctor Gross Espiell, la fuerza persuasiva de la Declaración de Cartagena radica en que existía una opinión jurídica generalizada de su pertinencia cuando fue redactada¹¹⁵. Tampoco se puede pasar por alto que la definición de refugiado dada por la Declaración de Cartagena está inspirada en la definición de refugiado contenida en la Convención de la Organización para la Unidad Africana¹¹⁶. De esta forma, la Declaración de Cartagena es considerada una fuente del derecho internacional público, de conformidad con el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

La definición de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena hace referencia a dos elementos. El primero, la situación particular del individuo que solicita protección; esto es, se requiere que exista una amenaza a su vida, seguridad o libertad. Con base en lo anterior, los derechos protegidos son: el derecho a la vida, a la seguridad y la libertad personal, incluyendo la prohibición de la tortura. El segundo elemento precisa que dicha amenaza sea resultado de una situación objetiva existente en el país, catalogada como violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violaciones masivas a los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. Seguidamente entraremos a analizar cada uno de estas situaciones a la luz del derecho internacional humanitario.

a. Violencia Generalizada

Por violencia generalizada puede entenderse cualquier conflicto armado, bien sea interno o internacional. Por “conflicto armado” puede entenderse la existencia de hostilidades abiertas entre fuerzas armadas dotadas de cierta organización. Los conflictos armados internacionales han sido definidos por los Convenios de Ginebra - que forman parte del derecho internacional humanitario¹¹⁷- como aquellos casos de

¹¹⁵ GROSS ESPIELL, Héctor: La Declaración de Cartagena como fuente del Derecho Internacional de los Refugiados en América Latina. Memoria del Coloquio Internacional: 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (Coloquio de San José de Costa Rica, 5-7 diciembre 1994). San José, 1995. Citado en: FISCHER DE ANDRADE, José: Derecho de los Refugiados en América Latina: Reflexiones sobre su futuro. Derecho Internacional de los Refugiados. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2001.

¹¹⁶ El artículo 1 de la Convención de la Organización para la Unidad de África afirma que: “*El término ‘refugiado’ se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación, o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad*”.

¹¹⁷ Convenio de Ginebra para aliviar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña (I Convenio, 1949), Convenio de Ginebra para aliviar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar (II Convenio, 1949), Convenio de Ginebra sobre el trato a los prisioneros de guerra (III Convenio, 1949), Convenio de Ginebra sobre la protección de personas civiles en tiempo de guerra (IV Convenio, 1949). Estos Convenios fueron ratificados por Venezuela el 30.12.1955 y publicados en Gaceta Oficial N° 481 del 21.02.1956. Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I, 1977), Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional

guerra declarada o de cualquier otro conflicto armado entre dos o varios Estados, desde el comienzo de tal situación, aunque el estado de guerra no haya sido reconocido por una de las partes. También se consideran conflictos armados internacionales aquellos en donde los pueblos luchan contra la dominación colonial, la ocupación extranjera, los regímenes racistas y cualquier otro conflicto en ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación¹¹⁸.

Los conflictos armados internos, catalogados como “violencia generalizada” por la Declaración de Cartagena, también pueden asimilarse a la categoría “conflictos armados sin carácter internacional” del derecho internacional humanitario. Cuando este tipo de conflicto presenta y/o adquiere ciertas características, relacionadas con su alcance, se enmarca en la regulación fijada por el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra, del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II). Desde el derecho internacional humanitario, estos son definidos como conflictos que ocurren en el territorio de un Estado, entre las fuerzas armadas estatales y las fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejercen sobre una parte del territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas¹¹⁹.

b. Agresión Extranjera

Esta situación se refiere al uso de la fuerza armada de un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado; así como cualquier otro acto incompatible con la Carta de las Naciones Unidas¹²⁰.

c. Conflictos internos y Circunstancias que perturban gravemente el orden público

Es difícil establecer una delimitación clara entre ambas situaciones. De acuerdo con la CIREFCA¹²¹, hay un tipo de conflicto interno donde resulta aplicable el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, según el cual los conflictos armados no internacionales se definen como “*toda situación en la que, dentro de límites del territorio de un Estado, se registren hostilidades caracterizadas en las que se enfrenten fuerzas armadas con grupos armados organizados*”. Este artículo no define la intensidad o características de las hostilidades; estableciendo un criterio amplio y poco detallado, con el fin de incluir una extensa variedad de conflictos internos. Se refiere a los conflictos armados que no registran la magnitud requerida para la aplicación del Protocolo II, como es el caso planteado en la categoría de violencia generalizada.

Por su parte, las circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público deben ser resultado de actos de personas y no de desastres naturales. Este concepto

(Protocolo II). Venezuela se adhirió a ambos instrumentos el 10.06.97, publicados en Gaceta Oficial N° 5.241 Extraordinaria del 06.07.1998.

¹¹⁸ Artículo 2 del I Convenio; Artículo 2 del II Convenio; Artículo 2 del III Convenio; Artículo 2 del IV Convenio y Artículo 1 del Protocolo I.

¹¹⁹ Artículo 1 del Protocolo II.

¹²⁰ Ver Resolución 334 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En dicha resolución se enumeran los siguientes actos: la invasión o ataque por las fuerzas armadas de un Estado al territorio de otro Estado, la ocupación militar, aunque sea temporal que resulte de tal invasión o ataque, o cualquier anexión, mediante el uso de la fuerza del territorio de otro Estado o parte de este; el bombardeo o uso de cualquier arma por las fuerzas armadas de un Estado al territorio de otro Estado; el bloqueo de puertos o costas; un ataque por tierra, mar o aire, etc.

¹²¹ CIREFCA: *Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina*. Doc. CIREFCA 89/9 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

incluye disturbios interiores y tensiones internas, tales como motines, actos de violencia aislados y esporádicos y otros actos de naturaleza similar, siempre que perturben seriamente el orden público¹²². El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha interpretado estos términos, describiendo a los “disturbios interiores” como *“situaciones en las que, sin que haya, propiamente hablando, conflicto armado sin carácter internacional, existe, sin embargo, a nivel interior, un enfrentamiento que presenta cierto carácter de gravedad o de duración y que da lugar a la realización de actos de violencia. Estos últimos pueden tener formas variables, que van desde generación espontánea de actos de sublevación hasta la lucha entre grupos más o menos organizados y las autoridades que ejercen el poder. En estas situaciones, que no degeneran forzosamente en lucha abierta, las autoridades que ejercen el poder apelan a cuantiosas fuerzas de policía, o bien a las fuerzas armadas, para restablecer el orden interno”*¹²³.

Asimismo, el CICR ha definido las tensiones internas como *“situaciones de tensión grave (política, religiosa, racial, social, económica, etc) o también de secuelas de un conflicto armado o de disturbios interiores. Esas situaciones presentan alguna de las siguientes características: detenciones masivas; un elevado número de detenidos políticos; probables malos tratos o condiciones inhumanas de detención; suspensión de las garantías judiciales fundamentales, sea por la promulgación de un estado de excepción, sea por una situación de hecho y denuncia de desaparición de personas”*¹²⁴.

d. Violaciones masivas de derechos humanos

Aun cuando no existe un criterio homogéneo para definir y clasificar las violaciones manifiestas y masivas de derechos humanos¹²⁵, de acuerdo con la interpretación dada a este término por la Cirefca¹²⁶, se consideran violaciones masivas a los derechos humanos aquellas a gran escala que afectan los derechos humanos y las libertades fundamentales consagradas en la DUDH y en otros instrumentos relevantes¹²⁷. En cuanto al término “violaciones masivas”, la Cirefca equipara este tipo de violaciones a los derechos humanos con la negación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en una forma grave y sistemática, así como aquellas en que se aplica el procedimiento establecido en las Resoluciones 1.235 y 1.503 del ECOSOC, las cuales autorizan la actuación de la Comisión de

¹²² Ídem.

¹²³ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: El CICR, la Liga y el Informe sobre la Reevaluación del Cometido de la Cruz Roja. Ginebra, 1979.

¹²⁴ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: *Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional y del artículo 3 de estos Convenios*. Ginebra, 1998. Párr. 4.476 [en línea] <<http://www.cicr.org>> Consulta del 10.01.04.

¹²⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías: Definición de las violaciones manifiestas y masivas de los derechos humanos como crímenes internacionales. 45º período de sesiones. Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/10 del 8 de junio de 1999.

¹²⁶ CIREFCA: Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina. Párr. 34. Doc. CIREFCA 89/9.

¹²⁷ Dentro de esta categoría de instrumentos podemos ubicar los que tipifican ciertas conductas como delitos. Dentro de esta categoría de instrumentos podemos ubicar los que tipifican ciertas conductas como delitos contra la humanidad, delitos de guerra y delitos contra la paz, tales como la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948), la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen del Apartheid (1973), el Estatuto del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia (1993), los cuatro Convenios de Ginebra de Derecho Humanitario (1949) y el Estatuto de la Corte Penal Internacional (1998), entre otros.

Derechos Humanos de las Naciones Unidas en los casos que revelen la violación flagrante y sistemática de derechos humanos.

También podría considerarse que las infracciones a los artículos 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo adicional II, así como a las disposiciones del artículo 27 (2) de la CADH y el artículo 4 (2) del PIDCP, aun cuando no sean masivas, pueden dar lugar a la solicitud de asilo. Estas disposiciones establecen el “núcleo irreductible” de los derechos humanos, es decir, el nivel de protección inferior al cual un individuo puede aspirar en todo tiempo. De acuerdo con el CICR¹²⁸, estos derechos constituyen una protección fundamental para todo ser humano y son prescripciones con valor universal, oponibles a los propios Estados, incluso a falta de una obligación convencional o de un compromiso expreso por parte de estos.

III. 2. No devolución (Non-refoulement)

III.2.1 Sistema Universal

III. 2.1.1 Instrumentos vinculantes

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹²⁹ (1966)

Artículo 6

1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley.

Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

[...]

Artículo 9

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

[...]

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

[...]

¹²⁸ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: *Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional y del artículo 3 de estos Convenios*. Ginebra, 1998. Párr. 4.430 [en línea] <<http://www.cicr.org>> Consulta del 10.01.04.

¹²⁹ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)*. 1966. Publicado en Gaceta Oficial N° 2.146 del 28.01.1978.

Artículo 7

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas de 1951

Artículo 33. -- Prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement")

1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes¹³⁰ (1984)

Artículo 3

1.- Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.

2.- A los efectos de determinar si existen esas razones las autoridades competentes tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, inclusive, cuando proceda, la existencia en el Estado de que se trate de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos.

III.2.1.2 Otras fuentes

Declaración sobre el Asilo Territorial¹³¹

Artículo 3

1. Ninguna de las personas a que se refiere el párrafo 1 del artículo 1 [personas que tengan justificación para invocar el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, incluidas las personas que luchan contra el colonialismo] será objeto de medidas tales como la negativa de admisión en la frontera o, si hubiera entrado en el territorio en que busca asilo, la expulsión o la devolución obligatoria a cualquier Estado donde pueda ser objeto de persecución.

2. Podrán hacerse excepciones al principio anterior sólo por razones fundamentales de seguridad nacional o para salvaguardar a la población, como en el caso de un afluencia en masa de personas.

¹³⁰ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. 1984. Publicado en Gaceta Oficial N° 34.743 del 26.06.1991.

¹³¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Asamblea General. Declaración sobre el Asilo Territorial. Resolución 2312 (XXII). 1967.

3. *Si un Estado decide en cualquier caso que está justificada una excepción al principio establecido en el párrafo 1 del presente artículo, considerará la posibilidad de conceder a la persona interesada, en las condiciones que juzgue conveniente, una oportunidad, en forma de asilo provisional o de otro modo, a fin de que pueda ir a otro Estado.*

Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas de las Naciones Unidas¹³² (1992)

Artículo 8

1. *Ningún Estado expulsará, devolverá o concederá la extradición de una persona a otro Estado cuando haya motivos fundados para creer que corre el riesgo de ser víctima de una desaparición forzada.*
2. *Para determinar si hay tales motivos, las autoridades competentes tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, incluida, cuando proceda, la existencia en el Estado interesado de un conjunto de violaciones sistemáticas, graves, manifiestas o masivas de los derechos humanos.*

III.2.2 Sistema Interamericano

III.2.2.1 Instrumentos vinculantes

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)

Artículo 1 - Derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona.

Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), Pacto de San José

Artículo 22 - Derecho de Circulación y de Residencia

[...]

8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas

Artículo 5 - Derecho a la Integridad Personal

1. *Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.*
2. *Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano*

Artículo 4. Derecho a la Vida

¹³² ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Asamblea General. Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. 1992. Resolución 47/133 del 18 de diciembre 1992.

1. *Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente. [...]*

Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

1. *Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.*
2. *Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.*
3. *Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.*
[...]

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. *Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. [...]*

Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura¹³³ (1985)

Artículo 13(4)

No se concederá la extradición ni se procederá a la devolución de la persona requerida cuando haya presunción fundada de que corre peligro su vida, de que será sometido a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes o de que será juzgada por tribunales de excepción o ad hoc en el Estado requirente.

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (“Convención Belem do Pará”, 1994)¹³⁴

Artículo 4

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

- a. el derecho a que se respete su vida;*
- b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;*
- c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales;*
- d. el derecho a no ser sometida a torturas;*

[...]

Artículo 7

¹³³ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura. 1985. Publicada en Gaceta Oficial N° 34.743 del 26.06.1991.

¹³⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. 1994. Publicada en Gaceta Oficial N° 35.632 del 16.01.1995

Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

[...]

d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;

Convención sobre asilo territorial de Caracas (1954)

Artículo 3

Ningún Estado está obligado a entregar a otro Estado o a expulsar de su territorio a personas perseguidas por motivos o delitos políticos.

III.2.3. Legislación Nacional

Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas (2001)

Artículo 2. Principios fundamentales.

3. Ninguna persona solicitante de refugio o de asilo será rechazada o sujeta a medida alguna que la obligue a retornar al territorio donde su vida, integridad física o su libertad esté en riesgo a causa de los motivos mencionados en esta Ley.

Artículo 7. No devolución.

Toda persona que solicite la condición de refugiada o refugiada no podrá ser rechazada o sujeta a medida alguna que le obligue a retornar al territorio donde su vida, integridad física o su libertad personal esté en riesgo a causa de las razones mencionadas en el artículo 5 [debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, sexo, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política, y se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad no pueda o no quiera regresar al país donde antes tuviera su residencia habitual].

Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición la persona que sea considerada por razones fundadas, como un peligro para la seguridad de la República o que habiendo sido objeto de una sentencia definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad del país.

El principio de no devolución es la principal garantía que se ofrece a todos los refugiados, incluidos los solicitante de asilo cuya condición aún no se ha determinado y los que tratan de entrar en un país¹³⁵. Asimismo, la no devolución constituye un

¹³⁵ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 6 (1977)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

principio de derecho internacional consuetudinario¹³⁶; lo que implica que deben respetarlos todos los Estados, estén o no obligados por algún tratado o acuerdo de derecho internacional que así lo estipule.

Este principio impone a los Estados la obligación de abstenerse de realizar cualquier medida que pueda tener como efecto devolver a un solicitante de asilo o refugiado a las fronteras de territorios donde su vida o libertad puedan verse amenazadas, o donde corran riesgo de persecución¹³⁷.

La devolución puede adoptar distintas formas, como la no admisión en la frontera y la intercepción¹³⁸. Cuando los Estados utilicen estos métodos como forma de controlar la migración irregular, se debe salvaguardar, en toda circunstancia, la posibilidad de que las personas interceptadas soliciten asilo y se comuniquen con el ACNUR. Asimismo, se debe garantizar el tratamiento digno de tales personas en especial, mediante la escrupulosa aplicación de la normativa de derechos humanos, derecho de los refugiados y el derecho penal¹³⁹.

Este tópico cobra especial relevancia en el caso de los solicitantes de asilo que abandonan su país de origen e intentan ingresar a un país seguro viajando como pasajeros clandestinos, tanto en embarcaciones como aeronaves, bien porque no pueden costear los gastos de viaje o porque no cumplen con los requisitos de visado exigidos por muchos Estados. El principio de no devolución se debe aplicar en estas situaciones y las directrices propuestas por ACNUR son las siguientes¹⁴⁰: a) los pasajeros clandestinos solicitantes de asilo deben ser protegidos contra la repatriación forzosa; b) se les debe permitir desembarcar en el primer puerto de escala, sin perjuicio de la responsabilidad del Estado de abanderamiento¹⁴¹ y allí las

¹³⁶ Declaración de los Estado Partes de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada el 13 de diciembre 2001 en Ginebra en la Reunión Ministerial de los Estados Partes de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Doc. HCR/MMSP/2001/9 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹³⁷ ACNUR: *Consultas Globales sobre la Protección Internacional. El principio de no-devolución*. Mesa redonda de expertos en Cambridge. 9-10 de julio de 2001 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹³⁸ Por “intercepción” deben entenderse todas aquellas medidas aplicadas por un Estado, fuera de su territorio nacional, con el fin de prevenir, interrumpir o detener el movimiento de personas que cruzan fronteras por tierra, aire o mar sin la documentación requerida y viajan hacia el potencial país de destino. Definición tomada de: ACNUR. Comité Ejecutivo: *La intercepción de solicitantes de asilo y refugiados: El Marco internacional y las Recomendaciones para un enfoque integral*. Doc. EC/50/SC/CRP.17 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹³⁹ ACNUR: *2º reunión de Consultas Globales sobre Protección Internacional. La incorporación de salvaguardas para la protección de los refugiados en las medidas de intercepción*. Taller Regional en Ottawa, Canadá, 14-15 de mayo de 2001 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04. La conclusión (C) del Taller hace referencia a que “*Las personas interceptadas, incluyendo los solicitantes de asilo y los refugiados, tienen derecho a ser tratados de manera segura y digna. Los estándares de derecho internacional, en particular la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos relevantes, así como el derecho internacional de refugiados y de los derechos humanos, proporcionan un marco útil para elaborar normas y procedimientos apropiados de tratamiento*”.

¹⁴⁰ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 53 (1988)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04. Ver también: *Directrices prácticas para propietarios de buques, sus agentes y capitanes con respecto a los polizones solicitantes de asilo. Anexo I del documento “Las migraciones mixtas y su relación con los éxodos de refugiados, incluyendo la repatriación de las personas que no requieren de protección internacional, así como la facilitación del retorno en su dimensión mundial”*. Doc. EC/48/SC/CRP.29 del 25 de mayo de 1998 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹⁴¹ Por abanderamiento se entiende la inscripción de un buque en la matrícula o registro de buques de un país determinado, esto les permite portar el pabellón o bandera de dicho Estado. Los buques abanderados están sometidos a la legislación del país en que están registrados. CABANELLAS, Guillermo: *Diccionario de Derecho Usual*. Tomo I. Editorial Heliasta. Buenos Aires, 1974.

autoridades competentes deben determinar su condición de refugiado; y c) se debe solicitar la asistencia del ACNUR.

También se hacen recomendaciones para los Estados que aplican normas de prevención de inmigración irregular, destinadas a proteger el derecho de buscar asilo de estas personas¹⁴². De esta forma, se sugiere a los Estados que no soliciten visado a los nacionales de los países de origen donde existan grandes afluencias de refugiados, y que tampoco impongan sanciones a los transportistas que lleven a los solicitantes de asilo indebidamente documentados.

A la par de los mecanismos de devolución directos, como la intercepción y el rechazo en la frontera, existen mecanismos indirectos, que tienen como resultado el retorno del solicitante de asilo a países que no les ofrecen suficiente protección, o incluso, al país de origen. Muchos Estados aplican el concepto de “tercer país seguro”¹⁴³ para rechazar las solicitudes de asilo de personas que, antes de llegar a su territorio, cruzaron las fronteras de otros países. Si el envío de un solicitante de asilo a un tercer país se realiza sin una debida evaluación de las condiciones de seguridad imperantes y sin contar con garantías suficientes de que ese país admita a la persona en su territorio, examinando la solicitud de asilo de forma satisfactoria y con las debidas garantías, siempre existirá el peligro real de que se devuelva al solicitante de asilo a su país de origen. La doctrina ha desarrollado un listado de factores que los Estados deben tomar en cuenta para considerar el envío de un solicitante de asilo a un tercer país seguro, entre las cuales destacan: a) la persona no debe sufrir riesgo de persecución en el tercer país; b) debe existir respeto por los derechos humanos fundamentales en el tercer país; c) no debe existir riesgo de devolución al país de origen o a otro país que la pueda devolver al país de origen; d) el tercer país debe acordar previamente la admisión de la persona; e) el tercer país debe observar una práctica de cumplimiento de los instrumentos internacionales de protección al refugiado; f) el tercer país debe brindar acceso a procedimientos satisfactorios y eficientes para la determinación de la condición de refugiado; g) la persona debe tener acceso a medios de subsistencia suficientes para mantener un estándar de vida adecuado; h) se debe respetar la privacidad de la persona y el principio de unidad familiar; y i) el tercer país debe brindar una protección efectiva hasta la adopción de una solución duradera¹⁴⁴.

III.2.4 No excepcionalidad del principio de no devolución

El artículo 33.2 de la Convención de 1951 establece dos excepciones al principio de no devolución: a) que por razones fundadas el refugiado sea considerado un peligro para la seguridad del país donde se encuentra; y b) que el refugiado que haya sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave y constituya una amenaza para la comunidad de tal país. Sin embargo, el derecho internacional de los derechos humanos se ha desarrollado hasta el punto de no admitir excepciones al principio de no devolución.

¹⁴² Comentario del ACNUR sobre el Borrador de Directiva de las Unión Europea sobre Protección Temporal en caso de afluencia masiva. Octubre de 2000 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹⁴³ Por “tercer país seguro” debe entenderse el país en el que un solicitante de asilo pudo haber encontrado protección como refugiado, y en el que estuvo físicamente presente antes de llegar al país donde está solicitando asilo. ACNUR: *Protección del refugiado. Guía de campo para ONG*. Madrid, 2000.

¹⁴⁴ ACNUR: *Consultas Globales sobre la Protección Internacional. El concepto de “Protección Efectiva” en el contexto de los movimientos secundarios de refugiados y solicitantes de asilo*. Mesa redonda de expertos en Lisboa, 9.10 de diciembre de 2002 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

Actualmente, el término no devolución encuentra definiciones análogas en varios instrumentos internacionales de derechos humanos. En la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de 1984 se prohíbe la expulsión de personas a ningún país donde pueda ser sometida a torturas. Esta prohibición también se encuentra contenida en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura de 1985, y en la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas de 1992.

Esta evolución complementaria del principio de no devolución añade otro medio de protección para todas las personas, incluidas aquellas cuya solicitud de la condición de refugiado se ha rechazado indebidamente o que tienen una indudable necesidad de protección, aunque las circunstancias que lo aquejan no se contemplen directamente en la Convención de 1951 o en otros instrumentos que definen la condición de refugiado¹⁴⁵. Por ende, no existen excepciones al principio de no devolución en los casos en que exista riesgo de que una persona pueda ser torturada, sometida a tratos crueles, inhumanos o degradantes¹⁴⁶, o que corra riesgo de desaparición forzosa. Debe destacarse que en estas últimas circunstancias descritas, la no devolución no significa el reconocimiento de la condición de refugiado, si bien los resultados prácticos son los mismos.

III.2.5 La protección internacional en caso de afluencia masiva

El principio de no devolución se debe aplicar en situaciones de afluencia masiva¹⁴⁷. Las afluencias masivas son provocadas por conflictos de gran escala, generados por una agresión, ocupación o dominación extranjera, o acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de un país¹⁴⁸. La calificación de “afluencia masiva” la hace el Estado receptor, en función de los recursos de que disponga.

No obstante, existen características que nos permiten identificar una afluencia masiva. Por ejemplo, siempre debe tratarse de un elevado número de llegadas a un país, durante un período breve de tiempo, de personas provenientes del mismo país de origen. Las circunstancias de su desplazamiento, así como su elevado número, deben demostrar el merecimiento de protección internacional, siendo materialmente imposible realizar una determinación del estatuto de refugiado de manera

¹⁴⁵ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Nota sobre protección internacional*. Doc. A/AC.96/898. 3 de julio de 1998. [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹⁴⁶ La Corte Europea de Derechos Humanos ha desarrollado una jurisprudencia sobre el tema, en aplicación del artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS. Sentencia de 15.11.96. Caso Chahal vs. Reino Unido. Sentencia de 07.07.89. Caso Soering vs. Reino Unido. Sentencia de 20.03.91. Caso Cruz Varaz y otros vs. Suecia. Sentencia de 02.05.97. Caso D vs. Reino Unido.

¹⁴⁷ Al respecto, el artículo 3 de la Declaración sobre el Asilo Territorial (Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2312 (XXII), de 14 de diciembre de 1967) establece “1. Ninguna de las personas a que se refiere el párrafo 1 del artículo 1 será objeto de medidas tales como la negativa de admisión en la frontera o, si hubiera entrado en el territorio en que busca asilo, la expulsión o la devolución obligatoria a cualquier Estado donde pueda ser objeto de persecución. 2. Podrán hacerse excepciones al principio anterior sólo por razones fundamentales de seguridad nacional o para salvaguardar a la población, como en el caso de una afluencia en masa de personas. 3. Si un Estado decide en cualquier caso que está justificada una excepción al principio establecido en el párrafo 1 del presente artículo, considerará la posibilidad de conceder a la persona interesada, en las condiciones que juzgue conveniente, una oportunidad, en forma de asilo provisional o de otro modo, a fin de que pueda ir a otro a otro Estado”.

¹⁴⁸ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 22 (1981)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

individual¹⁴⁹. Los Estados están obligados a brindar, por lo menos, refugio temporal¹⁵⁰ a tales personas. A tal fin, se deben observar las siguientes medidas de protección¹⁵¹:

a) Admisión y no devolución.

Ello incluye el no rechazo en las fronteras y la admisión de las personas en el primer país donde buscan asilo, a fin de no incurrir en una devolución indirecta. La admisión se debe llevar a cabo sin ningún tipo de discriminación, tal y como prescribe el artículo 3 de la Convención de 1951. La admisión de estas personas debe entrañar una protección temporal o *prima facie*.

b) Trato a las personas solicitantes de asilo durante la admisión *prima facie*.

En todo momento se debe otorgar, como mínimo, un trato de conformidad con las normas humanitarias mínimas, tales como: 1) no se les debe castigar o exponer a trato desfavorable por el mero hecho de considerarse ilegal su presencia en el país; 2) no se deben imponer más limitaciones al movimiento de los refugiados que las necesarias para salvaguardar el orden público y salud pública; 3) deben disfrutar de todos los derechos humanos; 4) deben recibir la asistencia material necesaria para satisfacer sus necesidades básicas, permitiéndoles recibir ayuda de amigos o parientes; 5) se les debe considerar personas ante la ley, con libertad de acceso a los tribunales y demás autoridades administrativas; 6) se debe respetar el principio de unidad familiar y prestarles toda la ayuda posible para la localización de familiares; 7) deben adoptarse medidas especiales para proteger a los niños y adolescentes no acompañados; 8) se les debe permitir enviar y recibir correspondencia; 9) deben adoptarse medidas adecuadas para el registro de nacimientos, muertes y matrimonios; y 10) deben ser provistos de documentación adecuada¹⁵², en cooperación con el ACNUR, cuando carezcan de ella.

c) Cooperación con el ACNUR.

Ello implica el pleno acceso de los solicitantes de asilo al ACNUR y viceversa.

d) Cooperación internacional.

En casos de afluencia masiva, los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para asistir, previa petición, a los Estados que han admitido a personas en busca de asilo en tales situaciones¹⁵³. Dentro de estas medidas, además de la asistencia material, financiera y técnica, se encuentra la creación de posibilidades de reasentamiento en terceros países, así como la facilitación de la repatriación voluntaria en condiciones de seguridad¹⁵⁴.

e) Duración de la protección temporal.

La protección temporal es un mecanismo de emergencia, por lo tanto su duración debe ser limitada a un plazo razonable¹⁵⁵. Generalmente, la protección temporal suele

¹⁴⁹ Comentario del ACNUR sobre el Borrador de Directiva de las Unión Europea sobre Protección Temporal en caso de afluencia masiva. Octubre de 2000. [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹⁵⁰ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 19 (1980)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹⁵¹ Ídem.

¹⁵² ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 35 (1984)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹⁵³ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 19 (1980)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04. Ver también: *Nota sobre protección internacional: La protección internacional en los casos de afluencia masiva*. Doc. A/AC.96/850. 1 de septiembre de 1995 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹⁵⁴ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 22 (1981)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹⁵⁵ Este fue el criterio N° 5 expresado en la Declaración de Niebla sobre la Revitalización de la Protección de los Refugiados, adoptada en la V Jornada de Derecho Internacional Humanitario, Niebla, España, 1 de

brindarse en campamentos de refugiados; por lo tanto, si en un plazo razonable la situación en el país de origen no mejora, la protección temporal debe ser sustituida, analizando individualmente cada caso, por otras medidas permanentes de protección, tales como el otorgamiento del estatuto de refugiado, o bien un estatuto de migrante legal, o protección subsidiaria, de no cumplir con los requisitos para ser considerados refugiados¹⁵⁶.

f) Acceso a los procedimientos individuales de determinación de la condición de refugiado en el país de acogida¹⁵⁷.

El acceso a los procedimientos individuales debe llevarse a cabo durante o una vez finalizado el período de protección temporal.

g) Carácter civil y humanitario de la protección temporal¹⁵⁸.

En las situaciones de afluencias masivas se hace particularmente necesaria la preservación de la seguridad de las personas. De implementarse campamentos para su alojamiento, estos deben estar a cargo de personal civil, ubicarse a una distancia prudencial de las fronteras o de zonas donde puedan ser víctimas de ataques armados, y se debe restringir la presencia de combatientes en dichos campamentos; para ello son de utilidad las disposiciones de derecho humanitario pertinentes¹⁵⁹. Asimismo, de acuerdo con la Declaración de Cartagena, se considera conveniente que en los campamentos se pongan en práctica proyectos orientados a facilitar la autosuficiencia e integración de los refugiados¹⁶⁰.

III.3. No sanción por ingreso ilegal

III.3.1 Sistema Universal

III.3.1.1 Instrumentos vinculantes

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas de 1951

Artículo 31 - Refugiados que se encuentren ilegalmente en el país de refugio

diciembre de 2001 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04. No existe una cuantificación precisa de lo que debe considerarse “plazo razonable”, a modo de ejemplo, la Unión Europea considera el plazo máximo de 2 años para otorgar protección temporal.

¹⁵⁶ La protección subsidiaria establece mecanismos para regularizar, en el país de acogida, la permanencia de personas que no son consideradas refugiadas en el sentido de la Convención de 1951, por razones humanitarias o de otra índole. Han sido utilizadas especialmente en la Unión Europea, y han sido llamados “Estatuto B”, “protección subsidiaria”, “estatuto de hecho” y “estatuto humanitario”. La definición de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena, al ampliar los motivos por los cuales una persona debe ser considerada refugiada, crea un estrecho margen para la aplicación de este régimen disminuido de protección. ACNUR. Comité Ejecutivo: *Formas complementarias de protección: Su naturaleza y relación con el régimen de protección internacional*. Doc. EC/50/SC/CRP.18. 9 de junio de 2000 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹⁵⁷ Comentario del ACNUR sobre el Borrador de Directiva de la Unión Europea sobre Protección Temporal en caso de afluencia masiva. Octubre de 2000 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹⁵⁸ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 22 (1981)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹⁵⁹ De acuerdo a la Convención de La Haya N° V de 1907, es responsabilidad de las autoridades de los Estados neutrales, identificar y desarmar a los combatientes y separarlos de los civiles. Françoise Krill: *Refugiados y personas civiles desplazadas en el interior de un mismo país: Línea de conducta del CICR*. [en línea] En: *Revista Internacional de la Cruz Roja*. N° 843. Pág. 607-627, 30 de septiembre de 2001. <<http://www.cicr.org>> Consulta del 10.01.04.

¹⁶⁰ ACNUR. Declaración de Cartagena. 1984. Conclusión Sexta.

1. Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.

2. Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país.

III.3.2 Sistema Interamericano

III.3.2.1 Instrumentos vinculantes

Convención sobre asilo territorial de Caracas (1954)

Artículo V

El hecho de que el ingreso de una persona a la jurisdicción territorial de un Estado se haya realizado subrepticia o irregularmente no afecta las estipulaciones de esta Convención.

III.3.3 Legislación Nacional

Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas (2001)

Artículo 2. Principios fundamentales.

[...]

4. Ninguna autoridad podrá imponer sanción alguna, por causa del ingreso o permanencia irregular en el territorio de la República de personas que soliciten la condición de refugiado-refugiada o asilado-asilada, según los términos establecidos en esta Ley.

Artículo 6. No sanción.

Ninguna persona comprendida en los supuestos del artículo anterior será objeto de sanción por haber ingresado y permanecido ilegalmente en el territorio nacional, siempre y cuando se presente sin demora ante las autoridades nacionales, una vez ingresada y alegue causa justificada.

El artículo 31 de la Convención de 1951 exige que los Estados se abstengan, por una parte, de imponer sanciones a los refugiados como consecuencia de su arribo ilegal y, por otra, de restringir de manera arbitraria su libertad de circulación, por el tiempo necesario para regularizar su estatuto de refugiado o su admisión en otro país. Al respecto, la doctrina¹⁶¹ ha señalado las siguientes consideraciones sobre las obligaciones que impone el artículo 31.1: a) los Estados no podrán sancionar a los refugiados simplemente por su arribo ilegal, es decir, deberá analizarse algún

¹⁶¹ ACNUR: *Consultas Globales sobre la Protección Internacional. El artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Mesa redonda de expertos en Ginebra, 8-9 de noviembre de 2001 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

elemento de convicción adicional para aplicar una sanción penal o administrativa; b) no se debe interpretar literalmente la expresión “llegando directamente del país de persecución”, sino que se debe considerar que la persona arriba desde el país de origen o desde otro país donde su protección, seguridad y bienestar no se podía garantizar. Se ha entendido que el término incluye asimismo a una persona que por un corto lapso transita por un país intermedio sin haber aplicado o recibido asilo allí¹⁶²; c) se debe tomar en cuenta de forma benevolente, a los fines del aparte anterior, que la persona haya transitado terceros países, antes de llegar al país de destino, con fines de reunificación familiar; d) la expresión “sin demora” es una cuestión relativa; se deben evaluar las circunstancias del caso, incluso, el grado de información de refugiado de la posibilidad de solicitar asilo; e) el término “sanciones” también hace referencia a multas y otras sanciones administrativas; y f) el término “causa justificada” requiere una consideración de las circunstancias bajo las cuales huyó el solicitante de asilo.

Las restricciones a la libertad de circulación aplicadas a los solicitantes de asilo, según el artículo 31.2 de la Convención -como toda restricción a los derechos- deben estar fundamentadas en una ley formal¹⁶³, con un propósito u objeto válidamente reconocido, donde exista una relación de proporcionalidad razonable entre el fin deseado con la medida y los medios empleados, y no debe imponerse de manera ilegal o arbitraria.

III.3.4 Detención de solicitantes de asilo.

Cuando existan fundamentos para practicar la detención¹⁶⁴ de un solicitante de asilo, se deben observar las siguientes directrices¹⁶⁵:

a) Excepcionalidad de la detención.

Los Estados deben implementar posibles mecanismos de monitoreo alternativos a la detención, en primer término, a los solicitantes de asilo que arriben de manera irregular a su territorio; solo cuando estos mecanismos resulten insuficientes, se aplicará la detención por un tiempo mínimo y de forma no discriminatoria¹⁶⁶.

b) Alternativas a la detención.

Presentaciones periódicas, requisito de residencia, presentación de un garante, libertad bajo caución o residencia en centros abiertos; cualquiera de estas medidas deberá cesar al finalizar el procedimiento para la determinación de la condición de

¹⁶² ACNUR: *Directrices del ACNUR sobre los criterios y estándares aplicables con respecto a la detención de solicitantes de asilo*. 26 de febrero de 1999 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹⁶³ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986.

¹⁶⁴ En el contexto del artículo 31(1) por detención se entiende el confinamiento dentro de sitio estrechamente delimitado o restringido, incluyendo prisiones, campamentos cerrados, instalaciones de detención o zonas de tránsito en los aeropuertos donde la libertad de movimiento está sustancialmente limitada, donde la única oportunidad de abandonar esa área restringida es abandonar el territorio. Definición tomada de: ACNUR: *Directrices del ACNUR sobre los criterios y estándares aplicables con respecto a la detención de solicitantes de asilo*. 26 de febrero de 1999 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹⁶⁵ Ídem.

¹⁶⁶ Ver artículo 9(1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); Artículo 7 (3) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

refugiado, y deberá estar en consonancia con las normas de derechos humanos pertinentes y la legislación nacional¹⁶⁷.

c) Motivos que pueden dar origen a la detención¹⁶⁸.

(i) Para proceder a la verificación de identidad en los casos en que esta fuera incierta o de documentación falsa o forjada o de controversia al respecto¹⁶⁹; (ii) para determinar los elementos sobre los cuales se basa la solicitud de asilo o reconocimiento de la condición de refugiado; en este caso, el solicitante deberá estar detenido sólo a los fines de llevar a cabo una entrevista preliminar, y no durante todo el proceso de determinación de la condición de refugiado; (iii) para proteger la seguridad nacional o el orden público, en casos donde exista evidencia de que el solicitante tiene antecedentes penales; (iv) la evasión de la detención no debe conducir a la suspensión automática del procedimiento de asilo, ni el retorno al país de origen.

d) Garantías procesales durante la detención.

Deberán respetarse todas las garantías que ofrezca la legislación nacional y tratados de derechos humanos. En especial, los solicitantes de asilo deberán contar con un intérprete y deberán ser puestos en contacto con ACNUR y con autoridades nacionales competentes en materia de refugiados.

e) Los menores de 18 años no deben ser detenidos¹⁷⁰.

f) Detención de personas vulnerables.

Las personas vulnerables, tales como los ancianos, las víctimas de tortura o trauma y las personas con discapacidad física o mental solo deben ser detenidas después de haberseles efectuado un chequeo médico adecuado, y garantizándoles pleno acceso a servicios médicos, hospitalización, medicamentos y asesoramiento, de ser necesario.

g) La detención de mujeres.

La detención de mujeres debe realizarse en recintos separados de aquellos de los hombres y deben contar con acceso a servicios de ginecología y obstetricia. Se debe evitar la detención de mujeres embarazadas y madres lactantes.

h) Las personas apátridas.

Los apátridas deben beneficiarse de los mismos criterios de trato que los solicitantes de asilo. El hecho de no poseer documentos de identidad expedido por algún Estado no puede conducir a su detención indefinida.

i) Las condiciones de detención.

Las condiciones de detención de los solicitantes de asilo deben ser, al igual que las de todas las personas detenidas, dignas¹⁷¹. Sin embargo, se desaconseja el uso de cárceles, ya que los solicitantes de asilo no son considerados delincuentes.

¹⁶⁷ ACNUR: *Directrices del ACNUR sobre los criterios y estándares aplicables con respecto a la detención de solicitantes de asilo*. 26 de febrero de 1999. Directriz 4 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹⁶⁸ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 44 (1986)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹⁶⁹ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 58 (1989)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹⁷⁰ Ver: Convención sobre los Derechos del Niño, en especial los artículos 2, 3, 9, 22 y 37. Los niños no acompañados no deben ser detenidos, sino puestos en hogares de cuidado especiales. Ver también: ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Corte Interamericana de Derechos Humanos: Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002.

¹⁷¹ Ver: ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión. 1988; Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. 1955; y Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Jóvenes Privados de Libertad. 1990.

III.4 Expulsión (incluyendo deportación)

III.4.1 Sistema Universal

III.4.1.1 Instrumentos vinculantes

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)

Artículo 13

El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas de 1951

Artículo 32 Expulsión

- 1. Los Estados Contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público.*
- 2. La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente.*
- 3. Los Estados Contratantes concederán, en tal caso, al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país. Los Estados Contratantes se reservan el derecho a aplicar durante ese plazo las medidas de orden interior que estimen necesarias*

III.4.1.2 Otras fuentes

Declaración sobre los Derechos Humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven (1985)¹⁷²

Artículo 7

Un extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional lo impidan, se le permitirá que presente sus razones para

¹⁷² ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Asamblea General. Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven. 1985. Resolución N° 40/144 del 13 de diciembre de 1985.

oponerse a que lo expulsen y que someta su caso a examen de la autoridad competente o de una persona o personas especialmente designadas por la autoridad competente, así como que esté representado a esos efectos ante dicha autoridad, persona o personas. Queda prohibida la expulsión individual o colectiva de esos extranjeros por motivos de raza, color, religión, cultura, linaje u origen nacional o étnico.

III.4.2 Sistema Interamericano

III.4.2.1 Instrumentos vinculantes

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), Pacto de San José

Artículo 22 - Derecho de Circulación y de Residencia

[...]

6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.

[...]

9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.

Convención sobre asilo territorial de Caracas (1954)

Artículo IV

La extradición no es procedente cuando se trate de personas que, con arreglo a la calificación del Estado requerido, sean perseguidas por delitos políticos o por delitos comunes cometidos con fines políticos, ni cuando la extradición se solicita obedeciendo a móviles predominantemente políticos.

III.4.3 Legislación Nacional

Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas (2001)

Artículo 27. Los refugiados o refugiadas sólo podrán ser expulsados del territorio nacional cuando incurran en hechos que alteren el orden público o afecten la seguridad nacional.

El acto mediante el cual dicte una medida deberá ser motivado y notificado al refugiado o refugiada, a fin de ejercer éste (a) los recursos previstos en la Ley.

Artículo 28. La Comisión Nacional para los Refugiados informará a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados la decisión de expulsar a un refugiado o una refugiada y se le concederá a éste (a) un plazo de sesenta (60) días dentro del cual pueda gestionar su admisión regular en otro país. El Estado venezolano se reserva el derecho a aplicar durante ese plazo las medidas de orden interno que considere necesarias.

La expulsión de un refugiado¹⁷³ se encuentra prevista en la Convención de 1951 y en los tratados generales de derechos humanos. Por las consecuencias que acarrea, tal medida es excepcional, pudiendo ser adoptada, de manera individualizada y no colectiva, solo por: a) razones de seguridad nacional u orden público; b) mediante el cumplimiento de una decisión tomada conforme a la ley, esto es, mediante una orden administrativa o judicial que sea resultado de un proceso con las debidas garantías judiciales¹⁷⁴; c) por actos ocurridos con posterioridad al otorgamiento de la condición de refugiado; d) permitiendo al refugiado el derecho a la defensa, y solo de manera excepcional mediante orden sumaria; y e) concediendo un plazo razonable para la reubicación en un tercer país seguro.

En virtud de la obligación de no devolución, el país de asilo no puede expulsar al refugiado a su país de origen. Como alternativa a una repatriación forzada, el ACNUR recomienda que los Estados otorguen a los refugiados delincuentes el mismo trato que a los nacionales delincuentes¹⁷⁵. Sin embargo, de las normas que contemplan las circunstancias bajo las cuales es admisible la expulsión no se desprende, necesariamente, que el refugiado cometió un hecho punible en el país de asilo, sino que ese país lo considera un peligro para la seguridad nacional o el orden público. Tales causas, en extremo subjetivas, deben evaluarse en razón de actividades llevadas a cabo por el refugiado luego de la determinación de su condición, y deberían dar lugar, en primer término, a la aplicación de medidas de seguridad¹⁷⁶. Cuando el refugiado haya cometido un delito en el país de asilo, se deberá aplicar la legislación penal común y no la expulsión¹⁷⁷.

Si el refugiado cometió hechos punibles con anterioridad a su reconocimiento como refugiado, deben observarse las normas sobre extradición, teniendo en consideración la incompatibilidad con el principio de no devolución de la extradición de un refugiado a un país sobre el que tuviese fundados temores de ser perseguido, por los motivos señalados en los instrumentos internacionales sobre derecho de asilo¹⁷⁸; en ese caso se debe considerar otro país, distinto del que huyó en busca de protección.

El marco de protección que ofrece la CADH contra la expulsión de extranjeros es más amplio que el contenido en la Convención de 1951 y en el PIDCP, por ello es preciso aplicar estas normas con preferencia a aquellas. Al respecto, la Comisión Interamericana ha interpretado, en cuanto a la expulsión de extranjeros protegidos por el artículo 22.8 de la CADH, que: “*La naturaleza de los derechos potencialmente*

¹⁷³ El artículo 32 hace referencia a la expulsión de una persona a la que se ha reconocido como refugiada, en el caso de la expulsión de un solicitante de asilo, las mismas se rigen por las llamadas “cláusulas de exclusión”.

¹⁷⁴ El artículo 19 del Reglamento de la LORA señala: “*La expulsión del territorio nacional de un (a) refugiado (a) sólo podrá ser ordenada por la Comisión Nacional para los Refugiados*”. Este artículo debe ser interpretado de conformidad con el artículo 21 de la LORA, el cual dispone que toda decisión de la Comisión Nacional para los Refugiados puede ser impugnada, en un primer momento, a través de un recurso de reconsideración, y agotada esta instancia, mediante un reclamo ante la jurisdicción contencioso administrativa.

¹⁷⁵ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 7 (1977)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

¹⁷⁶ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de Derechos Humanos: *Comunicación N° 833/1998*. France 30/10/2000. Doc. CCPR/C/70/D/833/1998 (Jurisprudéncia). 30 de octubre de 2000.

¹⁷⁷ De acuerdo con el artículo 2 de la Convención de 1951 “*Todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público*”. ACNUR: *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*. Ginebra, diciembre de 1992. Párr. 154.

¹⁷⁸ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 17 (1980)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

afectados –por ejemplo, el derecho a la vida y a no ser sometido a tortura- hace necesaria la más estricta observancia de todas las salvaguardas aplicables. Entre estas salvaguardas está el derecho a que sea una autoridad competente, independiente e imparcial quien decida sobre la admisibilidad de la persona para entrar al proceso, a través de un procedimiento que sea justo y transparente”¹⁷⁹. Esta posición fue reafirmada en su Informe sobre Terrorismo, cuando afirmó que “El hecho de que una persona sea sospechosa de tener alguna relación con el terrorismo no modifica la obligación del Estado de abstenerse de la repatriación cuando existen fundamentos sustanciales de un riesgo real de trato inhumano”¹⁸⁰.

También es preciso armonizar las normas sobre expulsión con los tratados americanos sobre asilo territorial y extradición¹⁸¹. De acuerdo con sus postulados, la extradición no procede cuando se trate de personas perseguidas por delitos políticos o delitos comunes cometidos con fines políticos, o cuando la solicitud obedezca a móviles predominantemente políticos, calificación que deberá hacer el Estado requerido. De forma tal, la extradición solo puede solicitarse por la comisión de delitos comunes en un Estado donde el refugiado no corra riesgo de persecución.

III.5 Libertad de movimiento

III.5.1 Sistema Universal

III.5.1.1 Instrumentos vinculantes

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

Artículo 13

1. *Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.*

[...]

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)

Artículo 12

1. *Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.*

[...]

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas de 1951

¹⁷⁹ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe sobre Canadá. 2000* [en línea] <<http://www.cidh.org>> Párr. 70. Consulta del 10.01.04.

¹⁸⁰ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe sobre Terrorismo 2002* [en línea] <<http://www.cidh.org>> Párr. 394. Consulta del 10.01.04.

¹⁸¹ Artículo IV de la Convención de Caracas sobre Asilo Territorial “*La extradición no es procedente cuando se trate de personas que, con arreglo a la calificación del Estado requerido, sean perseguidas por delitos políticos o por delitos comunes cometidos con fines políticos, ni cuando la extradición se solicita obedeciendo a móviles predominantemente políticos*”; Artículo 4 (4) de la Convención Interamericana sobre Extradición, suscrita en Caracas, el 25 de febrero de 1981 “*La extradición no es procedente: (4) Cuando con arreglo a la calificación del Estado requerido, se trate de delitos políticos, o de delitos conexos, o de delitos comunes perseguidos con una finalidad política. El Estado requerido puede decidir que la circunstancia que la víctima del hecho punible de que se trata ejerciera funciones políticas no justifica por sí sola que dicho delito sea calificado como político*”.

Artículo 26 - Libertad de circulación

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio el derecho de escoger el lugar de su residencia en tal territorio y de viajar libremente por él, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial¹⁸² (1965)

Artículo 5

En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

[...]

d) Otros derechos civiles, en particular:

i) El derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado;

[...]

III.5.2 Sistema Interamericano

III.5.2.1 Instrumentos vinculantes

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969)

Artículo 22 - Derecho de Circulación y de Residencia

- 1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.*
 - 2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.*
 - 3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.*
 - 4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.*
- [...]

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)

Artículo VIII - Derecho de residencia y tránsito

¹⁸² ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. 1965. Publicada en Gaceta Oficial N° 28.395 del 03.08.1967.

Toda persona tiene el derecho de fijar su residencia en el territorio del Estado de que es nacional, de transitar por él libremente y no abandonarlo sino por su voluntad.

III.5.3 Legislación Nacional

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)

Artículo 50.

Toda persona puede transitar libremente y por cualquier medio por el territorio nacional, cambiar de domicilio y residencia, ausentarse de la República y volver, trasladar sus bienes y pertenencias en el país, traer sus bienes al país o sacarlos, sin más limitaciones que las establecidas por la ley. En caso de concesión de vías, la ley establecerá los supuestos en los que debe garantizarse el uso de una vía alterna. Los venezolanos y venezolanas pueden ingresar al país sin necesidad de autorización alguna.

Ningún acto del Poder Público podrá establecer la pena de extrañamiento del territorio nacional contra venezolanos o venezolanas.

El derecho de circulación y de libre elección del domicilio debe garantizarse en general a todas las personas que ya han sido reconocidas como refugiadas. La Convención de 1951 así lo reconoce; sin embargo, deja abierta la posibilidad de limitar este derecho a los solicitantes de asilo. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que las restricciones al movimiento de los solicitantes de asilo, solo deben ser permitidas de manera excepcional, de acuerdo con una ley formal y con sujeción a las protecciones del debido proceso¹⁸³.

Además, la Comisión Interamericana ha puntualizado que la libertad de circulación debe ser la regla y que la detención automática de las personas en busca de asilo está proscrita por los instrumentos internacionales sobre derechos de los refugiados: *“También puede considerarse arbitrarias y, de acuerdo con las características de las personas afectadas por algunas de estas restricciones, como posiblemente discriminatorias de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos”*¹⁸⁴.

III.6. Derecho al debido proceso y a un recurso efectivo

III.6.1 Sistema Universal

III.6.1.1 Instrumentos vinculantes

Declaración Universal de los Derechos humanos (1948)

Artículo 8

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 10

¹⁸³ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe sobre Terrorismo*. 2002. [en línea] <<http://www.cidh.org>> Párr. 394. Consulta del 10.01.04.

¹⁸⁴ Ídem. Párr. 380.

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)

Artículo 14

1. *Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.*

[...]

Artículo 2

[...]

3. *Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:*
 - a) *Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;*
 - b) *La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;*
 - c) *Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.*

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas de 1951

Artículo 16 - Acceso a los tribunales

1. *En el territorio de los Estados Contratantes, todo refugiado tendrá libre acceso a los tribunales de justicia.*
2. *En el Estado Contratante donde tenga su residencia habitual, todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional en cuanto al acceso*

a los tribunales, incluso la asistencia judicial y la exención de la cautio judicatum solvi.

3. *En los Estados Contratantes distintos de aquel en que tenga su residencia habitual, y en cuanto a las cuestiones a que se refiere el párrafo 2, todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional del país en el cual tenga su residencia habitual.*

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)

Artículo 5

En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

- a) *El derecho a la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia;*

[...]

Artículo 6

Los Estados partes asegurarán a todas las personas que se hallen bajo su jurisdicción, protección y recursos efectivos, ante los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado, contra todo acto de discriminación racial que, contraviniendo la presente Convención, viole sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como el derecho a pedir a esos tribunales satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño de que puedan ser víctimas como consecuencia de tal discriminación

III.6.2 Sistema Interamericano

III.6.2.1 Instrumentos vinculantes

Declaración Americana de los Derechos Humanos (1948)

Artículo XVIII. Derecho de justicia.

Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

Artículo XXVI. Derecho a proceso regular.

Se presume que todo acusado es inocente, hasta que se pruebe que es culpable.

Toda persona acusada de delito tiene derecho a ser oída en forma imparcial y pública, a ser juzgada por tribunales anteriormente establecidos de acuerdo con leyes preexistentes y a que no se le imponga penas crueles, infamantes o inusitadas

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969)

Artículo 8 - Garantías Judiciales

1. *Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*
 2. *Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:*
 - a) *derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;*
 - b) *comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;*
 - c) *concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;*
 - d) *derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;*
 - e) *derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;*
 - f) *derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;*
 - g) *derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y*
 - h) *derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.*
- [...]

Artículo 25 - Protección Judicial

1. *Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.*
2. *Los Estados Partes se comprometen:*
 - a) *a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;*
 - b) *a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y*
 - c) *a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.*

III.6.3 Legislación Nacional

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)

Artículo 26.

Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente.

El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles.

Artículo 27.

Toda persona tiene derecho a ser amparada por los tribunales en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aun de aquellos inherentes a la persona que no figuren expresamente en esta Constitución o en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

El procedimiento de la acción de amparo constitucional será oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidad, y la autoridad judicial competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella.

Todo tiempo será hábil y el tribunal lo tramitará con preferencia a cualquier otro asunto. La acción de amparo a la libertad o seguridad podrá ser interpuesta por cualquier persona, y el detenido o detenida será puesto bajo la custodia del tribunal de manera inmediata, sin dilación alguna. El ejercicio de este derecho no puede ser afectado, en modo alguno, por la declaración del estado de excepción o de la restricción de garantías constitucionales.

Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas

Artículo 3.- Principios Procedimentales. Todos los procedimientos establecidos en esta Ley, para la determinación de la condición de refugiado o refugiada y asilado o asilada, estarán sujetos a los principios de accesibilidad, oralidad, celeridad y gratuidad.

Artículo 14.- Toda solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado o refugiada deberá ser presentada por el (la) interesado (a), o por medio de un tercero ante las autoridades gubernamentales civiles o militares, o ante la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la cual será transmitida a la Comisión Nacional para los Refugiados. La solicitud podrá ser efectuada verbalmente y luego se ratificará por escrito ante la Comisión.

El (la) solicitante deberá recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse.

Los funcionarios a los cuales un (una) solicitante recurra, deberán actuar de conformidad con el principio de no devolución y remitir inmediatamente las solicitudes a la Comisión para determinar el reconocimiento de la condición de refugiado o refugiada.

La Comisión suministrará al (a la) solicitante un traductor en caso necesario. Asimismo, por solicitud del (de la) solicitante, permitirá que en sus actuaciones lo asesore un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados o de organizaciones de derechos humanos.

Artículo 15.- La Comisión Nacional para los Refugiados procederá a verificar la información suministrada por el (la) solicitante, garantizando la confidencialidad de la misma.

Artículo 16.- La Comisión Nacional para los Refugiados, al momento de recibir la solicitud, expedirá al (a la) solicitante un documento provisional a fin de garantizar su permanencia temporal en el territorio nacional hasta tanto se decida sobre el reconocimiento de la condición de refugiado o refugiada.

Artículo 17.- La Comisión Nacional, en el lapso de noventa (90) días continuos, resolverá sobre la solicitud. Si la misma resulta negada, deberá motivarla, notificar por escrito al (a la) solicitante e informar a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Artículo 18.- Si la solicitud es aprobada, la Comisión notificará al Ministerio del Interior y Justicia a fin de la expedición del documento de identidad correspondiente.

Artículo 19.- El documento de identidad otorgado a las personas que se encuentren en el país con la condición de refugiado (a) bajo los términos de esta Ley, será válido no sólo para la permanencia legal, sino para el ejercicio de cualquier actividad lucrativa. Cuando se trate de niños (as) y adolescentes, el documento será válido para cursar estudios en institutos educativos.

Artículo 20.- La persona cuya solicitud le fuera negada por la Comisión, podrá recurrir ante ésta, para su reconsideración dentro de un término de quince (15) días hábiles posteriores a la notificación. La Comisión deberá decidir en el lapso de noventa (90) días continuos.

Artículo 21.- En caso de haber recurrido, el (la) solicitante podrá permanecer, al igual que su grupo familiar, en el territorio nacional hasta que se adopte una decisión final. Agotado el recurso de reconsideración a que se refiere esta Ley, la persona podrá acudir a la jurisdicción contencioso administrativa. Ejercida la vía jurisdiccional, quedará sujeta a las disposiciones de la Ley respectiva y su reglamento.

Artículo 26.- A las personas reconocidas como refugiadas en la República Bolivariana de Venezuela, se les brindarán todas las facilidades para tramitar su naturalización.

La Convención de 1951 no regula las características de los procedimientos de concesión del asilo, dejando a los Estados la libertad para determinar el procedimiento más adecuado para la determinación de la condición de refugiado. Sin embargo, cualquiera sea el procedimiento, son plenamente aplicables las disposiciones del PIDCP y de la CADH, entre otros instrumentos de derechos humanos que establecen garantías mínimas a observarse en todo proceso. En Venezuela, la determinación de la condición de refugiado se realiza mediante un procedimiento administrativo ante la Comisión Nacional para los Refugiados¹⁸⁵.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, han hecho hincapié en que las normas del debido proceso no se limitan a los procesos judiciales, sino que deben observarse incluso en los procedimientos administrativos¹⁸⁶, en especial en aquellos que puedan traer consecuencias tan definitivas para una persona.

En este sentido, el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado se enmarca en los procedimientos que requieren tanto de la aplicación de las garantías explícitamente prescritas para asegurar un juicio justo, como de otras garantías adicionales, destinadas a reconocer y corregir toda desventaja real que las personas afectadas en los procedimientos puedan tener y observar en ello el principio de igualdad ante la ley y el corolario que prohíbe todo tipo de discriminación¹⁸⁷.

III.6.4 Garantías procesales en el procedimiento de determinación de la condición de refugiado

Seguidamente, señalaremos las garantías a observar en el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, que se derivan de los instrumentos generales de derechos humanos:

- a) Derecho a una audiencia justa para determinar si el solicitante de asilo satisface los criterios previstos para ser reconocido como refugiado¹⁸⁸.

Este procedimiento es la manifestación del derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías y por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial. En el caso del procedimiento para la determinación de la condición de refugiado en Venezuela, aun cuando no se tramita ante una autoridad judicial, el órgano administrativo debe cumplir con el requisito de recibir la solicitud de refugio, y oír al solicitante de asilo en una audiencia o entrevista¹⁸⁹.

- b) Brindar al solicitante toda la información necesaria sobre el procedimiento que ha de seguirse para tramitar su petición¹⁹⁰.
- c) Comenzar y concluir el procedimiento de la determinación de la condición de refugiado sin dilaciones indebidas¹⁹¹.

¹⁸⁵ LEY ORGÁNICA SOBRE REFUGIADOS O REFUGIADAS Y ASILADOS O ASILADAS (LORA). 2001. Capítulo III, Artículos 14-21.

¹⁸⁶ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo y otros contra Panamá, sentencia de fondo. En el mismo sentido, ver, del mismo órgano: Informe sobre Terrorismo 2002, Informe sobre Canadá 2000, e Informe de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias 2000, Párr. 95. Ver también: ACNUR: Observación General N° 13: Igualdad ante los tribunales y derecho de toda persona a ser oída públicamente por un tribunal competente establecido por la ley. 13 de abril de 1984.

¹⁸⁷ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre Terrorismo. 2002*. [en línea] <<http://www.cidh.org>> Párr. 399. Consulta del 10.01.04.

¹⁸⁸ Artículo 8 (1) de la CADH. Artículo 14 (1) del PIDCP.

¹⁸⁹ Al respecto, ver los artículos 5, 7, 10 y 11 del Reglamento de la LORA

¹⁹⁰ ACNUR: Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado. Ginebra, diciembre de 1992. Párr. 192.

¹⁹¹ Artículo 8 (1) de la CADH. Artículo 14 (3) (d) del PIDCP.

Otra de las garantías del debido proceso se refiere al derecho a ser juzgado “sin dilaciones indebidas” o dentro de un “plazo razonable”, según adoptemos las definiciones contenidas en el PIDCP o en la CADH. No existe una cuantificación exacta del tiempo en que se debe tramitar un procedimiento, puesto que algunas dilaciones pueden ser toleradas si se realizan por motivos justificados¹⁹². No obstante, en principio, las autoridades deben cumplir con los lapsos previstos en las leyes aplicables para tramitar la petición del solicitante de asilo.

- d) Otorgar un plazo razonable tanto para recabar pruebas, como para preparar y formalizar una defensa, así como facilitar el acceso a los elementos de prueba que desee hacer valer¹⁹³.

Al igual que el numeral anterior, se trata de la aplicación analógica del derecho de todo inculcado de contar con el tiempo suficiente para preparar su defensa. Ello es especialmente útil en el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, puesto que usualmente el solicitante arriba al país de asilo subrepticamente, sin elementos de prueba de la persecución.

- e) Otorgar al solicitante un plazo razonable para conocer y controvertir los motivos esgrimidos por la posición contraria a su solicitud¹⁹⁴.

Aun cuando en el procedimiento administrativo seguido en Venezuela no existe una contraparte del solicitante, esta garantía tiene relevancia cuando la autoridad competente, la Comisión Nacional para los Refugiados, rechaza la petición del solicitante. En este supuesto, el solicitante debe contar con un plazo razonable para fundamentar su solicitud al ejercer el recurso de reconsideración previsto en el artículo 20 de la LORA

- f) Otorgar al solicitante la oportunidad de ser asistido por un abogado u otro representante de su confianza¹⁹⁵.

Esta garantía permite al solicitante ejercer su derecho a la defensa y obtener asesoramiento para fundamentar adecuadamente su petición. En el caso particular de los solicitantes de asilo, estos tienen derecho a ser asistidos no solo por abogados, sino también por funcionarios del ACNUR o por organizaciones de derechos humanos¹⁹⁶.

- g) Otorgar al solicitante la oportunidad de contar con un intérprete, en los casos en que no comprenda el idioma¹⁹⁷.

La interpretación dada a esta disposición por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos hace hincapié en la importancia que reviste esta garantía para los procedimientos donde participen extranjeros¹⁹⁸. Su finalidad es garantizar el derecho a la defensa a las personas que ignoren el idioma utilizado por el tribunal u órgano encargado de aplicar el procedimiento.

¹⁹² ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Genie Lacayo contra Nicaragua. Sentencia de fondo, Párr. 77 de fecha 29 de enero de 1997. Los criterios que se deben tomar en cuenta para valorar si ha habido o no violación del plazo razonable son los siguientes: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; y c) la conducta de las autoridades judiciales.

¹⁹³ Artículo 8 (2) (c) de la CADH. Artículo 14 (3) (b) del PIDCP.

¹⁹⁴ Artículo 8 (2) (f) de la CADH. Artículo 14 (3) (e) del PIDCP.

¹⁹⁵ Artículo 8 (2) (d) de la CADH.

¹⁹⁶ Artículo 14 de la LORA

¹⁹⁷ Artículo 8 (2) (a) de la CADH. Artículo 14 (3) (f) del PIDCP.

¹⁹⁸ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Observación General N° 13: Igualdad ante los tribunales y derecho de toda persona a ser oída públicamente por un tribunal competente establecido por la ley. 13 de abril de 1984. Párr. 13.

- h) Debe otorgársele al solicitante el derecho a la doble instancia, es decir, la posibilidad de recurrir de la decisión administrativa, y de ser necesario, acudir a una instancia judicial para revisar dicha decisión¹⁹⁹.

En Venezuela, la LORA establece la posibilidad de revisar la decisión de la Comisión Nacional para los Refugiados a través del recurso administrativo y del judicial. Primero, el solicitante tiene el derecho de interponer un recurso de reconsideración ante la misma Comisión Nacional para los Refugiados²⁰⁰. Si este es negado, tiene derecho a revisar judicialmente la decisión, ante los tribunales con competencia en lo contencioso administrativo²⁰¹.

Existen garantías procesales adicionales a las expresamente establecidas en los tratados generales de derechos humanos, que tienen como propósito mantener incólume el derecho de los solicitantes de asilo a no ser devueltos al país donde corran el riesgo de sufrir persecución. Algunas de estas garantías deben estar presentes antes y durante el procedimiento, mientras que otras son producto de la finalización del mismo. Estas son:

- a) No aplicar normativas sobre seguridad nacional referida a la prevención del terrorismo o control de la inmigración de manera discriminatoria, que pueda tener como resultado devolver a los solicitantes de asilo a países donde corran riesgo de sufrir persecución.

En relación con estas normativas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala que los Estados deben abstenerse de aplicar criterios tales como el origen nacional o social, que pueden constituir una base para la discriminación²⁰². El sentido de esta garantía es eliminar obstáculos que puedan impedir el acceso de los solicitantes de asilo a procedimientos justos de determinación de la condición de refugiado.

- b) Idoneidad, independencia e imparcialidad de la autoridad encargada de hacer el reconocimiento de la condición de refugiado.

Al respecto, es preciso que el funcionario competente al que se dirija el solicitante en la frontera o en el territorio del país de asilo tenga instrucciones claras para tratar los casos que puedan estar incluidos en el ámbito de los instrumentos internacionales pertinentes, actuar en conformidad con el principio de no devolución, unidad familiar, no sanción por ingreso ilegal, así como remitir tales casos a una autoridad superior²⁰³.

- c) Confidencialidad del procedimiento²⁰⁴.

Mientras que en los instrumentos generales de derechos humanos la publicidad de los procesos es la regla y la confidencialidad la excepción²⁰⁵, en el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado ocurre a la inversa. Con esta garantía se evita poner en riesgo al solicitante con motivo de sus declaraciones.

- d) Otorgar una documentación provisional que revele la identidad del solicitante de asilo durante el tiempo que dure el procedimiento²⁰⁶.

¹⁹⁹ Artículo 8 (2) (h) de la CADH. Artículo 14 (5) del PIDCP.

²⁰⁰ Artículo 20 de la LORA.

²⁰¹ Artículo 21 de la LORA.

²⁰² ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre Terrorismo. 2002* [en línea] <<http://www.cidh.org>> Párr. 412. Consulta del 10.01.04.

²⁰³ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 8 (1977)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

²⁰⁴ Artículo 15 de la LORA.

²⁰⁵ Artículo 8 (5) de la CADH. Artículo 14 (1) del PIDCP.

²⁰⁶ Artículo 16 de la LORA.

Con esta garantía se asegura el derecho del solicitante a la no devolución y a no ser sancionado por haber ingresado ilegalmente al país de asilo, de ser este el caso.

- e) Mientras esté pendiente una decisión firme sobre los recursos interpuestos no se debe proceder a la expulsión, deportación o reasentamiento en un tercer país²⁰⁷.
- f) De no reconocer al solicitante como refugiado, se le debe conceder un plazo razonable para tramitar su admisión en un tercer país²⁰⁸.
- g) Si se reconoce al solicitante la condición de refugiado, debe informársele al respecto y expedírsele la documentación correspondiente²⁰⁹, que en Venezuela reviste la forma de un visado de transeúnte²¹⁰.

III.6.5 Derecho a un recurso judicial efectivo

El derecho a un recurso judicial efectivo se encuentra íntimamente relacionado con el derecho al debido proceso, y se encuentra regulado en los tratados generales de derechos humanos como el PIDCP y la CADH, así como en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951²¹¹. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha puntualizado que por las obligaciones asumidas por los Estados en virtud del artículo 25 de la CADH, estos deben ofrecer a todas las personas sometidas a su jurisdicción un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos, incluso de aquellos no reconocidos en la CADH²¹².

En este sentido también se ha pronunciado el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, al afirmar que las obligaciones de los Estados no solo se limitan a respetar los derechos humanos, sino que es preciso emprender actividades concretas para asegurar el ejercicio de los derechos, tales como la existencia de recursos judiciales adecuados²¹³.

La relación entre ambos derechos estriba, por una parte, en que este recurso judicial efectivo debe ser sustanciado de conformidad con las reglas del debido proceso; y por otra parte, en que toda infracción al debido proceso que haya ocurrido en un determinado procedimiento, sea este administrativo o judicial, puede ser tutelada mediante este recurso judicial efectivo.

La Comisión Interamericana ha enfatizado la necesidad de garantizar el derecho a un recurso judicial efectivo frente a los extranjeros, expresando que es deber de los Estados *“Proporcionar a los extranjeros un recurso contra las violaciones de los derechos al debido proceso, a la no discriminación y otros derechos y libertades mencionados antes. Cuando los extranjeros sean sometidos a procedimientos judiciales, administrativos o de otra índole, debe siempre existir un recurso judicial, sea por vía de la apelación administrativa o por medio del recurso de amparo y*

²⁰⁷ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 8 (1977)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

²⁰⁸ Ídem.

²⁰⁹ Ídem.

²¹⁰ Artículo 13 del Reglamento de la LORA, publicado en Gaceta Oficial N° 37.740, de fecha 28 de julio de 2003.

²¹¹ Artículo 2 del PIDCP. Artículo 8 de la CADH. Artículo 16 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Artículo 8 de la DUDH. Artículo 6 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Artículo 5 (1) (c) de la Declaración sobre los Derechos Humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven.

²¹² ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez contra Honduras. Sentencia de excepciones preliminares. 26 de junio de 1987. Párr. 90.

²¹³ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de Derechos Humanos: Observación General N° 3. 31 de julio de 1981.

*habeas corpus*²¹⁴. En este contexto, cobra plena relevancia el derecho a un recurso judicial efectivo contra las violaciones a los derechos humanos de los refugiados, y especialmente de los solicitantes de asilo, contra las infracciones al debido proceso que hayan podido observarse en el procedimiento del reconocimiento de la condición de refugiado.

Tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos²¹⁵ como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos²¹⁶ coinciden en que el derecho a un recurso efectivo debe garantizar: a) un recurso ante instancias judiciales nacionales; b) en caso de violaciones a los derechos humanos; c) capaz de resolver y examinar el fondo de la causa, restablecer la situación jurídica infringida y obtener reparación; en especial en los casos en que en la expulsión de un extranjero se tomen en consideración criterios de “seguridad nacional”, usualmente confidenciales; y d) que el ejercicio del recurso no debe ser obstaculizado injustificadamente por actos u omisiones de las autoridades del Estado.

III.7. Derecho de unidad familiar/ reunificación familiar

III.7.1 Sistema Universal

III.7.1.1 Instrumentos vinculantes

Declaración Universal de los Derechos humanos (1948)

Artículo 12

Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación.

Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)

Artículo 17

1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Artículo 23

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

2. Se reconoce el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen edad para ello.

3. El matrimonio no podrá celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de

²¹⁴ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre Terrorismo. 2002* [en línea] <<http://www.cidh.org>> Párr. 413. Consulta del 10.01.04.

²¹⁵ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Derechos Humanos. El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías. Opinión Consultiva OC-8/87. 30 de enero de 1987.

²¹⁶ CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS. Caso *Chahal vs. Reino Unido*. Sentencia del 15 de noviembre de 1996. Caso *Keenan vs. Reino Unido*. Sentencia del 03 de abril de 2001.

responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²¹⁷ (PIDESC, 1966)

Artículo 10

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.

[...]

3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición.

[...]

Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

Artículo 9

1. Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. [...]

2. En cualquier procedimiento entablado de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, se ofrecerá a todas las partes interesadas la oportunidad de participar en él y de dar a conocer sus opiniones.

3. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño.

4. Cuando esa separación sea resultado de una medida adoptada por un Estado Parte, como la detención, el encarcelamiento, el exilio, la deportación o la muerte (incluido el fallecimiento debido a cualquier causa mientras la persona esté bajo la custodia del Estado) de uno de los padres del niño, o de ambos, o del niño, el Estado Parte proporcionará, cuando se le pida, a los padres, al niño o, si procede, a otro familiar, información básica acerca del paradero del familiar o familiares ausentes, a no ser que ello resultase perjudicial para el bienestar del niño. Los Estados Partes se cerciorarán, además, de que la presentación de tal petición no entrañe por sí misma consecuencias desfavorables para la persona o personas interesadas.

²¹⁷ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales. 1966. Publicado en Gaceta Oficial N° 2.146 Extraordinario del 28.01.1978.

Artículo 10

- 1. De conformidad con la obligación que incumbe a los Estados Partes a tenor de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9, toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva. Los Estados Partes garantizarán, además, que la presentación de tal petición no traerá consecuencias desfavorables para los peticionarios ni para sus familiares.*
- 2. El niño cuyos padres residan en Estados diferentes tendrá derecho a mantener periódicamente, salvo en circunstancias excepcionales, relaciones personales y contactos directos con ambos padres. Con tal fin, y de conformidad con la obligación asumida por los Estados Partes en virtud del párrafo 1 del artículo 9, los Estados Partes respetarán el derecho del niño y de sus padres a salir de cualquier país, incluido el propio, y de entrar en su propio país. El derecho de salir de cualquier país estará sujeto solamente a las restricciones estipuladas por ley y que sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de otras personas y que estén en consonancia con los demás derechos reconocidos por la presente Convención.*

III.7.2 Sistema Interamericano

III.7.2.1 Instrumentos vinculantes

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969)

Artículo 11 - Protección de la Honra y de la Dignidad

[...]

- 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.*

Artículo 17 - Protección a la Familia

- 1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.*
 - 2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención.*
- [...]

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (“Protocolo de San Salvador”, 1988)

Artículo 15 - Derecho a la Constitución y Protección de la Familia

- 1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por el Estado quien deberá velar por el mejoramiento de su*

situación moral y material.
2. Toda persona tiene derecho a constituir familia, el que ejercerá de acuerdo con las disposiciones de la correspondiente legislación interna.
[...]

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)

Artículo V - Derecho a la protección a la honra, la reputación personal y la vida privada y familiar
Toda persona tiene derecho a la protección de la Ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada y familiar.

Artículo VI - Derecho a la constitución y a la protección de la familia
Toda persona tiene derecho a constituir familia, elemento fundamental de la sociedad, y a recibir protección para ella.

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer ("Convención Belem do Pará", 1994)

Artículo 4
Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

[...]
e. el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia; [...].

III.7.3 Legislación Nacional

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)

Artículo 75.
El Estado protegerá a las familias como asociación natural de la sociedad y como el espacio fundamental para el desarrollo integral de las personas. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes, la solidaridad, el esfuerzo común, la comprensión mutua y el respeto recíproco entre sus integrantes. El Estado garantizará protección a la madre, al padre o a quienes ejerzan la jefatura de la familia. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a vivir, ser criados o criadas y a desarrollarse en el seno de su familia de origen. Cuando ello sea imposible o contrario a su interés superior, tendrán derecho a una familia sustituta, de conformidad con la ley. La adopción tiene efectos similares a la filiación y se establece siempre en beneficio del adoptado o la adoptada, de conformidad con la ley. La adopción internacional es subsidiaria de la nacional.

Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas u Asilados o Asiladas

Artículo 2. Principios fundamentales. La República Bolivariana de Venezuela reconoce y garantiza el derecho de asilo y refugio, de conformidad con los siguientes principios:

[...]

3. *Se garantizará la unidad de la familia del refugiado o de la refugiada, del asilado o de la asilada, y de manera especial la protección de los niños refugiados o de las niñas refugiadas y adolescentes no acompañados o separados del núcleo familiar, en los términos establecidos en esta Ley.*

Artículo 8. Unidad familiar. En lo que se refiere a la protección de la unidad familiar del refugiado o refugiada quedan amparados cuando sea requerido, sus progenitores, su cónyuge o la persona con quien mantiene una unión estable de hecho y sus hijos menores de edad. La situación de otros familiares será valorada individualmente.

La protección familiar, si bien no está contenida expresamente en la Convención de 1951, se encuentra en forma de recomendación, en el Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y Apátridas, de la siguiente forma: “[Se] *Recomienda a los gobiernos que adopten las medidas necesarias para la protección a la familia del refugiado y especialmente para:* 1) *Asegurar que se mantenga la unidad de la familia del refugiados, sobre todo en los casos en que el jefe de familia reúna las condiciones necesarias para ser admitido en un país;* 2) *Asegurar la protección a los refugiados menores de edad y sobre todo a los niños asilados y las jóvenes, especialmente en cuanto a la tutela y adopción*”²¹⁸.

La unidad familiar constituye un derecho fundamental a respetar en la protección a los refugiados y solicitantes de asilo. Reconocido en los instrumentos de derechos humanos, este derecho tiene una dimensión específica en casos de protección internacional: la obligación de los Estados de tomar medidas que respeten la unidad familiar y faciliten la reunificación familiar²¹⁹. Como principio, el término “familia” o “grupo familiar” debe ser aplicado con criterios liberales²²⁰, para incluir dentro de este concepto no solo al cónyuge y a los hijos menores de edad, sino también a las parejas del mismo sexo, así como a los miembros ascendientes y descendientes que dependan económica y emocionalmente del refugiado, tomando en cuenta las variables culturales del término.

Las obligaciones de respeto de la unidad familiar en el contexto del disfrute del derecho de asilo²²¹ implican que: a) cuando un Estado reconoce la condición de refugiado a una persona, debe extender tal calificación a sus familiares dependientes, aún cuando no haya examinado la solicitud de estos familiares; b) los Estados deben otorgar a los parientes de los refugiados los mismos derechos de los refugiados reconocidos de forma principal; c) si el jefe o jefa de familia no es considerado refugiado o refugiada, se deben examinar las circunstancias individuales de riesgo de

²¹⁸ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Conferencia de Plenipotenciarios de las sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apartidas: Acta Final. Ginebra, 2-25 de julio de 1951.

²¹⁹ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 88 (1999)*. [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

²²⁰ Ídem.

²²¹ ACNUR: Consultas Globales sobre la Protección Internacional: Unidad de la familia. Mesa redonda de expertos en Ginebra, 8-9 de noviembre de 2001. [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04. Ver: Comentarios del ACNUR sobre la propuesta de la Comisión para crear una Directiva del Consejo sobre el Derecho a la Reunificación Familiar, 9 de marzo de 2000 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

persecución de sus familiares dependientes, a los fines de otorgarle el reconocimiento de la condición de refugiado y aplicar el principio de unidad familiar²²²; d) en los casos de afluencia masiva o regímenes de protección temporal se debe respetar el derecho de unidad familiar²²³; e) antes de proceder a aplicar una cláusula de cesación, deportación o expulsión, se deben valorar los efectos que ello pudiese producir en el respeto por la unidad familiar²²⁴; f) en los casos de desintegración de la familia por causa de divorcio, separación o fallecimiento, se debe mantener la condición de refugiado, salvo que sea aplicable una cláusula de cesación²²⁵.

La unidad familiar es a su vez un principio de interpretación de las obligaciones de los Estados, ya que como afirma el ACNUR, este entra en juego para favorecer a los familiares a cargo y no para perjudicarles, a fin de que se puedan beneficiar de la protección internacional²²⁶.

Puede suceder que no toda la familia solicite asilo al mismo tiempo; en estos casos los Estados tienen la obligación de facilitar la reunificación familiar. Para ello, el ACNUR ha recomendado la adopción de las siguientes medidas²²⁷: a) el país de asilo debe tramitar con celeridad las solicitudes de reunificación familiar; b) el país de asilo debe otorgar visado o no exigirlo a los familiares del refugiado, en tanto que el país de origen facilite la salida de dichos familiares, otorgando, de ser necesario, permiso de salida; c) garantizar la reunificación familiar en caso de afluencias masivas; d) garantizar la reunificación familiar al aplicar soluciones duraderas; e) adoptar criterios flexibles en la exigencia de pruebas de parentesco y concepto de familia; la ausencia de prueba documental del matrimonio o la filiación no debe considerarse un impedimento *per se*, para la reunificación familiar; f) cuando la legislación nacional exija al refugiado cumplir con determinadas condiciones económicas y de vivienda para otorgar permiso de entrada a sus familiares, el país de asilo debe brindar medidas de asistencia económica para lograr la reunificación familiar.

III.7.4 Niños, niñas y adolescentes refugiados

III.7.4.1 Sistema Universal

III.7.4.1.1 Instrumentos vinculantes

Convención sobre los Derechos del Niño

Artículo 22

1. Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la

²²² ACNUR: Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado. Ginebra, diciembre de 1992. Párr. 185.

²²³ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 22 (1981)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

²²⁴ Al respecto, la Corte Europea de Derechos Humanos ha desarrollado una jurisprudencia constante sobre este tema, impidiendo la expulsión de extranjeros con lazos familiares en Europa, en virtud de la aplicación del Artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS. Caso *Ciliz vs. Países Bajos*. Sentencia del 11 de julio de 2000.

²²⁵ ACNUR: Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado. Ginebra, diciembre de 1992. Párr. 187.

²²⁶ ACNUR: Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado. Ginebra, diciembre de 1992. Párr. 185.

²²⁷ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 24 (1981)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean partes.

A tal efecto los Estados Partes cooperarán, en la forma que estimen apropiada, en todos los esfuerzos de las Naciones Unidas y demás organizaciones intergubernamentales competentes u organizaciones no gubernamentales que cooperen con las Naciones Unidas por proteger y ayudar a todo niño refugiado y localizar a sus padres o a otros miembros de su familia, a fin de obtener la información necesaria para que se reúna con su familia. En los casos en que no se pueda localizar a ninguno de los padres o miembros de la familia, se concederá al niño la misma protección que a cualquier otro niño privado permanente o temporalmente de su medio familiar, por cualquier motivo, como se dispone en la presente Convención.

III.7.4.2 Sistema Interamericano

III.7.4.2.1 Instrumentos vinculantes

Declaración Americana de Derechos Humanos (1948)

Artículo VII. Derecho de protección a la maternidad y a la infancia.

Toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidados y ayuda especiales.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)

Artículo 19. Derechos del Niño

Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

III.7.4.3 Legislación Nacional

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)

Artículo 78.

Los niños, niñas y adolescentes son sujetos plenos de derecho y estarán protegidos por la legislación, órganos y tribunales especializados, los cuales respetarán, garantizarán y desarrollarán los contenidos de esta Constitución, la Convención sobre los Derechos del Niño y demás tratados internacionales que en esta materia haya suscrito y ratificado la República. El Estado, las familias y la sociedad asegurarán, con prioridad absoluta, protección integral, para lo cual se tomará en cuenta su interés superior en las decisiones y acciones que les conciernan. El Estado promoverá su incorporación progresiva a la ciudadanía activa, y un ente rector nacional dirigirá las políticas para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes.

Los niños, niñas y adolescentes refugiados a menudo se encuentran separados de sus padres por las condiciones imperantes en el país de origen. La Convención sobre los Derechos del Niño otorga una protección adicional a los niños refugiados separados de sus padres, a los fines de permitir la reunificación familiar. En consecuencia, el país de asilo debe: a) actuar siempre de conformidad con el interés superior del niño y la unidad familiar; b) impedir la separación de los niños de sus

familiares; c) Dar prioridad a la reunificación familiar de los niños refugiados no acompañados, incluyendo la búsqueda de los mismos y la promoción de soluciones duraderas; y d) Garantizar asistencia especial, incluyendo ayuda psicológica, a los niños no acompañados.

El país de asilo debe observar normas de trato especial dirigidas a los niños y adolescentes²²⁸, estén o no acompañados de sus familiares, en virtud de su dependencia de los padres o de otros adultos, sus necesidades de desarrollo y su particular vulnerabilidad frente a la separación de las familias, la violencia física, el abuso y la explotación sexual, los ataques militares o armados, así como al reclutamiento forzoso, por citar solo algunos de los problemas presentes en las migraciones forzadas de personas²²⁹.

En esencia, las normas especiales de tratamiento que se recomiendan a los Estados de asilo²³⁰, algunas de las cuales son obligaciones claramente establecidas en diversos tratados, deben considerar, como mínimo, los siguientes aspectos²³¹: a) garantizar el derecho fundamental de los niños y adolescentes a la vida, libertad, seguridad personal y a no ser sometido a torturas ni penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; b) garantizar el derecho de los niños y adolescentes a la educación²³², la alimentación adecuada y el nivel más alto posible de atención de salud; c) garantizar protección y trato especiales a los niños afectados por conflictos armados; d) proteger a los niños y adolescentes contra el reclutamiento forzado, actos de piratería²³³, detención arbitraria, adopciones irregulares y cualquier otra forma de explotación, trata o abuso; e) adoptar medidas para el registro de los nacimientos de niños en el país de asilo; f) facilitar el reasentamiento de niños refugiados con discapacidad; g) mitigar los efectos perjudiciales de la permanencia prolongada en campamentos o asentamientos de refugiados en el desarrollo de los niños; h) atender las necesidades religiosas, culturales y de esparcimiento de los niños refugiados; y i) en general, priorizar a los niños y adolescentes en el otorgamiento de protección y asistencia.

III.7.5 Las mujeres refugiadas

III.7.5.1 Sistema Universal

III.7.5.1.1 Instrumentos Vinculantes

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer²³⁴ (1979)

²²⁸ 01.04. En esta conclusión se reafirma la importancia fundamental de la Convención sobre los Derechos del Niño y se insta a los Estados a la observancia de la misma, así como de las normas internacionales de derechos humanos y derecho humanitario que sean de especial interés para la salvaguarda de los niños y adolescentes refugiados.

²²⁹ Para mayor información: ACNUR. Comité Ejecutivo: *Política del ACNUR sobre niños refugiados*. 06 de agosto de 1993 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

²³⁰ Para mayor información: ACNUR. Comité Ejecutivo: *Niños Refugiados. Directrices sobre protección y cuidado*. Ginebra, 1994 [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

²³¹ Estándares tomados de: ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 59 (1989)*, *Conclusión N° 84 (1997)* y *Conclusión N° 47 (1987)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

²³² ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 47 (1987)*. *Conclusión "O" y "P"*. [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

²³³ De acuerdo con el Código Penal Venezolano (artículo 153) por acto de de piratería debe entenderse el ataque o depredación a embarcaciones o zonas costeras, por parte de una embarcación que no pertenezca a la marina de guerra de ningún Estado, o que no posea un patente de corso.

²³⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. 1979. Publicada en Gaceta Oficial N° 3.074 extraordinario del 16.12.1982.

Artículo 2

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

- a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;*
- b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;*
- c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;*
- d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;*
- e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;*
- f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;*
- g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.*

Artículo 3

Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

III.7.5.1.2 Otras fuentes

Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer²³⁵ (1993)

Artículo 1

A los efectos de la presente Declaración, por "violencia contra la mujer" se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.

Artículo 2

²³⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. 1993. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 48/104 del 20 de diciembre de 1993.

Se entenderá que la violencia contra la mujer abarca los siguientes actos, aunque sin limitarse a ellos:

a) La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación;

b) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada;

c) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra.

Artículo 3

La mujer tiene derecho, en condiciones de igualdad, al goce y la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil y de cualquier otra índole.

III.7.5.2 Sistema Interamericano

III.7.5.2.1 Instrumentos Vinculantes

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994)

Artículo 4 (e)

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: (e) El derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia.

III.7.5.3 Legislación Nacional

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)

Artículo 21. Todas las personas son iguales ante la ley; y en consecuencia:

- 1. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona.*
- 2. La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerables; protegerá especialmente a aquellas personas que por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.*

[...]

Las mujeres refugiadas son especialmente vulnerables a la violencia física, el abuso y la explotación sexual, y la discriminación por motivo de género²³⁶. En razón de ello, se ha interpretado que los Estados, en el marco de la protección brindada a los refugiados, deben tomar medidas especiales a los fines de minimizar estos problemas específicos. Entre estas medidas, destacan²³⁷: a) la participación de las mujeres refugiadas en la planificación, evaluación, ejecución y vigilancia de los programas de refugiados; b) el otorgamiento de documentos individuales de identificación o registro; c) acceso eficaz y equitativo a los servicios básicos²³⁸; d) acceso a oportunidades de trabajo remunerado; e) participación en la toma de decisiones sobre soluciones duraderas para ellas; f) garantizar programas de reasentamiento para mujeres que corren riesgos; g) disponer de personal femenino suficiente y capacitado en las operaciones con refugiados y garantizar acceso directo de las mujeres refugiadas a dicho personal; h) procurar que las mujeres refugiadas, aun aquellas acompañadas por miembros masculinos de su familia, sean entrevistadas por personal femenino; i) tomar en consideración las necesidades específicas de las mujeres refugiadas en la planificación de campamentos y asentamientos de refugiados a fin de evitar, descubrir y corregir los casos de abuso físico y sexual; j) capacitar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en los campamentos militares, sobre la promoción y el respeto de la seguridad personal, en especial, el abuso sexual; k) identificar y procesar a las personas que han cometido delitos contra las mujeres, incluyendo la toma de medidas disciplinarias oportunas y proporcionales en casos de abusos de poder que den lugar a violencia sexual; l) brindar atención médica y psicosocial a las mujeres víctimas de abusos y otros traumas.

III.8. Documentación/ Documentos de identidad

III.8.1 Sistema Universal

III.8.1.1 Instrumentos vinculantes

Declaración Universal de los Derechos humanos (1948)

Artículo 6

Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)

Artículo 16

Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

Artículo 8

²³⁶ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 39 (1985)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

²³⁷ Estándares tomados de: ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 39 (1985)*, *Conclusión N° 64 (1990)*, *Conclusión N° 60 (1989)* y *Conclusión N° 73 (1993)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

²³⁸ Entre los que se incluye el abastecimiento de alimentos, agua y artículos de socorro, salud y sanidad, educación y formación profesional. Tomado de: ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 64 (1990)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

[...]

2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas de 1951

Artículo 25 - Ayuda administrativa

[...]

2. Las autoridades a que se refiere el párrafo 1 expedirán o harán que bajo su vigilancia se expidan a los refugiados los documentos o certificados que normalmente serían expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas.

Artículo 27. - Documentos de identidad

Los Estados Contratantes expedirán documentos de identidad a todo refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posea un documento válido de viaje.

III.8.2 Sistema Interamericano

III.8.2.1 Instrumentos vinculantes

Convención Americana sobre Derechos Humanos ("Pacto de San José", 1969)

Artículo 3. Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica

Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)

Artículo XVII - Derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles

Toda persona tiene derecho a que se le reconozca en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones, y a gozar de los derechos civiles fundamentales.

III.8.3 Legislación Nacional

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)

Artículo 56. Toda persona tiene derecho a un nombre propio, al apellido del padre y al de la madre y a conocer la identidad de los mismos. El Estado garantizará el derecho a investigar la maternidad y la paternidad.

Toda persona tiene derecho a ser inscrita gratuitamente en el registro civil después de su nacimiento y a obtener documentos públicos que comprueben su identidad biológica, de conformidad con la ley. Éstos no contendrán mención alguna que califique la filiación.

El derecho de los refugiados y solicitantes de asilo de disponer de un instrumento que revele su identidad²³⁹, así como de contar con documentos apropiados de viaje²⁴⁰, es una de las formas específicas como se manifiesta el derecho humano al reconocimiento de la personalidad jurídica del individuo. Respecto a los documentos de identidad, es preciso que los refugiados cuenten con un documento donde conste su condición de refugiado²⁴¹. Este documento debe ser individualizado²⁴² y no otorgado por grupo familiar o parejas, por ejemplo.

En el caso de los solicitantes de asilo, mientras esté pendiente la determinación de la condición de refugiado deberán expedirse, al menos, documentos provisionales adecuados que brinden las garantías suficientes contra la devolución, deportación o expulsión del territorio. La validez de este documento deberá extenderse por el tiempo que las autoridades requieran o se tomen hasta adoptar una decisión con respecto a la solicitud de asilo²⁴³.

En cuanto a los documentos de viaje²⁴⁴, en el Anexo I de la Convención de 1951 se encuentra un modelo sobre los datos que debe contener. Al respecto, son resaltables las siguientes características: a) el documento debe estar redactado por lo menos en dos idiomas; b) deberá ser válido para el mayor número posible de países; c) deberá tener validez, por lo menos, de uno o dos años; d) ni la expedición del documento, ni las anotaciones que en él se hagan, determinarán o modificarán la condición del titular, especialmente en cuanto a su nacionalidad; e) es permisible que los niños sean incluidos en los documentos de viaje de algún familiar; f) su expedición no puede ser más onerosa que la tarifa más baja que se aplique a los pasaportes nacionales.

Los Estados están obligados a brindar documentación adecuada y llevar un registro de solicitantes de asilo, incluso en los casos de afluencia masiva. El ACNUR recomienda que en estos casos se tome nota de la siguiente información básica²⁴⁵: documento de identidad del país de origen, fotografía, nombre, sexo, fecha de nacimiento o edad, estado civil, necesidades especiales de protección y asistencia, nivel de educación, ocupación (oficio), tamaño y composición del hogar (o familia), fecha de llegada, ubicación actual y lugar de origen. Esta información debe manejarse con carácter confidencial, y asimismo debe suministrar los datos requeridos para brindar la debida protección a los refugiados.

III.9. Derecho a la educación

III.9.1. Sistema Universal

III.9.1.1 Instrumentos vinculantes

²³⁹ Por documento de identidad debe entenderse un documento expedido por el país de asilo donde conste los datos personales del refugiado o solicitante de asilo, así como su condición de refugiado o solicitante. Este documento debe proteger contra la expulsión del país de asilo.

²⁴⁰ Por documento de viaje debe entenderse un documento expedido por el país de asilo, donde además de constar los datos personales del refugiado, permita viajar legalmente a un tercer país, excluido el país de origen.

²⁴¹ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 35 (1984)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04. En Venezuela, el artículo 13 del Reglamento de la LORA establece la expedición de un visado de transeúnte, donde no consta la condición de refugiado.

²⁴² ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 64 (1990)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

²⁴³ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 35 (1984)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04. LORA. 2001. Artículo 16.

²⁴⁴ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 13 (1978)*, *Conclusión N° 49 (1987)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

²⁴⁵ ACNUR. Comité Ejecutivo: *Conclusión N° 92 (2001)* [en línea] <<http://www.acnur.org>> Consulta del 10.01.04.

Declaración Universal de los Derechos humanos (1948)

Artículo 26

1. *Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.*
2. *La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.*
3. *Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.*

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

Artículo 13

1. *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación.
Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.*
2. *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:*
 - a) *La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;*
 - b) *La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;*
 - c) *La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;*
 - d) *Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;*
 - e) *Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de*

becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

- 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.*
- 4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.*

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas de 1951

Artículo 22 - Educación pública

- 1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental.*
- 2. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general, respecto de la enseñanza que no sea la elemental y, en particular, respecto al acceso a los estudios, reconocimiento de certificados de estudios, diplomas y títulos universitarios expedidos en el extranjero, exención de derechos y cargas y concesión de becas.*

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)

Artículo 10

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

- a) Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica, profesional y técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional;*
- b) Acceso a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del mismo nivel profesional y a locales y equipos escolares de la misma calidad;*
- c) La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de*

enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza;

d) Las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios;

e) Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras en particular a reducir lo antes posible toda diferencia de conocimientos que exista entre hombres y mujeres;

f) La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente;

g) Las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte y la educación física;

h) Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.

III.9.2 Sistema Interamericano

III.9.2.1 Instrumentos vinculantes

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)

Artículo XII. Derecho a la educación

Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas.

Asimismo tiene el derecho de que, mediante esa educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad.

El derecho a la educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado.

Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)

Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Carta de la Organización de los Estados Americanos²⁴⁶

Artículo 34

Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas:

[...]

h) Erradicación rápida del analfabetismo y ampliación, para todos, de las oportunidades en el campo de la educación;

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales ("Protocolo de San Salvador", 1988)

Artículo 13 - Derecho a la Educación

1. *Toda persona tiene derecho a la educación.*
2. *Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.*
3. *Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:*
 - a. *la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;*
 - b. *la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;*
 - c. *la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;*
 - d. *se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;*
 - e. *se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y*

²⁴⁶ CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. 1948. Suscrita en Bogotá, Colombia el 30 de abril de 1948 en la Novena Conferencia Internacional Americana. Entró en vigor el 13 de diciembre de 1951.

formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.

4. *Conforme con la legislación interna de los Estados partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecue a los principios enunciados precedentemente.*
5. *Nada de lo dispuesto en este Protocolo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación interna de los Estados partes.*

III.9.3 Legislación Nacional

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)

Artículo 103.

Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones. La educación es obligatoria en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado. La impartida en las instituciones del Estado es gratuita hasta el pregrado universitario. A tal fin, el Estado realizará una inversión prioritaria, de conformidad con las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas. El Estado creará y sostendrá instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso, permanencia y culminación en el sistema educativo. La ley garantizará igual atención a las personas con necesidades especiales o con discapacidad y a quienes se encuentren privados de su libertad o carezcan de condiciones básicas para su incorporación y permanencia en el sistema educativo.

De acuerdo con la Convención de 1951, el país de asilo debe brindar educación elemental a los refugiados en las mismas condiciones que a los nacionales. Por su parte, los instrumentos internacionales de derechos humanos establecen que el derecho a la educación debe ser garantizado a todo ser humano, sin discriminación. En virtud de ello, el país de asilo está en el deber de brindar educación a los refugiados y solicitantes de asilo de la misma forma que a los nacionales, de acuerdo con los estándares que establecen tales instrumentos. De acuerdo con el Comité de DESC, en el contexto de las disposiciones del PIDESC referentes a la no discriminación y la igualdad en el disfrute del derecho a la educación, los Estados deben promover programas educativos a nivel de enseñanza técnica y profesional dirigidos a los refugiados, entre otros grupos desfavorecidos²⁴⁷.

Al respecto, resultan relevantes las disposiciones del PIDESC y del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o Protocolo de San Salvador, en el ámbito interamericano de protección de los derechos humanos²⁴⁸.

²⁴⁷ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de derechos económicos, sociales y culturales: Observación General N° 13. 13 de noviembre de 2001, Párr. 16 (e)

²⁴⁸ Venezuela no ha ratificado dicho Protocolo Adicional, sin embargo, en virtud de haberla suscrito, surge la obligación de no realizar actos que frustren el objeto y fin de dicho tratado, de acuerdo con el artículo 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

III.10. Derecho al trabajo remunerado²⁴⁹

III.10.1 Sistema Universal

III.10.1.1 Instrumentos vinculantes

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

Artículo 23

- 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.*
- 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.*
- 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.*
- 4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.*

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

Artículo 6

- 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.*
- 2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.*

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)

Artículo 5

En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

[...]

e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular:

[...]

²⁴⁹ Por falta de espacio hemos excluido de las bases normativas del derecho al trabajo remunerado las disposiciones pertinentes de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). No obstante, más adelante nos referiremos a los Convenios de la OIT pertinentes para nuestro análisis.

i) El derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria;

[...]

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)

Artículo 11

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:

a) El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;

b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo;

c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico;

d) El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo;

e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;

f) El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.

2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;

b) Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales;

c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;

d) Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.

3. La legislación protectora relacionada con las cuestiones comprendidas en este artículo será examinada periódicamente a la luz de los

conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada según corresponda.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas de 1951

Artículo 17 - Empleo remunerado

1. *En cuanto al derecho a empleo remunerado, todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros.*
2. *En todo caso, las medidas restrictivas respecto de los extranjeros o del empleo de extranjeros, impuestas para proteger el mercado nacional de trabajo, no se aplicarán a los refugiados que ya estén exentos de ellas en la fecha en que esta Convención entre en vigor respecto del Estado Contratante interesado, o que reúnan una de las condiciones siguientes:*
 - a) *Haber cumplido tres años de residencia en el país;*
 - b) *Tener un cónyuge que posea la nacionalidad del país de residencia. El refugiado no podrá invocar los beneficios de esta disposición en caso de haber abandonado a su cónyuge;*
 - c) *Tener uno o más hijos que posean la nacionalidad del país de residencia.*
3. *Los Estados Contratantes examinarán benévola y diligentemente la asimilación, en lo concerniente a la ocupación de empleos remunerados, de los derechos de todos los refugiados a los derechos de los nacionales, especialmente para los refugiados que hayan entrado en el territorio de tales Estados en virtud de programas de contratación de mano de obra o de planes de inmigración.*

Artículo 18 - Trabajo por cuenta propia

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tal Estado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias generalmente a los extranjeros, en lo que respecta al derecho de realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía y el comercio y de establecer compañías comerciales e industriales.

Artículo 19 - Profesiones liberales

1. *Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio, que posean diplomas reconocidos por las autoridades competentes de tal Estado y que desean ejercer una profesión liberal, el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el generalmente concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros*
2. *Los Estados Contratantes pondrán su mayor empeño en procurar, conforme a sus leyes y constituciones, el asentamiento de tales refugiados en los territorios distintos del territorio metropolitano, de cuyas relaciones internacionales sean responsables.*

III.10.2 Sistema Interamericano

III.10.2.1 Instrumentos vinculantes

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)

*Artículo XIV - Derecho al trabajo y a una justa retribución.
Toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia.*

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)

Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Carta de la OEA

Artículo 34

Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas:

[...]

g) Salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos;

[...]

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (“Protocolo de San Salvador”, 1988)

Artículo 6 - Derecho al Trabajo

- 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.*
- 2. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados*

partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

III.10.3 Legislación Nacional

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)

Artículo 87.

Toda persona tiene derecho al trabajo y el deber de trabajar. El Estado garantizará la adopción de las medidas necesarias a los fines de que toda persona pueda obtener ocupación productiva, que le proporcione una existencia digna y decorosa y le garantice el pleno ejercicio de este derecho. Es fin del Estado fomentar el empleo. La ley adoptará medidas tendentes a garantizar el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras no dependientes. La libertad de trabajo no será sometida a otras restricciones que las que la ley establezca.

Todo patrono o patrona garantizará a sus trabajadores y trabajadoras condiciones de seguridad, higiene y ambiente de trabajo adecuados. El Estado adoptará medidas y creará instituciones que permitan el control y la promoción de estas condiciones.

Artículo 89.

El trabajo es un hecho social y gozará de la protección del Estado. La ley dispondrá lo necesario para mejorar las condiciones materiales, morales e intelectuales de los trabajadores y trabajadoras. Para el cumplimiento de esta obligación del Estado se establecen los siguientes principios:

1. Ninguna ley podrá establecer disposiciones que alteren la intangibilidad y progresividad de los derechos y beneficios laborales. En las relaciones laborales prevalece la realidad sobre las formas o apariencias.

2. Los derechos laborales son irrenunciables. Es nula toda acción, acuerdo o convenio que implique renuncia o menoscabo de estos derechos. Sólo es posible la transacción y convenimiento al término de la relación laboral, de conformidad con los requisitos que establezca la ley.

3. Cuando hubiere dudas acerca de la aplicación o concurrencia de varias normas, o en la interpretación de una determinada norma, se aplicará la más favorable al trabajador o trabajadora. La norma adoptada se aplicará en su integridad.

4. Toda medida o acto del patrono o patrona contrario a esta Constitución es nulo y no genera efecto alguno.

5. Se prohíbe todo tipo de discriminación por razones de política, edad, raza, sexo o credo o por cualquier otra condición.

6. Se prohíbe el trabajo de adolescentes en labores que puedan afectar su desarrollo integral. El Estado los protegerá contra cualquier explotación económica y social.

La Convención de 1951 reconoce a los refugiados: el derecho a un empleo remunerado, al trabajo por cuenta propia y al ejercicio de profesiones liberales. También reconoce el ejercicio del derecho a la seguridad social y a la propiedad

intelectual e industrial, los cuales están relacionados íntimamente con el ejercicio de los derechos laborales.

Los refugiados deben supeditar el ejercicio de estos derechos a la legislación laboral del país de asilo, la cual puede imponer restricciones a los extranjeros²⁵⁰. Partiendo de esta consideración, la Convención de 1951 dispone que los Estados deben otorgar a los refugiados el trato más favorable posible para el ejercicio de tales derechos y, en ningún caso un trato menos favorable que el generalmente concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros.

Bajo las disposiciones laborales de la OIT, los Estados Partes tienen la obligación de promover y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y profesión, seguridad social y derechos sindicales para todos los trabajadores, incluyendo los no nacionales²⁵¹. Por lo tanto, en el cumplimiento de sus compromisos, los Estados no deben establecer distinciones que constituyan discriminación entre los trabajadores nacionales y extranjeros. Los derechos laborales y su debida protección también se encuentran reconocidos bajo el PIDESC y el Protocolo de San Salvador. En virtud de estos instrumentos, los Estados²⁵² deben abstener de aplicar una legislación laboral discriminatoria, garantizando el ejercicio de los derechos laborales a todas las personas, incluidos los refugiados. Según la doctrina del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁵³, entre las obligaciones de carácter inmediato que derivan del artículo 2 del Pacto hay dos particularmente importantes²⁵⁴, una de ellas implica que los Estados garanticen el ejercicio de los derechos pertinentes sin discriminación. La otra consiste en el compromiso contraído de “adoptar medidas”, que en opinión del Comité “no está condicionado ni limitado por ninguna otra consideración”²⁵⁵.

De tal forma, para el alcance de la igualdad de oportunidades y trato en el ejercicio de los derechos laborales de los refugiados no es suficiente que el Estado se abstenga de llevar a cabo acciones que constituyan discriminación; también es necesario que adopte medidas especiales con el fin de asegurar la promoción adecuada de ciertos grupos o individuos que requieran de tal protección para lograr un trato igual en cuanto al goce de los derechos laborales, sin que ello se considere discriminatorio²⁵⁶.

²⁵⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Cairo, 5-13 de septiembre de 1994. Su capítulo X señala que “*Todos los Estados tienen el derecho soberano de decidir quién puede entrar y permanecer en su territorio y en qué condiciones. No obstante, ese derecho debe ejercerse cuidando de evitar actuaciones y políticas racistas o xenofóbicas*”. Igualmente, el Convenio N° 143 de la OIT señala “*Recordando que definición del término ‘discriminación’ en el Convenio sobre la Discriminación (empleo y ocupación), 1958, no incluye obligatoriamente distinciones basadas en la nacionalidad*”. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio 143. Trabajadores migrantes. Ratificado el 17.08.83. Publicado en Gaceta Oficial N° 32.773 del 22.07.83.

²⁵¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio N° 143 sobre trabajadores migrantes Artículo 10 .1975.

²⁵² La no discriminación en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales está reconocida, entre otros instrumentos de derechos humanos, en el artículo 2 (2) (3) del PIDESC y en el artículo 3 del Protocolo de San Salvador.

²⁵³ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de derechos económicos, sociales y culturales: Observación general N° 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto). Doc. E/1991/23. 1990.

²⁵⁴ Ídem.

²⁵⁵ Ídem.

²⁵⁶ Comisión Internacional de Juristas, Facultad de Derecho de la Universidad de Limburgo e Instituto Urban Morgan para los derechos humanos de la Universidad de Cincinnati (convocantes): Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Maastricht, 1986.

La expresión “el trato más favorable posible” que contiene la Convención de 1951, leída en función de las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, debe interpretarse como una cláusula que faculta a los Estados para tomar medidas positivas a favor de los refugiados, de manera que se garantice el disfrute de los derechos laborales y conexos sin discriminación alguna. Aunque la Convención de 1951 consagra la garantía básica del trato más favorable posible –que ampara a los refugiados en materia laboral- no desarrolla el alcance de los derechos laborales de los refugiados. Sin embargo, consideramos que la legislación sobre trabajadores extranjeros, desarrollada posteriormente, constituye un insumo de primer orden en la tarea de esbozar un régimen mínimo de protección para los refugiados en materia laboral. Con este fin, partimos de los convenios establecidos por la Organización Internacional del Trabajo²⁵⁷ (OIT) y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, adoptada en el seno de las Naciones Unidas, que regulan el trabajo de los extranjeros²⁵⁸. Respecto a la Convención Internacional de Trabajadores Migratorios, cabe destacar que el artículo 3 excluye de su aplicación a los refugiados y apátridas; sin embargo, también deja abierta la posibilidad de incluirlos en su aplicación siempre que “...esté previsto que se aplique a estas personas en la legislación nacional pertinente del Estado Parte de que se trate o en instrumentos internacionales en vigor en ese Estado” (artículo 3, literal d).

Con base en los instrumentos referidos, existen dos tipos de trabajadores extranjeros, claramente identificables: los trabajadores migratorios regulares y los trabajadores migratorios irregulares. Los primeros, a los efectos del presente análisis, se definen como aquellas personas que han sido autorizadas a ingresar, permanecer y ejercer una actividad remunerada en un Estado distinto al de su nacionalidad²⁵⁹. Los trabajadores migratorios irregulares son aquellas personas que carecen de una documentación que les permita ingresar, permanecer y ejercer una actividad remunerada en un Estado distinto al de su nacionalidad²⁶⁰. Sobre la base de esta distinción, el régimen de protección que ampara a los trabajadores migratorios regulares supera al de aquellos que están en situación irregular. Al respecto, la conclusión que nos interesa destacar es que, en una u otra circunstancia, los trabajadores migratorios están amparados por un régimen de protección que debe ser observado por los Estados.

El reconocimiento de la condición de refugiado otorga un derecho de residencia permanente a la persona que ostenta dicha condición; en ese sentido, consideramos que el ejercicio de los derechos laborales de los refugiados reconocidos se enmarca en la normativa que ampara a los trabajadores migratorios regulares. Esta conclusión encuentra sustento en el análisis que realizó la Comisión de Expertos en Aplicación

²⁵⁷ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: Convenio N° 97 sobre los trabajadores migrantes. 1949. Ratificado EL 09.06.83. Publicado en Gaceta Oficial N° 3.170 Extraordinario del 11.05.83. Convenio N° 143 sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias). 1975. Ratificado el 17.08.83. Publicado en Gaceta Oficial N° 32.773 del 22.07.83. Recomendación N° 86 sobre los trabajadores migrantes. 1949. Recomendación N° 151 sobre los trabajadores migrantes. 1975.

²⁵⁸ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Asamblea General. Convención internacional sobre los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares. Resolución 45/158. Aprobada el 18.12.90. Entrada en vigor: 01.07.03. Esta Convención no ha sido ratificada por Venezuela. Aunque este último instrumento no es vinculante para el Estado venezolano, hasta tanto no se concrete sus suscripción y ratificación; lo utilizamos como una fuente de referencia, por considerar que aporta una interpretación progresiva del derecho.

²⁵⁹ Ídem. Artículo 5.

²⁶⁰ Ídem. Artículo 5.

de Convenios y Recomendaciones de la OIT, sobre el ámbito de aplicación de los Convenios de la OIT relativos al trabajo de los migrantes. En esa ocasión, dicho Comité expresó que: *“El ámbito de aplicación de los instrumentos de la OIT en el campo de las migraciones queda delimitado principalmente por el mandato que ha recibido la Organización de proteger los derechos y libertades de los trabajadores. Es decir, los instrumentos tratan fundamentalmente de los trabajadores migrantes, por oposición a los migrantes en general. Durante la discusión que condujo a la adopción de los instrumentos de 1949, se tenía la impresión de que la OIT no era competente para tratar de los migrantes en general, y de sus muchos problemas. Sin embargo, se señaló que estas disposiciones tratan de amparar a los refugiados y a las personas desplazadas, a condición de que sean trabajadores empleados fuera de su país de origen”*²⁶¹.

Aun cuando las disposiciones sobre derechos laborales contenidas en la Convención de 1951 se refieren a los refugiados y no a los solicitantes de asilo, el análisis de otras normas de derechos humanos hace posible determinar, desde una interpretación amplia y progresiva, en qué términos se podría considerar el ejercicio de los derechos laborales de estos. El principal obstáculo radica en que los solicitantes de asilo no se consideran trabajadores migratorios, y por ende la normativa en la materia no se aplica a las personas que se encuentran en esa circunstancia; a menos que los Estados consideren ampliar el régimen de protección de los trabajadores migratorios a los solicitantes de asilo.

De acuerdo con la definición de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias²⁶², se considera “trabajador migratorio” a toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional. Esta definición también se recoge en diferentes Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)²⁶³.

Frente a estas limitaciones, existen razones de peso para sostener que los solicitantes de asilo no deberían quedar desprotegidos en el ejercicio de sus derechos laborales durante el lapso que medie entre la solicitud del estatuto de refugiado y la concesión del mismo. En primer lugar, todo refugiado y solicitante de asilo tiene derecho a no ser sancionado por ingresar ilegalmente en el país de asilo²⁶⁴. Una lectura progresiva de este derecho puede considerar la supresión de los derechos laborales como una sanción por el ingreso ilegal.

En segundo lugar, porque en virtud del principio de no devolución²⁶⁵, los Estados tienen la obligación de no tomar medidas directas o indirectas que puedan tener como resultado el retorno del solicitante de asilo a territorios donde corran riesgo de sufrir persecución. En este sentido, la privación por parte del país de asilo de los derechos laborales puede conducir a la devolución del solicitante, por encontrarse privado de garantizarse por sí mismo sus medios de subsistencia. Sobre este punto, el ACNUR

²⁶¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT: Estudio General sobre Trabajadores Migrantes. 1999. Párr. 101.

²⁶² Ídem. Párr. 409.

²⁶³ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Asamblea General. Convención internacional sobre los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares. Resolución 45/158. Aprobada el 18.12.90. Entrada en vigor: 01.07.03. Artículo 3 (d).

²⁶⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Convención sobre el estatuto de los refugiados. Adoptada el 28 de julio de 1951. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954. 1951. Artículo 31.

²⁶⁵ Ídem. Artículo 33.

ha expresado su preocupación por los obstáculos administrativos y fácticos que impiden que en muchos países los solicitantes de asilo obtengan permiso de trabajar y que dichos permisos se respeten²⁶⁶.

En virtud de las razones anteriormente esbozadas, es recomendable que los Estados otorguen a los solicitantes de asilo, incluso a aquellos que ingresen ilegalmente a su territorio, el mismo trato otorgado a los trabajadores migrantes regulares, analizado anteriormente. Si por motivos de política migratoria, de protección del mercado nacional de trabajo o de otra índole, el país de asilo no otorgase autorización de trabajar a los solicitantes de asilo, es recomendable que garantice, durante el lapso de tiempo en que se tramita su solicitud, la manutención del refugiado y sus dependientes económicos, a fin de no violar de modo indirecto el principio de no devolución.

Por último, aun en el caso en que los Estados no otorguen permisos de trabajo a los solicitantes de asilo y estos ejerzan ilegalmente actividades remuneradas, deberán gozar, en el ejercicio de estas, de una serie de derechos laborales fundamentales o garantías mínimas de trato que deben respetarse, independientemente de la situación legal del trabajador.

III.11. Derechos a la salud, a la alimentación, a la vivienda y a un nivel de vida adecuado

III.11.1 Sistema Universal

III.11.1.1 Instrumentos vinculantes

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Artículo 25

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

²⁶⁶ ACNUR. Comité Ejecutivo: Nota sobre Protección Internacional. Doc. A/AC.96/951. 13 de septiembre de 2001. Párr.35.

a) *Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;*

b) *Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.*

Artículo 12

1. *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.*

2. *Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:*

a) *La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;*

b) *El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;*

c) *La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;*

d) *La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.*

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)

Artículo 20. Racionamiento

Cuando la población en su conjunto esté sometida a un sistema de racionamiento que reglamente la distribución general de productos que escaseen, los refugiados recibirán el mismo trato que los nacionales.

Artículo 21. Vivienda

En materia de vivienda, y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros.

Artículo 23. Asistencia Pública

Los Estados contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos.

Convención sobre los Derechos del Niño

Artículo 24

1. *Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las*

enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho a disfrutar de esos servicios sanitarios.

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

- a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;
- b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;
- c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;
- d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;
- e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;
- f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.

3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.

4. Los Estados Partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)

Artículo 5

En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

[...]

- e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular:
 - i) El derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria;
 - ii) El derecho a fundar sindicatos y a sindicarse;

- iii) *El derecho a la vivienda;*
- iv) *El derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales;*
- v) *El derecho a la educación y la formación profesional;*
- vi) *El derecho a participar, en condiciones de igualdad, en las actividades culturales;*
- f) *El derecho de acceso a todos los lugares y servicios destinados al uso público, tales como los medios de transporte, hoteles, restaurantes, cafés, espectáculos y parques.*

Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1979)

Artículo 12

1. *Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.*
2. *Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.*

Artículo 13

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:

- a) *El derecho a prestaciones familiares;*
- b) *El derecho a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero;*
- c) *El derecho a participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural.*

III.11.2 Sistema Interamericano

III.11.2.1 Instrumentos Vinculantes

Declaración Americana de Derechos Humanos

Artículo XI. Derecho a la preservación de la salud y al bienestar

Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)

Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de

los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Carta de la Organización de Estados Americanos

Artículo 34

Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas:

[...]

- i) Defensa del potencial humano mediante la extensión y aplicación de los modernos conocimientos de la ciencia médica;*
- j) Nutrición adecuada, particularmente por medio de la aceleración de los esfuerzos nacionales para incrementar la producción y disponibilidad de alimentos;*
- k) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población;*
- l) Condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna;*

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (“Protocolo de San Salvador”, 1988)

Artículo 10

Derecho a la Salud

- 1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.*
- 2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:*
 - a. la atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;*
 - b. la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;*
 - c. la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;*
 - d. la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;*
 - e. la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y*

f. la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

Artículo 12

Derecho a la Alimentación

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

III.11.3 Legislación Nacional

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)

Artículo 83.

La salud es un derecho social fundamental, obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida. El Estado promoverá y desarrollará políticas orientadas a elevar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso a los servicios. Todas las personas tienen derecho a la protección de la salud, así como el deber de participar activamente en su promoción y defensa, y el de cumplir con las medidas sanitarias y de saneamiento que establezca la ley, de conformidad con los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por la República.

Artículo 82.

Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos.

El Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas.

Artículo 305

El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. [...]

III.11.4 Derecho a la salud

El artículo 23 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados dispone, en materia de asistencia pública, que los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a sus nacionales en lo referente a asistencia y a socorro públicos. Según la interpretación de ACNUR, el término “asistencia pública”, en el contexto de la Convención, incluye el socorro y la asistencia a los refugiados por motivos de enfermedad, edad, discapacidad física o mental, así como la atención médica²⁶⁷. Esta protección cobra especial relevancia en los casos en que el fenómeno del desarraigo es producto de conflictos armados, emergencias humanitarias y desastres naturales.

La asistencia y socorro públicos se enmarcan en el derecho humano al disfrute del nivel más alto posible de salud, consagrado en el artículo 12 del PIDESC. De acuerdo con el Comité de DESC de Naciones Unidas, los Estados tienen el deber de garantizar este derecho a los refugiados²⁶⁸. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas legislativas o de otra índole, inmediatas o de carácter progresivo, que sean necesarias para abordar y remediar la situación de los refugiados respecto al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, en especial el derecho a disfrutar del nivel más alto posible de salud²⁶⁹.

En esa línea, el Comité de DESC ha recomendado a los Estados que tramiten rápidamente las solicitudes de asilo, a fin de garantizar sin ningún tipo de restricción el derecho a la salud, los derechos económicos y el derecho a la educación de los refugiados, en conformidad con el PIDESC. De igual forma, mientras dure la tramitación de las solicitudes de asilo se deben proporcionar los servicios sociales básicos, incluida la atención hospitalaria. Una condición requerida para la concreción de esta obligación es el otorgamiento de documentos de identidad, incluso provisionales, que protejan a los refugiados de posibles obstáculos en el ejercicio de este derecho. Al respecto, el Comité de DESC ha manifestado su preocupación sobre esta materia en el caso de los solicitantes de asilo y refugiados en Venezuela²⁷⁰.

Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas²⁷¹ ha señalado que el principio de no discriminación, reconocido en el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, impone el deber de adoptar medidas adecuadas para garantizar el acceso de todos los niños a la educación, servicios de salud, el bienestar social y a la protección contra todas las formas de explotación. En ese sentido, el Comité deja asentado que tanto los niños refugiados como aquellos que son solicitantes de asilo conforman un grupo vulnerable que requiere la adopción de medidas especiales, por ejemplo la asistencia psicológica a los niños y sus padres, con el objeto de garantizar el nivel más alto posible de salud y, en general, la integración a la sociedad receptora²⁷². Como expresión de este reconocimiento, en la

²⁶⁷ Ídem. Párr. 61.

²⁶⁸ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de derechos económicos, sociales y culturales: Informe sobre Alemania. Doc. E/C.12/1/Add.29. 04 de diciembre de 1998. Párr. 28. Informe sobre Senegal. Doc. E/C.12/1/Add.62, 24 de septiembre de 2001. Párr. 23.

²⁶⁹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de derechos económicos, sociales y culturales: Informe sobre Nepal. Doc. E/C.12/1/Add.66. 24 de septiembre de 2001. Párr. 29. Informe sobre Suriname. Doc. E/C.12/1995/6. 07 de junio de 1995. Párr. 14. Informe sobre Sudán. E/C.12/1/Add.48. 01 de septiembre de 2000. Párr. 27. Informe sobre Congo. Doc. E/C.12/1/Add.45. 23 de mayo de 2000. Párr. 37. Informe sobre Sri Lanka. Doc. E/C.12/1/Add.24. 16 de junio de 1998. Párr. 7.

²⁷⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de derechos económicos, sociales y culturales: Informe sobre Venezuela. Doc. E/C.12/1/Add.56. 21 de mayo de 2001. Párr. 22.

²⁷¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Convención sobre los derechos del niño. 1990. Artículo 24.

²⁷² ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de los Derechos del Niño: Informe sobre Colombia. Doc. CRC/C/15/Add.137. 16 de octubre de 2000. Párr. 32. Informe sobre Belice. Doc.

II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993)²⁷³ se acordó el reforzamiento de los mecanismos y programas nacionales e internacionales de defensa y protección de los niños, en particular para aquellos que se encuentran en situación vulnerable, donde se incluyó a los niños refugiados y desplazados²⁷⁴.

III.11.5 Derecho a la alimentación

El artículo 20 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados establece que las medidas de racionamiento de alimentos a las que pueda ser sometida la población del país de asilo, no pueden afectar de forma discriminatoria a los refugiados.

El desarrollo posterior a esta normativa hace posible enmarcar esta protección al derecho humano a la alimentación, brindando un marco más amplio de derecho para los refugiados. Dentro del contenido del derecho a la alimentación se encuentra el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre y la malnutrición. Para el Comité de DESC, el derecho a la alimentación se aplica a toda persona; por consiguiente, tanto a los refugiados como los solicitantes de asilo se les debe garantizar el disfrute de este derecho en las mismas condiciones que los nacionales del país de asilo²⁷⁵.

El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. Los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre, tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole²⁷⁶. Dentro de estas medidas tienen especial importancia la distribución equitativa de alimentos²⁷⁷ y la toma de medidas especiales para garantizar que estos lleguen efectivamente a los campamentos de refugiados o desplazados²⁷⁸.

Asimismo los Estados tienen la responsabilidad, conjunta o individualmente, de cooperar para prestar socorro en caso de desastres y asistencia humanitaria en situaciones de emergencia, incluida la asistencia a los refugiados y a los desplazados internos²⁷⁹. Por ello, la satisfacción de este derecho, en el caso de los refugiados, no se limita al Estado receptor sino que involucra a la comunidad internacional en su conjunto. Cuando la gravedad de la situación lo amerite, los Estados deben solicitar

CRC/C/15/Add.99. 10 de mayo de 1999. Párr. 16. Informe sobre Finlandia. Doc. CRC/C/15/Add.132. 16 de octubre de 2000. Párr. 54. Informe sobre Noruega. Doc. CRC/C/15/Add.23. 25 de abril de 1994. Párr. 12. Informe sobre Noruega. Doc. CRC/C/15/Add.126. 28 de junio de 2000. Párr. 52.

²⁷³ II Conferencia Mundial de Derechos Humanos, adoptada del 14 al 25 de junio de 1993, Viena, Austria.

²⁷⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Conferencia Internacional sobre Población y el Desarrollo. El Cairo, 5-13 de septiembre de 1994. Principio 10. En igual sentido, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena .1993. Pág. 69.

²⁷⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de derechos económicos, sociales y culturales: Observación General N° 12. El derecho a una alimentación adecuada. 12 de mayo de 1999. Párr.1.

²⁷⁶ Ídem. Párr. 6.

²⁷⁷ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de derechos económicos, sociales y culturales: Informe sobre Congo. Doc. E/C.12/1/Add.45. 23 de mayo de 2000. Párr. 22.

²⁷⁸ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de derechos económicos, sociales y culturales: Informe sobre Sri Lanka. Doc. E/C.12/1/Add.24. 16 de junio de 1998. Párr. 7.

²⁷⁹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de derechos económicos, sociales y culturales: Observación General N° 12. El derecho a una alimentación adecuada. 12 de mayo de 1999. Párr. 38.

asistencia internacional a fin de suplir las necesidades nutricionales de los grupos vulnerables²⁸⁰.

Los niños refugiados y solicitantes de asilo destacan como grupos especialmente vulnerables. En virtud de las obligaciones que derivan de la Convención sobre los Derechos del Niño y bajo las garantías del derecho a un nivel de vida adecuado²⁸¹, los **Estados Partes** deben garantizar a los niños, niñas y adolescentes refugiados un acceso, en igualdad de condiciones que los nacionales, a los servicios sociales²⁸², la protección contra la malnutrición²⁸³ y la protección contra la discriminación de *iure* y *de facto*²⁸⁴.

III.11.6 Derecho a la vivienda

En cuanto al disfrute del derecho a la vivienda, reconocido en el artículo 21 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, el país de asilo, de conformidad con su legislación, debe conceder a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros.

La legislación nacional del país de asilo es la normativa encargada de establecer las condiciones para el disfrute del derecho humano a una vivienda adecuada de los refugiados, respetando el principio de no discriminación. El Comité de DESC, con base en el párrafo 2 del artículo 2 del PIDESC, recomienda a los Estados garantizar la plena protección de las personas pertenecientes a minorías étnicas, refugiados y solicitantes de asilo contra cualesquiera actos o leyes que se traduzcan de algún modo en un trato discriminatorio en el sector de la vivienda²⁸⁵. Para ello, en situaciones de evidente deterioro del disfrute de ese derecho, el país de asilo deberá tomar medidas urgentes y apropiadas, a fin de fomentar programas de inversión y alentar, en especial, la construcción de viviendas de alquiler reducido²⁸⁶ y el otorgamiento de viviendas provisionales a los solicitantes de asilo²⁸⁷.

Otra dimensión del derecho a una vivienda adecuada alude a la protección contra los desalojos forzados. En este sentido, los traslados forzados de población, los desplazamientos internos, los reasentamientos forzados en caso de conflicto armado y los éxodos en masa, constituyen violaciones del derecho a la vivienda que pueden afectar a los refugiados. El Comité de DESC establece que, en las situaciones en que pudieran ser necesarias limitaciones de los Estados al derecho a la vivienda, estas

²⁸⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de derechos económicos, sociales y culturales: Informe sobre Sri Lanka. Doc. E/C.12/1/Add.24. 16 de junio de 1998. Párr. 22.

²⁸¹ CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO. 1990. Artículo 27.

²⁸² ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de los Derechos del Niño: Informe sobre Países Bajos. 26/10/99. Doc. CRC/C/15/Add.114. 26 de octubre de 1999. Párr. 23. Informe sobre Suiza. Doc. CRC/C/15/Add.182. 13 de junio de 2002. Párr. 51. Informe sobre Antigua República Yugoslava de Macedonia. Doc. CRC/C/15/Add.118. 23 de febrero de 2000. Párr. 21.

²⁸³ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de los Derechos del Niño: Informe sobre Noruega. Doc. CRC/C/15/Add.126. 28 de junio de 2000. Párr. 52.

²⁸⁴ Por discriminación *de iure* debe entenderse aquella que emana de la ley, mientras que por discriminación *de facto* debe entenderse los actos discriminatorios que, aún cuando estén proscritos se llevan a cabo por las Autoridades y/o los particulares. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de los Derechos del Niño: Informe sobre Dinamarca. Doc. CRC/C/15/Add.151. 10 de julio de 2001. Párr. 26. Informe sobre Noruega. Doc. CRC/C/15/Add.23. 25 de abril de 1994. Párr. 12.

²⁸⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de derechos económicos, sociales y culturales: Informe sobre Bélgica. Doc. E/C.12/1994/7. 31 de mayo de 1994. Párr. 14.

²⁸⁶ Ídem.

²⁸⁷ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de derechos económicos, sociales y culturales: Informe sobre Suecia. Doc. E/C.12/1995/5. 07 de junio de 1995. Párr. 4. Informe sobre Dinamarca. Doc. E/C.12/1/Add.34. 14 de junio de 1990. Párr. 10.

deben observar, entre otros, los siguientes criterios: a) ser determinadas mediante una ley; b) ser compatibles con la naturaleza de los derechos económicos, sociales y culturales; y c) cumplir con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática²⁸⁸.

Asimismo, en casos de repatriación voluntaria, donde el refugiado se instala nuevamente en su país de origen, es preciso el respeto al derecho a una vivienda adecuada, en especial, mediante la restitución de su vivienda en el país de origen; o si esto es imposible, mediante el otorgamiento de una vivienda alternativa o una adecuada compensación²⁸⁹.

III.11.7 Derecho al agua

El Comité de DESC de Naciones Unidas ha incluido el derecho al agua en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, por encontrarse indisolublemente asociado con el derecho al más alto nivel posible de salud, y al derecho a una vivienda y alimentación adecuadas²⁹⁰. Como en todos los derechos reconocidos en los instrumentos de derechos humanos, los Estados asumen la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación alguna y en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres²⁹¹. Tal obligación implica que los refugiados legalmente reconocidos y los solicitantes de asilo deben disfrutar del derecho al agua en las mismas condiciones que los nacionales del país de asilo, incluso a través de la adopción de medidas especiales, si fueren necesarias²⁹².

²⁸⁸ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de derechos económicos, sociales y culturales: Observación General N° 7. El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos. 20 de mayo de 1997. Párr. 5.

²⁸⁹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de derechos económicos, sociales y culturales: Informe sobre Croacia. Doc. E/C.12/1/Add.73. 30 de noviembre de 2001. Párr. 21.

²⁹⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de derechos económicos, sociales y culturales: Observación General N° 15. El derecho al agua. 12 de noviembre de 2002, Párr. 3.

²⁹¹ Ídem. Párr. 13.

²⁹² Ídem. Párr. 16 (f).

IV. Tipo de situaciones y medidas estatales violatorias del derecho de asilo en Venezuela.

IV.1 Actuaciones y omisiones del Estado venezolano

Venezuela es un país que tradicionalmente ha brindado asilo a los extranjeros²⁹³. Sin embargo, esta protección se limitaba al otorgamiento de visado de residencia legal. Si bien las Constituciones de 1947 y 1961 reconocían el derecho de toda persona a solicitar asilo en Venezuela por los motivos de persecución establecidos en las leyes y normas de derecho internacional, en la práctica no existían disposiciones legales que desarrollaran este derecho. En efecto, ni la Ley de Extranjeros del 17 de junio de 1937, ni la Ley de Naturalización del 21 de julio de 1955 contienen disposiciones que brinden un marco jurídico en la materia.

Esto significaba que las personas eran acogidas con bastante informalidad, ya que el ordenamiento jurídico venezolano sólo prevé el otorgamiento de tres tipos de visado: el visado de turista, de transeúnte y de tránsito, debiendo destacarse que la Ley de Extranjeros no contempla el otorgamiento de visado a los extranjeros que soliciten asilo en Venezuela²⁹⁴.

El visado de turista tiene una validez de un año contado desde la fecha de su expedición, y no da derecho a la realización de actividades remuneradas en Venezuela. El visado de transeúnte, que a su vez puede ser de negocios, estudiante o laboral, igualmente tiene una validez de un año, y requiere para su expedición el cumplimiento de requisitos que con frecuencia no llenan los refugiados. Por su parte, el visado de tránsito sólo permite la permanencia en el país por 72 horas²⁹⁵.

Este marco jurídico invisibilizó la especial condición de los refugiados y condujo a que las personas necesitadas de protección internacional optasen por ingresar legalmente al país, si cumplían los requisitos para ello, o vivieran ilegalmente en el territorio nacional²⁹⁶.

A partir de finales de la década de los noventa, Venezuela comienza a recibir flujos importantes de refugiados, procedentes de Colombia, quedando en evidencia el vacío normativo e institucional existente para atender este tipo de migración²⁹⁷. En este contexto se crean organismos temporales, encargados de dar solución a estas situaciones. A tal fin se creó, en 1998, la Comisión Técnica para el Asunto de los Desplazados (CTAD), la cual no manejó de

²⁹³ PROGRAMA VENEZOLANO DE EDUCACIÓN-ACCIÓN EN DERECHOS HUMANOS (PROVEA): Informe Anual octubre 1998-septiembre 1999. Caracas, 1999. Pág. 101. Ejemplos de ello lo encontramos en la recepción de ciudadanos españoles, italianos y portugueses en la primera mitad del siglo pasado, de argentinos y chilenos en la década de los setenta, así como de cubanos.

²⁹⁴ La sección segunda de la Ley de Extranjeros (artículos 6-25), que regula la admisión de extranjeros en Venezuela, no prevé dentro de los supuestos de admisión de extranjeros, a los solicitantes de asilo.

²⁹⁵ Ver Normas sobre expedición de visas. Resolución conjunta de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Relaciones Interiores del 28 de abril de 1989.

²⁹⁶ PROVEA: Informe Anual octubre 1998-septiembre 1999. Caracas, 1999. Pág. 102.

²⁹⁷ Provea reseñó que desde el 02.06.99 ingresaron a Venezuela, en total, más de tres mil personas, durante tres episodios importantes de desplazamientos en las zonas de Casigua El Cubo (Edo. Zulia), La Vaquera (Edo. Zulia) y Municipio José María Semprún (Edo. Zulia). PROVEA: Informe Anual octubre 1998-septiembre 1999. Caracas, 1999. Págs. 104-106.

forma satisfactoria las solicitudes de asilo realizadas por personas procedentes de Colombia. Posteriormente se instaló una Comisión Técnica Interministerial *ad-hoc*, encargada de procesar las solicitudes de asilo realizadas en 1999, aunque sin resultados satisfactorios²⁹⁸.

Con la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en 1999 se reconoce nuevamente, en el artículo 69, el derecho a solicitar asilo y refugio en el territorio nacional. La Disposición Transitoria Cuarta de dicha Constitución otorgó un plazo de un año, a partir de la instalación de la Asamblea Nacional, para dictar una ley orgánica sobre el tema. Fue así como el 03 de octubre de 2001 se promulga la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas (LORA)²⁹⁹. Esta es la primera ley venezolana que aborda de manera detallada la condición de los refugiados en Venezuela y que tiene como virtud la adecuación de la legislación nacional con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo Adicional a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

La LORA también crea una institucionalidad para el conocimiento de los asuntos referidos a los refugiados. Fue así como surgió la Comisión Nacional para los Refugiados, establecida en el artículo 12 de la LORA. Sin embargo, existieron fuertes retrasos en la implementación de la Ley. Por ejemplo, la Comisión Nacional para los Refugiados (CNR), a pesar de haber sido creada por la LORA en octubre de 2001, no fue instalada sino hasta el 07 de agosto de 2003. El mismo retraso sufrió el Reglamento, promulgado el 28 de julio de 2003³⁰⁰. Este retraso significó la paralización de los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado iniciados con arreglo a los organismos temporales anteriores a la CNR³⁰¹.

Aun cuando actualmente la institucionalidad establecida por la LORA ya está totalmente implementada, subsiste un déficit en la formación y capacitación de los funcionarios públicos responsables del trato a solicitantes de asilo y refugiados, tales como organismos de seguridad del Estado, miembros de las FAN, funcionarios de Cancillería, Dirección de Identificación y Extranjería (DIEX), Ministerio Público (MP), Defensoría del Pueblo (DP) y Poder Judicial, competentes en la materia de refugiados³⁰².

IV.2 Situación

IV.2.1 Principio de no devolución

Desde 1999, período que marca el comienzo de la afluencia masiva de personas procedentes de Colombia, el Estado venezolano llevó a cabo una política de rechazo en la frontera, o en el mejor de los casos, de repatriación luego de brindar una breve ayuda humanitaria. Provea documentó muchas de

²⁹⁸ Ver la evaluación que Provea realizó al trabajo de estos organismos en: PROVEA: Informe Anual octubre 1998-septiembre 1999, Págs. 107-108; Informe Anual octubre 1999-septiembre 2000, Págs. 97-98; e Informe Anual octubre 2000-septiembre 2001, Págs. 389-390.

²⁹⁹ LEY ORGÁNICA SOBRE REFUGIADOS O REFUGIADAS Y ASILADOS O ASILADAS (LORA). Publicada en Gaceta Oficial N° 37.296 de fecha 03.10.01.

³⁰⁰ Decreto N° 2.491. Reglamento de la Ley de Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas. Publicado en Gaceta Oficial N° 37.740 en fecha 28.07.03.

³⁰¹ El artículo 45 de la LORA estableció que “*Todas aquellas solicitudes de refugio no resueltas a la fecha de la entrada en vigencia de esta Ley, serán decididas por la Comisión Nacional para los Refugiados*”. PROVEA: Informe Anual octubre 1999-septiembre 2000. Caracas, 2000. Pág. 390.

³⁰² PROVEA: Informe Anual octubre 2002-septiembre 2003. Caracas, 2003. Pág. 437.

estas migraciones³⁰³, donde se destacan las siguientes características comunes en el tratamiento de la afluencia masiva:

- a) La participación preponderante de la Fuerza Armada Nacional en el trabajo de recepción de los refugiados.
- b) La asistencia humanitaria durante breves períodos.
- c) El enfoque de “seguridad nacional” que privó en el tratamiento de la afluencia masiva, en detrimento del respeto por los derechos humanos, y en especial por el derecho a solicitar asilo de las personas desplazadas.
- d) La repatriación acelerada de los colombianos, sin constatar las garantías de seguridad que debían existir en el país de origen. Algunas de estas repatriaciones significaron el asesinato de personas que habían cruzado o intentado cruzar la frontera³⁰⁴.
- e) La falta de participación de los refugiados en la implementación de dicho retorno.
- f) La incursión de personal militar del Estado colombiano, que en muchas ocasiones amedrentaron e instaron a la población a retornar, en condiciones de inseguridad.
- g) La falta de aplicación del mecanismo de reconocimiento de la condición de refugiado acelerada o *prima facie*.
- h) La implementación del término “desplazados en tránsito”, para referirse a los refugiados colombianos que requerían protección internacional. El significado jurídico dado a este término por las autoridades que abordaron la afluencia masiva de refugiados condujo a la no aplicación del marco normativo del derecho al asilo contenido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y consecuentemente, a la repatriación de los refugiados.

Estas reiteradas violaciones ocasionaron que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dictara una decisión sobre medidas cautelares en fecha 12.03.01. Con ella se pretendió preservar los derechos a la vida e integridad personal de los Refugiados colombianos en Venezuela, Manuel de Jesús Pinilla Camacho y otros³⁰⁵. Estas medidas fueron incumplidas por el Estado venezolano, y dos de sus beneficiarios fueron asesinados³⁰⁶.

La violación al principio de no devolución también se evidenció en casos distintos a los desplazamientos de colombianos en la zona fronteriza. Al respecto, el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura produjo dos decisiones vinculadas con el derecho al asilo en Venezuela y la obligación general de no devolución. En primer lugar, el Comité se refirió al caso de la ciudadana peruana Cecilia Núñez Chipana, extraditada al Perú el 03.07.98, donde corría riesgo de ser torturada. Al respecto el Comité señaló: “*A la luz de lo antedicho el Comité, actuando en virtud del párrafo 7 del artículo 22 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, estima que el Estado parte no cumplió con su obligación de no*

³⁰³ PROVEA: Informe Anual octubre 1998-septiembre 1999; Informe Anual octubre 1999-septiembre 2000.

³⁰⁴ Provea documentó el asesinato del líder comunitario Bernabé SÁNCHEZ, a manos de los paramilitares el 31.08.99. PROVEA: Informe Anual octubre 1998-septiembre 1999. Caracas, 1999. Pág. 106.

³⁰⁵ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe Anual. Washington, 2001. Párr. 61.

³⁰⁶ PROVEA: Informe Anual octubre 2001-septiembre 2002. Caracas, 2002. Págs. 463.

*proceder a la extradición de la autora, lo que revela una violación del artículo 3 de la Convención*³⁰⁷.

La segunda decisión se produjo tras el estudio del informe inicial sobre los derechos consagrados en la Convención contra la Tortura. Allí el Comité, al analizar el cumplimiento del artículo 3 de dicha Convención, donde se consagra el principio de no devolución, expresó que: *“Se recomienda al Estado la regulación de procedimientos de tramitación y decisión de las solicitudes de asilo y refugio, que contemplan la oportunidad del requirente de ser formalmente oído y de hacer valer lo que convenga al derecho que invoca, incluido su prueba, con resguardo de las características del debido proceso de derecho*³⁰⁸.

Otros casos que conforman un cuadro de incumplimientos del principio de no devolución y de falta de protección especial a los refugiados y asilados en Venezuela, es el de varios ciudadanos vascos, los cuales, aun residiendo legalmente en Venezuela desde hace más de dos décadas, fueron aprehendidos por los organismos de seguridad del Estado a fin de deportarlos a España³⁰⁹.

El segundo caso se refiere a tres ciudadanos de Sierra Leona, los cuales fueron deportados a Costa de Marfil estando aún pendiente el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado³¹⁰. En estos casos se hace patente que la falta una normativa que determine expresamente la condición de refugiado, asilado o solicitante de asilo, trae como consecuencia la desprotección frente a la devolución.

IV.2.2 Garantías procesales

Tal y como analizáramos en el contenido del derecho de asilo, las garantías procesales deben ser respetadas en el procedimiento de determinación de la condición de refugiado. El principal patrón de violación a este derecho en Venezuela abarca dos aspectos: 1) el acceso a los procedimientos y 2) la duración de los procedimientos.

El acceso a los procedimientos es un requisito indispensable para brindar protección internacional a los refugiados. Sin embargo, este no ha sido observado con toda rigurosidad por el Estado venezolano, principalmente en los casos de afluencia masiva observados desde 1999³¹¹. En la mayor parte de dichas situaciones se impidió que las personas provenientes de Colombia solicitaran asilo en Venezuela. Para ello, se utilizó la expresión “desplazados en tránsito”, que denota la falta de deseo de esas personas de recibir protección del Estado venezolano. Ciertamente, en muchos casos las personas solo deseaban un protección temporal para volver a su país, pero sea cual fuere la voluntad final del refugiado, es preciso brindar oportunidad de solicitar asilo en Venezuela y recibir asistencia humanitaria de ser necesario.

La incompatibilidad del término “desplazados en tránsito”, con el sistema internacional de protección a los refugiados quedó evidenciada en la Reunión Regional de Expertos llevada a cabo en San José, del 7 al 08.06.01, en el

³⁰⁷ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité contra la Tortura: Comunicación N° 110/1998. Ginebra. 10 de noviembre de 1998. Párr. 7.

³⁰⁸ Ídem. Párr. 25.

³⁰⁹ PROVEA: Informe Anual octubre 2001-septiembre 2002. Caracas, 2002. Págs. 469-473.

³¹⁰ PROVEA: Informe Anual octubre 2001-septiembre 2002. Caracas, 2002. Págs. 473- 475.

³¹¹ PROVEA: Informe Anual octubre 1998-septiembre 1999. Caracas, 1999. Pág.108.

marco de las Consultas Globales sobre Protección Internacional, donde expresamente se concluyó que

“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 el 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’ ”³¹².

La duración de los procedimientos es otro factor que incide de manera negativa en el disfrute del derecho al asilo de los refugiados. Para agosto de 2003, el ACNUR estimaba que existían 1.875 personas solicitantes de asilo en espera de una decisión por parte de la CNR³¹³. La mayoría de estas solicitudes se realizaron entre 1999 y 2003. Esto contrasta con el lapso de decisión de 90 días establecido en el artículo 17 de la LORA³¹⁴.

IV.2.3 Documentación

Otro aspecto de la protección internacional a los refugiados que genera inquietud en Venezuela es el de la documentación adecuada a los refugiados, asilados y solicitantes de asilo. Tal y como hemos mencionado en apartados anteriores, la documentación es un instrumento básico para la protección de los refugiados, que constituye la principal garantía del derecho al reconocimiento de la personalidad. Analizaremos la violación a esta obligación desde tres puntos de vista: 1) la obtención de documentos adecuados de identidad a los solicitantes de asilo, que garanticen el respeto al principio de no devolución; 2) la obtención, luego de haberse determinado la condición de refugiado o asilado, de una documentación adecuada que permita el pleno goce de derechos en Venezuela; y 3) el registro de nacimientos y defunciones de personas indocumentadas, que en algunos casos podrían ser catalogadas como refugiadas.

En cuanto a los documentos de identidad de los solicitantes de asilo, Venezuela tiene la práctica de otorgar “boletas de presentación”, expedidas sin ningún tipo de formalidad por parte de la DIEX. Dichas boletas de presentación hacen las veces de documentos de identidad, y certifican que su portador es un solicitante de asilo. En la práctica, la precariedad de este instrumento, aunado al hecho de que su expedición no se encuentra prevista en ninguna ley, hace

³¹² ACNUR: Consultas Globales sobre Protección Internacional. Reunión Regional de Expertos. San José, 7-8 de junio de 2001. Párr. III.

³¹³ PROVEA: Informe Anual octubre 2002-septiembre 2003. Caracas, 2003. Págs. 439-441.

³¹⁴ Artículo 17 de la LORA “*La Comisión Nacional para los Refugiados en el lapso de noventa (90) días continuos, resolverá sobre la solicitud. Si la misma resulta negada, deberá motivarla, notificar por escrito al (a la) solicitante e informar a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*”.

que los solicitantes de asilo se encuentren en una situación de extrema vulnerabilidad frente a las autoridades. En algunos casos, el Estado venezolano se ha negado a renovar la vigencia temporal de estos documentos³¹⁵.

El Comité de DESC de las Naciones Unidas, en su informe sobre Venezuela, abordó la problemática de la falta de expedición de documentos a los solicitantes de asilo y refugiados, en los siguientes términos *“Preocupa al Comité que la falta de expedición de documentos de identidad por las autoridades estatales sea un grave obstáculo para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados y solicitantes de asilo, entre otros el derecho al trabajo, a la salud y a la educación”*³¹⁶. Asimismo, *“El Comité recomienda que el Estado Parte expida documentos de identidad a los solicitantes de asilo para que éstos puedan gozar de sus derechos básicos con arreglo al Pacto y aplique las medidas de protección recomendadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en marzo de 2001”*³¹⁷.

Respecto a la obtención de documentos de identidad por parte de las personas reconocidas formalmente como refugiadas y asiladas, existe un patrón de actuación del Estado venezolano atentatorio de este derecho, referido a la demora en la obtención de la documentación por parte de la DIEX, a partir del momento en que la CNR decide que un solicitante de asilo obtiene la condición de refugiado³¹⁸.

Por último, destaca la situación de los extranjeros indocumentados, muchos de los cuales se consideran personas que no han solicitado formalmente asilo en Venezuela, pero cuyo ingreso al país obedece a las mismas causas de los desplazamientos de refugiados. Ante la carencia de documentos, muchos de estas personas atraviesan condiciones de extrema vulnerabilidad, que en muchos casos les obliga a no inscribir a sus hijos en el registro civil. Frente a esta grave situación, el Comité de los Derechos del Niño *“Sigue preocupado por el gran número de niños desprovistos de certificados de nacimiento y por los efectos que la indocumentación puede tener para el disfrute de sus derechos. Al respecto le inquieta en particular la situación de los niños pertenecientes a los grupos indígenas y a las familias de inmigrantes ilegales. A la luz del artículo 7 de la Convención, el Comité recomienda al Estado Parte que siga velando por la inscripción inmediata de todos los niños tras el nacimiento y que en particular, adopte en cooperación con organizaciones no gubernamentales y con el apoyo de organizaciones internacionales, medidas para que la población en general conozca y comprenda los procedimientos de registro de los nacimientos. En relación con ello merece una atención especial la situación de los niños pertenecientes a los grupos indígenas y a las familias de inmigrantes ilegales”*³¹⁹.

³¹⁵ Testimonio a Provea del ciudadano colombiano Hugo Nelson GUZMÁN PALACIOS. PROVEA: Informe Anual octubre 2001-septiembre 2002. Caracas, 2002. Pág. 468.

³¹⁶ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de derechos económicos, sociales y culturales: Informe sobre Venezuela. Doc. E/C.12/1/Add.56. 21 de mayo de 2001. Párr. 11.

³¹⁷ Ídem. Párr. 21.

³¹⁸ A partir de diciembre de 2003 la Comisión Nacional para los Refugiados otorga los primeros reconocimientos legales de la condición de refugiado. Hasta mayo de 2004, los refugiados no habían obtenido los documentos de identidad correspondientes. Testimonio de Fernando RICO a Provea.

³¹⁹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité sobre los Derechos del Niño: Informe sobre Venezuela. Doc. CRC/C/15/Add.109. 02 de noviembre de 1999. Párr. 21.

V. Selección de obligaciones estatales relativas al derecho al asilo.

En la presente sección, se hará una descripción general de algunas de las obligaciones de los Estados con respecto al derecho al asilo. Esta selección de las obligaciones estatales se presenta partiendo de los mismos criterios con los que se han trabajado en secciones anteriores, a saber: 1) definición de refugiado o asilado; 2) no devolución; 3) no sanción por ingreso ilegal; 4) expulsión; 5) libertad de movimiento; 6) derecho al debido proceso y a un recurso efectivo; 7) derecho de unidad familiar/reunificación familiar; 8) documentación; 9) derecho a la educación; 10) derecho al trabajo remunerado; y 11) derecho a la salud, a la alimentación, a la vivienda y a un nivel de vida adecuado.

En función de estos apartados, se han clasificado las obligaciones estatales en atención a los criterios desarrollados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (Comité de DESC), en sus observaciones generales N° 14 (2000) y 15 (2002), el cual ha señalado que “*Todos los derechos humanos, [...] imponen tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: la obligación de respetar, proteger y cumplir. A su vez, la obligación de cumplir comprende la obligación de facilitar, proporcionar y promover*”³²⁰. La obligación de *respetar* exige que los Estados se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el disfrute de los derechos, por ejemplo, absteniéndose de realizar prácticas discriminatorias como política de Estado. La obligación de *proteger* requiere que los Estados adopten medidas para impedir que terceros interfieran en el ejercicio de los derechos, tales como medidas legislativas o judiciales que protejan a los solicitantes de asilo o refugiados de la limitación o vulneración de sus derechos por parte de particulares. La obligación de *cumplir* requiere que los Estados adopten medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad a los derechos.

Dentro de la selección realizada, y que presentamos a modo de tabla, hemos incluido varias columnas, a los fines de facilitar el manejo de la información. La primera de ellas se refiere al “estándar de protección asociado”, donde se clasifican las obligaciones de acuerdo a los 11 criterios trabajados en el capítulo sobre contenido y bases normativas. Luego, una alusión al poder público más directamente vinculado con el cumplimiento de la obligación. Después de enunciar la obligación, hemos añadido, a los fines de explicar su finalidad y alcance, una breve descripción de la obligación, fundamentada principalmente en interpretaciones realizadas por el Comité Ejecutivo del ACNUR, así como de organismos de protección de los derechos humanos. Por último, incluimos una selección de los artículos pertinentes de las bases normativas del derecho al asilo donde consta la obligación descrita. Al final de la tabla se encuentra el significado de las abreviaturas utilizadas.

³²⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de derechos económicos, sociales y culturales: Observación General N° 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. Doc. E/C.12/2000/4. 12 de mayo de 2000. Párr. 33.

Estándar de protección asociado	Poder público	Tipo de obligación	Obligación	Descripción de la obligación	Fundamentación³²¹
Derecho de asilo	Ejecutivo (Art. 236 (4) CRBV)	Respetar	Respetar la naturaleza apolítica, pacífica y humanitaria derivada de la concesión de asilo.	Ratificar la naturaleza pacífica, apolítica y exclusivamente humanitaria de la concesión de asilo o del reconocimiento de la condición de refugiado y subrayar la importancia del principio internacionalmente aceptado mediante el cual nada de ello podrá ser interpretado como un acto inamistoso hacia el país de origen de los refugiados (Declaración de Cartagena, Conclusión 4).	Preámbulo CSER Art. XX CADC Conclusión 4 Declaración de Cartagena.
Derecho de asilo	Ejecutivo (Art. 156 (2) CRBV)	Respetar	Abstenerse de realizar cualquier acto discriminatorio que tenga como resultado menoscabar el derecho de toda persona a solicitar asilo y disfrutar de él.	Los Estados partes en esta Convención se comprometen a (...) garantizar su libre y pleno ejercicio sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (CADH, Art. 1.1).	Art. 14 DUDH. Art. 1 y 22 (7) CADH. Art. 1 DAT Art. 69/21 CRBV Art. 2 (1) (2) LORA
No discriminación	Ejecutivo (Art. 156 (2) CRBV) Legislativo (Art. 187 (1) CRBV) Judicial (Art. 26 y 27 CRBV) Ciudadano Art. 280 y 281 (1) CRBV	Proteger Cumplir	Adoptar medidas para combatir cualquier tipo de discriminación contra los solicitantes de asilo y refugiados, provenientes de funcionarios del Estado y/o de particulares, en especial para facilitar el acceso a todos los servicios públicos y garantizar el goce y ejercicio de todos sus derechos.	El principio de no discriminación establecido en la Convención (sobre el Estatuto de los Refugiados) de 1951 es una protección importante que no admite reservas. La discriminación por los Estados y otras entidades contra los refugiados en razón de su raza, religión o país de origen está prohibida por este principio. Este principio establece una norma de igualdad que es necesaria para la coexistencia pacífica de los diferentes grupos de refugiados, incluso en lo que respecta a la edad y al género, y prepara así el camino para una mayor aceptación de los refugiados en las comunidades de acogida (Comité Ejecutivo del ACNUR, Nota sobre protección internacional, Párr. 38, 13 de septiembre de 2001).	Art. 1 CSER Art. 3 CSER Art. 2 PIDCP Art. 2 PIDESC Art. 5/2 CIETFDR Art. 1.1, 2 y 22 (7) CADH Art. 3 PSS Art. 21 CRBV
Definición de refugiado Garantías Procesales	Ejecutivo (Art. 156 (4) CRBV) Legislativo (Art. 187 (1) CRBV)	Cumplir	Facilitar el acceso a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado.	El Comité Ejecutivo del ACNUR reitera que la institución del asilo es de importancia decisiva para la protección internacional de los refugiados; subraya nuevamente la importancia de garantizar el acceso a los procedimientos de asilo (EXCOM, Conclusión N° 87, 1999).	Art. 1 CSER Art. 1 PSER Art. 2 CATC Art. 2 CADC Conclusión 3 Declaración de Cartagena. Art. 69 CRBV Art. 3, 5, 14 y 38 LORA
Definición de refugiado No devolución	Ejecutivo (Art. 156 (4) CRBV)	Respetar	Abstenerse de aplicar las cláusulas de cesación de forma tal que pudiera conducir al retorno de los refugiados a territorios donde corra riesgos de sufrir persecución, daño	El Comité Ejecutivo del ACNUR ha señalado que hace hincapié en que la invocación de las cláusulas de cesación por la desaparición de circunstancias no se aplicará a los refugiados que sigan teniendo motivos fundados para temer ser objeto de persecución (EXCOM, Conclusión N° 69, 1992).	Art. 7 PIDCP Art. 3 CCT Art. 3 DAT Art. 8 DPTPCDFNU Art. 1 (c) CSER Art. 33 CSER Art. 2 y 7 LORA

³²¹ Al final del documento se incluye la explicación de las siglas utilizadas en este apartado.

			a su vida, libertad o integridad.		
Definición de refugiado Derecho de asilo	Ejecutivo (Art. 156 (2) y 4) CRBV)	Respetar	Abstenerse de reconocer la condición de refugiado a toda persona respecto de la cual existan motivos fundados para considerar que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad; que ha cometido un grave delito común, fuera del país de asilo, antes de ser admitida en él como refugiada; que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.	Los Estados partes de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados hacen un llamamiento a los Estados dirigidos a garantizar la integridad de la institución del asilo, <i>inter alia</i> , por medio de la cuidadosa aplicación de los Artículos 1F y 33(2) de la Convención de 1951 (ACNUR, Declaración de los Estados Partes, Programa de Protección, 26.06.02).	Art. 1 (F) CSER Art. 9 LORA
Definición de refugiado	Ejecutivo (Art. 156 (4) CRBV)	Respetar	Abstenerse de denegar automáticamente la condición de refugiado a los familiares de personas que están incursas en una cláusula de exclusión o cesación.	Cuando el jefe de la familia no es refugiado, nada impide que cualquiera de los familiares que están a su cargo, si puede aducir razones por su propia cuenta, pida que se le reconozca la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 (ACNUR, Manual de Procedimientos, párr. 185).	Art. 1 CSER
Definición de refugiado Garantías procesales	Ejecutivo (Art. 156 (4) CRBV) Legislativo (Art. 187 (1) CRBV)	Cumplir	Adoptar procedimientos adecuados, eficaces y rápidos para la determinación de la condición de refugiado.	Los Estados han de otorgar acceso a los procedimientos de asilo y han de velar por que sus sistemas de asilo cuenten con un mecanismo eficaz y equitativo de adopción de decisiones, que sea rápido y ejecutivo (ACNUR, Programa de Protección, Meta 1, 26.06.02).	Art. 1 CSER Art. 49 CRBV Art. 14 LORA
Definición de refugiado Garantías procesales	Ejecutivo (Art. 156 (2) CRBV) Legislativo (Art. 187 (1) CRBV)	Cumplir	Adoptar medidas especiales en los procedimientos de determinación de la condición de refugiados que tomen en cuenta las necesidades de género y de los niños solicitantes de asilo.	Los Estados han de introducir o, según proceda, mejorar las salvaguardias en relación con el género y la edad en los procedimientos de asilo (ACNUR, Programa de Protección, Meta 1, 26.06.02).	Art. 1 CSER Art. 49 CRBV Art. 14 LORA Art. 2 CETFDCM Art. 3/22 CSDN
Definición de	Ejecutivo	Cumplir	Adoptar medidas	El Comité Ejecutivo del ACNUR expresó que se debe respetar	Art. 1 CSER

refugiado Repatriación voluntaria	(Art. 156 (4) CRBV) Ciudadano (Art. 280 y 281 CRBV)		adecuadas, incluso, mediante la cooperación internacional con el país de origen, para garantizar que los refugiados que deseen regresar a su país de origen o residencia habitual lo hagan en condiciones de seguridad.	siempre el carácter voluntario de la repatriación de los refugiados y la necesidad de que se realice en condiciones de absoluta seguridad (Conclusión N° 40 del EXCOM, 1985). Los países de origen y asilo, en cooperación con el ACNUR, han de promover la repatriación voluntaria. Los Estados han de establecer un apoyo más coherente y amplio a los países de origen, para ayudarles a cumplir su responsabilidad de garantizar la seguridad jurídica, física y material de los refugiados (ACNUR, Programa de Protección, Meta 5, 26.06.02).	Art. 29 LORA
Definición de refugiado	Ejecutivo (Art. 156 (4) CRBV) Legislativo (Art. 187 (1) CRBV) Ciudadano (Art. 280 y 281 CRBV)	Cumplir	Adoptar todas las medidas adecuadas que faciliten la integración local de los refugiados.	La integración es un proceso mutuo, dinámico, polifacético y continuo. Desde la perspectiva de los refugiados, la integración demanda una predisposición a adaptarse al estilo de vida de la sociedad anfitriona sin tener que renunciar a la identidad cultural propia. Desde el punto de vista de la sociedad anfitriona, requiere la voluntad necesaria para que las comunidades se muestren hospitalarias y respondan positivamente a los refugiados, y para que las instituciones públicas satisfagan las necesidades de una población diversa". (Conferencia Internacional sobre la Recepción e Integración de los Refugiados Reasentados. 25-27 abril 2001, Suecia. Criterios adoptados en la Conclusión N° LII del EXCOM, 2001). "Los Estados, trabajando en asociación con los agentes internacionales y regionales del desarrollo, han de contribuir a la realización de la integración local (ACNUR, Programa de Protección, Meta 5, 26.06.02).	Art. 1 CSER
Definición de refugiado	Ejecutivo (Art. 156 (4) CRBV) Legislativo (Art. 187 (1) CRBV)	Cumplir	Adoptar medidas que faciliten la naturalización de los refugiados.	En atención a la obligación de facilitar la integración local de los refugiados, los Estados deben adoptar medidas, entre las cuales figura las facilidades para otorgar la nacionalidad a los refugiados.	Art. 1 y 34 CSER Art. 26 LORA
Definición de refugiado Repatriación voluntaria	Ejecutivo (Art. 156 (4) CRBV) Legislativo (Art. 187 (1) CRBV) Ciudadano (Art. 280 y 281 CRBV)	Cumplir	Asegurarse de incluir las cuestiones relacionadas con el género y la edad en los programas de repatriación voluntaria.	Los Estados han de establecer medidas que permitan garantizar la participación equitativa de las mujeres refugiados en la adopción de decisiones en todas las esferas de la vida de los refugiados, así como en la ejecución de dichas decisiones, y de la aplicación de planteamientos que incorporen una perspectiva de protección de género en todas las fases de elaboración, ejecución, vigilancia y evaluación de los programas. (Programa de Protección, ACNUR, Meta 6, 26.06.2002). Los Estados han de establecer medidas a fin de asegurarse, según sea apropiado, de la participación equitativa de los niños y adolescentes refugiados en la adopción de decisiones en todas las esferas de la vida de los refugiados, así como en la ejecución de dichas decisiones, y de la aplicación de planteamientos que incorporen una perspectiva de protección y de edad en todas las fases de elaboración, ejecución, vigilancia y evaluación de los programas (ACNUR, Programa de Protección, Meta 6, 26.06.2002).	Art. 1 CSER Art. 19/78 CRBV Art. 29 LORA Art. 2 CETFDCM Art. 3/22 CSDN

Repatriación voluntaria Definición de refugiado	Ejecutivo (Art. 156 (4) CRBV) Legislativo (Art. 187 (1) CRBV) Ciudadano (Art. 280 y 281 CRBV)	Cumplir	Garantizar la participación de los refugiados en la planificación y ejecución de los programas de repatriación voluntaria.	Los Estados han de facilitar la participación de los refugiados, inclusive las mujeres, en los procesos de paz y de reconciliación, asegurándose de que en dichos acuerdos se reconozca debidamente el derecho al regreso y han de prever medidas para fomentar la repatriación, la reintegración y la reconciliación (ACNUR, Programa de Protección, Meta 5, 26.06.02).	Art. 1 CSER Art. 21 CRBV Art. 29 LORA Art. 2 CETFDCM
Definición de refugiado	Ejecutivo (Art. 156 (4) CRBV) Legislativo (Art. 187 (1) CRBV) Ciudadano (Art. 280 y 281 CRBV)	Cumplir	Reconocer la condición de refugiado o asilado a toda persona que no pueda o no quiera acogerse a la protección de su país de origen o residencia habitual por tener temores fundados de: a) Ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. b) Por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.	Reconocer la condición de refugiado es el primer paso de la protección internacional, y la principal forma de expresión del derecho de asilo. Al respecto, el ACNUR ha señalado que: "El derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en caso de persecución está reconocido en el art. 14 de la DUDH. El asilo tiene dos funciones: crear un marco previsible y estructurado para la protección internacional de las personas cuya seguridad corre un peligro considerable y, al mismo tiempo, asegurar la aplicación de soluciones duraderas". El ACNUR ha reafirmado periódicamente la necesidad de promover el pleno respeto de la institución del asilo y ha instado a los Estados a que hagan todo lo posible por conceder asilo a los refugiados (ACNUR, Nota sobre protección internacional, 3 de julio de 1998).	Art. 14 DUDH. Art. 2 y 22 (7) CADH. Art. 1 DAT Art. XX CADC Art. III CATC Art. 22 (7) CADH Art. XXVII DADH Art. 69 CRBV Art. 2 (1) (2) LORA
Garantías procesales	Ejecutivo (Art. 156 (2 y 4) CRBV) Legislativo (Art. 187 (1) CRBV) Ciudadano (Art. 280 y 281 CRBV) Judicial (Art. 49 CRBV)	Cumplir	Garantizar en toda circunstancia, el acceso de los solicitantes de asilo y refugiados al ACNUR y viceversa.	Los refugiados y solicitantes de asilo que estén detenidos deben tener la posibilidad de ponerse en contacto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o en defecto de esta, con los organismos nacionales existentes que se ocupen de la asistencia a los refugiados (EXCOM , Conclusión N° 44, 1986).	Art. 10 DUDH Art. 14 PIDCP Art. 5 CIETFDR Art. 8 CADH Art. 49 CRBV Art. 23 LORA
Definición de	Ejecutivo	Cumplir	Otorgar el	Es imperativo asegurar que las personas en busca de asilo	Art. 1 CSER

refugiado No devolución	(Art. 156 (4 y 30) CRBV) Legislativo (Art. 187 (1) CRBV)		reconocimiento de la condición de refugiado mediante procedimientos acelerados o <i>prima facie</i> en caso de afluencias masivas.	estén plenamente protegidas en los casos de afluencias en gran escala, reafirmar las normas mínimas básicas relativas a su trato en espera de una solución duradera, y establecer, en el contexto de la solidaridad internacional y la distribución de la carga, arreglos eficaces para asistir a los países que reciban un número elevado de personas en busca de asilo (EXCOM, Conclusión N° 22).	Art. 33 CSER Art. 33 LORA
No devolución	Ejecutivo (Art. 156 (4) CRBV)	Respetar	<p>Abstenerse de devolver o expulsar a cualquier persona a territorios donde:</p> <p>a) Su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.</p> <p>b) Corra peligro de ser sometida a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.</p> <p>c) Corra peligro de ser sometida sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.</p> <p>d) Haya motivos fundados para creer que corre el riesgo de ser víctima de una desaparición forzada.</p> <p>e) Haya presunción fundada de que será juzgada por tribunales de excepción o <i>ad hoc</i> en el Estado requirente.</p> <p>f) Sea perseguida por motivos políticos</p> <p>g) Sea perseguida por motivos de género</p>	<p>La obligación de los Estados de no expulsar, repatriar o devolver a los refugiados a territorios en los que su vida o su libertad corren peligro es un principio básico de protección consagrado en la Convención [Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951] que no admite reservas. En muchos aspectos, el principio es el complemento lógico del derecho de solicitar asilo reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Se ha convertido en una norma del derecho consuetudinario internacional con carácter obligatorio para todos los Estados. Además, el derecho internacional de derechos humanos ha establecido la no devolución como un componente fundamental de la prohibición absoluta de la tortura y los tratos o las penas crueles, inhumanos o degradantes (ACNUR, Nota sobre protección internacional, Párrafo 16, 13.09.01).</p> <p>El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha afirmado que en determinadas circunstancias, un extranjero puede acogerse a la protección del PIDCP incluso respecto de cuestiones de ingreso o residencia, por ejemplo, cuando se plantean consideraciones de no discriminación, de prohibición de trato inhumano y de respeto de la vida de la familia (Observación General N° 15, La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto internacional de derechos civiles y políticos, párrafo 5. 1986).</p> <p>La obligación de no devolución establecida el art. 33 de la Convención de 1951 y 3 de la Convención de las NU sobre la Tortura y en el artículo 22(8) de la CADH es absoluta y no depende de la condición del reclamante como refugiado. Esto también requiere necesariamente que las personas que pueden enfrentar un riesgo de tortura no sean rechazadas en la frontera o expulsadas sin un adecuado examen individualizado de sus circunstancias, aunque no reúna los requisitos de refugiado" (Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Terrorismo y Derechos Humanos, Párrafo 394, 2002).</p> <p>Puede haber motivos para pensar que un delincuente político quedará expuesto a un castigo arbitrario o excesivo por el presunto delito. Este castigo arbitrario es equiparable a persecución (ACNUR, Manual de procedimientos, párr. 85).</p>	Art. 7 PIDCP Art. 3 CCT Art. 33 CSER Art. 7 DAT Art. 8 DSPTPCDF Art. 1 DADH Art. 22(8) CADH Art. 13 (4) CIPST Art. 3 CATC Art. 4/7 (d) CIPSEVM Art. 2 (3) y 7 LORA
No devolución	Ejecutivo (Art. 156)	Cumplir	Garantizar, sin discriminación, la	El artículo de 33 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados se aplica a los refugiados son importar si han	Art. 33/3 CSER Art. 2 (3) y 7 LORA.

	(4) CRBV)		aplicación del principio de no devolución tanto a los refugiados como a los solicitantes de asilo.	sido reconocidos formalmente tales, así como a los solicitantes de asilo, este se aplica hasta el punto en que su condición se determine definitivamente por medio de un procedimiento justo (Consultas globales sobre la protección internacional, El principio de no devolución, párrafo 3 y 5, julio de 2002).	
No devolución	Ejecutivo (Art. 156 (2) CRBV)	Cumplir Proteger	Garantizar la seguridad personal de los refugiados y solicitantes de asilo.	El ACNUR "Insta a los Estados a que tomen todas las medidas necesarias para prevenir o eliminar las amenazas a la seguridad personal de los refugiados y solicitantes de asilo en zonas fronterizas y en otros lugares, incluso facilitando al ACNUR y, según convenga, a otras organizaciones aprobadas por los gobiernos interesados un acceso rápido y sin obstáculos a los refugiados, situando los campamentos y asentamientos de refugiados en zonas seguras, garantizando la seguridad de los grupos vulnerables, facilitando la expedición de documentos personales, y haciendo que la comunidad refugiada, tanto hombres como mujeres, participen en la organización y administración de sus campamentos y asentamientos [y] Pide resueltamente a los Estados que investiguen las violaciones de la seguridad personal de los refugiados y solicitantes de asilo y que, cuando sea posible, entablen procesos penales y, cuando sean aplicables, tomen estrictas medidas disciplinarias contra todos los perpetradores de tales violaciones (EXCOM, Conclusión N° 72, 1993).	Art. 9 PIDCP Art. 6 CSETFDCM Art. 3 DUDH Art. 1 y 2 DSEVCM Art. 11, 34, 35, 36 y 37 CSDN Art. 1 DADH Art. 5 CADH Art. 55 CRBV
No devolución Derecho de asilo	Ejecutivo (Art. 156 (2) CRBV)	Cumplir	Preservar el carácter civil y humanitario de los campamentos de refugiados.	Los Estados han de trabajar de buena fe, basándose en las orientaciones del Comité Ejecutivo (del ACNUR), concediendo prioridad a la preservación del carácter civil y del asilo, inclusive, realizando verdaderos esfuerzos para separar a los combatientes de las poblaciones de refugiados, y para, garantizar la seguridad física de los refugiados (ACNUR, Programa de protección, Meta 4, 26.06.02).	Conclusión 6 y 7 Declaración de Cartagena
No devolución	Ejecutivo (Art. 156 (2) CRBV) Ciudadano (Art. 280 y 281 CRBV)	Proteger Cumplir	Adoptar medidas adecuadas que impidan el reclutamiento forzoso de refugiados y solicitantes de asilo, así como la incursión de grupos armados en los campamentos de refugiados.	Los Estados han de adoptar medidas concretas para reducirle riesgo de reclutamiento forzoso de refugiados, en particular los niños refugiados, y en la medida de lo posible impedirlo, inclusive, garantizando el acceso a la enseñanza y a la formación profesional. Los Estados han de establecer programas especiales para desarmar, desmovilizar y reintegrar a los niños soldados que se encuentren en las poblaciones de refugiados, además de favorecer y abordar la situación de los niños y niñas soldados (ACNUR, Programa de Protección, Meta 4, 26.06.02).	Art. 38 CSDN Conclusión 6 y 7 Declaración de Cartagena.

No sanción por ingreso ilegal	Ejecutivo (Art. 156 (2 y 6) CRBV)	Respetar	Abstenerse de imponer sanciones penales, o restricciones arbitrarias a la libertad de movimiento, a los refugiados y solicitantes de asilo que hayan ingresado ilegalmente al territorio del país de asilo, llegando directamente de un territorio donde su vida o su libertad estuvieran amenazadas, mientras esté pendiente el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado.	El artículo 31 (1) de la convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados exige explícitamente a los Estados abstenerse de imponer sanciones a los refugiados comprendidos en alguna de las hipótesis allí comprendidas. El artículo 31(2) exhorta a los Estados a no restringir de manera alguna, los movimientos de refugiados incluidos en el ámbito del párrafo 1, a excepción de aquellas restricciones que sean indispensables, y esto solamente hasta que se regularice localmente su condición o se consiga su admisión a otro país. El término "sanciones" incluye, pero no se limita sólo al procesamiento, las multas y el encarcelamiento (Consultas globales sobre la protección internacional, Artículo 31 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, párrafo 5 y 10 (h), noviembre de 2001).	Art. 13 DUDH Art. 12/9 PIDCP Art. 26 CSER Art. 31 CSER Art. 5 CISETFDR Art. 22 CADH Art. VIII DADH Art. 2 y 6 LORA Art. V CATC Art. 44/50 CRBV Art. 2 y 6 LORA
Expulsión	Ejecutivo (Art. 156 (4) CRBV)	Respetar	Abstenerse de realizar expulsiones colectivas de extranjeros.	El artículo 13 del PIDCP regula directamente solo el procedimiento y no los fundamentos de la expulsión. No obstante, al permitir solamente las expulsiones en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley, su objetivo es claramente impedir las expulsiones arbitrarias. Por otra parte, otorga a cada extranjero el derecho a que se adopte una decisión en su propio caso y, por lo tanto, el artículo 13 no se cumple con leyes o decisiones que dispongan expulsiones colectivas o en masa. (Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General N° 15 relativa a la situación de los extranjeros con arreglo al Pacto internacional de derechos civiles y políticos, párrafo 10, 1986).	Art. 13 PIDCP Art. 32 CSER Art. 7 DDHINPDV Art. 22 CADH Art. IV CATC Art. 27 y 28 LORA
Expulsión	Ejecutivo (Art. 156 (4) CRBV)	Respetar	Abstenerse de expulsar a los refugiados del territorio del país de asilo, a menos que existan razones de seguridad nacional o de orden público, adoptando cualquier medida de expulsión mediante una decisión adoptada conforme a los procedimientos legales vigentes, y sin vulnerar el principio de no devolución.	Determinadas protecciones del debido proceso pueden ser especialmente pertinentes en ciertos procesos que involucran a extranjeros, en relación con los procedimientos de expulsión o deportación de extranjeros no documentados dentro de un Estado. Por ejemplo, el Relator Especial sobre los trabajadores migratorios ha declarado que dichas medidas solo pueden adoptarse conforme a una decisión adoptada de acuerdo con la ley. De modo que las facultades de deportación deben estar conferidas por legislación y todas las decisiones deben ser adoptadas de acuerdo con la legislación vigente para que no sean consideradas arbitrarias. Además, debido a que el sentido "ley" en el artículo 22 de la Convención Americana no se limita a los actos del poder legislativo en el sentido formal, toda legislación debe ser promulgada de pleno acuerdo con la Constitución y el estado de derecho, incluyendo a todas las obligaciones de los tratados internacionales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre terrorismo y derechos humanos, párr. 402, 2002).	Art. 13 PIDCP Art. 32 CSER Art. 7 DDHINPDV Art. 22 CADH Art. IV CATC Art. 27 y 28 LORA
Expulsión	Ejecutivo (Art. 156)	Cumplir	Otorgar un plazo razonable a los	Inclusive en los casos en que la persona no reúna los requisitos para el status de refugiado o pueda ser considerada un peligro	Art. 13 PIDCP Art. 32 CSER

	(4) CRBV) Legislativo (Art. 187 (1) CRBV) Judicial (Art. 253 CRBV)		refugiados que sean objeto de expulsión para gestionar su admisión legal en un país distinto a su país de origen.	para la seguridad del país donde se encuentra, la persona no puede ser devuelta a otro Estado si en este existe peligro para su vida o de que se viole su derecho a la libertad debido a su raza, nacionalidad, religión, condición social u opiniones políticas, o si existen fundamentos sustanciales para creer que corre peligro de ser sujeto a tortura (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre terrorismo y derechos humanos, párrafo 392, 2002).	Art. 7 DDHINPDV Art. 22 CADH Art. IV CATC Art. 27 y 28 LORA
Libertad de movimiento	Ejecutivo (Art. 156 (6) CRBV) Legislativo (Art. 187 (1) CRBV) Judicial (Art. 253 CRBV)	Respetar	Abstenerse de imponer restricciones arbitrarias al derecho de los solicitantes de asilo y refugiados a escoger su lugar de residencia y transitar libremente por el territorio del país de asilo.	Con arreglo a la Convención de 1951, los refugiados que están legalmente en un país deben en principio tener libertad para elegir donde viven y para circular libremente en sus países de asilo. Aunque la Convención permite restricciones a esta disposición, las limita a las reglamentaciones aplicables a los extranjeros en general. Sobre esta base, solo deben imponerse restricciones a la libertad de circular libremente dentro del territorio, por ejemplo dentro y fuera de ciertas zonas o campamentos, cuando ello se hace claramente en interés de la seguridad de los refugiados o la seguridad de la nación (ACNUR, Nota sobre Protección Internacional, párrafo 44, 13.09.01). En el caso de las personas que buscan asilo en particular, la Comisión observa que la detención u otras restricciones al movimiento de dichas personas solo se permiten como excepciones en el contexto de la legislación de refugiados y de derechos humanos aplicable y sólo de acuerdo a la ley y con sujeción a las protecciones del debido proceso (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre terrorismo y derechos humanos, párrafo 380, 2002).	Art. 13 DUDH Art. 12 PIDCP Art. 26 CSER Art. 31 (2) CSER Art. 5 CISETFDR Art. 22 CADH Art. VIII DADH Art. 50 CRBV
Garantías procesales	Legislativo (Art. 187 (1) CRBV) Judicial (Art. 253 CRBV)	Cumplir	Tomar todas las medidas adecuadas para garantizar el pleno acceso de los refugiados a los tribunales, en igualdad de condiciones que los nacionales, para la determinación de sus todos sus derechos y obligaciones, en especial en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, revisión de cualquier medida de expulsión, deportación, detención, rechazo en fronteras y restricciones arbitrarias a la libertad de circulación.	También pertinentes a las garantías del debido proceso de los extranjeros, son los procedimientos para la determinación del status de refugiado o asilado. A este respecto, la Comisión ha interpretado el derecho a pedir asilo establecido en el artículo XXVII de la Declaración Americana y el artículo 22 (7) de la Convención Americana a la luz de las protecciones procesales en que se funda la Convención de la ONU de 1951 en relación con el estatuto de refugiado y el Protocolo adicional en el sentido de que exige que los Estados otorguen a quienes busquen asilo una audiencia justa para determinar si satisfacen los criterios de la Convención sobre Refugiados (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre terrorismo y derechos humanos, párrafo 405, 2002). Los refugiados tienen con arreglo a la Convención la obligación de respetar la ley y el orden en el país de asilo. Esto tiene como contraparte su derecho de acceso a los tribunales en las mismas condiciones que los nacionales. Ese acceso es un elemento esencial de la inclusión de los refugiados en un sistema operacional de libertad y justicia y es una disposición de la Convención que no admite reservas. Abarca muchos aspectos, incluido el acceso a representación jurídica, servicios de interpretación y traducción, costas y honorarios, así como	Art. 10 DUDH Art. 14 PIDCP Art. 16 CSER Art. 5 CIETFDR Art. 8 CADH Art. 49/27 CRBV Art. 14 LORA

				<p>los conceptos más amplios de las garantías procesales y el juicio imparcial. Aunque la Convención no menciona expresamente esto último, estos derechos son inherentes al derecho de acceso a los tribunales y existen con arreglo a las normas generales de derechos humanos (ACNUR, Nota sobre protección internacional, párrafo 54, 13.09.01).</p> <p>Entre las medidas que pueden adoptar los Estados para tutelar los intereses jurídicos de los refugiados, el ACNUR ha propuesto la creación de tribunales itinerantes que puedan ser trasladados a los campamentos de refugiados.</p>	
<p>Documentación</p> <p>No devolución</p> <p>Libertad de movimiento</p>	<p>Poder Ejecutivo (Art. 156 (5) CRBV)</p>	<p>Cumplir</p>	<p>Adoptar medidas adecuadas para garantizar la documentación y el registro de los solicitantes de asilo, mediante el otorgamiento de documentos de identidad, así como a los refugiados, los cuales además contarán con documentos de viaje. Asimismo, deberá implementarse un registro adecuado de solicitantes de asilo, y especialmente la posibilidad de registrar nacimientos, matrimonios y defunciones, en especial cuando se instalen campamentos de refugiados.</p>	<p>Los Estados deben registrar individualmente a los hombres y mujeres solicitantes de asilo y les deben expedir documentos apropiados en que conste su condición de solicitantes de asilo, que deberían ser válidos hasta que se adopte una decisión definitiva sobre la solicitud de asilo (EXCOM, Conclusión N° LIII, 2002).</p> <p>El ACNUR, en su Conclusión N° 13 de 1978, reafirmó la importancia de la expedición de documentos de viaje a los refugiados para viajes cortos fuera del país de residencia y para el reasentamiento en otros países. Asimismo, instó a los Estados a expedir documentos de viaje a todos los refugiados que se encontraran legalmente en su territorio y desearan viajar y recomendó que esos documentos tuvieran amplia validez, tanto geográfica como cronológicamente, e incluyeran, como se estipula en el anexo de la Convención de 1951, una cláusula de retorno con el mismo periodo de validez (EXCOM, Conclusión N° 13, 1978).</p> <p>El ACNUR, en su Conclusión N° 22 de 1981, estableció las normas de trato mínimas para la protección de personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala, dentro de esas normas básicas se encuentra el deber de adoptar las medidas adecuadas para el registro de nacimientos, muertes y matrimonios (EXCOM, Conclusión N° 22, 1981).</p> <p>El ACNUR reconoce que la falta de registro de los nacimientos y los matrimonios es un problema en muchos países y contribuye entre otras cosas a la apatridia (por ejemplo, para los hijos de los refugiados o los solicitantes de asilo no registrados) o a la denegación de posibilidades de integración (ACNUR, Nota sobre protección internacional, Párrafo 37, 13.09.2001).</p>	<p>Artículo 6 DUDH</p> <p>Art. 16 PIDCP</p> <p>Art. 8 CSDN</p> <p>Art. 25, 27 y 28 CSER</p> <p>Art. 3 CADH</p> <p>Art. XVII DADH</p> <p>Art. 16 y 18 LORA</p>
<p>Documentación</p>	<p>Poder Ejecutivo (Art. 156 (5) CRBV)</p>	<p>Respetar</p>	<p>Abstenerse de divulgar la información proporcionada por los refugiados y solicitantes de asilo en los procesos de documentación.</p>	<p>Los Estados han de registrar y documentar a las mujeres y los hombres refugiados en su territorio, teniendo presente los requisitos de confidencialidad en cuanto a la utilización de los datos (ACNUR, Programa de Protección, Meta 1, 26.06.2002).</p> <p>El ACNUR ha reconocido la índole confidencial de los datos personales y la necesidad de seguir protegiendo su confidencialidad (EXCOM, Conclusión N° LII, 2001).</p>	<p>Artículo 6 DUDH</p> <p>Art. 16 PIDCP</p> <p>Art. 8 CSDN</p> <p>Art. 25 y 27 CSER</p> <p>Art. 3 CADH</p> <p>Art. XVII DADH</p> <p>Art. 16 y 18 LORA</p>
<p>Unidad familiar</p>	<p>Ejecutivo (Art. 156 (4) CRBV)</p> <p>Legislativo (Art. 187)</p>	<p>Cumplir</p>	<p>Tomar todas las medidas adecuadas para facilitar, con la menor demora posible, la reunificación de las familias separadas</p>	<p>El derecho a fundar una familia implica, en principio, la posibilidad de procrear y de vivir juntos. Asimismo, la posibilidad de vivir juntos implica la adopción de medidas apropiadas, tanto en el plano interno cuanto, según sea el caso, en cooperación con otros Estados, para asegurar la</p>	<p>Art. 12 DUDH</p> <p>Art. 17 y 23 PIDCP</p> <p>Art. 10 PIDESC</p> <p>Art. 9, 10 y 22 CSDN</p> <p>Art. 11 y 17 CADH</p>

	(1) CRBV) Judicial (Art. 253 CRBV)		de refugiados.	unidad o la reunificación de las familias, sobre todo cuando la separación de sus miembros depende de razones de tipo político, económico o similar (Comité de Derechos Humanos Observación General N° 19 relativa a la protección de la familia, derecho al matrimonio e igualdad de los esposos, párrafo 5, 1990). Las solicitudes de reunificación familiar deben tratarse de manera positiva, humana y expedita, prestando especial atención a los intereses de los menores de edad. Los Estados están obligados a adoptar de buena fe todas las medidas que sean razonablemente necesarias. En este sentido, deben procurar reunir a las familias de refugiados lo más pronto posible y, en cualquier caso, sin demoras injustificables (Consultas Globales sobre la Protección Internacional, Unidad de la Familia, párrafo 11, noviembre de 2001). El ACNUR recomienda la aplicación de medidas como: la adopción de criterios liberales para determinar cuáles familiares deben ser reunificados; el otorgamiento automático de la condición de refugiado a sus familiares dependientes; la adopción de programas para promover la autosuficiencia de los miembros adultos a fin de fomentar su capacidad de mantener a los familiares	Art. 15 PSS Art. V y VI DADH Art. 4 CIPSEVCM Art. 75 CRBV Art. 8 LORA
Unidad familiar	Ejecutivo (Art. 156 (4) CRBV) Legislativo (Art. 187 (1) CRBV) Judicial (Art. 253 CRBV)	Cumplir	Tomar todas las medidas adecuadas para identificar a los familiares de los niños y niñas refugiados no acompañados.	En los casos que involucren a niños y niñas separados y no acompañados, el ACNUR recomienda la adopción de procedimientos expeditos, para que la reunificación de los mismos con sus familiares se tramite con carácter de urgencia (Consultas Globales sobre la Protección Internacional, Unidad de la Familia, párrafo 11, noviembre de 2001). Asimismo, el ACNUR ha enfatizado que los Estados deben realizar todas las medidas viables para localizar a las familias y reunirlos, y únicamente proceder a la adopción de niños refugiados en aras de su interés superior, una vez agotados los mecanismos de búsqueda de sus familiares (EXCOM, Conclusión N° 88, 1999).	Art. 12 DUDH Art. 17 y 23 PIDCP Art. 10 PIDESC Art. 9, 10 y 22 CSDN Art. 11 y 17 CADH Art. 15 PSS Art. V y VI DADH Art. 4 CIPSEVCM Art. 75 CRBV Art. 8 LORA
Unidad familiar	Ejecutivo (Art. 236 (2) CRBV)	Respetar	Abstenerse de llevar a cabo actos que puedan lesionar el derecho a la unidad familiar.	La obligación de respetar el derecho a la unidad familiar de los refugiados es un derecho humano básico, el cual se aplica sin importar si un país es parte de la Convención de 1951 o no. Rehusarse a permitir la reunificación familiar puede considerarse una interferencia con el derecho a la vida en familia o a la unidad familiar, especialmente cuando la familia no tiene posibilidades reales de disfrutar de ese derecho en otro sitio (Consultas Globales sobre la Protección Internacional, Unidad de la Familia, párrafo 4, noviembre de 2001).	Art. 12 DUDH Art. 17 y 23 PIDCP Art. 10 PIDESC Art. 9, 10 y 22 CSDN Art. 11 y 17 CADH Art. 15 PSS Art. V y VI DADH Art. 4 CIPSEVCM Art. 75 CRBV Art. 8 LORA
Derecho al trabajo remunerado	Ejecutivo (Art. 156 (2) CRBV) Legislativo (Art. 187 (1) CRBV) Ciudadano	Cumplir	Otorgar a los refugiados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros para ejercer el derecho a un empleo	El principio de igualdad no excluye la consideración del estatus migratorio. Los Estados tienen la facultad de determinar cuáles extranjeros pueden ingresar a su territorio y bajo qué condiciones. Sin embargo, es necesario mantener abierta la posibilidad de identificar formas de discriminación no contempladas específicamente, pero que constituyan violaciones al principio de igualdad.	Art. 23 DUDH Art. 17, 18 y 19 CSER Convenio N° 97 y 143 OIT Art. 7 PIDESC Art. 5 CIETFDR

	(Art. 281 CRBV) Judicial (Art. 253 CRBV)		remunerado, trabajar por cuenta propia y ejercer profesiones liberales.	Los Estados pueden establecer distinciones en el goce de ciertos beneficios entre sus ciudadanos, los extranjeros con estatus regular y los extranjeros en situación irregular. Sin embargo, en virtud del desarrollo progresivo de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, para ello se requiere de un examen detallado de los siguientes factores : 1) contenido y alcance de la norma que discrimina entre categorías de personas; 2) consecuencias que tendrá ese trato discriminatorio en las personas desfavorecidas por la política o prácticas estatales; 3) posibles justificaciones de ese tratamiento diferenciado, especialmente su relación con un interés legítimo del Estado; 4) relación racional entre el interés legítimo y la práctica o políticas discriminatorias; y 5) existencia o inexistencia de medios o métodos menos perjudiciales para las personas que permitan obtener los mismos fines legítimos (Opinión de la Comisión Interamericana ante la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva N° 18 relativa a los derechos de los trabajadores migrantes).	Art. XIV DADH Art. 6 PSS
Derecho al trabajo remunerado	Ejecutivo (Art. 156 CRBV) Legislativo (Art. 187 (1) CRBV) Ciudadano (Art. 281 CRBV) Judicial (Art. 253 CRBV)	Cumplir	Garantizar a los solicitantes de asilo, sin discriminación alguna por motivos de su entrada ilegal al país de asilo, el disfrute de los derechos laborales fundamentales.	En el caso de los trabajadores migrantes, hay ciertos derechos que asumen una importancia fundamental y sin embargo son frecuentemente violados, a saber: la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio, la prohibición y abolición del trabajo infantil, las atenciones especiales para la mujer trabajadora, y los derechos correspondientes a: asociación y libertad sindical, negociación colectiva, salario justo por trabajo realizado, seguridad social, garantías judiciales y administrativas, duración de jornada razonable y en condiciones laborales adecuadas (seguridad e higiene), descanso e indemnización. Reviste gran relevancia la salvaguardia de estos derechos de los trabajadores migrantes, teniendo presentes el principio de la inalienabilidad de tales derechos, de los cuales son titulares todos los trabajadores, independientemente de su estatus migratorio, así como el principio fundamental de la dignidad humana consagrado en el artículo 1 de la Declaración Universal (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva N° 18 sobre la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, párrafo 175, 17.09.03).	Art. 23 DUDH Art. 17, 18 y 19 CSER Convenio N° 97 y 143 OIT Art. 7 PIDESC Art. 5 CIETFDR Art. XIV DADH Art. 6 PSS
Derecho a la vivienda	Ejecutivo (Art. 156 (4) CRBV) Legislativo (Art. 187 (1) CRBV)	Respetar	Abstenerse de ejecutar o promover desalojos forzados arbitrarios de personas y grupos.	Aunque la práctica ante los desalojos forzados parece darse principalmente en zonas urbanas densamente pobladas, también se produce en relación con traslados forzados de población, desplazamientos internos, reasentamientos forzados en caso de conflicto armado, éxodos en masa y movimientos de refugiados. Incluso en las situaciones en que pudiera ser necesario imponer limitaciones a ese derecho, se exige el pleno respeto del artículo 4 del Pacto, en el sentido de que las limitaciones que se impongan deberán ser "determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos (económicos, sociales y culturales) y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática (Comité de DESC, Observación General N° 7,	Art. 25 DUDH Art. 11 PIDESC Art. 21 CSER Art. 21 CADH Art. 29 LORA

				párrafo 5, 1997).	
Derecho a la vivienda	Ejecutivo (Art. 156 (4) CRBV) Legislativo (Art. 187 (1) CRBV) Ciudadano (Art. 281 CRBV) Judicial (Art. 253 CRBV)	Proteger	Prevenir toda posible actuación por parte de terceros que tenga como resultado la realización de desalojos forzados arbitrarios de personas y grupos.	Los Estados Partes deben velar por que las medidas legislativas y de otro tipo sean adecuadas para prevenir y, llegado el caso, castigar los desalojos forzados que lleven a cabo, sin las debidas salvaguardias, particulares o entidades privadas (Comité de DESC, Observación General N° 7, párrafo 9, 1997).	Art. 25 DUDH Art. 11 PIDESC Art. 21 CSER Art. 21 CADH Art. 29 LORA
Derecho a la alimentación adecuada Derecho a la salud	Ejecutivo (Art. 156 (9) CRBV) Legislativo (Art. 187 (1) CRBV) Ciudadano (Art. 281 CRBV)	Cumplir	Brindar, de conformidad con sus capacidades, socorro en caso de desastres, así como asistencia humanitaria en casos de emergencia y asegurarse que dicha ayuda llegue efectivamente a los grupos vulnerables a los que está dirigida dicha ayuda.	La obligación internacional de los Estados de solidaridad, está prevista en la Carta de las Naciones Unidas, e incluye la cooperación para prestar socorro en casos de desastre y asistencia humanitaria en casos de emergencia, incluida asistencia a refugiados y personas desplazadas internamente. Esta obligación implica el deber de adoptar medidas que aseguren la plena realización del derecho a una alimentación adecuada, en colaboración con otros Estados o por separado. Estas medidas deben estar encaminadas a garantizar el disfrute del derecho a la alimentación en otros países, proteger este derecho, facilitar el acceso a la alimentación y prestar la necesaria asistencia cuando sea preciso (Comité de DESC, Observación General N° 12. El derecho a una alimentación adecuada).	Art. 25 DUDH Art. 11 y 12 PIDESC Art. 23 CSER Art. 26 CADH Art. 12 PSS
Derecho a la salud	Ejecutivo (Art. 156 (24) CRBV) Legislativo (Art. 187 (1) CRBV) Ciudadano (Art. 281 CRBV)	Cumplir	Tomar medidas, por todos los medios apropiados, para garantizar a los niños y niñas, y en general a los grupos vulnerables de refugiados y solicitantes de asilo, el disfrute del derecho al nivel más alto de salud posible.	Existen personas cuyas necesidades de protección exigen una respuesta especial, o salvaguardias adicionales. Entre estas cabe citar a las mujeres solteras que son cabeza de familia, los que han sufrido de violencia sexual o violencia por motivos de género, las mujeres que contravienen las costumbres sociales de sus sociedades y quedan expuestas a la persecución, las embarazadas, los niños no acompañados, los adolescentes, los supervivientes de torturas, los discapacitados y los ancianos. Cuando a un grupo vulnerable se le dificulta, por razones que escapan a su control, disfrutar del derecho al nivel más alto posible de salud, los Estados tienen la obligación de hacer efectivo ese derecho directamente, incluso, mediante la adopción de medidas de discriminación positivas.	Art. 25 DUDH Art. 11 PIDESC Art. 22/24 CSDN Art. 23 CSER Art. 26 CADH Art. 12 PSS
Derecho a la educación	Ejecutivo (Art. 156 (24) CRBV) Legislativo (Art. 187 (1) CRBV) Ciudadano (Art. 281 CRBV)	Cumplir	Tomar medidas, por todos los medios apropiados, para garantizar a los solicitantes de asilo y refugiados, en su condición de grupos vulnerables, el derecho a la educación, sin discriminación.	En la Convención de 1951 se reconoce la importancia que se atribuye a la educación para todos los niños, al estipularse que se concederá a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental. Para otras formas de educación, se establece que se concederá a los refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general (ACNUR, Nota sobre protección Internacional, párrafo 64, 13.09.01).	Art. 26 DUDH Art. 13 PIDESC Art. 22/28 CSDN Art. 22 CSER Art. XII DADH Art. 13 PSS

Derecho a la seguridad social	Ejecutivo (Art. 156 (22) CRBV) Legislativo (Art. 187 (1) CRBV) Ciudadano (Art. 281 CRBV)	Cumplir	Garantizar el derecho de los refugiados, sin discriminación, a inscribirse y beneficiarse del sistema de seguridad social, en igualdad de condiciones que los nacionales.	Tal y como señala el artículo 24 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, los refugiados deben disfrutar del derecho a la seguridad social en igualdad de condiciones que los nacionales. Este derecho comprende la protección frente a las contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida del empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social.	Art. 22 DUDH Art. 9 PIDESC Art. 24 CSER Art. XVI DADH Art. 9 PSS Art. 86 CRBV
-------------------------------	--	---------	---	--	--

Abreviaturas utilizadas:

DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

CSER: Convención sobre el Estatuto de los Refugiados

PSER: Protocolo adicional a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados

CCT: Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes

CIEDR: Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

CSDN: Convención sobre los Derechos del Niño

CIETFDM: Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

DAT: Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial

DSPDF: Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas

DDHINN: Declaración de los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven

DADH: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

CADH: Convención Americana sobre Derechos Humanos

CBDP: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer

CIST: Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura

CATC: Convención sobre Asilo Territorial de Caracas

CADC: Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas

COEA: Carta de la Organización de Estados Americanos

DC: Declaración de Cartagena

PSS: Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)

CRBV: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

LORA: Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas

VI. Propuesta de indicadores para monitorear el derecho al asilo en Venezuela.

Los indicadores son categorías específicas de datos cuyo levantamiento sistemático y análisis cotejado permiten constatar la situación concreta o evolución en el tiempo del aspecto del derecho al que el indicador se refiere. En ese sentido, los indicadores orientan la búsqueda de pruebas mensurables o verificables que certifican la presencia, ausencia o el grado de proximidad a un resultado buscado³²².

Con base en lo anterior, hemos propuesto una serie de indicadores para evaluar el grado de cumplimiento de algunas de las obligaciones del Estado Venezolano respecto al derecho al asilo. Sin embargo, debemos señalar que la escogencia y aplicación de determinados indicadores no es sencilla. Se trata de una tarea siempre arbitraria e inacabada, pues resulta prácticamente imposible dar plena cuenta de todos los contenidos y obligaciones de un derechos humano. En parte, porque la interdependencia de los derechos humanos hace que la investigación de toda la realidad que afecta a un derecho sólo sea posible a partir de la investigación de toda la realidad que afecta a los demás derechos. En parte, también, porque se trata de un campo en permanente movimiento y ampliación.

En la escogencia realizada por Provea privó, como criterio, la proximidad a las obligaciones más directamente vinculadas con la realidad venezolana. Se trata pues, de una selección fundada en el activismo del movimiento venezolano de derechos humanos y no en criterios teóricos o académicos.

Hemos incluido tanto indicadores cuantitativos como cualitativos. Algunos de ellos pretenden ayudar a medir obligaciones de resultado (situación del derecho), mientras que otros apuntan a medir obligaciones de proceso (medidas estatales de acción u omisión para respetar, proteger y cumplir con el derecho). La tabla está organizada de tal manera que cada indicador o grupo de indicadores (primera columna) se corresponde con una obligación estatal (segunda columna) que, a su vez, está fundamentada en diversos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional de los refugiados (tercera columna).

Indicador	Obligación	Fundamentación¹
Nº de casos de retaliaciones del país de origen hacia el país de asilo.	Respetar la naturaleza apolítica, pacífica y humanitaria derivada de la concesión de asilo.	Preámbulo CSER Art. XX CADC Conclusión 4 de la Declaración de Cartagena.
Nº de casos de discriminación estatal a solicitantes de asilo y a refugiados. Medidas adoptadas para asegurar que los solicitantes de asilo reciban un trato adecuado en los procedimientos de control de inmigración. Medidas adoptadas para eliminar la discriminación en materia de empleo, enseñanza, suministro de bienes y acceso a servicios públicos. Medidas adoptadas para sensibilizar a las poblaciones receptoras de refugiados en	Adoptar medidas para combatir cualquier tipo de discriminación contra los solicitantes de asilo y refugiados, provenientes de funcionarios del Estado y/o de particulares, que tenga como resultado menoscabar el derecho de toda persona a solicitar asilo y disfrutar de él, o que dificulte el acceso a todos los servicios públicos.	Art. 14 DUDH Art. 1 y 22 (7) CADH Art. 1 DAT Art. 1 y 3 CSER Art. 5/2 CIETFDR Art. 1.1, 2 y 22 (7) CADH Art. 69/21 CRBV Art. 2 (1) (2) LORA

³²² PROVEA: La lupa en la curita: sistematización de la experiencia de Provea en el análisis de la situación del derecho a la salud en Venezuela. Caracas, 2000. Mimeo.

<p>contra del racismo, la xenofobia y la discriminación.</p> <p>Estudios realizados para valorar la efectividad de las medidas contra la discriminación a los refugiados y solicitantes de asilo.</p>		
<p>Nº de casos de concesión de asilo a personas susceptibles de aplicación de alguna cláusula de exclusión</p>	<p>Abstenerse de reconocer la condición de refugiado a toda persona respecto de la cual existan motivos fundados para considerar que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad; que ha cometido un grave delito común, fuera del país de asilo, antes de ser admitida en él como refugiada; que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.</p>	<p>Art. 1 (F) CSER Art. 9 LORA</p>
<p>Nº de solicitudes de asilo decididas favorablemente, especificadas de acuerdo a los motivos que dieron lugar al reconocimiento de la condición de refugiado.</p> <p>% de solicitudes decididas favorablemente, en relación con el total de solicitudes decididas.</p> <p>Nº de casos de solicitantes de asilo con méritos para obtener el estatus de refugiado y que no fueron reconocidos.</p>	<p>Reconocer la condición de refugiado o asilado a toda persona que no pueda o no quiera acogerse a la protección de su país de origen o residencia habitual por tener temores fundados de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. 2) Por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. 	<p>Art. 14 DUDH Art. 2 y 22 (7) CADH Art. 1 DAT Art. XX CADC Art. III CATC Art. 22 (7) CADH Art. XXVII DADH Art. 69 CRBV Art. 2 (1) (2) LORA</p>
<p>Nº de solicitudes de asilo decididas tomando en cuenta el principio de unidad familiar.</p> <p>Nº de solicitudes de asilo denegadas a familiares de solicitantes de asilo a quienes se le haya aplicado una cláusula de exclusión o cesación.</p>	<p>Abstenerse de denegar automáticamente la condición de refugiado a los familiares de personas que están incursas en una cláusula de exclusión o cesación.</p>	<p>Art. 1 CSER</p>
<p>Existencia y ejecución de planes adecuados, con previsiones especiales en materia de género y edad, de repatriación voluntaria, elaborados, consultados y ejecutados con participación de los refugiados.</p> <p>Medidas adoptadas para informar a los refugiados, sin discriminación, de las condiciones imperantes en el país de origen, antes de ser repatriados.</p>	<p>Adoptar medidas adecuadas, incluso, mediante la cooperación internacional, para garantizar que los refugiados que deseen regresar a su país de origen o residencia habitual lo hagan en condiciones de seguridad, y participen activamente en ello.</p>	<p>Art. 1 CSER Art. 2 CETFDCM Art. 3/22 CSDN Art. 19/78 CRBV Art. 29 LORA</p>
<p>Medidas adoptadas para sensibilizar a las poblaciones receptoras de refugiados en contra del racismo, la xenofobia y cualquier otra forma de discriminación.</p> <p>Medidas adoptadas para garantizar que los refugiados que no dominen el idioma tengan acceso a cursos de idioma.</p> <p>Medidas adoptadas para facilitar la recepción del refugiado: orientación sobre la cultura y sociedad del país de acogida, así como la preparación para el trabajo.</p> <p>Medidas adoptadas para facilitar el reconocimiento de certificados educativos, y formación profesional anterior.</p>	<p>Adoptar todas las medidas adecuadas que faciliten la integración local de los refugiados</p>	<p>Art. 1 CSER</p>

<p>Medidas adoptadas para facilitar el acceso de los refugiados a la naturalización y obtención de doble nacionalidad.</p> <p>Medidas adoptadas para facilitar la concesión de la nacionalidad a los hijos de los refugiados.</p> <p>Medidas adoptadas para eliminar reglas sobre nacionalidad que puedan ser discriminatorias.</p>	<p>Adoptar medidas que faciliten la naturalización de los refugiados</p>	<p>Art. 1 CSER Art. 26 LORA</p>
<p>Medidas adoptadas para informar a los solicitantes de asilo y refugiados de la posibilidad de comunicarse con ACNUR.</p> <p>Medidas adoptadas para facilitar a ACNUR el acceso a los solicitantes de asilo y refugiados.</p>	<p>Garantizar, en toda circunstancia, el acceso al ACNUR de los solicitantes de asilo y refugiados y viceversa.</p>	<p>Art. 10 DUDH Art. 14 PIDCP Art. 5 CIETFDR Art. 8 CADH Art. 49 CRBV Art. 23 LORA</p>
<p>% de solicitantes de asilo reconocidos como refugiados en procedimientos acelerados o <i>prima facie</i>, en relación con el total de solicitantes de asilo que ingresen en situaciones de afluencias masivas, colectivas o individuales.</p> <p>Existencia de mecanismos adecuados para la recepción de solicitudes de asilo en caso de afluencias masivas.</p> <p>Medidas adoptadas para informar a los extranjeros que arriben en el contexto de una afluencia masiva, la posibilidad de solicitar asilo en Venezuela.</p> <p>Medidas adoptadas para garantizar el acceso a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado a las personas alojadas en campamentos de refugiados.</p>	<p>Otorgar el reconocimiento de la condición de refugiado mediante procedimientos acelerados o <i>prima facie</i> en caso de afluencias masivas.</p>	<p>Art. 1 CSER Art. 33 CSER Art. 33 LORA</p>
<p>Nº de casos de solicitantes de asilo y refugiados, devueltos a un territorio en donde su vida, libertad, integridad o derecho a ser juzgado con las debidas garantías corra peligro, especificados por género, edad e ingreso en contexto de afluencia masiva o individualmente.</p> <p>Medidas adoptadas para capacitar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sobre el derecho de los solicitantes de asilo a no ser devueltos a territorios donde tenga temores fundados de sufrir persecución.</p> <p>Medidas adoptadas para adecuar la legislación interna sobre expulsión de extranjeros a la normativa internacional de derechos humanos.</p>	<p>Abstenerse de devolver o expulsar a cualquier persona a territorios donde:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas o cualquier otra causa. 2) Corra peligro de ser sometida a torturas o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. 3) Corra peligro de ser sometida sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos. 4) Haya motivos fundados para creer que corre el riesgo de ser víctima de desaparición forzada. 5) Haya presunción fundada de que será juzgada por tribunales de excepción o <i>ad hoc</i> en el Estado requirente. 6) Sea perseguida por motivos políticos. 	<p>Art. 7 y 13 PIDCP Art. 3 CCT Art. 32 y 33 CSER Art. 7 DAT Art. 8 DSPTPCDF Art. 7 DDHINPDV Art. 1 DADH Art. 22(8) CADH Art. 13 (4) CIPST Art. 3 CATC Art. IV CATC Art. 2 (3)/7 y 27 y 28 LORA.</p>
<p>Medidas adoptadas para garantizar la seguridad de los campamentos de refugiados y evitar el ataque de personas armadas a los mismos.</p> <p>Planes de asistencia, desarrollados en casos de afluencia masiva, que incluyan un componente</p>	<p>Garantizar la seguridad personal de los refugiados y solicitantes de asilo.</p>	<p>Art. 9 PIDCP Art. 6 CSETFDCM Art. 3 DUDH Art. 1 y 2 DSEVCM Art. 11, 34, 35, 36, 37 y 38 CSDN Art. 1 DADH</p>

de seguridad.		Art. 5 CADH Art. 55 CRBV
Medidas adoptadas para poner a cargo de personal civil los campamento de refugiados. Medidas adoptadas para separar a los combatientes de los refugiados y solicitantes de asilo.	Preservar el carácter civil y humanitario de los campamentos de refugiados.	Conclusión 6 y 7 de la Declaración de Cartagena
Nº de solicitantes de asilo sancionados por haber ingresado ilegalmente al territorio nacional, con especificación de las causas. Nº de solicitantes de asilo a los que se hayan impuesto restricciones a la libre circulación y otras medidas de control, en relación con el organismo público que dicte la medida, tipo de medida y justificación; edad, género, origen nacional y opiniones políticas de los solicitantes. % de solicitantes de asilo y refugiados a los que se hayan impuesto restricciones a la libre circulación y otras medidas de control, en relación con el total de solicitantes de asilo.	Abstenerse de imponer sanciones penales o restricciones arbitrarias a la libertad de movimiento, a los refugiados y solicitantes de asilo que hayan ingresado ilegalmente al territorio del país de asilo, llegando directamente de un territorio donde su vida o su libertad estuvieran amenazadas, mientras esté pendiente el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado.	Art. 31 CSER Art. V CATC Art. 2 y 6 LORA
Medidas adoptadas para asegurar que los solicitantes de asilo accedan a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado. Nº de solicitudes de asilo tramitadas, en relación con el total estimado de personas que podrían solicitar protección internacional Nº de oficinas encargadas de recibir solicitudes de asilo, y su ubicación geográfica.	Facilitar el acceso a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado.	Art.1 CSER Art. 1 PSER Art. 2 CATC Art. 2 CADC Conclusión 3 de la Declaración de Cartagena. Art. 69 CRBV Art. 3, 5, 14 y 38 LORA
Tiempo promedio de duración de los procedimientos de determinación de la condición de refugiado. Tiempo promedio de duración de los procedimientos de revisión de las decisiones.	Adoptar procedimientos adecuados, eficaces y rápidos para la determinación de la condición de refugiado.	Art. 1 CSER Art. 49 CRBV Art. 14 LORA
Nº de reclamos en sede judicial interpuestos por refugiados y solicitantes de asilo, discriminados por género y edad. Nº de refugiados y solicitantes de asilo asistidos de intérprete, discriminados por género y edad. Nº de refugiados y solicitantes de asilo asistidos de defensores públicos, según género y edad. Nº de casos de solicitantes asilo o refugiados a los que se les ha vulnerado algún derecho a través de procedimientos judiciales. Nº de oficinas encargadas de recibir solicitudes de asilo, y su ubicación geográfica. Medidas adoptadas para formar a policías, fiscales, jueces y demás operadores de justicia sobre los derechos de los refugiados. Nº de solicitantes de asilo procesados por haber ingresado ilegalmente al territorio	Tomar todas las medidas adecuadas para garantizar el pleno acceso de los solicitantes de asilo y los refugiados a los tribunales, en igualdad de condiciones que los nacionales, para la determinación de sus todos sus derechos y obligaciones, en especial en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, revisión de cualquier medida de expulsión, deportación, detención, rechazo en fronteras y restricciones arbitrarias a la libertad de circulación.	Art. 10 DUDH Art. 14 PIDCP Art. 16 CSER Art. 5 CIETFDR Art. 8 CADH Art. 49 /27 CRBV Art. 14 LORA

<p>nacional, con orden de detención o expulsión.</p> <p>% de solicitantes de asilo que ejercen recursos judiciales frente a las sanciones impuestas por su ingreso ilegal, detención u orden de expulsión.</p> <p>% de sanciones, órdenes de detención o expulsión revocadas por los órganos judiciales.</p> <p>Medidas adoptadas para informar a los solicitantes de asilo de su derecho a no ser sancionado a causa de su ingreso ilegal y la posibilidad de recurrir judicialmente de la sanción u orden detención o expulsión.</p>		
<p>Medidas adoptadas para asegurar que las adolescentes, niñas y mujeres solicitantes de asilo reciban un trato adecuado en los procedimientos de determinación de la condición de refugiada.</p> <p>Medidas adoptadas para incorporar a funcionarias en el registro y entrevistas a las adolescentes, niñas y mujeres refugiadas.</p>	<p>Adoptar medidas especiales en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado que tomen en cuenta las necesidades de género y de los niños solicitantes de asilo.</p>	<p>Art. 1 CSER Art. 49 CRBV Art. 14 LORA Art. 2 CETFDCM Art. 3/22 CSDN</p>
<p>Nº de deportaciones masivas o colectivas realizadas.</p> <p>Nº de deportaciones ordenadas por los órganos judiciales, en relación con el total de deportaciones realizadas.</p>	<p>Abstenerse de realizar expulsiones colectivas de extranjeros</p>	<p>Art. 13 PIDCP Art. 32 CSER Art. 7 DDHINPDV Art. 22 CADH Art. IV CATC Art. 27 y 28 LORA</p>
<p>Nº de casos en los que no se otorgó un plazo razonable a los solicitantes de asilo para gestionar su admisión legal en un país distinto a su país de origen.</p> <p>Medidas adoptadas para tramitar la admisión en un tercer país.</p>	<p>Otorgar un plazo razonable a los solicitantes de asilo que sean objeto de expulsión para gestionar su admisión legal en un país distinto a su país de origen.</p>	<p>Art. 13 PIDCP Art. 32 CSER Art. 7 DDHINPDV Art. 22 CADH Art. IV CATC Art. 27 y 28 LORA</p>
<p>% de refugiados y solicitantes de asilo con documentos de identidad, en relación con el total de refugiados y solicitantes de asilo.</p> <p>Tiempo promedio de duración de los trámites para el otorgamiento de documentos de identidad a refugiados, en comparación con el promedio de duración de dichos trámites para los nacionales.</p> <p>% de refugiados que poseen documentos válidos de viaje, en relación con el total de refugiados que los han solicitado.</p> <p>Tiempo promedio de duración de los trámites para el otorgamiento de documentos de viaje a refugiados, en comparación con el tiempo promedio de duración de dichos trámites para los nacionales.</p> <p>% de campamentos de refugiados que cuentan con servicio de registro civil, en relación con el total de campamentos instalados.</p> <p>Medidas adoptadas para garantizar, sin discriminación, el acceso universal a los servicios de registro civil, en especial a las poblaciones más vulnerables de refugiados.</p>	<p>Adoptar medidas adecuadas para garantizar la documentación y el registro de los solicitantes de asilo mediante el otorgamiento de documentos de identidad, así como a los refugiados, los cuales además contarán con documentos de viaje. Asimismo, deberá implementarse un registro adecuado de solicitantes de asilo, y especialmente la posibilidad de registrar nacimientos, matrimonios y defunciones, en especial cuando se instalen campamentos de refugiados.</p>	<p>Artículo 6 DUDH Art. 16 PIDCP Art. 8 CSDN Art. 25 y 27 CSER Art. 3 CADH Art. XVII DADH Art. 16 y 18 LORA</p>

Medidas adoptadas para implementar el registro de los solicitantes de asilo en el contexto de afluencias masivas.		
Nº de casos en que la información suministrada por los solicitantes y los refugiados se hizo del conocimiento público, como vulneración del principio de confidencialidad.	Abstenerse de divulgar la información proporcionada por los refugiados y solicitantes de asilo en los procesos de documentación.	Artículo 6 DUDH Art. 16 PIDCP Art. 8 CSDN Art. 25 y 27 CSER Art. 3 CADH Art. XVII DADH Art. 16 y 18 LORA
% de solicitudes de reagrupación familiar decididas positivamente, en relación con total de solicitudes presentadas. Tiempo promedio de duración de los procedimientos de reunificación familiar. Nº de acuerdos realizados con terceros países sobre el reconocimiento de sentencias extranjeras en materia de derecho de familia (matrimonios y divorcios, custodia y derecho de visita a los hijos).	Tomar todas las medidas adecuadas para facilitar, con la menor demora posible, la reunificación de las familias de refugiados separadas.	Art. 12 DUDH Art. 17 y 23 PIDCP Art. 10 PIDESC Art. 9, 10 y 22 CSDN Art. 11 y 17 CADH Art. 15 PSS Art. V y VI DADH Art. 4 CIPSEVCM Art. 75 CRBV Art. 8 LORA
% de niños refugiados no acompañados, en relación con el total de niños refugiados. Medidas adoptadas para identificar a los familiares de niños y niñas no acompañados.	Tomar todas las medidas adecuadas para identificar a los familiares de los niños y niñas refugiados no acompañados	Art. 12 DUDH Art. 17 y 23 PIDCP Art. 10 PIDESC Art. 9, 10 y 22 CSDN Art. 11 y 17 CADH Art. 15 PSS Art. V y VI DADH Art. 4 CIPSEVCM Art. 75 CRBV Art. 8 LORA
% de campamentos de refugiados con instalaciones que permitan la unidad familiar, en relación con el total de campamentos instalados. Medidas desarrolladas para facilitar la unidad familiar en campamentos de refugiados.	Tomar todas las medidas adecuadas para garantizar el respeto de la unidad familiar en los casos de afluencias masivas.	Art. 12 DUDH Art. 17 y 23 PIDCP Art. 10 PIDESC Art. 9, 10 y 22 CSDN Art. 11 y 17 CADH Art. 15 PSS Art. V y VI DADH Art. 4 CIPSEVCM Art. 75 CRBV Art. 8 LORA
Políticas desarrolladas para favorecer el acceso al mercado de trabajo a los grupos de refugiados más vulnerables. Medidas adoptadas para promover la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo para los refugiados. Medidas adoptadas para satisfacer las necesidades especiales de las mujeres refugiadas en cuanto al acceso e inserción en el mercado de trabajo. Medidas adoptadas para estimular el desarrollo de actividades económicas por parte de los refugiados. % de desempleo de los refugiados en relación con el % de desempleo de la población % de refugiados trabajando en el sector formal de la economía	Otorgar a los refugiados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros para ejercer el derecho a un empleo remunerado, trabajar por cuenta propia y ejercer profesiones liberales.	Art. 23 DUDH Art. 17, 18 y 19 CSER Convenio N° 97 y 143 OIT Art. 7 PIDESC Art. 5 CIETFDR Art. XIV DADH Art. 6 PSS

<p>% de refugiados trabajando en el sector informal de la economía.</p> <p>Ingreso promedio de un núcleo familiar de refugiados en relación con los ingresos promedio de la familia venezolana.</p>		
<p>Medidas adoptadas para combatir la discriminación en materia de empleo.</p> <p>Medidas adoptadas para eliminar la trata de personas y el trabajo forzoso.</p> <p>Medidas adoptadas para proteger los derechos laborales de los migrantes indocumentados.</p>	<p>Garantizar a los solicitantes de asilo, sin discriminación alguna por motivos de su entrada ilegal al país de asilo, el disfrute de los derechos laborales fundamentales</p>	<p>Art. 23 DUDH Art. 17, 18 y 19 CSER Convenio N° 97 y 143 OIT Art. 7 PIDESC Art. 5 CIETFDR Art. XIV DADH Art. 6 PSS</p>
<p>N° de desalojos forzados y traslado forzado de poblaciones de refugiados.</p> <p>N° de refugiados y solicitantes de asilo afectados por desalojos forzados, según edad y género.</p> <p>Medidas adoptadas para evitar el traslado forzado de poblaciones y desalojos forzados de refugiados.</p>	<p>Abstenerse de ejecutar o promover desalojos forzados arbitrarios de personas y grupos.</p>	<p>Art. 25 DUDH Art. 11 PIDESC Art. 21 CSER Art. 21 CADH</p>
<p>N° de situaciones de emergencia atendidas.</p> <p>% de refugiados o personas necesitadas de atención humanitaria efectivamente atendidas, en relación con el total de refugiados necesitados de atención.</p> <p>Medidas adoptadas para garantizar la distribución equitativa de la ayuda humanitaria.</p>	<p>Brindar, de conformidad con sus capacidades, socorro en caso de desastres, así como asistencia humanitaria en casos de emergencia y asegurarse que dicha ayuda llegue efectivamente a los grupos vulnerables a los que está dirigida.</p>	<p>Art. 25 DUDH Art. 11 y 12 PIDESC Art. 23 CSER Art. 26 CADH Art. 12 PSS</p>
<p>Medidas adoptadas para garantizar el acceso y disfrute de los servicios de salud gratuitos.</p> <p>Medidas adoptadas para atender las necesidades especiales en materia de salud de los niños refugiados.</p> <p>% de refugiados que han accedido a servicios públicos de salud.</p>	<p>Tomar medidas, por todos los medios apropiados, para garantizar a los niños y niñas, y en general a los grupos vulnerables de refugiados y solicitantes de asilo, el disfrute del derecho al nivel más alto de salud posible.</p>	<p>Art. 25 DUDH Art. 11 PIDESC Art. 22/24 CSDN Art. 23 CSER Art. 26 CADH Art. 12 PSS</p>
<p>% de niños refugiados y solicitantes de asilo escolarizados.</p> <p>Medidas adoptadas para promover la tolerancia y evitar la discriminación en la esfera de la enseñanza.</p> <p>Medidas adoptadas para facilitar la educación de los refugiados adultos, en especial de las mujeres refugiadas.</p>	<p>Tomar medidas, por todos los medios apropiados, para garantizar a los solicitantes de asilo y refugiados, en su condición de grupos vulnerables, el derecho a la educación sin discriminación.</p>	<p>Art. 26 DUDH Art. 13 PIDESC Art. 22/28 CSDN Art. 22 CSER Art. XII DADH Art. 13 PSS</p>
<p>% de refugiados inscritos en el sistema de seguridad social, en relación con el total de refugiados, según edad y género.</p>	<p>Garantizar el derecho de los refugiados, sin discriminación, a inscribirse y beneficiarse del sistema de seguridad social, en igualdad de condiciones que los nacionales.</p>	<p>Art. 22 DUDH Art. 9 PIDESC Art. 24 CSER Art. XVI DADH Art. 9 PSS Art. 86 CRBV</p>

Abreviaturas utilizadas:

DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

CSER: Convención sobre el Estatuto de los Refugiados

PSER: Protocolo adicional a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados

CCT: Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

CIEDR: Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

CSDN: Convención sobre los Derechos del Niño

CIETFDM: Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

DAT: Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial

DSPDF: Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas

DDHINN: Declaración de los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven

DADH: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

CADH: Convención Americana sobre Derechos Humanos

CBDP: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer

CIST: Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura

CATC: Convención sobre Asilo Territorial de Caracas

CADC: Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas

COEA: Carta de la Organización de Estados Americanos

DC: Declaración de Cartagena

PSS: Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)

CRBV: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

LORA: Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas

VII. Guía de búsqueda de información

La investigación social en Venezuela, y la investigación sobre el derecho al asilo no es la excepción, suele enfrentarse a un problema relevante: la ausencia de datos y estadísticas confiables. Esto obedece, en primer lugar, a que la institucionalidad encargada de atender lo concerniente a los refugiados y asilados en Venezuela (la Comisión Nacional para los Refugiados) es de muy reciente creación. En segundo lugar, a que algunos datos recogidos por instituciones distintas a la Comisión Nacional para los Refugiados, no se encuentran adecuadamente sistematizados según series y criterios uniformes. En último lugar, a que la principal fuente de información proviene del sector oficial, el cual con frecuencia es renuente a suministrar información o simplemente la tergiversa en función de intereses políticos³²³.

A continuación les presentamos un listado de las principales fuentes de información relevante para el monitoreo del derecho al asilo en Venezuela, relacionadas con cada indicador propuesto. Con el objeto de facilitar la búsqueda de información, al final del listado de las fuentes, encontrarán las direcciones físicas, electrónicas, teléfonos y sitios web de las instituciones mencionadas.

Los tipos de fuentes seleccionadas son: a) hemerográfica, b) organismos oficiales, c) otras organizaciones de derechos humanos o de atención a refugiados, d) institutos de investigación (públicos y privados), e) organismos multilaterales, y f) víctimas o familiares de víctimas.

Indicador	Institución u organización (fuente)
Nº de casos de retaliaciones del país de origen hacia el país de asilo, ocasionadas por el otorgamiento de la condición de refugiado o asilado.	Medios de comunicación
Nº de casos de discriminación estatal a solicitantes de asilo y refugiados.	ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Medios de comunicación
Medidas adoptadas para asegurar que los solicitantes de asilo reciban un trato adecuado en los procedimientos de control de la inmigración.	Comisión Nacional para los Refugiados Ministerio de Interior y Justicia. Defensoría del Pueblo
Medidas adoptadas para eliminar la discriminación en materia de empleo, enseñanza, suministro de bienes y acceso a servicios públicos.	Ministerio del Trabajo Comisión Nacional para los Refugiados ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Medios de comunicación
Medidas adoptadas para sensibilizar a las poblaciones receptoras de refugiados en contra del racismo, la xenofobia y la discriminación.	Comisión Nacional para los Refugiados ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Defensoría del Pueblo Medios de comunicación
Estudios realizados para valorar la efectividad de las medidas contra la discriminación a los refugiados.	Comisión Nacional para los Refugiados ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
Nº de casos de concesión de asilo a personas susceptibles de aplicación de alguna cláusula de exclusión.	Comisión Nacional para los Refugiados ONG de derechos humanos o de atención a refugiados

³²³ PROVEA: Indicadores de medición de derechos económicos, sociales y culturales: El caso del derecho a la salud. En: TERRE DES HOMMES: El derecho a la equidad. Ética y mundialización social. Editorial ICARIA, Barcelona, 1997. Pág. 178-179.

	Medios de comunicación
Nº de solicitudes de asilo decididas favorablemente, especificadas de acuerdo a los motivos que dieron lugar al reconocimiento de la condición de refugiado.	Comisión Nacional para los Refugiados ACNUR
% de solicitudes de asilo decididas favorablemente, en relación con el total de solicitudes decididas.	Comisión Nacional para los Refugiados ACNUR
Nº de casos de solicitantes de asilo con méritos para obtener el estatus de refugiado y que no fueron reconocidos.	ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Medios de comunicación
Nº de solicitudes de asilo decididas tomando en cuenta el principio de unidad familiar.	Comisión Nacional para los Refugiados ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
Nº de solicitudes de asilo denegadas a familiares de solicitantes de asilo a quienes se les haya aplicado una cláusula de exclusión o cesación.	Comisión Nacional para los Refugiados ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
Existencia y ejecución de planes adecuados, con provisiones especiales en materia de género y edad, de repatriación voluntaria, elaborados, consultados y ejecutados con participación de los refugiados.	Comisión Nacional para los Refugiados Defensoría del Pueblo ONG de derechos humanos o de atención a refugiados ACNUR
Medidas adoptadas para informar a los refugiados, sin discriminación, de las condiciones imperantes en el país de origen, antes de ser repatriados.	Comisión Nacional para los Refugiados Defensoría del Pueblo ONG de derechos humanos o de atención a refugiados ACNUR
Medidas adoptadas para sensibilizar a las poblaciones receptoras de refugiados en contra del racismo, la xenofobia y cualquier otra forma de discriminación.	Comisión Nacional para los Refugiados Defensoría del Pueblo
Medidas adoptadas para garantizar que los refugiados que no dominen el idioma tengan acceso a cursos de idioma.	Comisión Nacional para los Refugiados
Medidas adoptadas para facilitar la recepción del refugiado: orientación sobre la cultura y sociedad del país de acogida, así como la preparación para el trabajo.	Comisión Nacional para los Refugiados Defensoría del Pueblo ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
Medidas adoptadas para facilitar el reconocimiento de certificados educativos, y formación profesional anterior.	Comisión Nacional para los Refugiados Ministerio de Relaciones Exteriores Ministerio de Educación, Cultura y Deportes
Medidas adoptadas para facilitar el acceso de los refugiados a la naturalización y obtención de doble nacionalidad.	Comisión Nacional para los Refugiados Ministerio de Interior y Justicia. Dirección de Inmigración y Extranjería (DIEX)
Medidas adoptadas para facilitar la concesión de la nacionalidad a los hijos de los refugiados.	Comisión Nacional para los Refugiados Ministerio de Interior y Justicia. DIEX
Medidas adoptadas para eliminar reglas sobre nacionalidad que puedan ser discriminatorias.	Asamblea Nacional
Medidas adoptadas para informar a los solicitantes de asilo de la posibilidad de comunicarse con ACNUR.	Comisión Nacional para los Refugiados ACNUR
Medidas adoptadas para facilitar a ACNUR el	Comisión Nacional para los Refugiados

acceso a los solicitantes de asilo y refugiados.	ACNUR
% de solicitantes de asilo reconocidos como refugiados en procedimientos acelerados o <i>prima facie</i> , en relación con el total de solicitantes de asilo que ingresen en situaciones de afluencia masiva.	Comisión Nacional para los Refugiados ACNUR ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
Existencia de mecanismos adecuados para la recepción de solicitudes de asilo en caso de afluencias masivas, colectivas o individuales.	Comisión Nacional para los Refugiados ACNUR ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
Medidas adoptadas para informar a los extranjeros que arriben en el contexto de una afluencia masiva, la posibilidad de solicitar asilo en Venezuela.	Comisión Nacional para los Refugiados ACNUR ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
Medidas adoptadas para garantizar el acceso a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado a las personas alojadas en campamentos de refugiados.	Comisión Nacional para los Refugiados ACNUR ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
Nº de casos de solicitantes de asilo y refugiados, devueltos a un territorio en donde su vida, libertad, integridad o derecho a ser juzgado con las debidas garantías corra peligro, especificado por género, edad e ingreso en contexto de afluencia masiva o individualmente.	ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Medios de comunicación
Medidas adoptadas para capacitar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sobre el derecho de los solicitantes de asilo a no ser devueltos a territorios donde tenga temores fundados de sufrir persecución.	Comisión Nacional para los Refugiados Ministerio de Interior y Justicia Ministerio Público
Medidas adoptadas para adecuar la legislación interna sobre expulsión de extranjeros a la normativa internacional de derechos humanos	Asamblea Nacional
Medidas adoptadas para garantizar la seguridad de los campamentos de refugiados y evitar el ataque de personas armadas a los mismos.	Comisión Nacional para los Refugiados Fuerza Armada Nacional
Planes de asistencia desarrollados, en casos de afluencia masiva, que incluyan un componente de seguridad.	Comisión Nacional para los Refugiados Fuerza Armada Nacional
Medidas adoptadas para poner a cargo de personal civil los campamentos de refugiados.	Comisión Nacional para los Refugiados
Medidas adoptadas para separar a los combatientes de los refugiados y solicitantes de asilo.	Comisión Nacional para los Refugiados Defensoría del Pueblo Fuerza Armada Nacional
Nº de solicitantes de asilo sancionados por haber ingresado ilegalmente al territorio nacional, con especificación de las causas.	Comisión Nacional para los Refugiados Ministerio Público Defensoría del pueblo ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
Nº de solicitantes de asilo a los que se hayan impuesto restricciones a la libre circulación y otras medidas de control, discriminadas por el organismo público que dicte la medida, tipo de medida y justificación, edad, género, origen nacional y opiniones políticas.	Comisión Nacional para los Refugiados Defensoría del Pueblo ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Ministerio Público

% de solicitantes de asilo y refugiados a los que se hayan impuesto restricciones a la libre circulación y otras medidas de control, en relación con el total de solicitantes de asilo	Comisión Nacional para los Refugiados Ministerio Público Defensoría del Pueblo ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
Medidas adoptadas para asegurar que los solicitantes de asilo accedan a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado	Comisión Nacional para los Refugiados ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Defensoría del Pueblo
Nº de solicitudes de asilo tramitadas, en relación con el total estimado de personas que podrían solicitar protección internacional	ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Defensoría del Pueblo Ministerio de Interior y Justicia. DIEX.
Tiempo promedio de duración de los procedimientos de determinación de la condición de refugiado	Comisión Nacional para los Refugiados ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
Tiempo promedio de duración de los procedimientos de revisión de las decisiones	Comisión Nacional para los Refugiados ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
Nº de reclamos en sede judicial interpuestos por refugiados y solicitantes de asilo, según género y edad.	Comisión Nacional para los Refugiados Inspectoría General de Tribunales ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
Nº de refugiados y solicitantes de asilo asistidos de intérprete, discriminado por género y edad.	Comisión Nacional para los Refugiados Inspectoría General de Tribunales ACNUR ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
Nº de refugiados y solicitantes de asilo asistidos de defensores públicos, según género y edad.	Comisión Nacional para los Refugiados Inspectoría General de Tribunales ACNUR ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
Nº de casos de solicitantes de asilo y refugiados a los que se ha vulnerado algún derecho a través de procedimientos judiciales	ONG de derechos humanos o de atención a refugiados ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Inspectoría General de Tribunales Medios de comunicación
Medidas adoptadas para formar a policías, fiscales y demás autoridades judiciales sobre los derechos de los refugiados.	Comisión Nacional para los Refugiados ACNUR ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Defensoría del Pueblo Ministerio Público Defensoría del Pueblo Ministerio de Interior y Justicia
Nº de solicitantes de asilo procesados por haber ingresado ilegalmente al territorio nacional, con orden de detención o expulsión.	Comisión Nacional para los Refugiados Ministerio de Interior y Justicia Defensoría del Pueblo
% de solicitantes de asilo que ejercen recursos judiciales frente a las sanciones impuestas por	Comisión Nacional para los Refugiados

su ingreso ilegal, detención u expulsión.	Inspección General de Tribunales
% de sanciones, órdenes de detención o expulsión revocadas por los órganos judiciales.	Comisión Nacional para los Refugiados Inspección General de Tribunales
Medidas adoptadas para informar a los solicitantes de asilo de su derecho a no ser sancionado a causa de su ingreso ilegal y la posibilidad de recurrir judicialmente de la sanción u orden de detención o expulsión.	Comisión Nacional para los Refugiados ACNUR ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Defensoría del Pueblo Ministerio de Interior y Justicia
Medidas adoptadas para asegurar que las adolescentes, niñas y mujeres solicitantes de asilo reciban un trato adecuado en los procedimientos de determinación de la condición de refugiada.	Comisión Nacional para los Refugiados
Medidas adoptadas para incorporar a funcionarias en el registro y entrevistas a las adolescentes, niñas y mujeres refugiadas.	Comisión Nacional para los Refugiados
Nº de deportaciones masivas o colectivas realizadas.	Ministerio de Interior y Justicia
Nº de casos en los que no se otorgó un plazo razonable a los solicitantes de asilo para gestionar su admisión legal en un país distinto a su país de origen.	ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Medios de comunicación
Medidas adoptadas para tramitar la admisión en un tercer país.	Comisión Nacional para los Refugiados Ministerio de Relaciones Exteriores ACNUR ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
% de refugiados y solicitantes de asilo con documentos de identidad, en relación con el total de refugiados y solicitantes de asilo.	Comisión Nacional para los Refugiados ACNUR Ministerio de Interior y Justicia. DIEX ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
Tiempo promedio de duración de los trámites para el otorgamiento de documentos de identidad a refugiados, en comparación con el promedio de duración de dichos trámites para los nacionales.	Comisión Nacional para los Refugiados ACNUR ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Ministerio de Interior y Justicia. DIEX
% de refugiados que poseen documentos válidos de viaje, en relación con el total de refugiados que los han solicitado.	Comisión Nacional para los Refugiados ACNUR ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Ministerio de Interior y Justicia. DIEX
Tiempo promedio de duración de los trámites para el otorgamiento de documentos de viaje a refugiados, en comparación con el tiempo promedio de duración de dichos trámites para los nacionales.	Comisión Nacional para los Refugiados ACNUR ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Ministerio de Interior y Justicia. DIEX
% de campamentos de refugiados que cuentan con servicio de registro civil, en relación con el total de campamentos instalados.	Comisión Nacional para los Refugiados ACNUR

	ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Defensoría del Pueblo
Medidas adoptadas para garantizar, sin discriminación, el acceso universal a los servicios de registro civil, en especial a las poblaciones de refugiados mas vulnerables.	Comisión Nacional para los Refugiados ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Defensoría del Pueblo Ministerio de Interior y Justicia.
Medidas adoptadas para implementar el registro de los solicitantes de asilo en el contexto de afluencias masivas	Comisión Nacional para los Refugiados ACNUR ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Defensoría del Pueblo
Nº de casos en que la información suministrada por los solicitantes y los refugiados se hizo del conocimiento público, por una vulneración del principio de confidencialidad.	ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Medios de comunicación
% de solicitudes de reagrupación familiar decididas positivamente, en relación con total de solicitudes presentadas.	Comisión Nacional para los Refugiados ACNUR ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
Tiempo promedio de duración de los procedimientos de reunificación familiar	Comisión Nacional para los Refugiados ONG de derechos humanos o de atención a refugiados ACNUR
Nº de acuerdos realizados con terceros países sobre el reconocimiento de sentencias extranjeras en materia de derecho de familia (matrimonios y divorcios, custodia y derecho de visita a los hijos).	Ministerio de Relaciones Exteriores Asamblea Nacional
% de niños refugiados no acompañados, en relación con el total de niños refugiados	Comisión Nacional para los Refugiados ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Defensoría del Pueblo Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente
Medidas adoptadas para identificar a los familiares de niños y niñas no acompañados	Comisión Nacional para los Refugiados ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Ministerio de Interior y Justicia Defensoría del Pueblo Consejo Nacional del Niño
% de campamentos de refugiados con instalaciones que permitan la unidad familiar, en relación con el total de campamentos instalados.	Comisión Nacional para los Refugiados ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Defensoría del Pueblo
Medidas desarrolladas para facilitar la unidad familiar en campamentos de refugiados	Comisión Nacional para los Refugiados ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Defensoría del Pueblo
Políticas desarrolladas para favorecer el acceso al mercado de trabajo a los grupos de refugiados más vulnerables.	Ministerio del Trabajo Comisión Nacional para los Refugiados ONG de derechos humanos o de atención a refugiados

Medidas adoptadas para promover la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo para los refugiados.	Ministerio del Trabajo Comisión Nacional para los Refugiados ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
Medidas adoptadas para satisfacer las necesidades especiales de las mujeres refugiadas en cuanto al acceso e inserción en el mercado de trabajo.	Ministerio del Trabajo Comisión Nacional para los Refugiados ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
Medidas adoptadas para estimular el desarrollo de actividades económicas por parte de los refugiados.	Ministerio del Trabajo Comisión Nacional para los Refugiados ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
% de desempleo de los refugiados en relación con el % de desempleo del total de la población	Comisión Nacional para los Refugiados Instituto Nacional de Estadística ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
% de refugiados trabajando en el sector formal de la economía	Comisión Nacional para los Refugiados Instituto Nacional de Estadística ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
% de refugiados trabajando en el sector informal de la economía.	Comisión Nacional para los Refugiados Instituto Nacional de Estadística ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
Ingresos promedio de un núcleo familiar de refugiados en relación con los ingresos promedio de la familia venezolana	Instituto Nacional de Estadística ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
Medidas adoptadas para combatir la discriminación en materia de empleo.	Comisión Nacional para los Refugiados Ministerio del Trabajo ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Defensoría del Pueblo
Medidas adoptadas para eliminar la trata de personas y el trabajo forzoso	Defensoría del Pueblo Ministerio del Trabajo
Medidas adoptadas para proteger los derechos laborales de los migrantes indocumentados	Defensoría del Pueblo Ministerio del Trabajo
Nº de desalojos forzados y traslados forzados de poblaciones de refugiados.	Defensoría del Pueblo Comisión Nacional para los Refugiados ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Medios de comunicación
Nº de refugiados afectados por desalojos forzados, según edad y género.	Defensoría del Pueblo Comisión Nacional para los Refugiados ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Medios de comunicación
Medidas adoptadas para evitar el traslado forzado de poblaciones y desalojos forzados de refugiados	Defensoría del Pueblo Comisión Nacional para los Refugiados ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Medios de comunicación

N° de situaciones de emergencia atendidas.	Comisión Nacional para los Refugiados Defensoría del Pueblo Protección Civil
% de refugiados o personas necesitadas de atención humanitaria efectivamente atendidas	Comisión Nacional para los Refugiados Defensoría del Pueblo Protección Civil Cruz Roja Internacional
Medidas adoptadas para garantizar la distribución equitativa de la ayuda humanitaria	Comisión Nacional para los Refugiados Protección civil Defensoría del Pueblo Cruz Roja Internacional
Medidas adoptadas para garantizar el acceso y disfrute de los servicios de salud gratuitos por parte de solicitantes de asilo y refugiados.	Comisión Nacional para los Refugiados Ministerio de Salud y Desarrollo Social
Medidas adoptadas para atender las necesidades especiales en materia de salud de los niños refugiados	Comisión Nacional para los Refugiados Ministerio de Salud y Desarrollo Social
% de refugiados que han accedido a servicios de salud públicos.	Comisión Nacional para los Refugiados ONG de derechos humanos o de atención a refugiados
% de niños refugiados y solicitantes de asilo escolarizados.	Comisión Nacional para los Refugiados Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Zonas Educativas. UNICEF ACNUR ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Defensoría del Pueblo
Medidas adoptadas para promover la tolerancia y evitar la discriminación en la esfera de la enseñanza	Comisión Nacional para los Refugiados Ministerio de Educación, Cultura y Deportes ONG de derechos humanos o de atención a refugiados Defensoría del Pueblo
Medidas adoptadas para facilitar la educación de los refugiados adultos, en especial las mujeres refugiadas.	Comisión Nacional para los Refugiados Ministerio de Educación, Cultura y Deportes
% de refugiados inscritos en el sistema de seguridad social, en relación con el total de refugiados, según edad y género.	Instituto Venezolano de los Seguros Sociales

Datos de las fuentes mencionadas:

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR):

Oficina principal en Venezuela: Parque Cristal, Piso 4, Oficina 4/4 Urbanización Los Palos Grandes, Avenida Francisco de Miranda, Caracas. Dirección electrónica: venca@unhcr.ch Teléfono: (212) 286.3883. Fax (212) 286-9687.

Sitio web: <<http://www.acnur.org>>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF):

Av. Francisco de Miranda, Parque Cristal, Torre Oeste, piso 4, Los Palos Grandes, Caracas. Teléfonos: (212) 285.83.62 / 287.06.22 / 284.56.48. Fax: (58-212) 286.85.14. Dirección electrónica: unicef@cantv.net

Sitio web: <<http://www.unicef.org/venezuela>>

Ministerio de Relaciones Exteriores:

Comisión Nacional para los Refugiados: Dirección física: Torre del Ministerio de Relaciones Exteriores, Conde a Carmelitas, Av. Urdaneta, piso 4. Caracas. Teléfonos: (212) 806.1111/860.5431/860.6411 al 19.

Dirección General de Soberanía, Límites y Desarrollo Fronterizo: Dirección física: Torre del Ministerio de Relaciones Exteriores, Conde a Carmelitas, Av. Urdaneta. Caracas. Teléfonos: (212) 862.8139 / 862.2522. Fax: 860.9372.

Comisión de Asuntos Fronterizos: Dirección física: Torre del Ministerio de Relaciones Exteriores, Conde a Carmelitas, Av. Urdaneta. Caracas. Teléfonos: (212) 860.3297 / 862.7351. Fax: 860.4797.

Defensoría del Pueblo:

Despacho del Defensor del Pueblo. Av. México, Plaza Morelos (frente al Ateneo de Caracas), Edificio Defensoría del Pueblo, Caracas, Venezuela. Teléfonos: (0212) 578.3843, 576.5674, 575.4877.

Defensoría Delegada de Amazonas. Dirección física: Av. Evelio Roa, Edif. Wayumi, piso 1, Puerto Ayacucho. Dirección electrónica: damazonas@defensoria.gov.ve. Teléfono: (0248) 521.4511

Defensoría Delegada de Zulia, oficina Maracaibo. Dirección física: Calle F con avenida 9, N° 10-51, Quinta Tata, Urbanización Irama, Maracaibo. Dirección Electrónica: dzulia-mar@defensoria.gov.ve. Teléfono: (0261) 743.0281

Defensoría Delegada de Zulia, subsele Sur del Lago. Dirección física: Avenida 2 (antes Av. San Francisco), casa S/N, a dos cuadras de las antenas de Cantv, Santa Bárbara. Teléfono: (0416) 466.2858

Defensoría Delegada de Táchira. Dirección física: Calle 13 con Carrera 14, N° 24-62, Barrio Obrero, San Cristóbal. Dirección electrónica: dtachira@defensoria.gov.ve. Teléfono: (0276) 342.3402

Defensoría Delegada de Apure, San Fernando. Dirección física: Calle Miranda, entre Bolívar y Comercio (a media cuadra del Banco Venezuela), San Fernando de Apure. Dirección electrónica: dapure-fer@defensoria.gov.ve. Teléfono: (0247) 342.1931

Defensoría Delegada de Apure, Guasualito. Dirección física: Carrera Urdaneta, entre calles Cedeño y Vásquez, local N° 02, Guasualito. Dirección electrónica: dapure-gua@defensoria.gov.ve. Teléfono: (0278) 332.1256

Sitio web: <<http://www.defensoria.gov.ve>>

Fiscalía General de la República.

Fiscalía Superior de Zulia: Dirección física: Edificio Ministerio Público, Ave 13, entre calle 77, Boulevard 5 de julio y 78, Dr. Portillo. Maracaibo. Dirección electrónica: FZulia@fiscalia.gov.ve. Teléfono: (261) 797-70-98. Fax: 798-98-96

Fiscalía Superior de Táchira: Dirección física: Prolongación de la Quinta Avenida, Sector la Concordia. Edificio Sede del Ministerio Público, antiguo Foncafé. San Cristóbal. Dirección Electrónica: FTachira@fiscalia.gov.ve. Teléfono: (276) 346-70-11. Fax: 346-40-80

Fiscalía Superior de Apure: Av. Miranda, calle Piar Edif. Centro Comercial Trinacría, Piso 1, Oficina N° 18. San Fernando de Apure. Dirección electrónica: FApure@fiscalia.gov.ve. Teléfono: (247) 341-47-61. Fax: 342-13-23

Fiscalía Superior de Amazonas: Av. Rómulo Gallegos, cruce con calle Melicio Pérez, Edif. Don Felipe, piso 1. Puerto Ayacucho. Dirección electrónica: FAmazonas@fiscalia.gov.ve. Teléfono: (248) 521-39-11.

Dirección de Derechos Fundamentales: Edificio Sede del Ministerio Público Esquinas de Misericordia a Pele El Ojo. Avenida Méjico, Caracas, Venezuela. Teléfono: (212) 506.3386 y 564.8825

Dirección de Protección Integral de Familia: Edificio Sede del Ministerio Público Esquinas de Misericordia a Pele El Ojo. Avenida Méjico, Caracas, Venezuela. Teléfono: (212) 509.7211.

Ministerio de Interior y Justicia:

Protección Civil y Administración de Desastres: Dirección física: Av. Rufino Blanco Fombona con calle Rafael Arvelo, Santa Mónica, Caracas. Teléfonos: (0212) 662.2305 y 662.6759

Dirección General de Registros y Notarías: Av. Urdaneta. Esquina Platanal. Edif. Sede MIJ. Caracas. Piso 5. Teléfono: (212) 506.1541 y 506.1143.

Dirección General de Identificación y Extranjería (DIEX): Av. Baralt, Edif. 1000, El Silencio, frente a la Plaza Miranda, Caracas. Teléfono: 483.20.70. Dirección de Identificación Civil. Piso 2. Ext. 3240. Dirección de Control Extranjeros. Piso 2. Ext. 3250. Dirección de Migración. Piso 3. Ext. 3310. División de Migración. Piso 3. Ext. 3320. Departamento de Puertos y Aeropuertos. Piso 3. Ext. 3322. Departamento de Movimiento Migratorio. Piso 3. Ext. 3326. Departamento de Control de Aprehendidos. Piso 3. Ext. 3329. División de Naturalización. Piso 6. Ext. 3600.

Dirección General de Política Interior, División de Desarrollo Fronterizo: Av. Urdaneta, Esquina de Platanal, Edificio Sede MIJ, piso 7. Caracas. Teléfonos: (212) 506.1111 (central) 506.1570 (directo). Dirección electrónica: cnoguera@mij.gov.ve

Ministerio de Sanidad y Desarrollo Social: Dirección física: Av. Baralt, Plaza Caracas, Centro Simón Bolívar, Edif. Sur. Piso 3, oficina. 336. Teléfono: (212) 482.41.44. Fax. 482.8169. Dirección General. Piso 7. Dirección electrónica: dirdespacho@msds.gov.ve. Teléfono: 481.1403. Fax 481.7064.

Asamblea Nacional:

Comisión Ordinaria de Legislación: Dirección física: Torre Mercantil, esquina de San Francisco. Teléfono: 484 4450.

Dirección electrónica: legislación@asambleanacional.gov.ve

Comisión Permanente de Política Exterior: Edificio J. M. Vargas, esquina de Pajaritos, piso 6. Teléfono: 409. 75 20.

Dirección electrónica: pexterior@asambleanacional.gov.ve

Comisión Permanente de Defensa y Seguridad: Edificio J. M. Vargas, esquina de Pajaritos, piso 4. Teléfono: 409. 68 45.

Dirección electrónica: defensa@asambleanacional.gov.ve

Sitio web: <<http://www.asambleanacional.gov.ve/>>

Ministerio del Trabajo: Dirección Nacional del Trabajo. Torre Sur del Centro Simón Bolívar, Piso 5. Av. Baralt, Caracas. Teléfono: (212) 408.4390 y 408.4391. Fax (212) 481.3171. Dirección electrónica: dgtrabajo@mintra.gov.ve.

Sitio Web: <<http://www.mintra.gov.ve>>

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes: Dirección física: Edif. Sede del MECD, Esquina de Salas, Parroquia Altigracia. Caracas. Directora de Coordinación de Zonas Educativas. Piso 11. Teléfono: 506.8355. Ext: 8355. Viceministro de Asuntos Educativos. Piso 11. Teléfono: 506.8455 y 506.8159. Ext. 8455. Fax: 561.7694

Sitio web: <<http://www.me.gov.ve>>

Ministerio de la Defensa:

Jefatura del Estado Mayor Conjunto, Dirección de Derechos Humanos: Edif. Ministerio de la Defensa. P.B, Fuerte Tiuna, El Valle, Caracas. Teléfonos: (212) 607.1602/ 607.1600/ 607.1633/ 607.1630.

Sitio web: <<http://www.mindefensa.gov.ve>>

Inspección General de Tribunales: Edificio José María Vargas, piso 8, Esquina de Pajaritos, Caracas. Teléfono: 4839408. Palacio de Justicia, Esquina de Cruz Verde, Caracas. Teléfonos: 508.1612 y 508.1614.

Instituto Venezolano de los Seguros Sociales:

Dirección de información y relaciones públicas: Edificio Sede del IVSS, piso 9, Esq. Altigracia, Caracas. Teléfonos: 863.3389/ 864.3498. Fax: 861.1283.

Sitio web: <<http://www.ivss.gov.ve>>

Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente: Dirección Ejecutiva. Av. Francisco de Miranda, Edificio Mene Grande, Piso 2. Los Palos Grandes, Chacao. Estado Miranda. Teléfonos: (0212) - 287.0005 / 287.0757.

Sitio web: <<http://www.cndna.gov.ve>>

Servicio Jesuita a Refugiados (SJR):

Sede en Caracas: Dirección física: Esquina de La Luneta - Altagracia, Edif. Centro Valores P.B. Local 2, Caracas. Teléfono: (212) 564.98.03. Fax: (212) 564.75.57. Dirección electrónica: jrs@gumilla.org.ve, venezuela@jrs.net

Sede en Guasdualito (Estado Apure): Dirección física: Carretera Vía Nacional Elorza, sector La Arenosa, Radio Fe y Alegría. Guasdualito. Teléfono: (278) 332.02.33 Fax: (278) 332.11.36. Dirección electrónica: guasdualito@jrs.net

Sede en El Nula (Estado Apure): Dirección física: Calle de la Iglesia, vía Urb. Las Palmas. Al lado del Instituto Radiofónico Fe y Alegría (IRFA). El Nula. Teléfono: (278) 414.52.66. Fax: (278) 771.12.95. Dirección electrónica: altoapure@jrs.net

Sitio web: <<http://www.serviciojesuitaarefugiados-vzla.org/sjr.html>>

Cáritas de Venezuela: Dirección física: Prolongación Av. Páez, Urbanización Montalbán, Casa Monseñor Ibarra, Edificio de la Conferencia Episcopal Venezolana, Dpto. Pastoral Social, Caracas. Teléfono: (0212) 443-3153 Fax: (0212) 443.9643

Sitio web: <<http://www.caritas.org.ve>>

Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello.

Dirección física: Universidad Católica Andrés Bello. Final Prolongación Av Paez. Montalbán – Caracas, Edificio de Postgrado, P.B. Caracas. Dirección electrónica: cddhh@ucab.edu.ve. Teléfono: (212) 407.4434. Fax: (212) 407.4349.

Sitio web: <<http://www.ucab.edu.ve>>

Vicaría Episcopal de Derechos Humanos de la Arquidiócesis de Caracas.

Dirección física: Torre a Matrices. Edif.. Juan XXIII, piso 1. Dirección electrónica: vicadh@telcel.net.ve. Teléfono: (212) 564.7509. Fax: (212) 563.1823.

Cruz Roja Venezolana: Dirección física: Cruz Roja Venezolana, Av. Andrés Bello N° 4, Caracas. Teléfonos: (212)5711997 [Secretaría General] (212)5715957 [Dirección de difusión]

Sitio web: <<http://www.cruzrojavenezolana.org>>

VIII. Lista de Anexos

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951

Protocolo Adicional a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1967

Declaración de Cartagena, 1984

Ley Orgánico sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas, 2001.

Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la Condición de Refugiado, ACNUR, 1992.

Conclusión N° 8 del Comité Ejecutivo del ACNUR, 1977.

Conclusión N° 22 del Comité Ejecutivo del ACNUR, 1981.

Conclusión N° 44 del Comité Ejecutivo del ACNUR, 1986.

Conclusión N° 64 del Comité Ejecutivo del ACNUR, 1990.

Conclusión N° 69 del Comité Ejecutivo del ACNUR, 1992.

Conclusión N° 84 del Comité Ejecutivo del ACNUR, 1997.

¹ Al final del documento se incluye la explicación de las siglas utilizadas en este apartado.

CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS

Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.

Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43 Serie Tratados de Naciones Unidas, N° 2545, Vol. 189, p. 137

Preámbulo

Las Altas Partes Contratantes,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General, han afirmado el principio de que los seres humanos, sin distinción alguna deben gozar de los derechos y libertades fundamentales,

Considerando que las Naciones Unidas han manifestado en diversas ocasiones su profundo interés por los refugiados y se han esforzado por asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales,

Considerando que es conveniente revisar y codificar los acuerdos internacionales anteriores referentes al estatuto de los refugiados y ampliar mediante un nuevo acuerdo la aplicación de tales instrumentos y la protección que constituyen para los refugiados,

Considerando que la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional,

Expresando el deseo de que todos los Estados, reconociendo el carácter social y humanitario del problema de los refugiados, hagan cuanto les sea posible por evitar que este problema se convierta en causa de tirantez entre Estados,

Tomando nota de que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tiene por misión velar por la aplicación de las convenciones internacionales que aseguran la protección a los refugiados, y reconociendo que la coordinación efectiva de las medidas adoptadas para resolver ese problema dependerá de la cooperación de los Estados con el Alto Comisionado,

Han convenido en las siguientes disposiciones:

Capítulo I: Disposiciones generales

Artículo 1. -- Definición del término "refugiado"

A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:

1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.

Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

B. 1) A los fines de la presente Convención, las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951", que figuran el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como:

- a) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa", o como
- b) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar";

y cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención.

2) Todo Estado Contratante que haya adoptado la fórmula a podrá en cualquier momento extender sus obligaciones, mediante la adopción de la fórmula b por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

C. En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedente:

- 1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad, o
- 2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o
- 3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o
- 4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o
- 5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar,

para negarse a acogerse a la protección del país donde tenían residencia habitual, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

D. Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán ipso facto derecho a los beneficios del régimen de esta Convención.

E. Esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

F. Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

- a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;
- b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;
- c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Artículo 2. -- Obligaciones generales

Todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público.

Artículo 3. -- Prohibición de la discriminación

Los Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen.

Artículo 4. -- Religión

Los Estados Contratantes otorgarán a los refugiados que se encuentren en su territorio un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a la libertad de practicar su religión y en cuanto a la libertad de instrucción religiosa de sus hijos.

Artículo 5. -- Derechos otorgados independientemente de esta Convención

Ninguna disposición de esta Convención podrá interpretarse en menoscabo de cualesquiera otros derechos y beneficios independientemente de esta Convención otorgados por los Estados Contratantes a los refugiados.

Artículo 6. -- La expresión "en las mismas circunstancias"

A los fines de esta Convención, la expresión "en las mismas circunstancias" significa que el interesado ha de cumplir todos los requisitos que se le exigieran si no fuese refugiado (y en particular los referentes a la duración y a las condiciones de estancia o de residencia) para poder ejercer el derecho de que se trate, excepto los requisitos que, por su naturaleza, no pueda cumplir un refugiado.

Artículo 7. -- Exención de reciprocidad

1. A reserva de las disposiciones más favorables previstas en esta Convención, todo Estado Contratante otorgará a los refugiados el mismo trato que otorgue a los extranjeros en general.
2. Después de un plazo de residencia de tres años, todos los refugiados disfrutarán, en el territorio de los Estados Contratantes, la exención de reciprocidad legislativa.
3. Todo Estado Contratante continuará otorgando a los refugiados los derechos y beneficios que ya les correspondieran, aun cuando no existiera reciprocidad, en la fecha de entrada en vigor de esta Convención para tal Estado.
4. Los Estados Contratantes examinarán con buena disposición la posibilidad de otorgar a los refugiados, aun cuando no exista reciprocidad, otros derechos y beneficios, además de los que les corresponden en virtud de los párrafos 2 y 3, así como la posibilidad de hacer extensiva la exención de reciprocidad a los refugiados que no reúnan las condiciones previstas en los párrafos 2 y 3.
5. Las disposiciones de los párrafos 2 y 3 se aplican tanto a los derechos y beneficios previstos en los artículos 13, 18, 19, 21 y 22 de esta Convención como a los derechos y beneficios no previstos en ella.

Artículo 8. -- Exención de medidas excepcionales

Con respecto a las medidas excepcionales que puedan adoptarse contra la persona, los bienes o los intereses de nacionales de un Estado extranjero, los Estados Contratantes no aplicarán tales medidas, únicamente por causa de su nacionalidad, a refugiados que sean oficialmente nacionales de tal Estado. Los Estados Contratantes que, en virtud de sus leyes, no puedan aplicar el principio general expresado en este artículo, otorgarán, en los casos adecuados, exenciones en favor de tales refugiados.

Artículo 9. -- Medidas provisionales

Ninguna disposición de la presente Convención impedirá que, en tiempo de guerra o en otras circunstancias graves y excepcionales, un Estado Contratante adopte provisionalmente, respecto a determinada persona, las medidas que estime indispensables para la seguridad nacional, hasta que tal Estado Contratante llegue a determinar que tal persona es realmente un refugiado y que, en su caso, la continuación de tales medidas es necesaria para la seguridad nacional.

Artículo 10. -- Continuidad de residencia

1. Cuando un refugiado haya sido deportado durante la segunda guerra mundial y trasladado al territorio de un Estado Contratante, y resida en él, el período de tal estancia forzada se considerará como de residencia legal en tal territorio.
2. Cuando un refugiado haya sido, durante la segunda guerra mundial, deportado del territorio de un Estado Contratante, y haya regresado a él antes de la entrada en vigor de la presente Convención, para establecer allí su residencia, el tiempo de residencia precedente y subsiguiente a tal deportación se considerará como un período ininterrumpido, en todos los casos en que se requiera residencia ininterrumpida.

Artículo 11. -- Marinos refugiados

En el caso de los refugiados normalmente empleados como miembros de la tripulación de una nave que enarbole pabellón de un Estado Contratante, tal Estado examinará con benevolencia la posibilidad de autorizar a tales refugiados a establecerse en su territorio y de expedirles documentos de viaje o admitirlos temporalmente en su territorio, con la principal finalidad de facilitar su establecimiento en otro país.

Capítulo II: Condición jurídica

Artículo 12. -- Estatuto personal

1. El estatuto personal de cada refugiado se regirá por la ley del país de su domicilio o, a falta de domicilio, por la ley del país de su residencia.

2. Los derechos anteriormente adquiridos por cada refugiado y dependientes del estatuto personal, especialmente los derechos inherentes al matrimonio, serán respetados por todo Estado Contratante, siempre que el derecho de que se trate sea de los que habrían sido reconocidos por la legislación del respectivo Estado, si el interesado no hubiera sido refugiado.

Artículo 13 -- Bienes muebles e inmuebles

Los Estados Contratantes concederán a todo refugiado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente a los extranjeros en iguales circunstancias, respecto a la adquisición de bienes muebles e inmuebles y otros derechos conexos, arriendos y otros contratos relativos a bienes muebles e inmuebles.

Artículo 14. -- Derechos de propiedad intelectual e industrial

En cuanto a la protección a la propiedad industrial, y en particular a inventos, dibujos y modelos industriales, marcas de fábrica, nombres comerciales y derechos de autor sobre las obras literarias, científicas o artísticas, se concederá a todo refugiado, en el país en que resida habitualmente, la misma protección concedida a los nacionales de tal país. En el territorio de cualquier otro Estado Contratante se le concederá la misma protección concedida en él a los nacionales del país en que resida habitualmente.

Artículo 15. -- Derecho de asociación

En lo que respecta a las asociaciones no políticas ni lucrativas y a los sindicatos, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que residan legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de un país extranjero.

Artículo 16. -- Acceso a los tribunales

1. En el territorio de los Estados Contratantes, todo refugiado tendrá libre acceso a los tribunales de justicia.

2. En el Estado Contratante donde tenga su residencia habitual, todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional en cuanto al acceso a los tribunales, incluso la asistencia judicial y la exención de la cautio judicatum solvi.

3. En los Estados Contratantes distintos de aquel en que tenga su residencia habitual, y en cuanto a las cuestiones a que se refiere el párrafo 2, todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional del país en el cual tenga su residencia habitual.

Capítulo III: Actividades lucrativas

Artículo 17. -- Empleo remunerado

1. En cuanto al derecho a empleo remunerado, todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros.

2. En todo caso, las medidas restrictivas respecto de los extranjeros o del empleo de extranjeros, impuestas para proteger el mercado nacional de trabajo, no se aplicarán a los refugiados que ya estén exentos de ellas en la fecha en que esta Convención entre en vigor respecto del Estado Contratante interesado, o que reúnan una de las condiciones siguientes:

- a) Haber cumplido tres años de residencia en el país;
- b) Tener un cónyuge que posea la nacionalidad del país de residencia. El refugiado no podrá invocar los beneficios de esta disposición en caso de haber abandonado a su cónyuge;
- c) Tener uno o más hijos que posean la nacionalidad del país de residencia.

3. Los Estados Contratantes examinarán benévolamente la asimilación, en lo concerniente a la ocupación de empleos remunerados, de los derechos de todos los refugiados a los derechos de los nacionales, especialmente para los refugiados que hayan entrado en el territorio de tales Estados en virtud de programas de contratación de mano de obra o de planes de inmigración.

Artículo 18. -- Trabajo por cuenta propia

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tal Estado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias generalmente a los extranjeros, en lo que respecta al derecho de realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía y el comercio y de establecer compañías comerciales e industriales.

Artículo 19. -- Profesiones liberales

1. Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio, que posean diplomas reconocidos por las autoridades competentes de tal Estado y que desean ejercer una profesión liberal, el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el generalmente concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros.

2. Los Estados Contratantes pondrán su mayor empeño en procurar, conforme a sus leyes y constituciones, el asentamiento de tales refugiados en los territorios distintos del territorio metropolitano, de cuyas relaciones internacionales sean responsables.

Capítulo IV: Bienestar

Artículo 20. -- Racionamiento

Cuando la población en su conjunto esté sometida a un sistema de racionamiento que reglamente la distribución general de productos que escaseen, los refugiados recibirán el mismo trato que los nacionales.

Artículo 21. -- Vivienda

En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que

se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros.

Artículo 22. -- Educación pública

1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental.

2. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general respecto de la enseñanza distinta de la elemental y, en particular, respecto a acceso a los estudios, reconocimiento de certificados de estudios en el extranjero, exención de derechos y cargas y concesión de becas.

Artículo 23. -- Asistencia pública

Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos.

Artículo 24. -- Legislación del trabajo y seguros sociales

1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a los nacionales en lo concerniente a las materias siguientes:

- a) Remuneración, incluso subsidios familiares cuando formen parte de la remuneración, horas de trabajo, disposiciones sobre horas extraordinarias de trabajo, vacaciones con paga, restricciones al trabajo a domicilio, edad mínima de empleo, aprendizaje y formación profesional, trabajo de mujeres y de adolescentes y disfrute de los beneficios de los contratos colectivos de trabajo, en la medida en que estas materias estén regidas por leyes o reglamentos, o dependan de las autoridades administrativas;
- b) Seguros sociales (disposiciones legales respecto a accidentes del trabajo, maternidad, enfermedad, invalidez, ancianidad, fallecimiento, desempleo, responsabilidades familiares y cualquier otra contingencia que, conforme a las leyes o los reglamentos nacionales, esté prevista en un plan de seguro social), con sujeción a las limitaciones siguientes:
 - i) Posibilidad de disposiciones adecuadas para la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vías de adquisición;
 - ii) Posibilidad de que las leyes o reglamentos nacionales del país de residencia prescriban disposiciones especiales concernientes a los beneficios o a la participación en los beneficios pagaderos totalmente con fondos públicos, o a subsidios pagados a personas que no reúnan las condiciones de aportación prescritas para la concesión de una pensión normal.

2. El derecho a indemnización por la muerte de un refugiado, a resultas de accidentes del trabajo o enfermedad profesional, no sufrirá menoscabo por el hecho de que el derechohabiente resida fuera del territorio del Estado Contratante.

3. Los Estados Contratantes harán extensivos a los refugiados los beneficios de los acuerdos que hayan concluido o concluirán entre sí, sobre la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vía de adquisición en materia de seguridad social, con sujeción únicamente a las condiciones que se apliquen a los nacionales de los Estados signatarios de los acuerdos respectivos.

4. Los Estados Contratantes examinarán con benevolencia la aplicación a los refugiados, en todo lo posible, de los beneficios derivados de acuerdos análogos que estén en vigor o entren en vigor entre tales Estados Contratantes y Estados no contratantes.

Capítulo V: Medidas administrativas

Artículo 25. -- Ayuda administrativa

1. Cuando el ejercicio de un derecho por un refugiado necesite normalmente de la ayuda de las autoridades extranjeras a las cuales no pueda recurrir, el Estado Contratante en cuyo territorio aquél resida tomará las disposiciones necesarias para que sus propias autoridades o una autoridad internacional le proporcionen esa ayuda.

2. Las autoridades a que se refiere el párrafo 1 expedirán o harán que bajo su vigilancia se expidan a los refugiados los documentos o certificados que normalmente serían expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas.

3. Los documentos o certificados así expedidos reemplazarán a los instrumentos oficiales expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas, y harán fe salvo prueba en contrario.

4. A reserva del trato excepcional que se conceda a los refugiados indigentes, pueden asignarse derechos por los servicios mencionados en el presente artículo, pero tales derechos serán moderados y estarán en proporción con los asignados a los nacionales por servicios análogos.

5. Las disposiciones del presente artículo no se oponen a las de los artículos 27 y 28.

Artículo 26. -- Libertad de circulación

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio el derecho de escoger el lugar de su residencia en tal territorio y de viajar libremente por él, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general.

Artículo 27. -- Documentos de identidad

Los Estados Contratantes expedirán documentos de identidad a todo refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posea un documento válido de viaje.

Artículo 28. -- Documentos de viaje

1. Los Estados Contratantes expedirán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera de tal territorio, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional; y las disposiciones del Anexo a esta Convención se aplicarán a esos documentos. Los Estados Contratantes podrán expedir dichos documentos de viaje a cualquier otro refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados; y tratarán con benevolencia a los refugiados que en el territorio de tales Estados no puedan obtener un documento de viaje del país en que se encuentren legalmente.

2. Los documentos de viaje expedidos a los refugiados, en virtud de acuerdos internacionales previos, por las Partes en tales acuerdos, serán reconocidos por los Estados Contratantes y considerados por ellos en igual forma que si hubieran sido expedidos con arreglo al presente artículo.

Artículo 29. -- Gravámenes fiscales

1. Los Estados Contratantes no impondrán a los refugiados derecho, gravamen o impuesto alguno de cualquier clase que difiera o exceda de los que se exijan o puedan exigirse de los nacionales de tales Estados en condiciones análogas.

2. Lo dispuesto en el precedente párrafo no impedirá aplicar a los refugiados las leyes y los reglamentos concernientes a los derechos impuestos a los extranjeros por la expedición de documentos administrativos, incluso documentos de identidad.

Artículo 30. -- Transferencia de haberes

1. Cada Estado Contratante, de conformidad con sus leyes y reglamentos, permitirá a los refugiados transferir a otro país, en el cual hayan sido admitidos con fines de reasentamiento, los haberes que hayan llevado consigo al territorio de tal Estado.
2. Cada Estado Contratante examinará con benevolencia las solicitudes presentadas por los refugiados para que se les permita transferir sus haberes, dondequiera que se encuentren, que sean necesarios para su reasentamiento en otro país en el cual hayan sido admitidos.

Artículo 31. -- Refugiados que se encuentren ilegalmente en el país de refugio

1. Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.
2. Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país.

Artículo 32. -- Expulsión

1. Los Estados Contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público.
2. La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente.
3. Los Estados Contratantes concederán, en tal caso, al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país. Los Estados Contratantes se reservan el derecho a aplicar durante ese plazo las medidas de orden interior que estimen necesarias.

Artículo 33. -- Prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement")

1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.
2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

Artículo 34. -- Naturalización

Los Estados Contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible derechos y gastos de tales trámites.

Capítulo VI: Disposiciones transitorias y de ejecución

Artículo 35. -- Cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas

1. Los Estados Contratantes se comprometen a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o con cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención.

2. A fin de permitir a la Oficina del Alto Comisionado, o a cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere, presentar informes a los órganos competentes de las Naciones Unidas, los Estados Contratantes se comprometen a suministrarles en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos que soliciten acerca de:

- a) La condición de los refugiados;
- b) La ejecución de esta Convención, y
- c) Las leyes, reglamentos y decretos, que estén o entren en vigor, concernientes a los refugiados.

Artículo 36. -- Información sobre leyes y reglamentos nacionales

Los Estados Contratantes comunicarán al Secretario General de las Naciones Unidas el texto de las leyes y de los reglamentos que promulgaren para garantizar la aplicación de esta Convención.

Artículo 37. -- Relación con convenciones anteriores

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 28, esta Convención reemplaza entre las Partes en ella a los Acuerdos de 5 de julio de 1922, 31 de mayo de 1924, 12 de mayo de 1926, 30 de junio de 1928 y 30 de julio de 1935, a las Convenciones de 28 de octubre de 1933 y 10 de febrero de 1938, al Protocolo del 14 de septiembre de 1939 y al Acuerdo del 15 de octubre de 1946.

Capítulo VII: Cláusulas finales

Artículo 38. -- Solución de controversias

Toda controversia entre las Partes en esta Convención, respecto de su interpretación o aplicación, que no haya podido ser resuelta por otros medios, será sometida a la Corte Internacional de Justicia, a petición de cualquiera de las Partes en la controversia.

Artículo 39. -- Firma, ratificación y adhesión

1. Esta Convención será abierta a la firma en Ginebra el 28 de julio de 1951 y, después de esa fecha, será depositada en la Secretaría General de las Naciones Unidas. Estará abierta a la firma en la Oficina Europea de las Naciones Unidas, desde el 28 de julio hasta el 31 de agosto de 1951; y quedará nuevamente abierta a la firma, en la Sede de las Naciones Unidas, desde el 17 de septiembre de 1951 hasta el 31 de diciembre de 1952.

2. Esta Convención estará abierta a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, así como de cualquier otro Estado invitado a la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas y de todo Estado al cual la Asamblea General hubiere dirigido una invitación a tal efecto. Esta Convención habrá de ser ratificada y los instrumentos de ratificación se depositarán en la Secretaría General de las Naciones Unidas.

3. Los Estados a que se refiere el párrafo 2 del presente artículo podrán adherirse a esta Convención a partir del 28 de julio de 1951. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en la Secretaría General de las Naciones Unidas.

Artículo 40. -- Cláusula de aplicación territorial

1. Todo Estado podrá, en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, declarar que esta Convención se hará extensiva a la totalidad o a parte de los territorios de cuyas relaciones internacionales sea responsable. Tal declaración surtirá efecto a partir del momento en que la Convención entre en vigor para el Estado interesado.

2. En cualquier momento ulterior, tal extensión se hará por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas y surtirá efecto a los 90 días contados a partir de la fecha en la cual el Secretario General de las Naciones Unidas haya recibido la notificación o en la fecha de entrada en vigor de la Convención para tal Estado, si esta última fecha fuere posterior.

3. Con respecto a los territorios a los que no se haya hecho extensiva la presente Convención en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, cada Estado interesado examinará la posibilidad de adoptar, a la mayor brevedad posible, las medidas necesarias para hacer extensiva la aplicación de esta Convención a tales territorios, a reserva del consentimiento de los gobiernos de tales territorios, cuando sea necesario por razones constitucionales.

Artículo 41. -- Cláusula federal

Con respecto a los Estados federales o no unitarios, se aplicarán las disposiciones siguientes:

a) En lo concerniente a los artículos de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa del poder legislativo federal, las obligaciones del Gobierno federal serán, en esta medida, las mismas que las de las Partes que no son Estados federales;

b) En lo concerniente a los artículos de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa de cada uno de los Estados, provincias o cantones constituyentes que, en virtud del régimen constitucional de la Federación, no estén obligados a adoptar medidas legislativas el Gobierno federal a la mayor brevedad posible y con su recomendación favorable, comunicará el texto de dichos artículos a las autoridades competentes de los Estados, provincias o cantones;

c) Todo Estado federal que sea Parte en esta Convención proporcionará, a petición de cualquier otro Estado Contratante que le haya sido transmitida por el Secretario General de las Naciones Unidas, una exposición de la legislación y de las prácticas vigentes en la Federación y en sus unidades constituyentes, en lo concerniente a determinada disposición de la Convención, indicando en qué medida, por acción legislativa o de otra índole, se ha dado efecto a tal disposición.

Artículo 42. -- Reservas

1. En el momento de la firma de la ratificación o de la adhesión, todo Estado podrá formular reservas con respecto a artículos de la Convención que no sean los artículos 1, 3, 4, 16 (1), 33 y 36 a 46 inclusive.

2. Todo Estado que haya formulado alguna reserva con arreglo al párrafo 1 del presente artículo podrá, en cualquier momento, retirarla mediante comunicación al efecto dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 43. -- Entrada en vigor

1. Esta Convención entrará en vigor 90 días después de la fecha de depósito del sexto instrumento de ratificación o de adhesión.

2. Respecto a cada Estado que ratifique la Convención o se adhiera a ella después del depósito del sexto instrumento de ratificación o de adhesión, la Convención entrará en vigor 90 días después de la fecha del depósito por tal Estado de su instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 44. -- Denuncia

1. Todo Estado Contratante podrá en cualquier momento denunciar esta Convención mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.
2. La denuncia surtirá efecto para el Estado Contratante interesado un año después de la fecha en que el Secretario General de las Naciones Unidas la haya recibido.
3. Todo Estado que haya hecho una declaración o una notificación con arreglo al artículo 40 podrá declarar ulteriormente, mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, que la Convención dejará de aplicarse a determinado territorio designado en la notificación. La Convención dejará de aplicarse a tal territorio un año después de la fecha en que el Secretario General haya recibido esta notificación.

Artículo 45. -- Revisión

1. Todo Estado Contratante podrá en cualquier momento, mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, pedir la revisión de esta Convención.
2. La Asamblea General de las Naciones Unidas recomendará las medidas que eventualmente hayan de adoptarse respecto de tal petición.

Artículo 46. -- Notificaciones del Secretario General de las Naciones Unidas

El Secretario General de las Naciones Unidas informará a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a que refiere el artículo 39, acerca de:

- a) Las declaraciones y notificaciones a que se refiere la sección B del artículo 1;
- b) Las firmas, ratificaciones y adhesiones a que se refiere el artículo 39;
- c) Las declaraciones y notificaciones a que se refiere el artículo 40;
- d) Las reservas formuladas o retiradas, a que se refiere el artículo 42;
- e) La fecha en que entrará en vigor esta Convención, con arreglo al artículo 43;
- f) Las denuncias y notificaciones a que se refiere el artículo 44;
- g) Las peticiones de revisión a que se refiere el artículo 45.

En fe de lo cual, los infrascritos, debidamente autorizados, firman en nombre de sus respectivos Gobiernos la presente Convención.

Hecha en Ginebra el día veintiocho de julio de mil novecientos cincuenta y uno, en un solo ejemplar, cuyos textos en inglés y francés son igualmente auténticos, que quedará depositado en los archivos de las Naciones Unidas y del cual se entregarán copias debidamente certificadas a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a que se refiere el artículo 39.

ANEXO

Párrafo 1

1. El documento de viaje a que se refiere el Artículo 28 de esta Convención será conforme al modelo que figura en el adjunto apéndice.
2. El documento estará redactado por lo menos en dos idiomas, uno de los cuales será el inglés o el francés.

Párrafo 2

Con sujeción a los reglamentos del país de expedición, los niños podrán ser incluidos en el documento de viaje de un miembro de la familia o, en circunstancias excepcionales, de otro refugiado adulto.

Párrafo 3

Los derechos que se perciban por la expedición del documento no excederán de la tarifa más baja que se aplique a los pasaportes nacionales.

Párrafo 4

Salvo en casos especiales o excepcionales, el documento será válido para el mayor número posible de países.

Párrafo 5

El documento tendrá validez por uno o dos años, a discreción de la autoridad que lo expida.

Párrafo 6

1. La renovación o la prórroga de validez del documento incumbe a la autoridad que lo expida, mientras el titular no se haya establecido legalmente en otro territorio y resida legalmente en el territorio de dicha autoridad. La expedición de un nuevo documento incumbe, en iguales condiciones, a la autoridad que expidió el documento anterior.
2. Los representantes diplomáticos o consulares, especialmente autorizados a tal efecto, estarán facultados para prorrogar, por un plazo que no exceda de seis meses, la validez de los documentos de viaje expedidos por sus respectivos Gobiernos.
3. Los Estados contratantes examinarán con benevolencia la posibilidad de renovar o prorrogar la validez de los documentos de viaje o de expedir nuevos documentos a los refugiados que ya no residan legalmente en el territorio de tales Estados y no puedan obtener documentos de viaje del país de su residencia legal.

Párrafo 7

Los Estados contratantes reconocerán la validez de los documentos expedidos con arreglo a las disposiciones del artículo 28 de esta Convención.

Párrafo 8

Las autoridades competentes del país al cual desee trasladarse el refugiado, si están dispuestas a admitirle y si se requiere un visado, visarán el documento que posea.

Párrafo 9

1. Los Estados contratantes se comprometen a expedir visados de tránsito a los refugiados que hayan obtenido visados para un territorio de destino definitivo.
2. Podrá negarse la expedición del visado por los motivos que permitan justificar la negación de visado a cualquier extranjero.

Párrafo 10

Los derechos por expedición de visados de salida, de entrada o de tránsito no excederán de la tarifa más baja que se aplique a los visados de pasaportes extranjeros.

Párrafo 11

Cuando un refugiado haya establecido legalmente su residencia en el territorio de otro Estado contratante, la responsabilidad de la expedición de un nuevo documento incumbirá en adelante, conforme a los términos y condiciones del artículo 28, a la autoridad competente de tal territorio, de quien podrá solicitarlo el refugiado.

Párrafo 12

La autoridad que expida un nuevo documento deberá retirar el antiguo y devolverlo al país que lo haya expedido, si el antiguo documento especifica que debe ser devuelto al país que lo expidió; en caso contrario, la autoridad que expida el nuevo documento retirará y anulará el antiguo.

Párrafo 13

1. Cada Estado contratante se compromete a permitir al titular de un documento de viaje expedido por tal Estado con arreglo al artículo 28 de esta Convención, regresar a su territorio en cualquier momento durante el plazo de validez del documento.
2. Con sujeción a las disposiciones del párrafo precedente, un Estado contratante puede exigir que el titular de ese documento se someta a todas las formalidades que pueden imponerse a los que salen del país o a los que regresen a él.
3. Los Estados contratantes se reservan en casos excepcionales o en casos en que el permiso de estancia del refugiado sea válido por tiempo determinado, la facultad de limitar, al expedir el documento, el tiempo durante el cual el refugiado pueda volver en plazo no menor de tres meses.

Párrafo 14

Con la única reserva de las disposiciones del párrafo 13, las disposiciones del presente anexo en nada se oponen a las leyes y los reglamentos que rigen en los territorios de los Estados contratantes las condiciones de admisión, tránsito, estancia, establecimiento y salida.

Párrafo 15

Ni la expedición del documento ni las anotaciones que en él se hagan determinarán o modificarán la condición del titular, especialmente en cuanto a su nacionalidad.

Párrafo 16

La expedición del documento no da al titular derecho alguno a la protección de los representantes diplomáticos o consulares del país respectivo, ni confiere a tales representantes derecho de protección.

APÉNDICE
Modelo de documento de viaje

El documento tendrá la forma de una libreta (aproximadamente 15 x 10 centímetros)

Se recomienda que sea impreso de manera tal que toda raspadura o alteración por medios químicos o de otra índole pueda fácilmente descubrirse, y que las palabras "Convención del 25 de julio de 1951" se impriman repetida y continuamente en cada página, en el idioma del país que expida el documento.

<p><i>(Cubierta de la Libreta)</i> DOCUMENTO DE VIAJE (Convención del 25 de julio de 1951)</p> <hr/> <p style="text-align: right;">Nº. _____</p> <p style="text-align: center;">(1)</p> <p style="text-align: center;">DOCUMENTO DE VIAJE (Convención del 25 de julio de 1951)</p> <p>Este documento expira el _____, a menos que su validez sea prorrogada o renovada.</p> <p>Apellido (s) _____</p> <p>Nombre (s) _____</p> <p>Acompañado por _____ (niños)</p> <p>1. Este documento ha sido expedido con el único objeto de proporcionar al titular un documento de viaje que pueda hacer las veces de pasaporte nacional.</p> <p>2. El titular está autorizado a regresar a _____ _____ [indíquese el país cuyas autoridades expiden el documento] el o antes del _____, a menos que posteriormente se especifique aquí una fecha ulterior. [El plazo durante el cual el titular esté autorizado a regresar no será menor de tres meses].</p> <p>3. Si el titular se estableciera en otro país que el expedidor del presente documento, deberá, si desea viajar de nuevo, solicitar un nuevo documento de las autoridades competentes del país de su residencia. [El antiguo documento de viaje será remitido a la autoridad que expida el nuevo documento, para que lo remita, a su vez, a la autoridad que lo expidió]¹</p> <p>¹ La frase entre corchetes podrá ser insertada por los Gobiernos que lo deseen.</p> <hr/> <p style="text-align: center;">(2)</p> <p>Lugar y fecha de nacimiento _____</p> <p>Profesión _____</p> <p>Domicilio actual _____</p> <p>* Apellido (s) de soltera y nombre (s) de la esposa _____</p> <p>_____</p> <p>* Apellido (s) y nombre (s) del esposo _____</p> <p>_____</p>
--

Descripción

Estatura _____
Cabello _____
Color de los ojos _____
Nariz _____
Forma de la cara _____
Color de la tez _____
Señales particulares _____

Niños que acompañan al titular

Apellido (s)	Nombre (s)	Lugar de nacimiento	Sexo
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____

* Táchese lo que no sea del caso

(Este documento contiene páginas, sin contar la cubierta)

(3)

**Fotografía del titular y sello de la autoridad que expide el documento
Huellas digitales del titular (si se requieren)**

Firma del titular _____

(Este documento contiene páginas, sin contar la cubierta)

(4)

1. Este documento es válido para los siguientes países:

2. Documento o documentos a base del cual o de los cuales se expide el presente documento:

Expedido en _____

Fecha _____

Firma y sello de la autoridad que
expide el documento:

Derechos Percibidos:

(Este documento contiene páginas, sin contar la cubierta)

(5)

Prórroga o renovación de validez

Derechos Percibidos: Desde _____
Hasta _____
Hecha en _____ Fecha _____

Firma y sello de la autoridad que
prorroga o renueva la validez del
documento:

Prórroga o renovación de validez

Derechos Percibidos: Desde _____
Hasta _____
Hecha en _____ Fecha _____

Firma y sello de la autoridad que
prorroga o renueva la validez del
documento:

(Este documento contiene páginas, sin contar la cubierta)

(6)

Prórroga o renovación de validez

Derechos Percibidos: Desde _____
Hasta _____
Hecha en _____ Fecha _____

Firma y sello de la autoridad que
prorroga o renueva la validez del
documento:

Prórroga o renovación de validez

Derechos Percibidos: Desde _____
Hasta _____
Hecha en _____ Fecha _____

Firma y sello de la autoridad que
prorroga o renueva la validez del
documento:

(Este documento contiene páginas, sin contar la cubierta)

(7-32)

Visados

En cada visado se repetirá el nombre del titular del documento

(Este documento contiene páginas, sin contar la cubierta)

PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS

Del Protocolo tomaron nota con aprobación el Consejo Económico y Social en su resolución 1186 (XLI), de 18 de noviembre de 1966, y la Asamblea General en su resolución 2198 (XXI), de 16 de diciembre de 1966. En la misma resolución, la Asamblea General pidió al Secretario General que transmitiera el texto del Protocolo a los Estados mencionados en su artículo V a fin de que pudieran adherirse al Protocolo

Firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967
Entrada en vigor: 4 de octubre de 1967, de conformidad con el artículo VIII
Serie Tratados de Naciones Unidas N° 8791, Vol. 606, p. 267

Los Estados Partes en el presente Protocolo,

Considerando que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 (denominada en lo sucesivo la Convención), sólo se aplica a los refugiados que han pasado a tener tal condición como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951,

Considerando que han surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención fue adoptada y que hay la posibilidad, por consiguiente, de que los refugiados interesados no queden comprendidos en el ámbito de la Convención,

Considerando conveniente que gocen de igual estatuto todos los refugiados comprendidos en la definición de la Convención, independientemente de la fecha límite de 1.º de enero de 1951,

Han convenido en lo siguiente:

Artículo I. -- Disposiciones generales

1. Los Estados Partes en el presente Protocolo se obligan a aplicar los artículos 2 a 34 inclusive de la Convención a los refugiados que por el presente se definen.

2. A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término "refugiado" denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y ..." y las palabras "... a consecuencia de tales acontecimientos", que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.

3. El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica; no obstante, serán aplicables también en virtud del presente Protocolo las declaraciones vigentes hechas por Estados que ya sean Partes en la Convención de conformidad con el inciso a del párrafo 1 de la sección B del artículo 1 de la Convención, salvo que se hayan ampliado conforme al párrafo 2 de la sección B del artículo 1.

Artículo II. -- Cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas

1. Los Estados Partes en el presente Protocolo se obligan a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones del presente Protocolo.

2. A fin de permitir a la Oficina del Alto Comisionado, o cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere, presentar informes a los órganos competentes de las Naciones Unidas, los Estados Partes en el presente Protocolo se obligan a suministrarle en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos que soliciten acerca de:

a) La condición de los refugiados;

b) La ejecución del presente Protocolo;

c) Las leyes, reglamentos y decretos, que estén o entren en vigor, concernientes a los refugiados.

Artículo III. -- Información sobre legislación nacional

Los Estados Partes en el presente Protocolo comunicarán al Secretario General de las Naciones Unidas el texto de las leyes y los reglamentos que promulgaren para garantizar la aplicación del presente Protocolo.

Artículo IV. -- Solución de controversias

Toda controversia entre Estados Partes en el presente Protocolo relativa a su interpretación o aplicación, que no haya podido ser resuelta por otros medios, será sometida a la Corte Internacional de Justicia a petición de cualquiera de las partes en la controversia.

Artículo V. -- Adhesión

El presente Protocolo estará abierto a la adhesión de todos los Estados Partes en la Convención y de cualquier otro Estado Miembro de las Naciones Unidas, miembro de algún organismo especializado o que haya sido invitado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a adherirse al mismo. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo VI. -- Cláusula federal

Con respecto a los Estados federales o no unitarios, se aplicarán las disposiciones siguientes:

a) En lo concerniente a los artículos de la Convención que han de aplicarse conforme al párrafo 1 del artículo 1 del presente Protocolo, y cuya aplicación dependa de la acción legislativa del poder legislativo federal, las obligaciones del gobierno federal serán, en esta medida, las mismas que las de los Estados Partes que no son Estados federales;

b) En lo concerniente a los artículos de la Convención que han de aplicarse conforme al párrafo 1 del artículo I del presente Protocolo, y cuya aplicación dependa de la acción legislativa de cada uno de los Estados, provincia o cantones constituyentes que, en virtud del régimen constitucional de la Federación, no estén obligados a adoptar medidas legislativas, el gobierno federal a la mayor brevedad posible y con su recomendación favorable, comunicará el texto de dichos artículos a las autoridades competentes de los Estados, provincias o cantones;

c) Todo Estado federal que sea Parte en el presente Protocolo proporcionará, a petición de cualquier otro Estado Parte en el mismo que le haya sido transmitida por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, una exposición de la legislación y de las prácticas vigentes en la Federación y en sus unidades constituyentes en lo concerniente a determinada disposición de la Convención que haya de aplicarse conforme al párrafo 1 del artículo I del presente Protocolo, indicando en que medida, por acción legislativa o de otra índole, se ha dado efectividad a tal disposición.

Artículo VII. -- Reservas y declaraciones

1. Al tiempo de su adhesión todo Estado podrá formular reservas con respecto al artículo IV del presente Protocolo y en lo que respecta a la aplicación, conforme al artículo I del presente Protocolo, de cualesquiera disposiciones de la Convención que no sean las contenidas en los artículos 1, 3, 4, 16 (1) y 33; no obstante, en el caso de un Estado Parte en la Convención, las reservas formuladas al amparo de este artículo no se harán extensivas a los refugiados respecto a los cuales se aplica la Convención.

2. Las reservas formuladas por los Estados Partes en la Convención conforme al artículo 42 de la misma serán aplicables, a menos que sean retiradas, en relación con las obligaciones contraídas en virtud del presente Protocolo.

3. Todo Estado que haya formulado una reserva con arreglo al párrafo 1 del presente artículo podrá retirarla en cualquier momento, mediante comunicación al efecto dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

4. La declaración hecha conforme a los párrafos 1 y 2 del artículo 40 de la Convención por un Estado Parte en la misma que se adhiera al presente Protocolo se considerará aplicable con respecto al presente Protocolo a menos que, al efectuarse la adhesión, se dirija una notificación en contrario por el Estado Parte interesado al Secretario General de las Naciones Unidas. Las disposiciones de los párrafos 2 y 3 del artículo 40 y del párrafo 3 del artículo 44 de la Convención se considerarán aplicables mutatis mutandis al presente Protocolo.

Artículo VIII. -- Entrada en vigor

1. El presente Protocolo entrará en vigor en la fecha en que se deposite el sexto instrumento de adhesión.

2. Respecto a cada Estado que se adhiera al Protocolo después del depósito del sexto instrumento de adhesión, el Protocolo entrará en vigor en la fecha del depósito por ese Estado de su instrumento de adhesión.

Artículo IX. -- Denuncia

1. Todo Estado Parte en el presente Protocolo podrá denunciarlo en cualquier momento mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

2. La denuncia surtirá efecto para el Estado Parte interesado un año después de la fecha en que el Secretario General de las Naciones Unidas la haya recibido.

Artículo X. -- Notificaciones del Secretario General de las Naciones Unidas

El Secretario General de las Naciones Unidas informará a los Estados mencionados en el artículo V *supra* acerca de la fecha de entrada en vigor, adhesiones, reservas formuladas y retiradas y denuncias del presente Protocolo, así como acerca de las declaraciones y notificaciones relativas a éste.

Artículo XI. -- Depósito en los archivos de la Secretaría de las Naciones Unidas

Un ejemplar del presente Protocolo, cuyos textos chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, firmado por el Presidente de la Asamblea General y por el Secretario General de las Naciones Unidas, quedará depositado en los archivos de la Secretaría de las Naciones Unidas. El Secretario General transmitirá copias certificadas del mismo a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los demás Estados mencionados en el artículo V *supra*.

DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS

Adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá : Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

I

Recordando las conclusiones y recomendaciones adoptadas por el Coloquio realizado en 1981 en México sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, el cual estableció importantes criterios para el análisis y consideración de esta materia;

Reconociendo que la situación centroamericana en lo que se refiere a refugiados ha evolucionado en estos últimos años de tal forma que ha adquirido nuevas dimensiones que requieren una especial consideración;

Apreciando los generosos esfuerzos que han realizado los países receptores de refugiados centroamericanos no obstante las enormes dificultades que han debido afrontar, particularmente ante la crisis económica actual;

Destacando la admirable labor humanitaria y apolítica que le ha correspondido desempeñar al ACNUR en los países centroamericanos, México y Panamá de conformidad con lo establecido en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 y en el Protocolo de 1967, así como en la Resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en virtud de la cual el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados se aplica a todos los Estados, sean o no partes de la mencionada Convención y/o Protocolo;

Teniendo igualmente presente la labor efectuada en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a la protección de los derechos de los refugiados en el continente;

Apoyando decididamente los esfuerzos del Grupo Contadora para solucionar de un modo efectivo y duradero el problema de los refugiados centroamericanos, lo cual constituye un avance significativo en la negociación de acuerdos operativos para lograr la paz en la región;

Expresando su convencimiento de que muchos de los problemas jurídicos y humanitarios que han surgido en la región centroamericana, México y Panamá , en lo que se refiere a los refugiados, sólo pueden ser encarados teniendo en consideración la necesaria coordinación y armonización entre los sistemas universales, regionales y los esfuerzos nacionales;

II

Habiendo tomado conocimiento, con apreciación, de los compromisos en materia de refugiados incluidos en el Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica, cuyos criterios comparte plenamente y que a continuación se transcriben:

a) "Realizar, si aún no lo han hecho, los trámites constitucionales para adherirse a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados."

b) "Adoptar la terminología establecida en la Convención y en el Protocolo citados en el párrafo anterior, con el objeto de diferenciar a los refugiados de otras categorías de migrantes."

- c) "Establecer los mecanismos internos necesarios para aplicar las disposiciones de la Convención y del Protocolo citados cuando se produzca la adhesión."
- d) "Que se establezcan mecanismos de consulta entre los países centroamericanos con representantes de las oficinas gubernamentales responsables de atender el problema de los refugiados en cada Estado."
- e) "Apoyar la labor que realiza el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Centroamérica, y establecer mecanismos directos de coordinación para facilitar el cumplimiento de su mandato."
- f) "Que toda repatriación de refugiados sea de carácter voluntario, manifestada individualmente y con la colaboración del ACNUR."
- g) "Que con el objeto de facilitar la repatriación de los refugiados, se establezcan comisiones tripartitas integradas por representantes del Estado de origen, el Estado receptor y el ACNUR."
- h) "Fortalecer los programas de protección y asistencia a los refugiados, sobre todo en los aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad."
- i) "Que se establezcan programas y proyectos con miras a la autosuficiencia de los refugiados."
- j) "Capacitar a los funcionarios responsables en cada Estado de la protección y asistencia a los refugiados, con la colaboración del ACNUR u otros organismos internacionales."
- k) "Solicitar a la comunidad internacional ayuda inmediata para los refugiados centroamericanos, tanto en forma directa, mediante convenios bilaterales o multilaterales, como a través del ACNUR y otros organismos y agencias."
- l) "Detectar, con la colaboración del ACNUR, otros posibles países receptores de refugiados centroamericanos. En ningún caso se trasladará al refugiado en contra de su voluntad a un tercer país."
- m) "Que los gobiernos del área realicen los esfuerzos necesarios para erradicar las causas que provocan el problema de los refugiados."
- n) "Que una vez que las bases para la repatriación voluntaria e individual hayan sido acordadas, con garantías plenas para los refugiados, los países receptores permitan que delegaciones oficiales del país de origen, acompañadas por representantes del ACNUR y el país receptor, puedan visitar los campamentos de refugiados."
- ñ) "Que los países receptores faciliten el trámite de salida de los refugiados con motivo de la repatriación voluntaria e individual, en coordinación con el ACNUR."
- o) "Establecer las medidas conducentes en los países receptores para evitar la participación de los refugiados en actividades que atenten contra el país de origen, respetando en todo momento los derechos humanos de los refugiados."

III

El Coloquio ha adoptado asimismo las siguientes conclusiones:

Primera. Promover dentro de los países de la región la adopción de normas internas que faciliten la aplicación de la Convención y el Protocolo y, si es preciso, que establezcan los procedimientos y recursos internos para la protección de los refugiados. Propiciar, asimismo, que la adopción de normas de derecho interno se inspiren en los principios y criterios de la Convención y el Protocolo, coadyuvándose así en el necesario proceso dirigido a la armonización sistemática de las legislaciones nacionales en materia de refugiados.

Segunda. Propiciar que la ratificación o adhesión a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, respecto de aquellos Estados que aún no lo han hecho, no vaya acompañada de reservas que limiten el alcance de dichos instrumentos, e invitar a los países que las hayan formulado a que consideren su levantamiento en el más corto plazo.

Tercera. Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Cuarta. Ratificar la naturaleza pacífica, apolítica y exclusivamente humanitaria de la concesión de asilo o del reconocimiento de la condición de refugiado y subrayar la importancia del principio internacionalmente aceptado mediante el cual nada de ello podrá ser interpretado como un acto inamistoso hacia el país de origen de los refugiados.

Quinta. Reiterar la importancia y significación del principio de no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio imperativo en cuanto a los refugiados, debe reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional, como un principio de jus cogens.

Sexta. Reiterar a los países de asilo la conveniencia de que los campamentos y asentamientos de refugiados ubicados en zonas fronterizas sean instalados al interior de los países de asilo a una distancia razonable de las fronteras con miras a mejorar las condiciones de protección en favor de éstos, a preservar sus derechos humanos y a poner en práctica proyectos destinados a la autosuficiencia e integración en la sociedad que los acoge.

Séptima. Expresar su preocupación por el problema de los ataques militares a los campamentos y asentamientos de refugiados que han ocurrido en diversas partes del mundo y proponer a los gobiernos de los países de Centroamérica, México y Panamá que apoyen las medidas que sobre el tema ha propuesto el Alto Comisionado al Comité Ejecutivo del ACNUR.

Octava. Propiciar que los países de la región establezcan un régimen sobre tratamiento mínimo para los refugiados, con base en los preceptos de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 y en la Convención Americana de los Derechos Humanos, tomándose además en consideración las conclusiones emanadas del Comité Ejecutivo del ACNUR, en particular la N. 22 sobre la Protección a los Solicitantes de Asilo en Situaciones de Afluencia en Gran Escala.

Novena. Expresar su preocupación por la situación que padecen las personas desplazadas dentro de su propio país. Al respecto, el Coloquio llama la atención de las autoridades nacionales y de los organismos internacionales competentes para que ofrezcan protección y asistencia a estas personas y contribuyan a aliviar la angustiada situación en que muchas de ellas se encuentran.

Décima. Formular un llamado a los Estados partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 para que apliquen este instrumento en su conducta con los asilados y refugiados que se encuentran en su territorio.

Undécima. Estudiar en los países del área que cuentan con una presencia masiva de refugiados, las posibilidades de lograr la integración de los refugiados a la vida productiva del país, destinando los recursos de la comunidad internacional que el ACNUR canaliza a la creación o generación de empleos, posibilitando así el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados.

Duodécima. Reiterar el carácter voluntario e individual de la repatriación de los refugiados y la necesidad de que ésta se produzca en condiciones de completa seguridad, preferentemente, al lugar de residencia del refugiado en su país de origen.

Decimotercera. Reconocer que la reunificación de las familias constituye un principio fundamental en materia de refugiados, el cual debe inspirar el régimen de tratamiento humanitario en el país de asilo y de la misma manera las facilidades que se otorguen en los casos de repatriación voluntaria.

Decimocuarta. Instar a las organizaciones no gubernamentales, internacionales y nacionales a que prosigan su encomiable labor coordinando su acción con el ACNUR y con las autoridades nacionales del país de asilo, de acuerdo con las directrices que éstas señalen.

Decimoquinta. Promover el uso, con mayor intensidad, de los organismos competentes del sistema interamericano y, en especial, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con el propósito de complementar la protección internacional de los asilados y refugiados. Desde luego, para el cumplimiento de esas funciones el Coloquio considera que sería aconsejable acentuar la estrecha coordinación y cooperación existente entre la Comisión y el ACNUR.

Decimosexta. Dejar constancia de la importancia que reviste el Programa de Cooperación OEA / ACNUR y las actividades que se han desarrollado y proponer que la próxima etapa concentre su atención en la problemática que plantea la afluencia masiva de refugiados en Centroamérica, México y Panamá.

Decimoséptima. Propiciar en los países centroamericanos y del Grupo Contadora una difusión a todos los niveles posibles de las normas internacionales e internas referentes a la protección de los refugiados y, en general, de los derechos humanos. En particular el Coloquio considera de especial importancia que dicha divulgación se efectúe contando con la valiosa cooperación de las correspondientes universidades y centros superiores de enseñanza.

IV

El Coloquio de Cartagena, en consecuencia,

Recomienda:

- Que los compromisos en materia de refugiados contenidos en el Acta de Paz de Contadora constituyen, para los diez Estados participantes en el Coloquio, pautas que deben ser necesarias y escrupulosamente respetadas para determinar la conducta a seguir con relación a los refugiados en el área centroamericana.

- Que las conclusiones a las que se ha llegado en el Coloquio (III) sean tenidas adecuadamente en cuenta para encarar la solución de los gravísimos problemas creados por la actual afluencia masiva de refugiados en América Central, México y Panamá.
- Que se publique un volumen que contenga el documento de trabajo, las ponencias e informes, así como las conclusiones y recomendaciones del Coloquio y demás documentos pertinentes, solicitando al Gobierno de Colombia, al ACNUR y a los organismos competentes de la OEA que adopten las medidas necesarias para lograr la mayor difusión de dicha publicación.
- Que se haga público el presente documento como "Declaración de Cartagena sobre los Refugiados".
- Que se solicite al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados transmitir oficialmente el contenido de la presente Declaración a los jefes de Estado de los países de Centroamérica, de Belice y de los países integrantes del Grupo Contadora.

Finalmente el Coloquio expresó su profundo agradecimiento a las autoridades colombianas, y en particular al Señor Presidente de la República, Doctor Belisario Betancur, y al Ministro de Relaciones Exteriores, Doctor Augusto Ramírez Ocampo, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Dr. Poul Hartling, quienes honraron con su presencia al Coloquio, así como a la Universidad de Cartagena de Indias y al Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo por la iniciativa y la realización de este importante evento. De manera especial el Coloquio expresó su reconocimiento al apoyo y hospitalidad ofrecidos por las autoridades del Departamento de Bolívar y de la Ciudad de Cartagena. Asimismo, agradeció la cálida acogida del pueblo de esta ciudad, conocida precisamente como "Ciudad Heroica".

El Coloquio, finalmente, dejó constancia de su reconocimiento a la generosa tradición de asilo y refugio practicada por el pueblo y las autoridades de Colombia.

Cartagena de Indias, 22 de noviembre de 1984

LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

DECRETA

la siguiente

LEY ORGÁNICA SOBRE REFUGIADOS O REFUGIADAS Y ASILADOS O ASILADAS

TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto. La presente Ley tiene por objeto regular la materia sobre Refugio y Asilo, de acuerdo a los términos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en los instrumentos internacionales sobre refugio, asilo y derechos humanos ratificados por la República, así como las actuaciones de los órganos y funcionarios de los Poderes Públicos Nacionales encargados de su cumplimiento.

Artículo 2.- Principios fundamentales. La República Bolivariana de Venezuela reconoce y garantiza el derecho de asilo y refugio, de conformidad con los siguientes principios:

1. Toda persona puede solicitar refugio en la República Bolivariana de Venezuela, debido a fundados temores de ser perseguido por los motivos y condiciones establecidos en el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.

2. Toda persona puede solicitar asilo en la República Bolivariana de Venezuela, así como en sus misiones diplomáticas, navíos de guerra y aeronaves militares en el exterior, cuando sea perseguida por motivos o delitos políticos en las condiciones establecidas en esta Ley.

3. Ninguna persona solicitante de refugio o de asilo será rechazada o sujeta a medida alguna que le obligue a retornar al territorio donde su vida, integridad física o su libertad esté en riesgo a causa de los motivos mencionados en esta Ley.

4. Ninguna autoridad podrá imponer sanción alguna, por causa del ingreso o permanencia irregular en el territorio de la República de personas que soliciten la condición de refugiado – refugiada o asilado - asilada, según los términos establecidos en esta Ley.

5. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, opiniones políticas, la condición social, el país de origen o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en situaciones de igualdad, de la condición de refugiado – refugiada o asilado - asilada de toda persona que así lo solicite.

6. Se garantizará la unidad de la familia del refugiado o de la refugiada, del asilado o de la asilada, y de manera especial la protección de los niños refugiados o de las niñas refugiadas y adolescentes no acompañados o separados del núcleo familiar, en los términos establecidos en esta Ley.

Artículo 3.- Principios Procedimentales. Todos los procedimientos establecidos en esta Ley, para la determinación de la condición de refugiado o refugiada y asilado o asilada, estarán sujetos a los principios

de accesibilidad, oralidad, celeridad y gratuidad.

Artículo 4.- Interpretación de esta Ley. Los preceptos de esta Ley deberán ser interpretados de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, la Convención de Caracas sobre Asilo Territorial de 1954, la Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático de 1954 y las demás disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales en materia sobre derechos humanos ratificados por la República.

En caso de duda en la interpretación y aplicación de alguna norma, se aplicará la más favorable al goce o ejercicio de los derechos del (de la) solicitante de refugio o asilo o del refugiado - refugiada o asilado - asilada.

TÍTULO II DEL DERECHO AL REFUGIO

Capítulo I De la Condición de Refugiado o refugiada

Artículo 5.- Condición de Refugiado o refugiada. El Estado venezolano considerará como refugiado o refugiada a toda persona a quien la autoridad competente le reconozca tal condición, en virtud de haber ingresado al territorio nacional debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, sexo, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, y se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad, no pueda o no quiera regresar al país donde antes tuviera su residencia habitual.

Artículo 6.- No sanción.- Ninguna persona comprendida en los supuestos del artículo anterior será objeto de sanción por haber ingresado y permanecido ilegalmente en el territorio nacional, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades nacionales y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.

Artículo 7.- No devolución.- Toda persona que solicite la condición de refugiado o refugiada no podrá ser rechazada o sujeta a medida alguna que le obligue a retornar al territorio donde su vida, integridad física o su libertad personal esté en riesgo a causa de las razones mencionadas en el artículo 5.

Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición la persona que sea considerada por razones fundadas como un peligro para la seguridad de la República o que habiendo sido objeto de una sentencia definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad del país.

Artículo 8.- Unidad Familiar. En lo que se refiere a la protección de la unidad familiar del refugiado o refugiada, quedan amparados, cuando sea requerido, sus progenitores, su cónyuge o la persona con quien mantiene una unión estable de hecho y sus hijos menores de edad. La situación de otros familiares será valorada individualmente.

Artículo 9.- Excepciones al Reconocimiento de la Condición de Refugiado o refugiada. La condición de refugiado o refugiada no será reconocida a las personas comprendidas en los supuestos siguientes:

1. Que hayan cometido delitos contra la paz, crímenes de guerra o contra la humanidad, definidos en los instrumentos internacionales.

2. Que estén incurso en delitos comunes cometidos fuera del país de refugio y sean incompatibles con la condición de refugiado o refugiada;

3. Que sean culpables de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas

Artículo 10.- De la Cesación de la Condición de Refugiado o refugiada. La condición de refugiado o refugiada cesará en los casos siguientes:

a) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad;

b) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o

c) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad;

d) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida;

e) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiado o refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad.

Artículo 11.- De la Pérdida de la Condición de Refugiado o refugiada. La renuncia voluntaria, la falsedad de los fundamentos alegados, o la existencia de hechos que, si hubieran sido conocidos al momento de reconocimiento, darían como resultado una decisión negativa, serán causales de la pérdida de la condición de refugiado o refugiada.

Las declaraciones inexactas no constituyen suficiente motivo para negar

la condición de refugiado o refugiada y le corresponde a la Comisión Nacional para los Refugiados evaluar las circunstancias del caso.

Capítulo II **De la Comisión Nacional para los Refugiados**

Artículo 12.- Se crea la Comisión Nacional para los Refugiados, la cual estará integrada por un (a) (1) representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien la presidirá, un (a) (1) representante del Ministerio de Interior y Justicia, un (a) (1) representante del Ministerio de la Defensa quienes tendrán derecho a voz y voto, y contarán con la presencia de un (a) (1) representante del Ministerio Público, y un (a) (1) representante de la Defensoría del Pueblo, y un (a) (1) representante de la Asamblea Nacional, propuesto por la Comisión Permanente de Política Exterior de esta corporación parlamentaria, quienes sólo tendrán derecho a voz.

A las sesiones de la Comisión podrá asistir, en calidad de observador, un (a) (1) representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con voz y sin voto. Asimismo, la Comisión podrá invitar también a sus sesiones a otros delegados de instituciones gubernamentales o no gubernamentales, con voz y sin voto.

Artículo 13.- La Comisión Nacional para los Refugiados se reunirá una vez al mes y extraordinariamente cuantas veces sea necesario para el cumplimiento de sus objetivos, previa convocatoria de su Presidente en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores y tendrá las siguientes funciones:

1. Orientar y coordinar las acciones necesarias para brindar protección, asistencia y apoyo jurídico a las

personas solicitantes de refugio y refugiados o refugiadas.

2. Conocer y decidir sobre los casos de determinación de la condición de refugiado (a), de la cesación y de la pérdida de esta condición, así como resolver sobre las medidas de expulsión de refugiados (as), de conformidad con los procedimientos y criterios establecidos en la presente Ley y su Reglamento y en los Instrumentos Internacionales vigentes sobre la materia.

3. Redactar su reglamento interno.

Capítulo III **Del Procedimiento para la** **Determinación de la Condición de** **Refugiado o refugiada**

Artículo 14.- Toda solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado o refugiada deberá ser presentada por el (la) interesado (a), o por medio de un tercero ante las autoridades gubernamentales civiles o militares, o ante la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la cual será transmitida a la Comisión Nacional para los Refugiados. La solicitud podrá ser efectuada verbalmente y luego se ratificará por escrito ante la Comisión.

El (la) solicitante deberá recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse.

Los funcionarios a los cuales un (una) solicitante recurra, deberán actuar de conformidad con el principio de no devolución y remitir inmediatamente las solicitudes a la Comisión para determinar el reconocimiento de la condición de refugiado o refugiada.

La Comisión suministrará al (a la) solicitante un traductor en caso necesario. Asimismo, por solicitud del

(de la) solicitante, permitirá que en sus actuaciones lo asesore un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados o de organizaciones de derechos humanos.

Artículo 15.- La Comisión Nacional para los Refugiados procederá a verificar la información suministrada por el (la) solicitante, garantizando la confidencialidad de la misma.

Artículo 16.- La Comisión Nacional para los Refugiados, al momento de recibir la solicitud, expedirá al (a la) solicitante un documento provisional a fin de garantizar su permanencia temporal en el territorio nacional hasta tanto se decida sobre el reconocimiento de la condición de refugiado o refugiada.

Artículo 17.- La Comisión Nacional, en el lapso de noventa (90) días continuos, resolverá sobre la solicitud. Si la misma resulta negada, deberá motivarla, notificar por escrito al (a la) solicitante e informar a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados .

Artículo 18.- Si la solicitud es aprobada, la Comisión notificará al Ministerio del Interior y Justicia a fin de la expedición del documento de identidad correspondiente.

Artículo 19.- El documento de identidad otorgado a las personas que se encuentren en el país con la condición de refugiado (a) bajo los términos de esta Ley, será válido no sólo para la permanencia legal, sino para el ejercicio de cualquier actividad lucrativa. Cuando se trate de niños (as) y adolescentes, el documento será válido para cursar estudios en institutos educativos.

Artículo 20.- La persona cuya solicitud le fuera negada por la Comisión, podrá recurrir ante ésta, para su reconsideración dentro de un término de

quince (15) días hábiles posteriores a la notificación. La Comisión deberá decidir en el lapso de noventa (90) días continuos.

Artículo 21.- En caso de haber recurrido, el (la) solicitante podrá permanecer, al igual que su grupo familiar, en el territorio nacional hasta que se adopte una decisión final.

Agotado el recurso de reconsideración a que se refiere esta Ley, la persona podrá acudir a la jurisdicción contencioso administrativa. Ejercida la vía jurisdiccional, quedará sujeta a las disposiciones de la Ley respectiva y su reglamento.

Capítulo IV

De los Derechos y Obligaciones de los Refugiados o refugiadas

Artículo 22.- Los refugiados o refugiadas gozarán en el territorio de la República Bolivariana de Venezuela de los mismos derechos de los extranjeros, con las limitaciones establecidas en la Constitución y demás leyes de la República.

Artículo 23.- El refugiado o refugiada tendrá derecho a acudir a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados o a cualquier otro organismo, público o privado, nacional o internacional, para solicitar asistencia.

Artículo 24.- Los refugiados o refugiadas admitidos (as) en la República Bolivariana de Venezuela deberán respetar la Constitución y las leyes de la República y no intervenir en asuntos políticos o de otra índole que comprometan la seguridad nacional o los intereses internos y/o externos de Venezuela.

Artículo 25.- Las personas con la condición de refugiado o refugiada

notificarán a la Comisión todo cambio de domicilio dentro del territorio nacional.

Artículo 26.- A las personas reconocidas como refugiadas en la República Bolivariana de Venezuela, se les brindarán todas las facilidades para tramitar su naturalización.

Capítulo V De la Expulsión

Artículo 27.- Los refugiados o refugiadas sólo podrán ser expulsados del territorio nacional cuando incurran en hechos que alteren el orden público o afecten la seguridad nacional.

El acto mediante el cual se dicte esta medida deberá ser motivado y notificado al refugiado o refugiada, a fin de ejercer éste (a) los recursos previstos en la Ley.

Artículo 28.- La Comisión Nacional para los Refugiados informará a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados la decisión de expulsar a un refugiado o una refugiada y se le concederá a éste (a) un plazo sesenta (60) días dentro del cual pueda gestionar su admisión regular en otro país. El Estado venezolano se reserva el derecho a aplicar durante ese plazo las medidas de orden interno que considere necesarias.

Capítulo VI De la Repatriación Voluntaria

Artículo 29.- La repatriación voluntaria es un derecho fundamental de los refugiados o refugiadas. La misma deberá realizarse en condiciones de seguridad y dignidad.

Artículo 30.- Al refugiado o refugiada que manifieste ante la Comisión su voluntad de ser repatriado (a), la autoridad competente deberá expedirle el documento de viaje necesario para su

repatriación, si no pudiese obtenerlo de la Misión Diplomática o Consular del país de su nacionalidad.

Artículo 31.- Quien fuere repatriado (a) voluntariamente, podrá solicitar nuevamente el estatuto de refugiado o refugiada si se dieran causas sobrevivientes de persecución con motivo del regreso a su país de nacionalidad o procedencia, observando el procedimiento previsto en esta Ley.

Capítulo VII De las Afluencias Masivas

Artículo 32.- Definición. A los efectos de esta Ley, se entenderá por afluencia masiva la llegada al territorio nacional de grupos de personas necesitadas de protección que huyen de un mismo país, dificultándose la determinación momentánea de las causas que motivaron su movilización. El Estado atenderá a estas personas en base a los siguientes supuestos:

1. Personas que utilizan el territorio nacional como tránsito para ingresar de nuevo al territorio de procedencia.
2. Personas que desean permanecer temporalmente en el territorio venezolano y no desean solicitar refugio.
3. Personas que desean solicitar refugio en Venezuela.

Artículo 33.- En situaciones de afluencia masiva, el Estado garantizará la admisión al territorio nacional y, en colaboración con los organismos internacionales, la asistencia humanitaria para satisfacer sus necesidades básicas, sin que en ningún caso alguna de estas personas sea devuelta.

Artículo 34.- En los supuestos del ingreso de estas personas con la sola intención del tránsito o la permanencia temporal en el territorio nacional, la

Comisión Nacional coordinará con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y notificará al Ministerio Público y a la Defensoría del Pueblo a fin de levantar un acta en la cual se deje constancia de la decisión voluntaria de estas personas de abandonar el territorio venezolano.

Artículo 35.- El Estado venezolano efectuará las coordinaciones necesarias con las autoridades de los países de origen de las personas comprendidas en los supuestos 1 y 2 del Artículo 32 de esta Ley, a fin de atenderlas y asistir las.

Artículo 36.- Las personas a que se refiere este Capítulo que deseen solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado o refugiada deberán cumplir el procedimiento previsto en esta Ley.

Artículo 37.- La Fuerza Armada Nacional acantonada en la frontera, en los casos de afluencias masivas, prestará toda la colaboración a la Comisión Nacional para los Refugiados, al Ministerio Público y a la Defensoría del Pueblo en cuanto a la ayuda humanitaria a estas personas durante su permanencia en el territorio nacional.

TÍTULO III DEL DERECHO AL ASILO

Artículo 38.- Condición de Asilado (a). Será reconocido como asilado o asilada todo extranjero (a) al (a la) cual el Estado otorgue tal condición por considerar que es perseguido (a) por sus creencias, opiniones o afiliación política, por actos que puedan ser considerados como delitos políticos, o por delitos comunes cometidos con fines políticos.

Artículo 39.- El Estado venezolano, en ejercicio de su soberanía y de conformidad con los tratados, convenios y acuerdos internacionales ratificados por la República, podrá otorgar asilo dentro de su territorio a la persona

perseguida por motivos o delitos políticos señalados en el artículo 38, una vez calificada la naturaleza de los mismos.

Artículo 40.- También podrá otorgarse asilo a la persona que lo solicite ante misiones diplomáticas, navíos de guerra y aeronaves militares venezolanas, de conformidad con los tratados y acuerdos internacionales sobre la materia de los cuales Venezuela forma parte.

Artículo 41.- No podrá otorgarse asilo a ninguna persona que se encuentre inculpada, procesada o condenada ante tribunales ordinarios competentes por delitos comunes, o que haya cometido delitos contra la paz, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad definidos en los instrumentos internacionales.

Artículo 42.- Corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, previa opinión de las autoridades nacionales competentes, la decisión sobre el otorgamiento del asilo.

Artículo 43.- Otorgado el asilo, el Ministerio de Relaciones Exteriores notificará al Ministerio del Interior y Justicia a fin de la expedición del documento de identidad correspondiente.

Artículo 44.- Los (as) asilados (as) admitidos en el territorio nacional deberán respetar la Constitución y las leyes de la República, y no intervendrán en asuntos políticos o de otra índole que comprometan la seguridad nacional o los intereses del Estado venezolano.

TÍTULO IV DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Artículo 45.- Todas aquellas solicitudes de refugio no resueltas a la fecha de la entrada en vigencia de esta Ley, serán

decididas por la Comisión Nacional para los Refugiados.

TÍTULO V DISPOSICIÓN FINAL

Artículo 46.- La presente Ley entrará en vigencia en la fecha de su publicación en Gaceta Oficial.

Dada, firmada y sellada en el Palacio Federal legislativo, sede de la Asamblea Nacional, en Caracas a los trece días del mes de septiembre de dos mil uno, Año 191° de la Independencia y 142° de la federación.



Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados

**El Manual fue publicado por la primera vez
en español en enero de 1988.
La última publicación es de diciembre de 1992.**

PROLOGO

i) El estatuto de refugiado, a nivel mundial, se rige por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Esos dos instrumentos jurídicos internacionales se han adoptado en el ámbito de las Naciones Unidas. En la actualidad, 78 Estados son partes en la Convención, en el Protocolo o en ambos instrumentos.

ii) Esos dos instrumentos jurídicos internacionales sólo son aplicables a las personas que son refugiados a tenor de las definiciones en ellos contenidas. La determinación de quién es refugiado, es decir, la determinación de la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967, incumbe al Estado contratante en cuyo territorio se encuentre el refugiado en el momento de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado.

iii) En la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967 se prevé la cooperación entre los Estados contratantes y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Esta cooperación abarca también la determinación de la condición de refugiado, conforme a las disposiciones adoptadas en varios Estados contratantes.

iv) El Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado en ocasión de su vigésima octava sesión pidió a la Oficina del Alto Comisionado “que considerase la posibilidad de publicar – como orientación para los gobiernos – un manual relativo a los procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado”. El presente Manual se publica para atender a esa petición del Comité Ejecutivo.

v) Los “criterios para determinar la condición de refugiado” enunciados en este Manual son fundamentalmente una explicación de la definición del término “refugiado” que figura en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967. Esas explicaciones se basan en la información reunida por la Oficina del Alto Comisionado durante un período de 25 años, aproximadamente, desde que la Convención de 1951 entró en vigor el 21 de abril de 1954, en particular la práctica de los Estados relativa a la determinación de la condición de refugiado, los cambios de impresiones entre la Oficina del Alto Comisionado y los órganos competentes de los Estados contratantes y las publicaciones dedicadas a este tema en el último cuarto de siglo. Dado que el Manual se ha concebido como guía práctica y no como tratado de derecho de los refugiados, se han omitido deliberadamente las referencias a las publicaciones, etc.

vi) Por lo que respecta a los procedimientos para determinar la condición de refugiado, los autores del Manual se han guiado principalmente por los principios definidos a este respecto por el propio Comité Ejecutivo. También han recurrido, por supuesto, a la información disponible acerca de la práctica de los Estados.

vii) El Manual está destinado a servir de guía a los funcionarios estatales encargados de determinar la condición de refugiado en los distintos Estados contratantes. Se espera que también interesará a todas las personas que se ocupan de los problemas de los refugiados.

División de la Protección del ACNUR.

Ginebra, septiembre de 1979.

INTRODUCCION – Instrumentos internacionales que definen el término “refugiado”

A. Primeros instrumentos (1921-1946)

1. A principios del siglo XX, el problema de los refugiados empezó a suscitar el interés de la comunidad internacional, que, por razones humanitarias, fue asumiendo la tarea de proteger y ayudar a los refugiados.
2. La Sociedad de Las Naciones fijó la pauta de la intervención internacional en favor de los refugiados, que llevó a la adopción de varios acuerdos internacionales en beneficio de esas personas. Esos instrumentos aparecen mencionados en el párrafo 1) de la sección A del artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951 (véase el párrafo 32 *infra*).
3. Las definiciones enunciadas en esos instrumentos vinculan cada categoría de refugiado a su origen nacional, al territorio del que salieron y a la falta de la protección diplomática de su país de origen. Con ese tipo de definición por categorías, la interpretación era sencilla y no suscitaba grandes dificultades al determinar quiénes eran refugiados.
4. Aunque es poco probable que en la actualidad haya muchas personas a las que sean aplicables los primeros instrumentos que pidan que se determine formalmente su condición de refugiados, puede darse a veces esa situación, que se examina más adelante en la sección A del capítulo II. Generalmente se denomina “statutory refugees” (refugiados amparados por instrumentos anteriores) a las personas que responden a las definiciones de los instrumentos internacionales anteriores a la Convención de 1951.

B. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951

5. Poco después de la segunda guerra mundial, como el problema de los refugiados no había sido resuelto, se dejó sentir la necesidad de un nuevo instrumento internacional que definiera la condición jurídica de los refugiados. En vez de acuerdos adoptados con respecto a determinadas situaciones de refugiados, se requería un instrumento que incluyese una definición general de quienes habían de ser considerados refugiados. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados fue adoptada por una Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas el 28 de julio de 1951 y entró en vigor el 21 de abril de 1954. Esa Convención se denomina en los párrafos siguientes “Convención de 1951”.

C. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados

6. Con arreglo a la definición general enunciada en la Convención de 1951, es refugiado toda persona:

“Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida... se encuentre fuera del país de su nacionalidad...”

7. La fecha límite de 1951 obedecía al deseo de los Estados, en el momento de adoptarse la Convención, de limitar sus obligaciones a las situaciones de refugiados que se sabía que existían a la sazón o a las que pudieran surgir ulteriormente como consecuencia de acontecimientos ya ocurridos.¹

8. Al correr del tiempo y con la aparición de nuevas situaciones de refugiados, se hizo sentir cada vez más la necesidad de que las disposiciones de la Convención de 1951 pasaran a ser aplicables a esos nuevos refugiados. Por consiguiente, se elaboró un Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. El Protocolo, después de ser examinado por la Asamblea General de Las

¹ La Convención de 1951 admite asimismo la posibilidad de introducir una limitación geográfica (véanse los párrafos 108 a lo *infra*).

Naciones Unidas, quedó abierto a la adhesión el 31 de enero de 1967 y entró en vigor el 4 de octubre de 1967.

9. Al adherirse al Protocolo de 1967, los Estados se obligan a aplicar las disposiciones sustantivas de la Convención de 1951 a los refugiados comprendidos en la definición que figura en la Convención, pero sin la fecha límite de 1951. Aunque vinculado así a la Convención, el Protocolo es un instrumento independiente y la adhesión al mismo no está limitada a los Estados Partes en la Convención.

10. El Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1967, se denomina en los párrafos siguientes "Protocolo de 1967".

11. En la actualidad, 76 Estados son partes en la Convención de 1951, en el Protocolo de 1967 o en ambos instrumentos.

D. Disposiciones principales de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967

12. La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 comprenden tres tipos de disposiciones:

i) Disposiciones que contienen la definición básica de quien es (y quien no es) refugiado y de quien habiendo sido refugiado ha dejado de serlo. El análisis de la interpretación de esas disposiciones constituye la parte principal del presente Manual destinado a servir de guía a los órganos encargados de determinar la condición de refugiado.

ii) Disposiciones que definen el estatuto jurídico de los refugiados y sus derechos y obligaciones en su país de acogida. Aunque esas disposiciones no influyen en el proceso de determinación de la condición de refugiado, el órgano encargado de esa tarea debería tenerlas presentes, ya que su decisión puede ciertamente tener consecuencias de gran alcance para la persona o la familia de que se trate.

iii) Otras disposiciones versan sobre la aplicación de los instrumentos desde los puntos de vista administrativo y diplomático. El artículo 35 de la Convención de 1951 y el artículo II del Protocolo de 1967 enuncian la obligación de los Estados contratantes de cooperar con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en el ejercicio de sus funciones y, en especial, de ayudarlo en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esos instrumentos.

E. Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

13. los instrumentos reseñados en las anteriores secciones A a C definen las personas que han de ser consideradas refugiados e imponen a las partes la obligación de conceder a los refugiados determinado estatuto en sus respectivos territorios.

14. El 1° de enero de 1951 se creó, en cumplimiento de una decisión de la Asamblea General, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ("ACNUR"). El Estatuto de la Oficina figura en anexo a la resolución 428 (V), aprobada por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1950. De conformidad con el Estatuto, el Alto Comisionado asume, entre otras, la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados comprendidos en la esfera de competencia de su Oficina.

15. El Estatuto contiene definiciones de las personas respecto de las cuales el Alto Comisionado tiene competencia que son muy parecidas, aunque no idénticas, a la definición enunciada en la Convención de 1951. En virtud de esas definiciones, el Alto Comisionado es competente en lo que concierne a los refugiados prescindiendo de toda fecha límite² o limitación geográfica.³

² Véanse los párrafos 35 y 36 *infra*.

³ Véanse los párrafos 108 a 110 *infra*.

16. Así pues, toda persona que responda a los criterios del Estatuto del ACNUR reúne las condiciones necesarias para recibir la protección de las Naciones Unidas proporcionada por el Alto Comisionado, independientemente de que se encuentre o no en un país que sea parte en la Convención de 1951 o en el Protocolo de 1967 o de que su país de acogida le haya reconocido o no la calidad de refugiado en virtud de cualquiera de esos instrumentos. Tales refugiados, comprendidos en la esfera de atribuciones al Alto Comisionado, suelen denominarse “mandate refugees” (refugiados amparados por el mandato del ACNUR).

17. De lo que antecede se desprende que una persona puede ser, al mismo tiempo, refugiado amparado por el mandato del ACNUR y refugiado amparado por la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967. Esa persona, sin embargo, puede encontrarse en un país que no esté obligado por ninguno de esos instrumentos o puede quedar excluida del reconocimiento como « refugiado amparado por la Convención» por aplicación de la fecha límite o de la limitación geográfica. En estos casos, esa persona seguiría reuniendo las condiciones necesarias para recibir protección del Alto Comisionado a tenor del Estatuto.

18. En la citada resolución 428 (V) de la Asamblea General y en el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado se prevé la cooperación entre los Estados y la Oficina del Alto Comisionado para afrontar los problemas de los refugiados. El Alto Comisionado es el órgano encargado de proporcionar protección internacional a los refugiados, al que se ha encomendado, en particular, que promueva la celebración y ratificación de convenios internacionales para la protección de los refugiados y que supervise su aplicación.

19. Esa cooperación, junto con su función de supervisión, constituye la base del interés fundamental del Alto Comisionado por el proceso de determinación de la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. El papel desempeñado por el Alto Comisionado repercute, en diverso grado, en los procedimientos para determinar la condición de refugiado establecidos por varios Estados.

F. Instrumentos regionales relativos a los refugiados

20. Además de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 y del Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de Las Naciones Unidas para los Refugiados existen una serie de acuerdos, convenciones y otros instrumentos regionales relativos a los refugiados, especialmente en África, América y Europa. Esos instrumentos regionales versan sobre cuestiones como la concesión del asilo, los documentos de viaje y las facilidades de viaje, etc. Algunos de ellos contienen también una definición del término “refugiado” o de las personas con derecho a invocar el asilo.

21. En América Latina, el problema del asilo territorial y diplomático ha sido tratado en una serie de instrumentos regionales, entre los que figuran el Tratado sobre Derecho Penal Internacional (Montevideo, 1889); el Acuerdo sobre Extradición, (Caracas, 1911); la Convención sobre Asilo (La Habana, 1928); la Convención sobre Asilo Político (Montevideo, 1933); la Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas, 1954); y la Convención sobre Asilo Territorial (Caracas, 1954).

22. Un instrumento regional más reciente es la Convención que rige los aspectos inherentes a los problemas de los refugiados de África, adoptada el 10 de septiembre de 1969 por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de la Unidad Africana. Esta Convención contiene una definición del término “refugiado” que comprende dos partes, la primera de las cuales es idéntica a la definición del Protocolo de 1967 (es decir, la definición de la Convención de 1951 sin la fecha límite ni la limitación geográfica). En su segunda parte dispone que el término “refugiado” se aplica también a “toda persona que, a causa de una agresión, una ocupación o una dominación extranjera, o acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad.”

23. El presente Manual sólo se refiere a la determinación de la condición de refugiado con arreglo a los dos tratados de ámbito universal: la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

G. Asilo y trato de los refugiados

24. El Manual no se ocupa de cuestiones estrechamente relacionadas con la determinación de la condición de refugiado, como, por ejemplo, la concesión del asilo a los refugiados o el trato jurídico de los refugiados después de haberseles reconocido esa calidad.

25. Aunque el Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios y el Preámbulo de la Convención incluyan referencias al asilo, la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967 no se ocupan de la concesión del asilo. El Alto Comisionado ha abrogado siempre por una política generosa de asilo conforme al espíritu de la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración sobre el Asilo Territorial, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 y el 14 de diciembre de 1967, respectivamente.

26. Las disposiciones principales de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 (véase el párrafo 12(ii) *supra*) regulan, en lo que concierne a los refugiados, el trato que se les concede en el territorio de los Estados. A este respecto, conviene destacar además la recomendación E del Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios que adoptó la Convención de 1951.

“La Conferencia,

Expresa la esperanza de que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados tenga, además de su alcance contractual, un valor de ejemplo e incite a todos los Estados a otorgar, en la medida de lo posible, a las personas que se encuentran en su territorio como refugiados y que no estén protegidas por las disposiciones de la Convención, el trato previsto por esta Convención.”

27. Esta recomendación permite a los Estados resolver los problemas que pueden surgir con respecto a las personas que formalmente no responden a los criterios de la definición del término “refugiado”.

PRIMERA PARTE – Criterios para determinar la condición de Refugiado

CAPITULO I – PRINCIPIOS GENERALES

28. De acuerdo con la Convención de 1951, una persona es un refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado. Así pues, el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. No adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado.

29. La determinación de la condición de refugiado es un proceso que se desarrolla en dos etapas. En primer lugar, es necesario comprobar los hechos que son del caso. En segundo lugar, es preciso aplicar las definiciones de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 a los hechos así comprobados.

30. Las disposiciones de la Convención de 1951 por las que se define quién es refugiado se dividen en tres partes, a las que se ha llamado cláusulas de “inclusión”, “cesación” y “exclusión”, respectivamente.

31. Las cláusulas de inclusión establecen los criterios a que debe responder una persona para ser considerada refugiado. Constituyen la base positiva sobre la que se apoya la determinación de la condición de refugiado. Las llamadas cláusulas de cesación y de exclusión tienen un significado negativo; las primeras indican las condiciones en que un refugiado deja de tener tal condición y las segundas enumeran las circunstancias en las que una persona queda excluida de la aplicación de la Convención de 1951, aunque responda a los criterios positivos de las cláusulas de inclusión.

CAPITULO II – CLAUSULAS DE INCLUSION

A. Definiciones

1) Refugiados amparados por instrumentos anteriores (“Statutory refugees”)

32. El párrafo 1) de la sección A del artículo 1 de la Convención de 1951 versa sobre los refugiados amparados por instrumentos anteriores, es decir, las personas consideradas refugiados en virtud de las disposiciones de instrumentos internacionales anteriores a la Convención. Esa disposición dice lo siguiente:

“A los efectos de la presente Convención, el término ‘refugiado’ se aplicará a toda persona:

1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados;

Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección”.

33. La precedente enumeración tiene por objeto establecer un nexo con el pasado y garantizar la continuidad de la protección internacional de los refugiados de que se ocupó la comunidad internacional en diversos períodos anteriores. Como ya se ha indicado (párrafo 4 *supra*), esos instrumentos han perdido actualmente gran parte de su significación y sería de escasa utilidad práctica volver a ocuparse aquí de ellos. Sin embargo, una persona que ha sido considerada como refugiado a tenor de cualquiera de esos instrumentos es automáticamente un refugiado en

virtud de la Convención de 1951. Así, el titular del llamado “Pasaporte Nansen”⁴ o de un certificado denominado “Certificate of Eligibility” extendido por la Organización Internacional de Refugiados debe ser considerado como refugiado en virtud de la Convención de 1951, a menos que una de las cláusulas de cesación haya pasado a ser aplicable a su caso o que quede excluido de la aplicación de la Convención en virtud de una de las cláusulas de exclusión. El mismo criterio rige en el caso de un hijo sobreviviente de un refugiado amparado por instrumentos anteriores.

2) Definición general de la Convención de 1951

34. Según el párrafo 2) de la sección A del artículo 1 de la Convención de 1951, el término “refugiado” se aplicará a toda persona:

“Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.

Esta definición general se analiza en detalle más adelante.

B. Interpretación de los términos empleados

1) “Acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951”

35. El origen de la fecha límite de 1951 se explica en el párrafo 7 de la Introducción, pero, a raíz del Protocolo de 1967, esa fecha ha perdido gran parte de su significación práctica. Por consiguiente, la interpretación del término “acontecimientos” sólo interesa al reducido número de Estados partes en la Convención de 1951 que no son también partes en el Protocolo de 1967.⁵

36. La Convención de 1951 no define el término “acontecimientos”, pero se entendió que designaba los “sucesos de particular importancia que implican cambios territoriales o cambios políticos profundos y los programas sistemáticos de persecución que son consecuencia de cambios anteriores”.⁶ La fecha límite se refiere a los “acontecimientos” a raíz de los cuales una persona se convierte en refugiado y no a la fecha en que esa persona adquiere tal calidad ni a la fecha en que salió de su país. Un refugiado puede haber abandonado su país antes o después de la fecha límite, a condición de que sus temores de ser perseguido tengan por causa “acontecimientos” ocurridos antes de la fecha límite o sucesos ocurridos en una fecha posterior como consecuencia de tales acontecimientos.⁷

2) “Fundados temores de ser perseguida”

a) Análisis general

37. La expresión “fundados temores de ser perseguida” es la parte esencial de la definición. Refleja el punto de vista de sus autores en lo que concierne a los elementos principales de la calidad de refugiado. Al método anterior consistente en definir los refugiados por categorías (o

⁴ “Pasaporte Nansen”: cédula personal destinada a servir de documento de viaje, expedida a los refugiados de acuerdo con las disposiciones de instrumentos de la anteguerra.

⁵ Véase el anexo IV.

⁶ Documento NU E/1618 pág. 39.

⁷ Loc. cit.

sea, personas de determinado origen que no disfrutaban de la protección de su país) sustituye el concepto general de “temores”» suficientemente motivados. Dado que el concepto de temor es subjetivo, la definición implica un elemento subjetivo en la persona que solicita ser reconocida como refugiado. Por consiguiente, la determinación de la condición de refugiado requiere primordialmente una evaluación de las declaraciones del solicitante más bien que un juicio sobre la situación imperante en su país de origen.

38. Al elemento del temor – estado de ánimo y condición subjetiva – se añade el calificativo de “fundado”. Ello significa que no es sólo el estado de ánimo de la persona interesada lo que determina su condición de refugiado, sino que esa tesitura debe estar basada en una situación objetiva. Por consiguiente, la expresión “fundados temores” contiene un elemento subjetivo y un elemento objetivo y, al determinar si existen temores fundados, deben tomarse en consideración ambos elementos.

39. Cabe presumir que, a menos que busque aventuras o que simplemente desee ver mundo, una persona no abandona normalmente su hogar y su país sin alguna razón imperiosa que le obligue a ello. Puede haber múltiples razones imperiosas y comprensibles, pero sólo se ha destacado un motivo para caracterizar al refugiado. Por las razones indicadas, la expresión “debido a fundados temores de ser perseguida”, al distinguir un motivo específico, da lugar automáticamente a que todas las demás razones de huida sean ajenas a la definición. Excluye a personas como las víctimas del hambre o de los desastres naturales, a no ser que además tengan fundados temores de ser perseguidas por una de las razones señaladas. Sin embargo, esos otros motivos no son totalmente ajenos al proceso de determinación de la condición de refugiado, ya que es menester tener en cuenta todas las circunstancias para entender convenientemente el caso del solicitante.

40. La evaluación del elemento subjetivo es inseparable de una apreciación de la personalidad del solicitante, ya que las reacciones psicológicas de los distintos individuos pueden no ser las mismas en condiciones idénticas. Una persona puede abrigar convicciones políticas o religiosas tan arraigadas que el tener que prescindir de ellas haga su vida intolerable, mientras que otra puede no tener convicciones tan firmes. Una persona puede tomar impulsivamente la decisión de escapar, mientras que otra puede planear su partida con todo cuidado.

41. Debido a la importancia que la definición concede al elemento subjetivo, es indispensable proceder a una evaluación del grado de credibilidad cuando el caso no resulte suficientemente claro a la luz de los hechos de que se tenga constancia. Será necesario tener en cuenta los antecedentes personales y familiares del solicitante, su pertenencia a un determinado grupo racial, religioso, nacional, social o político, la forma en que interpreta su situación y sus experiencias personales; en otras palabras: cuanto pueda servir para indicar que el motivo predominante de su solicitud es el temor. El temor debe ser razonable. Sin embargo, el temor exagerado puede ser fundado si, a la luz de todas las circunstancias del caso, ese estado de ánimo puede considerarse justificado.

42. Por lo que respecta al elemento objetivo, es necesario evaluar las declaraciones del solicitante. No se exige de las autoridades competentes encargadas de determinar la condición de refugiado que emitan un juicio sobre la situación en el país de origen del solicitante. No obstante, las declaraciones del solicitante no pueden ser consideradas en abstracto y deben examinarse en el contexto de la situación pertinente. El conocimiento de la situación en el país de origen del solicitante, aunque no sea un objetivo primordial, es un elemento importante para evaluar el grado de credibilidad de esa persona. En general, los temores del solicitante pueden considerarse fundados si puede demostrar, en medida razonable, que la permanencia en su país de origen se le ha hecho intolerable por las razones indicadas en la definición o que, por esas mismas razones, le resultaría intolerable en caso de que regresara a él.

43. Estas consideraciones no tienen que estar basadas necesariamente en la experiencia personal del solicitante. Lo ocurrido, por ejemplo, a sus amigos o parientes y a otros miembros del mismo grupo racial o social puede ser indicio suficiente de que sus temores de convertirse también, más tarde o más temprano, en víctima de persecución son fundados. Las leyes del país

de origen, y, en particular, su modo de aplicación, son elementos pertinentes. No obstante, la situación de cada persona debe apreciarse prescindiendo de toda consideración extrínseca. Si se trata de una personalidad conocida, la posibilidad de ser perseguida puede ser mayor que en el caso de una persona anónima. Todos esos factores, por ejemplo, el carácter de la persona, sus antecedentes, su influencia, su situación económica o su franqueza, pueden llevar a la conclusión de que sus temores de ser perseguida son “fundados”.

44. Aunque la condición de refugiado debe normalmente determinarse según cada caso particular, se han dado asimismo situaciones en las que grupos enteros han sido desplazados en circunstancias que indicaban que los miembros de ese grupo podían ser considerados individualmente como refugiados. En situaciones de ese género suele ser extremadamente urgente prestar asistencia y, por razones meramente de orden práctico, puede resultar imposible proceder individualmente a la determinación de la condición de refugiado de cada miembro del grupo. Por eso se ha recurrido a la denominada “determinación colectiva” de la condición de refugiado, en virtud de la cual se admite, salvo prueba en contrario, que cada miembro del grupo es prima facie un refugiado.

45. Excepto en situaciones de la índole a que se refiere el párrafo anterior, toda persona que solicite el estatuto de refugiado debe normalmente justificar por qué teme personalmente que se le persiga. Cabe presumir que una persona tiene temores fundados de ser perseguida si ya ha sido víctima de persecución por una de las razones enumeradas en la Convención de 1951. Sin embargo, el término “temor” no se refiere sólo a las personas que de hecho ya han sido perseguidas, sino también a las que desean evitar una situación que entraña un riesgo de persecución.

46. Las expresiones “temor de ser perseguido” o incluso “persecución” suelen ser ajenas al vocabulario usual del refugiado. En realidad, un refugiado sólo raramente alegará su “temor de ser perseguido” en esos términos, aunque a menudo ello esté implícito en su relato. Por otra parte, si bien un refugiado puede tener opiniones muy arraigadas por las que haya tenido que sufrir persecuciones, puede darse que, por motivos psicológicos, no pueda describir sus experiencias y su situación en términos políticos.

47. La piedra de toque a la que suele recurrirse para determinar si los temores son fundados es el hecho de que el solicitante esté en posesión de un pasaporte nacional válido. Se ha alegado a veces que la posesión de un pasaporte significa que las autoridades que lo expidieron no tienen la intención de perseguir al titular, ya que de lo contrario no le habrían extendido el pasaporte. Aunque esto puede ser cierto en algunos casos, muchas personas han salido legalmente de su país como único medio de huida sin haber manifestado nunca sus opiniones políticas, que de haber sido conocidas les habrían colocado en una situación peligrosa ante las autoridades.

48. Por tanto, la mera posesión del pasaporte no siempre puede considerarse como prueba de la lealtad del titular ni como indicio de su falta de temor. Cabe incluso que se haya expedido el pasaporte a una persona que sea indeseable en su país de origen, con el solo fin de asegurar su salida, y también pueden darse casos en que el pasaporte se haya obtenido subrepticamente. En conclusión, pues, la mera posesión de un pasaporte nacional válido no es obstáculo para obtener el estatuto de refugiado.

49. Por otra parte, si un solicitante insiste, sin ninguna justificación, en conservar un pasaporte válido de un país a cuya protección supuestamente no desea acogerse, cabe abrigar dudas acerca de la veracidad de su alegación de “fundados temores”. Una vez reconocido como tal, un refugiado no conservará normalmente su pasaporte nacional.

50. Ahora bien, pueden existir situaciones excepcionales en las que una persona que responde a los criterios de determinación de la condición de refugiado puede conservar su pasaporte nacional o recibir uno nuevo expedido por las autoridades de su país de origen en virtud de acuerdos especiales. Esos acuerdos, especialmente cuando no signifiquen que el titular del pasaporte nacional es libre de regresar a su país sin autorización previa, pueden ser compatibles con el estatuto de refugiado.

b) Persecución

51. No existe una definición universalmente aceptada del concepto de “persecución” y los diversos intentos de formularla han tenido escaso éxito. Del artículo 33 de la Convención de 1951 puede deducirse que toda amenaza contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas es siempre persecución. También constituirían persecución otras violaciones graves de los derechos humanos por las mismas razones.

52. El que otras amenazas o acciones lesivas equivalgan a persecución dependerá de las circunstancias de cada caso, incluyendo del elemento subjetivo a que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores. El carácter subjetivo del temor a ser perseguido requiere una evaluación de las opiniones y de los sentimientos de la persona de que se trate. Toda medida real o prevista contra esa persona habrá de considerarse también a la luz de esas opiniones y sentimientos. A causa de las diferencias de carácter de las personas y de la variación de las circunstancias de cada caso, las interpretaciones de lo que significa persecución tienen que ser forzosamente dispares.

53. Puede ocurrir, además, que un solicitante haya sido objeto de diversas medidas que de por sí no supongan persecución (por ejemplo, de diferentes formas de discriminación), combinadas en algunos casos con otros factores adversos (como el clima general de inseguridad en el país de origen). En tales situaciones, los diversos elementos implicados pueden, considerados en conjunto, haber producido en la mente del solicitante efectos que justifiquen adecuadamente, por “motivos concurrentes”, la alegación de fundados temores de ser perseguido. Ni que decir tiene que es imposible enunciar una norma general relativa a los motivos concurrentes que pueden servir de base para reivindicar válidamente la condición de refugiado. Ello dependerá necesariamente del conjunto de circunstancias, en especial del contexto geográfico, histórico y etnológico del caso de que se trate.

c) Discriminación

54. De hecho, en muchas sociedades existen en mayor o menor medida diferencias de trato entre sus distintos grupos. Las personas que reciben un trato menos favorable a causa de esas diferencias no son necesariamente víctimas de persecución. Sólo en determinadas circunstancias esa discriminación constituirá persecución. Así ocurriría si las medidas de discriminación tuvieran consecuencias de carácter esencialmente lesivo para la persona de que se tratase, como, por ejemplo, si limitaran gravemente su derecho a ganarse la vida, a practicar su religión o a tener acceso a los servicios de enseñanza normalmente asequibles.

55. Las medidas de discriminación, aunque no tengan en sí mismas carácter grave, pueden dar lugar a temor justificado de persecución si crean en el fuero interno de la persona de que se trate un sentimiento de desconfianza e inseguridad con respecto a su

existencia futura. La cuestión de si tales medidas de discriminación constituyen o no en sí mismas persecución debe decidirse a la luz de todas las circunstancias del caso. Es evidente que la alegación por una persona de sus temores a ser perseguida será más convincente cuando haya sido víctima de diversas medidas discriminatorias de esta índole y se dé así cierta concurrencia de motivos.⁸

d) Castigo

56. La persecución debe distinguirse del castigo por un delito de derecho común. Las personas que huyen del enjuiciamiento o castigo por un delito de esta índole no suelen ser refugiados. Conviene tener presente que un refugiado es una víctima, o una posible víctima, de la injusticia y no un prófugo de la justicia.

⁸ Véase también el párrafo 53.

57. Sin embargo, esta distinción puede ser a veces confusa. En primer lugar, una persona culpable de un delito de derecho común puede estar expuesta a un castigo excesivo, equiparable a la persecución en el sentido de la definición. Además, el enjuiciamiento penal por una de las causas mencionadas en la definición (por ejemplo, por dar a un niño una instrucción religiosa "ilegal") puede de por sí equivaler a persecución.

58. En segundo lugar, puede haber casos en los que una persona, además de temer el enjuiciamiento o castigo por un delito de derecho común, abrigue "fundados temores de ser perseguida". En tales casos, esa persona es un refugiado. No obstante, quizás sea necesario considerar si el delito de que se acusa al solicitante es tan grave que se le puede aplicar una de las cláusulas de exclusión.⁹

59. Para determinar si el enjuiciamiento equivale a persecución, será preciso asimismo remitirse a la legislación del país de que se trate, pues cabe la posibilidad de que una ley no esté en consonancia con los principios reconocidos de derechos humanos. Sin embargo, lo más frecuente es que la discriminación no esté en la ley, sino en la forma de aplicarla. El enjuiciamiento por un delito contra el "orden público", por difundir impresos clandestinos, por ejemplo, puede servir de pretexto para la persecución de una persona a causa del contenido político de la publicación.

60. En tales casos, debido a las indudables dificultades que supone la evaluación de las leyes de otro país, las autoridades nacionales pueden muchas veces verse obligadas a adoptar decisiones sirviéndose como criterio de su propia legislación. A este respecto, puede ser útil además recurrir a los principios enunciados en los diversos instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos, en particular a los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, que vinculan a los Estados partes y son instrumentos a los que se han adherido muchos de los Estados Partes en la Convención de 1951.

e) Consecuencias de la salida ilegal o de la permanencia sin autorización fuera del país de origen

61. La legislación de ciertos Estados impone severas penas a sus nacionales que salen del país ilegalmente o que permanecen en el extranjero sin autorización. En los casos en los cuales existen motivos para creer que una persona, debido a su salida ilegal o a su estancia en el extranjero sin autorización, es susceptible de verse severamente sancionada de tal manera, su reconocimiento como refugiado estará justificado si puede demostrarse que sus motivos para salir o para permanecer fuera del país están relacionados con aquéllos que van expuestos en el apartado 2 de la sección A del artículo 1 de la Convención de 1951 (véase el párrafo 66 *infra*).

f) Distinción entre los emigrantes por motivos económicos y los refugiados

62. Un emigrante es aquella persona que, por motivos distintos de los enunciados en la definición, abandona voluntariamente su país a fin de establecer su residencia en otro lugar. Puede actuar así movido por un deseo de cambio o de aventura, por razones familiares o por otros motivos de carácter personal. Si obedece exclusivamente a consideraciones de tipo económico, es un emigrante y no un refugiado.

63. Sin embargo, la distinción entre el emigrante por motivos económicos y el refugiado es a veces tan imprecisa como la distinción entre medidas económicas y políticas adoptadas en el país de origen del solicitante. Detrás de las medidas económicas que afectan a los medios de vida de una persona pueden ocultarse intenciones o propósitos de orden racial, religioso o político dirigidos contra un grupo determinado. En los casos en que las medidas económicas destruyen los medios económicos de determinado sector de la población (por ejemplo, cuando se priva a un grupo étnico o religioso específico del derecho a ejercer el comercio o cuando se le imponen gravámenes excesivos o discriminatorios), las víctimas pueden, de acuerdo con las circunstancias, convertirse en refugiados al abandonar el país.

⁹ Véanse los párrafos 144 a 156 *infra*.

64. La aplicación de los mismos principios a las víctimas de medidas económicas de carácter general (es decir, las aplicadas al conjunto de la población sin ninguna discriminación) dependerá de las circunstancias de cada caso. La oposición a medidas económicas de carácter general no constituye de por sí motivo suficiente para reivindicar el estatuto de refugiado. Por el contrario, lo que a primera vista aparezca como un motivo de orden primordialmente económico para salir del país puede llevar aparejado en realidad un elemento político, y cabe que sean sus opiniones políticas, más bien que su oposición a las medidas económicas propiamente dichas, las que expongan a la persona de que se trate a graves consecuencias.

g) Agentes de la persecución

65. La persecución suele ser resultado de la actuación de las autoridades de un país. Puede también emanar de sectores de la población que no respetan las normas establecidas por las leyes de su país. La intolerancia religiosa, equiparable a persecución, en un país por lo demás no confesional, en el que importantes sectores de la población no respetan las creencias religiosas de sus conciudadanos, es un buen ejemplo. El comportamiento vejatorio o gravemente discriminatorio observado por ciertos sectores de la población local puede equipararse a la persecución si es deliberadamente tolerado por las autoridades o si éstas se niegan a proporcionar una protección eficaz o son incapaces de hacerlo.

3) “Por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas”

a) Análisis general

66. Para ser considerada refugiado, una persona debe mostrar fundados temores de ser perseguida por uno de los motivos más arriba indicados. Es indiferente que la persecución se produzca por uno cualquiera de esos motivos o por la combinación de dos o más de ellos. A menudo sucede que el propio solicitante ignore los motivos de la persecución de que teme ser víctima. No está obligado, sin embargo, a analizar su situación hasta el punto de poder especificar detalladamente esos motivos.

67. Incumbe al examinador, al investigar los hechos, averiguar el motivo o los motivos de la persecución temida y decidir si se reúnen los requisitos exigidos a este respecto por la definición de la Convención de 1951. Es evidente que, a menudo, concurrirán respecto de la misma persona varios de esos motivos de persecución. Por lo general, varios de esos elementos se presentarán combinados en una sola persona, por ejemplo, en el caso de un oponente político que pertenece a un grupo nacional o religioso, o a uno y a otro a la vez, y la combinación de esos motivos en su persona puede ser pertinente al evaluar el fundamento de sus temores.

b) Raza

68. En el presente contexto, el concepto de raza debe entenderse en su sentido más amplio, que abarca todos los grupos étnicos habitualmente denominados “razas”. Con frecuencia implicará también la pertenencia a un grupo social determinado de ascendencia común que constituye una minoría en el seno de una colectividad más amplia. La discriminación por motivos de raza ha sido condenada universalmente como una de las violaciones más palmarias de los derechos humanos. Por consiguiente, la discriminación racial constituye un elemento importante al determinar la existencia de persecución. 69. La discriminación por motivos raciales equivaldrá muchas veces a una persecución en el sentido de la Convención de 1951. Así ocurrirá siempre que, a causa de la discriminación racial, se vulnere la dignidad humana de una persona hasta un punto incompatible con los derechos humanos más elementales e inalienables, o cuando no hacer caso de barreras raciales lleve aparejadas graves consecuencias.

70. Generalmente, el mero hecho de pertenecer a un grupo racial determinado no será suficiente para justificar la reclamación de la condición de refugiado. Sin embargo, pueden darse situaciones en que, por las circunstancias especiales en que se encuentre el grupo, tal pertenencia sea de por sí causa bastante para temer la persecución.

c) Religión

71. La Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos proclaman el derecho de toda persona a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, derecho que incluye la libertad de cambiar de religión y la libertad de manifestar su religión, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

72. La persecución por “motivos de religión” puede adoptar diversas formas, por ejemplo, la prohibición de pertenecer a una comunidad religiosa, del culto en privado o en público, de la instrucción religiosa, o bien graves medidas de discriminación impuestas a las personas debido a la práctica de su religión o por pertenecer a una determinada comunidad religiosa.

73. Generalmente, el mero hecho de pertenecer a una comunidad religiosa determinada no bastará para justificar la reclamación de la condición de refugiado. Sin embargo, en ciertas circunstancias especiales, la mera pertenencia puede ser una razón suficiente.

d) Nacionalidad

74. En este contexto, el término “nacionalidad” no debe entenderse sólo como “ciudadanía”, sino que designa también la pertenencia a un grupo étnico o lingüístico y, a veces, puede coincidir con el concepto de “raza”. La persecución por motivos de nacionalidad puede consistir en medidas y comportamientos contrarios a una minoría nacional (étnica, lingüística) y, en determinadas circunstancias, el hecho de pertenecer a esa minoría puede de por sí suscitar fundados temores de persecución.

75. La coexistencia dentro de las fronteras de un Estado de dos o más grupos nacionales (étnicos, lingüísticos) puede crear situaciones de conflicto y también situaciones de persecución o peligro de persecución. Quizás no sea siempre fácil distinguir entre persecución por motivos de nacionalidad y persecución por motivos de opinión política cuando una pugna entre grupos nacionales se combine con movimientos políticos, especialmente cuando un movimiento político se identifique con una “nacionalidad” determinada.

76. Si bien en la mayoría de los casos las personas que temen ser perseguidas por motivos de nacionalidad pertenecen a una minoría nacional, se han dado en los distintos continentes muchos casos en los que una persona que pertenece a un grupo mayoritario teme ser perseguida por una minoría dominante.

e) Pertenencia a determinado grupo social

77. Un “determinado grupo social” suele comprender personas de antecedentes, costumbres o condición social similares. Los temores alegados por una persona de ser perseguida por este motivo puede muchas veces coincidir con sus temores de serlo también por otros, por ejemplo, su raza, su religión o su nacionalidad.

78. La pertenencia a ese determinado grupo social puede ser la causa fundamental de la persecución porque no se confía en la lealtad del grupo a los poderes públicos o porque se considera que las opiniones políticas, los antecedentes o la actividad económica de sus miembros, o la existencia misma del grupo social como tal, son un obstáculo a la política gubernamental.

79. Generalmente, el mero hecho de pertenecer a determinado grupo social no será suficiente para justificar la reclamación de la condición de refugiado. Sin embargo, en ciertas circunstancias especiales, la mera pertenencia puede ser causa bastante para temer la persecución.

f) Opiniones políticas

80. El hecho de sostener opiniones políticas diferentes de las de los poderes públicos no justifica en sí mismo la reclamación de la

condición de refugiado y el solicitante debe mostrar que abriga temores de ser perseguido por sostener tales opiniones. Esto presupone

que el solicitante mantenga opiniones no toleradas por las autoridades, que expresan una crítica de su política o de sus métodos.

También presupone que las autoridades tengan noticia de esas opiniones o que se las atribuyan al solicitante. Las opiniones políticas de un maestro o un escritor pueden ser más evidentes que las de una persona que se halla en una posición menos expuesta. La pertinencia o la importancia relativa de las opiniones del solicitante – en la medida en que puedan determinarse a la luz de todas las circunstancias del caso – también son significativas.

81. La definición se refiere a la persecución “por motivos de opiniones políticas”, pero tal vez no sea posible en todos los casos establecer un nexo causal entre la opinión expresada y las consecuencias que sufre o teme el solicitante. Sólo raras veces se han basado expresamente tales consecuencias en la manifestación de “opiniones”. Más a menudo, esas consecuencias se presentan en forma de sanciones por presuntos actos delictivos contra el poder establecido. Por consiguiente, será necesario determinar las opiniones políticas del solicitante, que son la causa fundamental de su comportamiento, y si han dado lugar o pueden dar lugar a la persecución de que, según sus alegaciones, teme ser víctima.

82. Como ya se ha indicado, la persecución “por motivos de opiniones políticas” implica que un solicitante sostiene una opinión que ha sido expresada o que ha llegado a conocimiento de las autoridades. Sin embargo, puede haber también situaciones en las que el solicitante no haya manifestado de ningún modo sus opiniones. Con todo, puede estar justificado presumir que, debido a la firmeza de sus convicciones, el solicitante manifestará más tarde o más temprano sus opiniones y que, como consecuencia de ello, entrará en conflicto con las autoridades. En los casos en que esa presunción esté justificada, se puede considerar que el solicitante tiene temores de ser perseguido por sus opiniones políticas.

83. El solicitante que alega el temor de ser perseguido a causa de sus opiniones políticas no necesita demostrar que las autoridades de su país de origen conocían sus opiniones antes de que lo abandonase. Esa persona puede haber ocultado sus opiniones políticas y no haber sufrido nunca discriminación ni persecución. Sin embargo, el mero hecho de que se niegue a acogerse a la protección de los poderes públicos de su país o a regresar a éste puede revelar su verdadero estado de ánimo y sus temores de ser perseguido. En este caso, el criterio de los temores fundados se basaría en una evaluación de las consecuencias que el solicitante que mantiene determinada actitud política tendrá que afrontar si regresara a su país. Esto se aplica en particular al llamado refugiado “sur place”.¹⁰

84. Cuando una persona es objeto de enjuiciamiento o castigo por un delito político, quizás haya que distinguir si el enjuiciamiento es por causa de opiniones políticas o por actos con una motivación política. Si se trata de enjuiciar un acto punible cometido por motivos políticos, y si el castigo previsto está en conformidad con la legislación general del país de que se trate, el temor de tal enjuiciamiento no constituirá de por sí al solicitante en un refugiado.

85. La cuestión de si se puede considerar a un delincuente político como refugiado dependerá de varios otros factores. Según las circunstancias, el enjuiciamiento por un delito puede ser un pretexto para castigar al delincuente por sus opiniones políticas o por la manifestación de las mismas. Por otra parte, puede haber motivos para pensar que un delincuente político quedará expuesto a un castigo arbitrario o excesivo por el presunto delito. Ese castigo arbitrario o excesivo es equiparable a la persecución.

86. Al determinar si se puede considerar a un delincuente político como refugiado, también hay que tener en cuenta los elementos siguientes: la personalidad del solicitante, sus opiniones políticas, la motivación del acto, la naturaleza del acto realizado, la naturaleza del enjuiciamiento

¹⁰ Véanse los párrafos 94 a 96 *infra*.

y sus motivos; por último, también la naturaleza de la ley en que se basa el enjuiciamiento. Estos elementos pueden poner de manifiesto que la persona de que se trata tiene temores de ser perseguida y no sólo temores de ser objeto de enjuiciamiento y castigo – conforme a la ley – por un acto que ha cometido.

4) “Se encuentre fuera del país de su nacionalidad”

a) Análisis general

87. En este contexto, el término “nacionalidad” designa la “ciudadanía”. La fórmula “se encuentre fuera del país de su nacionalidad” concierne a las personas que tienen una nacionalidad, distinta de los apátridas. En la mayoría de los casos, los refugiados conservan la nacionalidad de su país de origen.

88. Un requisito general para obtener el estatuto de refugiado es que el solicitante que tiene una nacionalidad se encuentre fuera del país de su nacionalidad. No hay excepciones a esta regla. La protección internacional no puede entrar en juego mientras la persona se encuentre bajo la jurisdicción territorial de su país de origen.¹¹

89. Por consiguiente, cuando un solicitante alega temores de ser perseguido en el país de su nacionalidad, se debe determinar si en realidad posee la nacionalidad de ese país. Ahora bien, puede haber incertidumbre acerca de si esa persona tiene una nacionalidad. Puede ignorarlo ella misma, o bien puede afirmar erróneamente que tiene una nacionalidad determinada o que es apátrida. Cuando no conste claramente la nacionalidad de una persona, su condición de refugiado deberá determinarse de manera semejante a la de un apátrida, es decir, habrá que tener en cuenta el país donde antes tenía su residencia habitual en vez del país de su nacionalidad. (Véanse los párrafos 101 a 105 *infra*.)

90. Como ya se ha dicho, el solicitante tiene que abrigar fundados temores de ser perseguido en relación con el país de su nacionalidad. Mientras no abrigue ningún temor en relación con el país de su nacionalidad, puede esperarse que se acoja a la protección de ese país. No tiene necesidad de protección internacional y, por lo tanto, no es un refugiado. 91. Los temores de ser perseguido no siempre han de referirse a la totalidad del territorio del país de la nacionalidad del refugiado. Así, en los conflictos étnicos o en caso de graves disturbios que entrañen una situación de guerra civil, la persecución de un grupo étnico o nacional determinado puede darse sólo en una parte del país. En tales situaciones, una persona no quedará excluida de la condición de refugiado simplemente porque podía haber buscado refugio en otra parte del mismo país si, a la luz de todas las circunstancias del caso, no hubiera sido razonable contar con que así lo hiciera.

92. La situación de las personas que tienen más de una nacionalidad se examina en los párrafos 106 y 107 *infra*.

93. La nacionalidad puede probarse mediante la posesión de un pasaporte nacional. La posesión de ese pasaporte crea la presunción, salvo prueba en contrario, de que el titular es nacional del país que lo haya expedido, a menos que en el pasaporte mismo conste otra cosa. La persona titular de un pasaporte en el que conste como nacional del país que lo ha expedido, pero que afirma que no posee la nacionalidad de ese país, debe justificar su afirmación, por ejemplo, demostrando que el pasaporte es uno de los denominados “pasaportes de conveniencia” (un pasaporte nacional aparentemente ordinario que a veces extiende una autoridad nacional en

¹¹ En algunos países, en particular en América Latina, existe la costumbre del “asilo diplomático”, es decir, de brindar refugio a fugitivos políticos en embajadas extranjeras. La persona así amparada, si bien se puede considerar que está fuera de la jurisdicción de su país, no se encuentra fuera de su territorio y, por consiguiente, no se le pueden aplicar las disposiciones de la Convención de 1951. El antiguo concepto de la “extraterritorialidad” de las embajadas ha venido a ser sustituido por el de “inviolabilidad”, término utilizado en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, de 1961.

favor de no nacionales). Sin embargo, la mera afirmación del titular de que el pasaporte le ha sido extendido por razones de conveniencia para fines de viaje únicamente no es suficiente para destruir la presunción de nacionalidad. En algunos casos, quizás sea posible obtener información de la autoridad que ha expedido el pasaporte. Si esa información no puede obtenerse o no puede obtenerse dentro de un plazo razonable, el examinador tendrá que decidir sobre la credibilidad de la afirmación del solicitante a la luz de todos los demás elementos de su declaración.

b) Refugiados “sur place”

94. El requisito de que una persona debe encontrarse fuera de su país para ser refugiado no significa que deba necesariamente haber salido de ese país ilegalmente ni que haya debido abandonarlo por razón de fundados temores. Puede haber decidido solicitar el reconocimiento de su condición de refugiado encontrándose ya en el extranjero desde algún tiempo atrás. La persona que no era un refugiado al dejar su país, pero que adquiere posteriormente tal calidad, se denomina refugiado “sur place”.

95. Una persona se convierte en refugiado “sur place” en virtud de circunstancias que hayan surgido en su país de origen durante su ausencia. Han solicitado la condición de refugiado durante su residencia en el extranjero, y han sido reconocidos como tales, diplomáticos y otros funcionarios que prestan servicios en el extranjero, prisioneros de guerra, estudiantes, trabajadores migrantes y otras personas.

96. Una persona puede convertirse en refugiado “sur place” como resultado de sus propias actividades, por ejemplo, frecuentando el trato de refugiados ya reconocidos o expresando sus opiniones políticas en su país de residencia. Será preciso, sin embargo, establecer mediante una rigurosa indagación de las circunstancias si tales acciones son suficientes para justificar fundados temores de persecución. En particular, habría que tener en cuenta si tales acciones han podido llegar al conocimiento de las autoridades del país de origen de la persona así como la manera en que aquéllas puedan ser consideradas por esas autoridades.

5) “Y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”

97. A diferencia de la fórmula examinada seguidamente bajo el epígrafe 6), este requisito se refiere a las personas que tienen una nacionalidad. Tanto si no puede como si no quiere acogerse a la protección de las autoridades de su país, un refugiado es siempre una persona que no goza de tal protección.

98. El hecho de que no pueda acogerse a esa protección implica la existencia de circunstancias ajenas a la voluntad de la persona de que se trate. Puede ocurrir, por ejemplo, que un estado de guerra, una guerra civil u otros disturbios graves impidan que el país de nacionalidad preste su protección o hagan ésta ineficaz. También puede suceder que el país de nacionalidad niegue su protección al solicitante. Esa denegación de la protección puede confirmar o reforzar los temores que abriga el solicitante de ser perseguido y puede en realidad ser un elemento de persecución.

99. La determinación de lo que constituye denegación de la protección debe efectuarse a la luz de las circunstancias del caso. Si parece que se deniegan al solicitante servicios (por ejemplo, negativo de conceder un pasaporte nacional o de prorrogar su validez o denegación de admisión en el territorio nacional) que normalmente se proporcionan a sus conciudadanos, este hecho puede constituir una denegación de la protección en el sentido de la definición.

100. La expresión “no quiera” se refiere a los refugiados que se niegan a aceptar la protección de las autoridades del país de su nacionalidad.¹² Esta expresión está condicionada por la reserva “a causa de dichos temores”. Si una persona quiere acogerse a la protección de su país de origen, ese deseo será normalmente incompatible con la afirmación de que se encuentra fuera de ese

¹² Documento de las Naciones Unidas E/1618, pág. 39.

país “debido a fundados temores de ser perseguida”. En los casos en que se puede recurrir a la protección del país de nacionalidad y no hay motivos basados en fundados temores para rehusarla, la persona de que se trate no tiene necesidad de protección internacional y no es un refugiado.

6) “O que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”

101. Esta fórmula, que concierne a los refugiados apátridas, es equiparable a la anterior, que atañe a los refugiados que tienen una nacionalidad. En el caso de los refugiados apátridas, la expresión “país donde antes tuviera su residencia habitual” sustituye a “país de su nacionalidad” y la expresión “no quiera regresar a él” a “no quiera acogerse a la protección...”. En este caso no se plantea, por supuesto, la cuestión del “recurso a la protección” del país donde antes tuviera su residencia habitual. Además, el apátrida, una vez ha abandonado por los motivos indicados en la definición el país donde antes tenía su residencia habitual, no puede generalmente regresar a él.

102. Se advertirá que no todos los apátridas son refugiados, pues para ello deben encontrarse fuera del país donde antes tenían su residencia habitual por los motivos indicados en la definición. Cuando esos motivos no existen, el apátrida no es un refugiado.

103. Esos motivos deben examinarse en relación con el país “donde antes tenía su residencia habitual” respecto del cual se alegan los temores. Ese país fue definido por los autores de la Convención de 1951 como “el país en que había residido y en el que había sido o temía ser perseguido si regresaba a él”.¹³

104. Un apátrida puede haber tenido residencia habitual en más de un país y puede temer ser perseguido en más de uno de ellos. La definición no exige que satisfaga los criterios en relación con todos esos países.

105. Una vez que se ha determinado que un apátrida es un refugiado en relación con “el país donde antes tuviera su residencia habitual”, todo cambio ulterior de país de residencia habitual no afectará a su condición de refugiado.

7) Nacionalidad doble o múltiple

El párrafo 2) del segundo apartado de la sección A del artículo 1 de la Convención de 1951 dice lo siguiente:

“En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad se entenderá que la expresión ‘del país de su nacionalidad’ se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean, y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea”.

106. Esta cláusula, que en gran parte se explica por sí misma, tiene por objeto excluir del estatuto de refugiado a todas las personas de doble o de múltiple nacionalidad que pueden acogerse por lo menos a la protección de uno de los países de que son nacionales. La protección nacional, si se puede recurrir a ella, tiene primacía sobre la protección internacional.

107. Sin embargo, al examinar el caso de un solicitante con nacionalidad doble o múltiple, es necesario distinguir entre la posesión de una nacionalidad en sentido jurídico y la posibilidad de recurrir a la protección del país de que se trate. Habrá casos en que el solicitante tenga la nacionalidad de un país respecto del cual no alegue ningún temor, pero en los que esa nacionalidad pueda tenerse por ineficaz al no llevar aparejada la protección normalmente otorgada a los nacionales. En tales casos, la posesión de la segunda nacionalidad no será incompatible con la condición de refugiado. Por lo general, para poder dar por sentada la

¹³ Loc. cit.

ineficacia de una nacionalidad dada, será preciso que haya habido una petición de protección que haya sido denegada. Si no se ha denegado explícitamente la protección, la falta de respuesta podrá considerarse, después de un plazo prudencial, como una denegación.

8) Ambito geográfico

108. Cuando se elaboró la Convención de 1951, varios Estados no deseaban contraer obligaciones de un alcance imprevisible. Este deseo llevó a la inclusión de la fecha límite de 1951, a la que ya se ha aludido (párrafos 35 y 36 *supra*). Para atender al deseo de algunos Estados, la Convención de 1951 también dio a los Estados contratantes la posibilidad de limitar sus obligaciones en virtud de la Convención a las personas que hubieran llegado a ser refugiados como resultado de acontecimientos ocurridos en Europa.

109. En consecuencia, la sección B del artículo 1 de la Convención de 1951 dispone:

“1) A los fines de la presente Convención, las palabras ‘acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951’ que figuran en la sección A del artículo 1 podrán entenderse como

a) ‘acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 en Europa’, o como

b) ‘acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951, en Europa o en otro lugar’; y cada Estado contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención.

2) Todo Estado contratante que haya adoptado la fórmula a) podrá en cualquier momento extender sus obligaciones, mediante la adopción de la fórmula b) por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.”

110. En la actualidad, de los Estados Partes en la Convención de 1951, nueve Estados continúan suscribiendo la variante (a), “acontecimientos ocurridos en Europa”.¹⁴ Aunque refugiados provenientes de otras partes del mundo obtienen frecuentemente asilo en algunos de esos países, se les niega normalmente la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951.

CAPITULO III – CLAUSULAS DE CESACION

A. Consideraciones generales

111. En las llamadas “cláusulas de cesación” (párrafos 1) a 6) de la sección C del artículo 1 de la Convención de 1951) se enuncian las condiciones en que un refugiado deja de tener tal calidad. Estas cláusulas se basan en la idea de que no se debe proporcionar protección internacional cuando ya no sea necesaria ni esté justificada.

112. Una vez determinada la condición de refugiado de una persona, ésta la conserva a no ser que quede comprendida en el supuesto de una de las cláusulas de cesación.¹⁵ Este planteamiento estricto de la determinación de la condición de refugiado obedece a la necesidad de proporcionar a los refugiados la seguridad de que su condición no estará sujeta a una revisión constante a la luz de una evolución transitoria – y no de carácter fundamental – de la situación imperante en su país de origen.

113. La sección C del artículo 1 de la Convención de 1951 dispone lo siguiente:

¹⁴ Véase el anexo IV.

¹⁵ En algunos casos, la condición de refugiado puede subsistir aunque manifiestamente hayan desaparecido los motivos que la originaron. Véanse los epígrafes 5) y 6) (párrafos 135 a 139 *infra*).

En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la Sección A precedente:

- 1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad; o
- 2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o
- 3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o
- 4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o
- 5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiado, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad;

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores;

- 6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual;

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país donde tenían su residencia habitual, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

114. De las seis cláusulas de cesación, las cuatro primeras son consecuencia de un cambio en la situación del refugiado suscitado por él mismo, a saber, cuando el refugiado:

- 1) se acoge de nuevo, voluntariamente, a la protección nacional;
- 2) recobra voluntariamente su nacionalidad;
- 3) adquiere una nueva nacionalidad;
- 4) se establece de nuevo, voluntariamente, en el país en el que tenía temor de ser perseguido.

115. Las dos últimas cláusulas de cesación, enunciadas en los párrafos 5) y 6), se basan en la idea de que la protección internacional ya no está justificada a consecuencia de los cambios ocurridos en el país en que se temía ser perseguido o porque han desaparecido los motivos que tenía una persona para convertirse en refugiado.

116. Las cláusulas de cesación tienen carácter negativo y su enunciación es exhaustiva. Por consiguiente, deben interpretarse restrictivamente y no pueden aducirse, por analogía, otras causas para justificar la privación de la condición de refugiado. Huelga decir que si, por cualquier causa, un refugiado ya no quiere seguir siendo considerado como tal, no habrá ningún motivo para continuar reconociéndole esa condición y concederle protección internacional.

117. La sección C del artículo 1 no se refiere a la revocación de la condición de refugiado. Sin embargo, pueden salir a la luz circunstancias que indiquen que una persona ni siquiera hubiera debido ser reconocida como refugiado; por ejemplo, si posteriormente se descubre que obtuvo la condición de refugiado en virtud de una presentación inexacta de los hechos, que posee otra nacionalidad o que, de haberse conocido todos los hechos pertinentes, se le hubiera aplicado una de las cláusulas de exclusión. En tales casos, normalmente se revoca la decisión en virtud de la cual se concedió a esa persona la condición de refugiado.

B. Interpretación de los términos empleados

1) Recurrir de nuevo voluntariamente a la protección nacional Párrafo 1 de la sección C del artículo 1 de la Convención de 1951:

“Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad;”

118. Esta cláusula de cesación se refiere al refugiado que posee una nacionalidad y permanece fuera del país de su nacionalidad. (La situación de un refugiado que ha regresado efectivamente al país de su nacionalidad se rige por la cuarta cláusula de cesación, que se refiere al que “se ha establecido de nuevo” en ese país). El refugiado que se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección nacional ya no necesita protección internacional. Ha demostrado que ya no se halla en una situación en que “no puede o no quiere acogerse a la protección del país de su nacionalidad”.

119. Esta cláusula de cesación comporta tres requisitos:

a) voluntariedad: el refugiado debe actuar voluntariamente:

b) intención: el refugiado debe tener el propósito, con su comportamiento, de acogerse de nuevo a la protección del país de su nacionalidad;

c) efectos: el refugiado debe obtener efectivamente esa protección.

120. Si el refugiado no actúa voluntariamente no perderá esa condición. Si una autoridad, por ejemplo, de su país de residencia, le ordena que realice en contra de su voluntad un acto susceptible de ser interpretado en el sentido de que se acoge de nuevo a la protección del país de su nacionalidad, como el de solicitar de su consulado un pasaporte nacional, no dejará de ser refugiado por el solo hecho de haber acatado esa orden. También puede verse compelido, por circunstancias que escapen a su control, a recurrir a una medida de protección del país de su nacionalidad. Puede, por ejemplo, verse obligado a pedir el divorcio en su país de origen porque el divorcio obtenido en otro lugar no lograría el reconocimiento internacional necesario. Un acto de esta índole no puede equipararse a “recurrir de nuevo a la protección” y no priva a la persona de que se trate de su condición de refugiado.

121. Al determinar si en tales circunstancias una persona pierde la condición de refugiado, hay que distinguir entre el hecho de recurrir efectivamente de nuevo a la protección del país de la nacionalidad y los contactos ocasionales e incidentales con las autoridades nacionales. Si un refugiado solicita y obtiene un pasaporte nacional o su renovación, se presumirá, salvo prueba en contrario, que tiene la intención de acogerse a la protección del país de su nacionalidad. Por el contrario, el hecho de obtener de las autoridades nacionales documentos – tales como certificados de nacimiento o de matrimonio o servicios análogos, que también tendrían que solicitar los no nacionales, no puede equipararse al hecho de acogerse de nuevo a la protección del país de la nacionalidad.

122. El refugiado que pide protección a las autoridades del país de su nacionalidad sólo “se ha acogido de nuevo” a esa protección cuando su petición ha sido efectivamente atendida. El caso más frecuente de refugiado que “se acoge a la protección” es el del refugiado que desea regresar al país de su nacionalidad. No dejará de ser refugiado por el mero hecho de haber solicitado la repatriación. Por el contrario, la obtención de un visado de entrada o de un pasaporte nacional para regresar al país se considerará salvo prueba en contrario, que pone término a la condición de refugiado.¹⁶ Sin embargo, esto no impide que reciba asistencia – incluso del ACNUR – con el fin de facilitar su regreso.

123. Un refugiado puede obtener voluntariamente un pasaporte nacional con la intención de acogerse a la protección de su país de origen, aunque permaneciendo fuera de él, o para regresar a ese país. Como se ha dicho antes, al recibir ese documento dejará, por regla general,

¹⁶ Esto se aplica a un refugiado que permanece todavía fuera de su país. Adviértase que la cuarta cláusula de cesación dispone que el refugiado deja de serlo cuando voluntariamente “se ha establecido de nuevo” en el país donde antes tenía su residencia habitual.

de ser un refugiado. En caso de que ulteriormente renuncie a cualquiera de estos dos propósitos, su condición de refugiado tendrá que ser determinada de nuevo. Tendrá que explicar por qué ha cambiado de idea y demostrar que no ha habido ningún cambio fundamental en las condiciones que dieron lugar originalmente a que se convirtiera en un refugiado.

124. En determinadas circunstancias excepcionales, cabe que la obtención de un pasaporte nacional o de una prórroga de su validez no implique la terminación de la condición de refugiado (véase el párrafo 120 *supra*). Esto sucedería, por ejemplo, cuando al titular de un pasaporte nacional no se le permite regresar a su país de origen sin una autorización explícita.

125. Cuando un refugiado visita su país de origen provisto, por ejemplo, de un documento de viaje expedido por el país de su residencia, y no de un pasaporte nacional, algunos Estados han considerado que se ha acogido de nuevo a la protección de su país de origen y que ha perdido su condición de refugiado en virtud de la presente cláusula de cesación. Ahora bien, los casos de este tipo deben ser juzgados con arreglo a sus propias circunstancias. La visita a un pariente anciano o enfermo repercutirá en la relación del refugiado con su país de origen de modo diferente de las visitas periódicas a ese país para pasar vacaciones o para establecer relaciones de negocios.

2) Recobrar voluntariamente la nacionalidad

Párrafo 2 de la sección C del artículo 1 de la Convención de 1951:

“Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente;”

126. Esta cláusula es análoga a la precedente. Se aplica a los casos en que el refugiado, habiendo perdido la nacionalidad del país con respecto al cual se había reconocido que tenía fundados temores de ser perseguido, recobra voluntariamente esa nacionalidad.

127. Mientras que en virtud de la precedente cláusula (párrafo 1 de la sección C del artículo 1), una persona que posee una nacionalidad deja de ser refugiado si se acoge de nuevo a la protección vinculada a tal nacionalidad, con arreglo a la presente (párrafo 2 de la sección C del artículo 1) pierde su condición de refugiado al recobrar la nacionalidad previamente perdida.¹⁷

128. La recuperación de la nacionalidad debe ser voluntaria. La concesión de la nacionalidad por ley o por decreto no implica su recuperación voluntaria, a no ser que haya sido expresa o tácitamente aceptada. Una persona no deja de ser refugiado por el solo hecho de que podía haber optado por recobrar su nacionalidad anterior, a menos que haya ejercido efectivamente tal opción. Si la nacionalidad anterior se ha concedido por ley, sin perjuicio de que se opte por rechazarla, se considerará que ha sido recobrada voluntariamente si el refugiado, con pleno conocimiento de causa, no ha ejercido esa opción, a menos de que pueda aducir razones especiales que demuestren que efectivamente no era su intención el recobrar su nacionalidad anterior.

3) Adquirir una nueva nacionalidad y protección

Párrafo 3 de la sección C del artículo 1 de la Convención de 1951:

“Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad;”

129. Como en el caso de la recuperación de la nacionalidad, esta tercera cláusula de cesación deriva del principio de que una persona que disfruta de la protección nacional no necesita protección internacional.

¹⁷ En la mayoría de los casos, el refugiado conserva la nacionalidad de su país de origen. Esa nacionalidad puede perderse en virtud de medidas individuales o colectivas de privación de la nacionalidad. En consecuencia, la condición de refugiado no implica necesariamente la pérdida de la nacionalidad (apatridia).

130. La nacionalidad que adquiere el refugiado suele ser la de su país de residencia. No obstante, el refugiado que vive en un país puede, en determinados casos, adquirir la nacionalidad de otro país. En tal caso también terminará su condición de refugiado, siempre que la nueva nacionalidad lleve aparejada la protección de ese país. Este requisito se deduce de las palabras “y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad”.

131. Si una persona deja de ser refugiado al adquirir una nueva nacionalidad y alega después fundados temores en relación con el país de su nueva nacionalidad, se crea una situación totalmente distinta y debe determinarse su condición en relación con el país de su nueva nacionalidad.

132. Cuando la condición de refugiado ha terminado por adquisición de una nueva nacionalidad y se pierde luego esa nueva nacionalidad, según las circunstancias de esa pérdida se puede restablecer dicha condición.

4) Establecerse de nuevo voluntariamente en el país en el que se tenía temor de ser perseguido

Párrafo 4 de la sección C del artículo 1 de la Convención de 1951:

“Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida;”

133. Esta cuarta cláusula de cesación se aplica tanto a los refugiados que tienen una nacionalidad como a los refugiados apátridas. Se refiere a los refugiados que, habiendo regresado a su país de origen o al país donde antes tenían su residencia, no habían dejado ya de ser refugiados en virtud de la primera o la segunda cláusula de cesación mientras permanecían en el país de acogida.

134. La cláusula se refiere al hecho de “establecerse de nuevo voluntariamente”. Por esa fórmula hay que entender el regreso al país de la nacionalidad o al país donde antes se tenía la residencia habitual con objeto de residir en él permanentemente. La visita temporal de un refugiado a su país de origen, sin utilizar un pasaporte nacional sino, por ejemplo, con un documento de viaje expedido por su país de residencia, no equivale a “establecerse de nuevo” y no entraña la pérdida de la condición de refugiado en virtud de la presente cláusula.¹⁸

5) Desaparición, en el caso de las personas que tienen una nacionalidad, de los motivos para obtener la condición de refugiado

Párrafo 5 de la sección C del artículo 1 de la Convención de 1951:

“Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiado, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad;

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores;”

135. Las “circunstancias” a que se hace referencia son cambios fundamentales ocurridos en el país que permiten suponer la desaparición de los motivos que originaron los temores de ser perseguido. Un mero cambio, quizás transitorio, de los hechos relacionados con el temor del refugiado, pero que no entrañe cambios importantes en las circunstancias, no es suficiente para que esta cláusula sea aplicable. En principio, la condición de refugiado no debería estar sujeta a frecuentes revisiones en detrimento del sentimiento de seguridad que le ha de proporcionar la protección internacional.

¹⁸ Véanse el párrafo 125 *supra*.

136. El segundo párrafo de esta cláusula enuncia una excepción a la disposición de cesación que figura en el primer párrafo. Versa sobre el supuesto especial de una persona que ha sido objeto de persecuciones anteriores muy graves y que, por lo tanto, no perderá su condición de refugiado aún cuando hayan ocurrido cambios fundamentales en su país de origen. La remisión al párrafo 1 de la sección A del artículo 1 indica que la excepción se aplica a los refugiados amparados por instrumentos anteriores a la Convención de 1951 (“statutory refugees”). En la época en que se elaboró la Convención de 1951, estos refugiados constituían la mayoría. No obstante, la excepción refleja un principio humanitario más general que puede aplicarse también a otros refugiados, además de los amparados por instrumentos anteriores. A menudo se reconoce que no cabe pensar que una persona que ha sufrido – o cuya familia ha sufrido – atroces formas de persecución considere su repatriación. Aunque haya habido un cambio de régimen en su país, ello no siempre acarrea una total modificación de la actitud de la población ni, a causa de sus pasadas experiencias, del estado de ánimo del refugiado.

6) Desaparición, en el caso de los apátridas, de los motivos para obtener la condición de refugiado

Párrafo 6 de la sección C del artículo 1 de la Convención de 1951:

“Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiado, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual;

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país donde tenían su residencia habitual, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.”

137. Esta sexta y última cláusula de cesación, correspondiente a la anterior relativa a las personas que tienen una nacionalidad, versa exclusivamente sobre los apátridas que están en condiciones de regresar al país donde antes tenían su residencia habitual.

138. El término “circunstancias” debe interpretarse en el sentido indicado en relación con la quinta cláusula de cesación.

139. Conviene subrayar que, además del cambio de circunstancias en el país donde antes tenía su residencia habitual, la persona interesada debe estar en condiciones de regresar a él, lo que, en el caso de un apátrida, tal vez no sea siempre posible.

CAPITULO IV – CLAUSULAS DE EXCLUSION

A. Consideraciones generales

140. Las secciones D, E y F del artículo 1 de la Convención de 1951 contienen disposiciones en virtud de las cuales quedan excluidas de la condición de refugiado personas que por lo demás reúnen las características de los refugiados según se definen en la sección A del mismo artículo. Esas personas están comprendidas en uno de los tres grupos siguientes. El primer grupo (sección D del artículo 1) comprende a las personas que ya reciben protección o asistencia de las Naciones Unidas; el segundo grupo (sección E del artículo 1) se compone de las personas a las que no se considera necesitadas de protección internacional, y el tercer grupo (sección F del artículo 1) enumera las categorías de personas a las que no se considera merecedoras de la protección internacional.

141. Normalmente, los hechos que dan lugar a la exclusión en virtud de estas cláusulas se pondrán de manifiesto durante el proceso de determinar la condición de refugiado de la persona de que se trate. No obstante, puede suceder también que no se tenga conocimiento de los hechos que justifican la exclusión hasta después de reconocer a una persona la condición de refugiado. En tal caso, la cláusula de exclusión exigirá que se revoque la decisión ya tomada.

B. Interpretación de los términos empleados

1) Personas que ya reciben protección o asistencia de las Naciones Unidas

Sección D del artículo 1 de la Convención de 1951:

“Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.”

“Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán ipso facto derecho a los beneficios del régimen de esta Convención.”

142. La exclusión establecida en esta cláusula se aplica a las personas que ya reciben protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Esta protección o asistencia la proporcionaba anteriormente el Organismo de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Corea y actualmente el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS). Podría haber otras situaciones parecidas en el futuro.

143. Con respecto a los refugiados de Palestina, es de señalar que el OOPS sólo actúa en algunas zonas del Oriente Medio y que sólo en ellas proporciona protección o asistencia. Así, un refugiado de Palestina que se encuentra fuera de una de esas zonas no disfruta de la asistencia mencionada y puede ser tenido en cuenta para los efectos de determinar su condición de refugiado con arreglo a los criterios señalados en la Convención de 1951. Normalmente debería ser suficiente comprobar que las circunstancias que le permitieron originalmente calificar para la protección y asistencia del OOPS siguen existiendo y que no ha dejado de ser un refugiado en virtud de una de las cláusulas de cesación ni está excluido de la aplicación de la Convención en virtud de una de las cláusulas de exclusión.

2) Personas a las que no se considera necesitadas de protección internacional

Sección E del artículo 1 de la Convención de 1951:

“Esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.”

144. Esta disposición se refiere a las personas que reuniendo por otros conceptos las condiciones para ser consideradas como refugiados, han sido acogidas en un país en el que se les ha concedido la mayoría de los derechos de que normalmente disfrutaban los nacionales, pero no la ciudadanía oficial (con frecuencia se las denomina “refugiados nacionales”). En muchos casos se trata de personas cuyo origen étnico es el mismo que el de la población del país que les ha acogido.¹⁹

145. No hay una definición precisa de los “derechos y obligaciones” que constituirían motivo de exclusión con arreglo a esta cláusula. Se puede decir, sin embargo, que es aplicable la exclusión si la condición de una persona está en gran parte asimilada a la de un nacional del país. En particular, debe gozar, al igual que un nacional, de plena protección contra la deportación o la expulsión.

¹⁹ Al elaborar esta cláusula de exclusión, los redactores de la Convención pensaban principalmente en los refugiados de origen alemán llegados a la República Federal de Alemania donde les fueron reconocidos los derechos y las obligaciones que lleva consigo la nacionalidad alemana.

146. La cláusula se refiere a las personas que “hayan fijado su residencia” en el país de que se trate. Esto supone residencia continua y no una simple visita. La cláusula de exclusión no afecta a la persona que reside fuera del país y que no disfruta de la protección diplomática de ese país.

3) Personas a las que no se considera merecedoras de la protección internacional

Sección F del artículo 1 de la Convención de 1951:

“Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

a) que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;

b) que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiado;

c) que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.”

147. Los instrumentos internacionales anteriores a la guerra que definían las distintas categorías de refugiados no contenían ninguna disposición para la exclusión de los delincuentes. Inmediatamente después de la segunda guerra mundial se elaboraron por vez primera disposiciones especiales para excluir del numeroso grupo de refugiados que entonces recibían ayuda a algunas personas a las que no se consideraba dignas de recibir protección internacional.

148. Cuando se redactó la Convención, estaba aún muy vivo el recuerdo de los juicios de los grandes criminales de guerra y los Estados estuvieron de acuerdo en que no debía protegerse a los criminales de guerra. Además, los Estados no deseaban admitir en su territorio a criminales que supusieran un peligro para la seguridad y el orden público.

149. La competencia para decidir si es aplicable alguna de estas cláusulas de exclusión corresponde al Estado contratante en donde el solicitante trata de que se reconozca su condición de refugiado. Para que estas cláusulas sean aplicables, basta con determinar que hay “motivos fundados para considerar” que se ha cometido uno de los actos descritos. No es necesario probar formalmente que ha habido con anterioridad un procedimiento penal. Sin embargo, teniendo en cuenta las graves consecuencias de la exclusión para la persona interesada, la interpretación de estas cláusulas de exclusión debe ser restrictiva.

a) Delitos de guerra, etc.

“a) que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos.”

150. Al mencionar los delitos contra la paz, delitos de guerra o delitos contra la humanidad (llamados también crímenes contra la paz, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad), la Convención se remite de modo general a los “instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos”. Buen número de esos instrumentos datan del final de la segunda guerra mundial. Todos ellos contienen definiciones de lo que constituye “un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad”. La definición más amplia se encuentra en el Acuerdo de Londres de 1945 y en la carta del Tribunal Militar Internacional.

b) Delitos comunes

“b) que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiado.”

151. Esta cláusula de exclusión tiene por objeto proteger a la comunidad de un país receptor contra el peligro que supone admitir a un refugiado que ha cometido un delito de derecho común, y, además, ofrecer un trato justo a un refugiado que haya cometido un delito común (o varios) de carácter menos graves o que haya cometido un delito político.

152. Para determinar si un delito es “común” o, por el contrario, “político”, debe tenerse en cuenta ante todo su naturaleza y su finalidad, es decir, si se ha cometido por verdaderos motivos políticos y no simplemente por razones personales o con ánimo de lucro. Debe haber asimismo un nexo causal estrecho y directo entre el delito cometido y la finalidad y el objeto políticos invocados. Además, el elemento político del delito debe predominar sobre su carácter de delito de derecho común. No será así cuando los actos cometidos no guarden proporción con el objetivo invocado. El carácter político del delito asimismo es más difícil de admitir si el delito supone la perpetración de atrocidades.

153. Sólo es causa de exclusión el delito que haya sido cometido o que se presume cometido por la persona interesada “fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiado”. Normalmente el país de que se trata será el de origen, pero también podría ser otro, salvo el país de refugio donde el solicitante trata de que se reconozca su condición de refugiado.

154. Un refugiado que comete un delito grave en el país de refugio está sujeto a enjuiciamiento con las debidas garantías en ese país. En casos extremos, según el párrafo 2 del artículo 33 de la Convención, se permite la expulsión de un refugiado o su devolución a su anterior país de origen si, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito común “particularmente grave” constituye una amenaza para la comunidad de su país de refugio.

155. Es difícil definir qué es un delito común “grave” para los efectos de esta cláusula de exclusión, sobre todo porque el término “delito” tiene connotaciones diferentes en distintos sistemas jurídicos. En algunos países ese término denota solamente una *infracción* de carácter grave. En otros países puede comprender cualquier *infracción* desde el hurto hasta el asesinato. No obstante, en el presente contexto un delito “grave” tiene que ser una *infracción* castigada con la pena de muerte o con penas muy graves. Las *infracciones* sancionadas con penas menos graves no son causa de exclusión con arreglo al párrafo b) de la sección F del artículo 1, aunque técnicamente tengan la denominación de “delitos” en el derecho penal del país del que se trate.

156. Al aplicar esta cláusula de exclusión, es preciso además establecer un equilibrio entre la naturaleza del delito que se presume ha cometido la persona interesada y el grado de persecución que ésta tema. Si una persona tiene fundados temores de que va a ser objeto de una grave persecución, es decir, una persecución que ponga en peligro su vida o su libertad, el delito tiene que ser muy grave para que se le excluya. Si la persecución que teme es menos grave, será preciso tener en cuenta el carácter del delito o de los delitos de los que se le presume autor para determinar si el interesado no es en realidad un prófugo de la justicia o si su carácter de delincuente no predomina sobre su carácter de refugiado de buena fe.

157. Al evaluar la naturaleza del delito cuya perpetración se presume, deben tenerse en cuenta todos los factores pertinentes, incluidas todas las circunstancias atenuantes. También es preciso tener en cuenta todas las circunstancias agravantes, como, por ejemplo, que el solicitante ya tenga antecedentes penales. La circunstancia de que un solicitante condenado por un grave delito común haya cumplido ya su condena o haya sido indultado o amnistiado ha de ser también tenida en cuenta. En el último caso, hay la presunción de que la cláusula de exclusión ya no es aplicable, salvo que se pueda demostrar que pese al indulto o a la amnistía predomina todavía en el solicitante el carácter de delincuente.

158. Cuando se haya cometido un delito en el sentido más amplio de la palabra, como medio o con ocasión de escapar del país en que se temía ser objeto de persecución, se aplicarán consideraciones parecidas a las mencionadas en los párrafos precedentes. Puede tratarse desde el robo de un medio de locomoción hasta el hecho de poner en peligro a personas inocentes o quitarles la vida. Si bien para los fines de la presente cláusula de exclusión cabe pasar por alto que un refugiado, no encontrando ningún otro medio de huir, se haya abierto paso en la frontera en un vehículo robado, la decisión será más difícil en los casos en que haya

secuestrado una aeronave en vuelo, es decir cuando haya obligado a su tripulación, con la amenaza de las armas o haciendo uso de la violencia, a cambiar de destino para llevarle a un país de refugio.

159. En lo que respecta a la desviación o apresamiento a mano armada de aeronaves en vuelo, se ha planteado la cuestión de si un acto de esa naturaleza, cuando se comete con objeto de huir de la persecución, constituye un grave delito común en el sentido en que se utiliza en la presente cláusula de exclusión. En varias ocasiones, los gobiernos se han ocupado en el marco de las Naciones Unidas de la cuestión del secuestro ilícito de una aeronave y se han aprobado varias convenciones internacionales relativas al tema. En ninguno de estos instrumentos se menciona a los refugiados. Sin embargo, en uno de los informes que llevó a la aprobación de una resolución sobre la materia se señala que “la aprobación del proyecto de resolución no podía menoscabar los derechos y deberes que, en el plano internacional, tienen los Estados en virtud de instrumentos relativos a la condición de los refugiados y los apátridas”. En otro informe se señala que “la aprobación de proyecto de resolución no podía menoscabar los derechos y deberes que, en el plano internacional, tienen los Estados en materia de asilo”.²⁰

160. Los diversos convenios aprobados al respecto²¹, se refieren principalmente al modo de proceder contra los autores de tales actos. En ellos se ofrece invariablemente a los Estados contratantes la posibilidad de conceder la extradición de esas personas o bien enjuiciarlas en su propio territorio por el acto cometido, lo que supone el derecho a conceder asilo.

161. Existe, pues, la posibilidad de conceder asilo, pero para determinar si una persona puede tener la condición de refugiado con arreglo a la Convención de 1951 se habrán de tomar debidamente en cuenta la gravedad de la persecución que pueda temer el autor del acto y la medida en que ese temor sea fundado. La cuestión de la exclusión, conforme a las disposiciones del párrafo b) de la sección F del artículo 1, de un solicitante que se haya apoderado ilícitamente de una aeronave también tendrá que ser examinada atentamente en cada caso concreto.

c) Actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas

“c) que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.”

162. Se observará que esta cláusula de exclusión redactada en términos muy generales repite en parte la cláusula de exclusión enunciada en el párrafo a) de la sección F del artículo 1, ya que es evidente que un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad también son actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas. El párrafo c), si bien no introduce ningún elemento nuevo, está destinado a abarcar de manera general los actos contrarios a las finalidades y los principios de las Naciones Unidas que puedan no estar plenamente comprendidos en las dos cláusulas de exclusión precedentes. Considerada la presente cláusula junta con las otras dos, hay que suponer, aunque no se dice de manera expresa, que los actos a que hace referencia también tienen que ser de carácter delictivo.

163. Las finalidades y los principios de las Naciones Unidas están expuestos en el Preámbulo y en los Artículos 1 y 2 de la Carta de las Naciones Unidas. En ellos se enumeran principios fundamentales que deben regir la conducta de sus miembros entre sí y en relación con la comunidad internacional en general. De esto cabría deducir que para que un individuo haya

²⁰ Informes de la Sexta Comisión sobre las resoluciones de la Asamblea General 2645 (XXV) (documento de las Naciones Unidas A/8176 y 2551 (XXIV) (documento de las Naciones Unidas A/7845).

²¹ Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, Tokio, 14 de septiembre de 1963. Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, La Haya, 16 de diciembre de 1970. Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, Montreal, 23 de septiembre de 1971.

cometido un acto contrario a esos principios, tiene que haber ocupado un puesto de autoridad en un Estado Miembro y haber sido un elemento determinante de la *infracción* por su Estado de esos principios. No obstante, difícilmente pueden encontrarse precedentes de aplicación de esta cláusula que, debido a su carácter muy general, debe aplicarse con cautela.

CAPITULO V – CASOS ESPECIALES

A. Refugiados de guerra

164. Las personas que se ven obligadas a dejar su país de origen como resultado de conflictos armados internacionales o nacionales no son consideradas normalmente como refugiados con arreglo a las disposiciones de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967.²² Sin embargo, gozan de la protección prevista en otros instrumentos internacionales, por ejemplo, los Convenios de Ginebra de 1949 relativos a la protección de las víctimas de guerra y el Protocolo Adicional de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales.²³

165. No obstante, la invasión u ocupación de la totalidad de un país o de parte de él por una Potencia extranjera puede motivar, y a veces ha motivado, persecuciones por una o varias de las razones enumeradas en la Convención de 1951. En tales casos, la condición de refugiado dependerá de que la persona que lo solicita pueda demostrar que tiene “fundados temores de ser perseguida” en el territorio ocupado y, además, de que pueda o no acogerse a la protección de su gobierno, o de una Potencia protectora que tenga el deber de salvaguardar los intereses de su país durante el conflicto armado, y de que se pueda considerar que esa protección es eficaz.

166. Puede ser que no haya posibilidad de protección si no hay relaciones diplomáticas entre el país que acoge al solicitante y su país de origen. Si el propio gobierno del solicitante está en el exilio, la eficacia de la protección que le puede otorgar será dudosa. Hay que juzgar, pues, cada caso atendiendo a las circunstancias propias del mismo, tanto en lo que respecta a los temores fundados de ser víctima de persecución como a la posibilidad de contar con una protección eficaz del gobierno del país de origen.

B. Desertores y prófugos

167. En los países donde el servicio militar es obligatorio, el incumplimiento de este deber suele estar castigado por la ley. Además, sea o no sea obligatorio el servicio militar, la desertión se considera invariablemente como delito. La pena con que se sanciona puede variar según los países, y no suele considerarse persecución. El temor de ser enjuiciado y castigado por desertar o eludir el servicio militar no constituye de por sí un temor fundado de ser perseguido con arreglo a la definición. En cambio, el hecho de desertar o evadir el servicio militar no excluye a una persona de la condición de refugiado; se puede ser refugiado además de ser desertor o prófugo.

168. Claro está que no se es refugiado si el único motivo que el individuo ha tenido para desertar o eludir los deberes militares es que le desagrada el servicio de las armas o teme el combate. Pero esa persona puede tener la condición de refugiado si en el hecho de desertar o de eludir el servicio militar concurren otros motivos pertinentes para dejar su país o permanecer fuera de él, o si por otros conceptos tiene razones, conforme al sentido de la definición, para temer que será objeto de persecución.

²² En lo que respecta a África, sin embargo, véase la definición consignada en el párrafo 2 del artículo 1 de la Convención de la OUA que rige los aspectos inherentes a los problemas de los refugiados de África, antes citada en el párrafo 22.

²³ Véase el anexo VI, puntos 6) y 7).

169. Cabe, pues, considerar como refugiado a un desertor o prófugo si el interesado puede demostrar que su delito militar sería castigado con desproporcionada severidad por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. Igual criterio se aplicaría si se puede demostrar que tiene temores fundados de que, además de ser castigado por la desertión, será perseguido por esos motivos.

170. Sin embargo, hay también casos en que la necesidad de cumplir el servicio militar puede ser el único motivo para reivindicar la condición de refugiado, por ejemplo, cuando el interesado puede demostrar que el cumplimiento del servicio militar le habría obligado a participar en acciones militares contrarias a sus auténticas convicciones políticas, religiosas o morales o a razones de conciencia válidas.

171. No todas las convicciones, por auténticas que sean, serán razones suficientes para reclamar la condición de refugiado después de haber desertado o evadido el servicio militar. No basta con que una persona esté en desacuerdo con su gobierno con respecto a la justificación política de una determinada acción militar. Pero cuando la acción militar en la que la persona no quiere participar está condenada por la comunidad internacional por ser incompatible con las normas fundamentales de la conducta humana, el castigo al desertor o al prófugo podría considerarse por sí mismo, habida cuenta de todas las demás condiciones señaladas en la definición, como una persecución.

172. Puede ser también que al negarse a cumplir el servicio militar el individuo se funde en convicciones religiosas. Si un solicitante puede demostrar que sus convicciones religiosas son auténticas y que las autoridades de su país no las tienen en cuenta al exigirle que cumpla el servicio militar, puede basarse en ello para reivindicar la condición de refugiado. Vendría a reforzar esa pretensión, naturalmente, cualquier otra indicación que permita mostrar que el solicitante o su familia han tropezado con dificultades a causa de sus convicciones religiosas.

173. La cuestión de si la objeción al servicio militar por razones de conciencia puede crear un título válido para reivindicar la condición de refugiado debería considerarse también a la luz de la evolución más reciente en esta esfera. Son cada vez más los Estados que han promulgado leyes o reglamentos administrativos en virtud de los cuales todo el que puede invocar auténticas razones de conciencia queda exento del servicio militar, ya sea totalmente, ya sea a condición de prestar un servicio distinto (por ejemplo, civil). La implantación de esas leyes o reglamentos administrativos ha sido además objeto de recomendaciones de organismos internacionales.²⁴ En vista de esta evolución, los Estados contratantes podrían reconocer la condición de refugiado a las personas que se nieguen a cumplir el servicio militar por verdaderas razones de conciencia.

174. Naturalmente, habrá que comprobar mediante un estudio detenido de la personalidad y la formación del individuo si sus convicciones políticas, religiosas o morales o sus razones de conciencia para objetar al servicio militar son auténticas. Son consideraciones pertinentes a este respecto el hecho de que el interesado haya manifestado ya su opinión antes de ser llamado a filas, o de que ya haya tenido dificultades con las autoridades a causa de sus convicciones. La circunstancia de que haya sido llamado a hacer el servicio obligatorio o bien haya ingresado en el ejército como voluntario puede ofrecer también una indicación acerca de la autenticidad de sus convicciones.

C. Personas que han recurrido a la fuerza o han cometido actos de violencia

175. Con frecuencia piden que se les reconozca la condición de refugiados a personas que han hecho uso de la fuerza o han cometido actos de violencia. No pocas veces esta conducta está relacionada, o así se pretende, con actividades u opiniones políticas. Estos actos pueden

²⁴ Véase la recomendación 816 (1977) sobre el derecho a la objeción de conciencia al servicio militar, aprobada en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en su 29o. período ordinario de sesiones (5 a 13 de octubre de 1977).

obedecer a iniciativa individual o haber sido cometidos dentro del marco de grupos organizados. Estos últimos pueden ser agrupaciones clandestinas u organizaciones políticas combinadas con organizaciones militares que estén reconocidas oficialmente o cuyas actividades se admiten de modo general.²⁵ También debería tenerse en cuenta que el uso de la fuerza es un aspecto del mantenimiento de la ley y el orden y que, por definición, pueden recurrir legítimamente a ella la policía y las fuerzas armadas en el ejercicio de sus funciones.

176. Una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado presentado por una persona que, según se sabe o presume, ha hecho uso de la fuerza o cometido actos de violencia cualesquiera que sean su naturaleza y las circunstancias en que los hechos hayan tenido lugar, debe examinarse ante todo, lo mismo que cualquier otra solicitud, desde el punto de vista de las cláusulas de inclusión contenidas en la Convención de 1951 (párrs. 32 a 110 *supra*).

177. Cuando se ha determinado que un solicitante reúne las condiciones necesarias conforme a los criterios de inclusión, se puede plantear la cuestión de determinar si, en vista de los actos de fuerza o violencia cometidos por él, puede estar comprendido en las disposiciones de una o varias cláusulas de exclusión. Estas cláusulas de exclusión, que figuran en los párrafos a) a c) de la sección F del artículo 1 de la Convención de 1951, ya han sido examinadas (párrs. 147 a 163 *supra*).

178. La cláusula de exclusión consignada en el párrafo a) de la sección F del artículo 1 estaba destinada originariamente a excluir de la categoría de refugiados a todas las personas respecto de las cuales hubiera motivos fundados para considerar que habían “cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad” en el ejercicio de funciones oficiales. No obstante, esta cláusula de exclusión es también aplicable a las personas que han cometido tales delitos en el marco de diversas agrupaciones no gubernamentales, tanto si se trata de agrupaciones reconocidas oficialmente, como si se trata de agrupaciones clandestinas o de pretendidas agrupaciones.

179. La cláusula de exclusión que figura en el párrafo b) de la sección F del artículo 1, que se refiere a un “grave delito común”, no suele ser pertinente en lo que se refiere al uso de la fuerza o a actos de violencia cometidos en el ejercicio de funciones oficiales. La interpretación de esta cláusula de exclusión se ha estudiado ya. La cláusula de exclusión que consta en el párrafo c) de la sección F del artículo 1 también se ha examinado. Como se ha dicho antes, en vista de su vaguedad, ella debería aplicarse con cautela.

180. Se recordará también que, debido a su carácter y a las graves consecuencias de su aplicación a una persona que tema ser perseguida, las cláusulas de exclusión deberían aplicarse restrictivamente.

CAPITULO VI – EL PRINCIPIO DE LA UNIDAD DE LA FAMILIA

181. Comenzando por la Declaración Universal de Derechos Humanos, que afirma que “ la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”, la mayor parte de los instrumentos internacionales que se ocupan de los derechos humanos contienen disposiciones similares para la protección de la unidad de la familia.

182. El Acta Final de la Conferencia que aprobó la Convención de 1951:

“Recomienda a los gobiernos que adopten las medidas necesarias para la protección a la familia del refugiado y especialmente para:

²⁵ La Asamblea General de las Naciones Unidas ha reconocido oficialmente a cierto número de movimientos de liberación, que en muchos casos incluyen una rama armada. Otros movimientos de liberación han sido reconocidos únicamente por un número limitado de gobiernos. Otros, por último, no han sido reconocidos oficialmente.

1) Asegurar que se mantenga la unidad de la familia del refugiado, sobre todo en los casos en que el jefe de familia reúna las condiciones necesarias para ser admitido en un país;

2) Asegurar la protección a los refugiados menores de edad y sobre todo a los niños aislados y a las jóvenes, especialmente en cuanto a la tutela y la adopción.”²⁶

183. La Convención de 1951 no recoge el principio de la unidad de la familia en la definición de refugiado. Sin embargo, la mayoría de los Estados, sean o no partes en la Convención de 1951 o en el Protocolo de 1967, observan la mencionada recomendación incluida en el Acta Final de la Conferencia.

184. Si el jefe de la familia reúne las condiciones señaladas en la definición, a los familiares que están a su cargo se les suele reconocer la condición de refugiados de conformidad con el principio de la unidad de la familia. Es evidente, sin embargo, que no se puede conceder formalmente la condición de refugiado a un familiar a cargo si ello es incompatible con su estatuto legal personal. Por consiguiente, un miembro a cargo de una familia de refugiados puede ser nacional del país de asilo o de otro país, y gozar de la protección de ese país. En esas circunstancias no será procedente atribuirle la condición de refugiado.

185. Por lo que se refiere a los miembros de la familia que pueden quedar amparados por el principio de la unidad familiar, debería incluirse por lo menos al cónyuge y a los hijos menores de edad. En la práctica, se incluye normalmente a otros familiares a cargo, tales como los padres ancianos de refugiados si forman parte del mismo hogar. Por otro lado, si el jefe de la familia no es refugiado, nada impide que cualquiera de los familiares que están a su cargo, si puede aducir razones por su propia cuenta, pida que se le reconozca la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967. En otras palabras, el principio de la unidad de la familia entra en juego para favorecer a los familiares a cargo y no para perjudicarlos.

186. El principio de la unidad de la familia no sólo es aplicable cuando todos los miembros de la familia pasan a ser refugiados al mismo tiempo. Se aplica asimismo a los casos en que la unidad familiar ha quedado temporalmente destruida por la huida de uno o varios de sus miembros.

187. Cuando la unidad de una familia de refugiados se deshace por causa de divorcio, separación o fallecimiento, los familiares a cargo a quienes se ha concedido la condición de refugiado en virtud de la unidad de la familia, conservarán tal condición, a menos que les sea aplicable una cláusula de cesación; o que no tengan motivos que no sean de mera conveniencia personal para desear conservar tal condición; o que ellos mismos ya no quieran que se les considere como refugiados.

188. Si el familiar a cargo de un refugiado está comprendido en las disposiciones de una de las cláusulas de exclusión, se le debe denegar la condición de refugiado.

SEGUNDA PARTE – Procedimientos para la determinación de la condición de Refugiado

A. Consideraciones generales

189. Ya se ha visto que la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 definen quién es refugiado para los efectos de estos instrumentos. Es evidente que, para que los Estados partes en la Convención y en el Protocolo puedan aplicar sus disposiciones, es necesario que los refugiados sean identificados. Esa identificación, es decir, la determinación de la condición de refugiado, aunque se menciona en la Convención de 1951 (véase el artículo 9), no está regulada expresamente. En particular, la Convención no indica qué tipo de procedimientos han de adoptarse para determinar la condición de refugiado. Por consiguiente, cada Estado contratante puede establecer el procedimiento que estime más apropiado, habida cuenta de su propia estructura constitucional y administrativa.

²⁶ Véase el anexo I.

190. Es de recordar que la persona que solicita que se le reconozca la condición de refugiado suele estar en una situación especialmente vulnerable. Se encuentra en un medio extraño y puede tropezar con graves dificultades de orden técnico y psicológico para exponer su caso a las autoridades de un país extranjero, muchas veces en un idioma que no es el suyo. Por consiguiente, su solicitud debe ser examinada, en el marco del procedimiento establecido al efecto, por un personal idóneo que cuente con los conocimientos y experiencia necesarios y comprenda las dificultades y necesidades particulares del solicitante.

191. Como la cuestión no está regulada expresamente en la Convención de 1951, los procedimientos adoptados por los Estados partes en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967 varían considerablemente. En varios países, la condición de refugiado se determina con arreglo a procedimientos formales expresamente establecidos con este fin. En otros países, la cuestión de la condición de refugiado se trata dentro del marco del procedimiento general aplicable a la admisión de extranjeros. Por último, en otros países la condición de refugiado se determina en virtud de medidas oficiosas o especiales, para determinados efectos, tales como la expedición de documentos de viaje.

192. En vista de esta situación y de que es improbable que todos los Estados obligados por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 puedan adoptar procedimientos idénticos, el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, con ocasión de su 28° período de sesiones, en octubre de 1977, recomendó que los procedimientos se ajustasen a determinados requisitos básicos. Esos requisitos básicos, que responden a esa situación especial, ya antes mencionada, en que se encuentra la persona que pide que se le reconozca la condición de refugiado, y que permitirían ofrecer al solicitante ciertas garantías esenciales, son los siguientes:

i) el funcionario competente (funcionario de inmigración u oficial de la policía de fronteras) al que se dirija el solicitante en la frontera o en el territorio del Estado contratante debe tener instrucciones claras para tratar los casos que puedan estar incluidos en el ámbito de los instrumentos internacionales pertinentes. Debe actuar en conformidad con el principio de no devolución (“non-refoulement”) y remitir tales casos a una autoridad superior;

ii) el solicitante debe recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse;

iii) debe existir una autoridad claramente identificada – de ser posible una sola autoridad central – encargada de examinar las solicitudes de concesión de la condición de refugiado y de adoptar una decisión en primera instancia;

iv) debe proporcionarse al solicitante los medios necesarios, incluidos los servicios de un intérprete calificado, para presentar su caso a las autoridades competentes. Debe darse también al solicitante la oportunidad, acerca de la cual se le debe informar, de ponerse en contacto con un representante del ACNUR;

v) si se reconoce al solicitante la condición de refugiado, debe informársele al respecto y debe expedírsele el documento que certifique tal condición;

vi) si no se reconoce al solicitante la condición de refugiado, debe concedérsele un plazo razonable para apelar ante la misma autoridad o ante una autoridad diferente, administrativa o judicial, con arreglo al sistema prevaleciente, a fin de que se reconsidere formalmente la decisión adoptada;

vii) debe permitirse al solicitante que permanezca en el país hasta que la autoridad competente a que se refiere el anterior inciso iii) adopte la decisión del caso, a menos que tal autoridad haya demostrado que la solicitud era claramente abusiva. Debe permitírsele asimismo permanecer en el país mientras esté pendiente una apelación a una autoridad administrativa o judicial superior.²⁷

²⁷ Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo segundo período de sesiones, suplemento No. 12 (A/32/12/Add.1, párr. 53, 6) e).

193. El Comité Ejecutivo expresó asimismo la esperanza de que todos los Estados partes en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967 que todavía no lo hubiesen hecho tomarían las medidas oportunas para establecer esos procedimientos próximamente y considerarían favorablemente la posibilidad de que el ACNUR participase en tales procedimientos en la forma apropiada.

194. La determinación de la condición de refugiado, cuestión que guarda estrecha relación con las del asilo y la admisión, es de interés para el Alto Comisionado en el ejercicio de las funciones que le incumben de proporcionar protección internacional a los refugiados. En diversos países la Oficina del Alto Comisionado participa, en varias formas, en procedimientos con objeto de determinar la condición de refugiado. Esa participación se funda en el artículo 35 de la Convención de 1951 y en el correspondiente artículo II del Protocolo de 1967, que prevén la cooperación de los Estados contratantes con la Oficina del Alto Comisionado.

B. Determinación de los hechos

1) Principios y métodos

195. Corresponderá en primer lugar al propio solicitante comunicar los hechos pertinentes del caso. A continuación, la persona encargada de determinar la condición del solicitante (examinador) habrá de apreciar la validez de las pruebas y el crédito que deba atribuirse a las declaraciones del solicitante.

196. Es un principio general de derecho que la carga de la prueba incumbe al peticionario. Ahora bien, es frecuente que el solicitante no pueda aportar, en apoyo de sus declaraciones, pruebas documentales o de otra clase, y los casos en que pueda presentar pruebas de todas sus afirmaciones serán la excepción más que la regla. La mayoría de las veces, una persona que huya de la persecución llegará con lo más indispensable y, en muchos casos, incluso sin documentación personal. Por consiguiente, aún cuando, en principio, la carga de la prueba incumbe al solicitante, el deber de averiguar y evaluar todos los hechos pertinentes corresponde a la vez al solicitante y al examinador. Es más, en algunos casos el examinador habrá de recurrir a todos los medios que tenga a su disposición para conseguir las pruebas necesarias en apoyo de la solicitud. Sin embargo, puede ser que ni siquiera esa investigación independiente tenga siempre éxito y que haya además declaraciones que no sea posible probar. En esos casos, si el relato del solicitante parece verídico deberá concedérsele, a menos que existan razones de peso para no hacerlo, el beneficio de la duda.

197. Así, pues, el requisito de la prueba no debería aplicarse demasiado estrictamente, en vista de las dificultades con que se tropieza para la obtención de elementos probatorios y que son propias de la situación especial en que se encuentra la persona que solicita el reconocimiento de la condición de refugiado. Ahora bien, la tolerancia de esa posible falta de pruebas no significa que las afirmaciones no confirmadas deban aceptarse forzosamente como ciertas si no concuerdan con la relación general presentada por el solicitante.

198. Una persona que, por experiencia, tema a las autoridades de su país, puede ver todavía con recelo a cualquier autoridad. Puede ser, pues, que no se atreva a hablar francamente y hacer una relación completa y exacta de su caso.

199. Por lo general, una primera entrevista debería ser suficiente para sacar a la luz la historia del solicitante, pero puede ocurrir que el examinador tenga que aclarar aparentes discordancias y resolver contradicciones en una entrevista ulterior, así como encontrar una explicación a cualquier tergiversación u ocultación de hechos importantes. Las declaraciones inexactas no son de por sí motivo para denegar la condición de refugiado y es responsabilidad del examinador evaluar esas declaraciones a la luz de todas las circunstancias del caso.

200. No tiene cabida dentro del presente Manual un examen a fondo de los distintos métodos de averiguación de los hechos. Cabe mencionar, no obstante, que la información pertinente se suele consignar primeramente completando un cuestionario uniforme. Por lo general, esa información básica no será suficiente para permitirle llegar a una decisión al examinador, y habrá

que proceder a una o más entrevistas personales. El examinador tendrá que ganarse la confianza del solicitante con objeto de ayudarlo a presentar su caso y a exponer cabalmente sus opiniones y manera de sentir. Como es lógico, para crear ese clima de confianza es de suma importancia que las declaraciones del solicitante tengan el carácter de confidenciales y que se le informe de ello.

201. En muchos casos la averiguación de los hechos no quedará terminada hasta que se hayan dilucidado una serie de circunstancias. Los incidentes aislados que se toman en consideración fuera de contexto pueden inducir a error. Hay que tener en cuenta los efectos acumulativos de la experiencia por la que ha pasado el solicitante. Cuando no hay un incidente que destaca de los demás, a veces un pequeño episodio puede ser la gota de agua que colma la medida, y aunque un solo incidente puede no ser suficiente, la suma de todos los incidentes conexos referidos por el solicitante puede fundar sus temores (véase el párrafo 53 *supra*).

202. Como la conclusión a que llegue el examinador y la impresión personal que éste tenga del solicitante darán lugar a una decisión que afecta a vidas humanas, el examinador tiene que aplicar los criterios con espíritu de justicia y comprensión, y en su juicio no debe influir, huelga decirlo, la consideración personal de que el solicitante sea un "caso indigno de atención".

2) Beneficio de la duda

203. Puede suceder que después de haber hecho el solicitante un auténtico esfuerzo para acreditar la veracidad de su declaración todavía falta comprobar algunas de sus afirmaciones. Como se ha explicado antes (párrafo 196), es casi imposible que un refugiado "pruebe" en todos sus puntos los hechos expuestos, y si ello fuera condición indispensable la mayoría de los refugiados no verían reconocida su condición de tales. De ahí que suela ser necesario conceder al solicitante el beneficio de la duda.

204. Por otra parte, el beneficio de la duda no debería concederse más que cuando se hayan obtenido y comprobado todos los elementos de prueba accesibles y el examinador esté convencido de la credibilidad general del solicitante. Las declaraciones del solicitante tienen que ser coherentes y verosímiles, y no estar en contradicción con los hechos conocidos.

3) Resumen

205. El procedimiento de averiguación y evaluación de los hechos se puede resumir, pues, en la forma siguiente:

a) El solicitante debe:

- i) decir la verdad y ayudar en todo lo posible al examinador a determinar los hechos del caso;
- ii) esforzarse por aportar en apoyo de sus declaraciones todos los elementos de prueba disponibles y dar una explicación satisfactoria en los casos de falta de pruebas. Cuando sea necesario, debe esforzarse por obtener medios de prueba complementarios;
- iii) proporcionar toda la información pertinente acerca de sí mismo y la experiencia por la que ha pasado, con todos los detalles que sean necesarios para que el examinador pueda determinar los hechos pertinentes. Se le debe pedir que proporcione una explicación coherente de todas las razones aducidas en apoyo de su solicitud de que se le reconozca la condición de refugiado y que conteste todas las preguntas que se le hagan.

b) El examinador debe:

- i) procurar que el solicitante exponga su caso con la mayor amplitud posible y con todas las pruebas de que disponga;
- ii) formarse un juicio acerca del crédito que merezca el solicitante y evaluar las pruebas (si es necesario, concediendo al solicitante el beneficio de la duda), con objeto de determinar los elementos objetivos y subjetivos del caso;

iii) contrastar esos elementos con los criterios pertinentes de la Convención de 1951 a fin de llegar a una conclusión correcta respecto de la condición de refugiado del solicitante.

C. Casos que plantean problemas especiales en relación con la determinación de los hechos

1) Personas que padecen enajenación mental

206. Como ya se ha visto, para determinar la condición de refugiado es necesario dejar sentados el elemento subjetivo del temor y el elemento objetivo de su fundamento.

207. Muchas veces, el examinador se encuentra ante un solicitante que padece trastornos mentales o emocionales que impiden un examen normal de su caso. No obstante, una persona que sufra enajenación mental puede ser un refugiado y, por lo tanto, su solicitud no puede ser desatendida, aunque requiera técnicas de examen diferentes.

208. En tales casos, el examinador debe, siempre que sea posible, obtener el informe pericial de los médicos. Ese informe debe contener información sobre la naturaleza y el grado de la enfermedad mental y apreciar la capacidad del solicitante para cumplir los requisitos que normalmente se exigen de éste al aducir su pretensión (véase el párrafo 205 a) *supra*). Las conclusiones del informe pericial serán decisivas para definir la actitud que deba observar ulteriormente el examinador.

209. Esa actitud variará según el grado de enajenación del solicitante y no se pueden establecer normas rígidas al respecto. También debe tomarse en consideración la naturaleza y el grado del “temor” del solicitante, puesto que es frecuente cierto grado de trastorno mental entre las personas que han sufrido graves persecuciones. Cuando haya indicios de que el temor expresado por el solicitante puede no estar basado en experiencia propia o puede ser exagerado, quizás sea necesario, para llegar a una decisión, cargar más el acento en las circunstancias objetivas en vez de en las declaraciones hechas por el solicitante.

210. En cualquier caso, será preciso aligerar la carga de la prueba que suele recaer en el solicitante y acudir a otras fuentes para obtener la información que no se pueda conseguir fácilmente de éste, por ejemplo, recurriendo a amigos, parientes y otras personas estrechamente relacionadas con el solicitante, o a su tutor, si se le hubiere nombrado uno. Tal vez sea menester asimismo deducir ciertas conclusiones de las circunstancias del caso. Por ejemplo, si el solicitante pertenece a un grupo de refugiados, en cuya compañía se encuentra, hay motivos para presumir que comparte su suerte y reúne las mismas condiciones que ellos.

211. Por consiguiente, al examinar su solicitud, puede que no sea posible atribuir al elemento subjetivo del “temor”, tal vez menos fiable, la importancia que suele dársele, y que sea necesario hacer mayor hincapié en la situación objetiva.

212. A la luz de lo que antecede cabe afirmar que, por regla general, la investigación de la condición de refugiado de una persona que sufra de enajenación mental deberá ser más minuciosa que en un caso “normal” y requerirá un examen más detenido de los antecedentes y actividades anteriores del solicitante, mediante el recurso a todas las fuentes externas de información disponibles.

2) Menores no acompañados

213. La Convención de 1951 no incluye ninguna disposición especial sobre la condición de refugiado de los menores de edad. La definición de refugiado se aplica a todas las personas, sea cual fuere su edad. Al determinar la condición de refugiado de un menor pueden surgir problemas a causa de la dificultad de aplicar en su caso el criterio del temor fundado. Si el menor va acompañado del padre, de la madre o de otro miembro de la familia que lo tenga bajo su poder, y si éste solicita la condición de refugiado, esa condición se determinará en el caso del menor con arreglo al principio de la unidad de la familia (párrafos 181 a 188 *supra*).

214. La cuestión de si un menor no acompañado puede reunir las condiciones necesarias para obtener la condición de refugiado debe determinarse ante todo según el grado de madurez y de discernimiento del menor. Si se trata de un niño, generalmente será necesario recabar los servicios de expertos familiarizados con la mentalidad infantil. Como el niño – y para el caso el adolescente – no están legalmente emancipados, habría que nombrarles, llegado el caso, un tutor encargado de promover los intereses del menor y de obtener una decisión que los favorezca. A falta de los padres o de un tutor nombrado legalmente, incumbe a las autoridades lograr que los intereses del menor que solicite la condición de refugiado queden plenamente garantizados.

215. En los casos en que el menor ya no sea un niño, sino un adolescente, será más fácil determinar la condición de refugiado, como en el caso de un adulto, aunque ello dependerá también del grado real de madurez del adolescente. Cabe presumir que – a falta de indicios en contrario – una persona de 16 o más años puede ser considerada suficientemente madura para tener fundados temores de persecución. Normalmente puede presumirse que los menores de 16 años no son suficientemente maduros. Quizás tengan temores y voluntad propios, pero éstos pueden ser menos significativos que en el caso del adulto.

216. Es procedente subrayar, sin embargo, que aquí se dan sólo unas orientaciones generales y que la madurez de juicio de un menor debe determinarse normalmente a la luz de sus antecedentes personales, familiares y culturales.

217. En los casos en que el menor no haya alcanzado un grado de madurez suficiente para que sea posible determinar la existencia de temores fundados de la misma manera que en el caso de un adulto, quizás sea necesario tener más en cuenta ciertos factores objetivos. Así, si un menor no acompañado forma parte de un grupo de refugiados, este hecho puede – según las circunstancias – ser indicio de que el menor es también un refugiado.

218. Será preciso tener en cuenta las circunstancias de los padres y otros miembros de la familia, en particular su situación en el país de origen del menor. Si hay motivos para pensar que los padres desean que su hijo permanezca fuera del país de origen debido a fundados temores de persecución, cabe presumir que el propio niño abrigue esos temores.

219. Si no se puede determinar la voluntad de los padres o si esa voluntad es dudosa o está en contradicción con el albedrío del niño, el examinador tendrá que llegar, en colaboración con los expertos que le asistan, a una decisión acerca del fundamento de los temores del menor sobre la base de todas las circunstancias conocidas, lo que quizás requiera una aplicación liberal del beneficio de la duda.

CONCLUSIONES

220. En el presente Manual se ha intentado definir algunas directrices que, según la experiencia del ACNUR, son útiles para determinar la condición de refugiado a los efectos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. A este respecto, se ha dedicado una atención especial a las definiciones del término “refugiado” en esos dos instrumentos y a los diversos problemas de interpretación que plantean esas definiciones. Se ha tratado asimismo de poner de manifiesto que esas definiciones pueden aplicarse a casos concretos y de centrar la atención en varios problemas de procedimiento que surgen en relación con la determinación de la condición de refugiado.

221. La Oficina del Alto Comisionado no desconoce las imperfecciones inherentes a un Manual de esta índole, pues tiene presente la imposibilidad de abarcar todas las situaciones en que una persona puede solicitar la condición de refugiado. Tales situaciones son muy diversas y dependen de la infinita variedad de condiciones imperantes en los países de origen y de los factores personales especiales propios de cada solicitante.

222. Las explicaciones proporcionadas han demostrado que la determinación de la condición de refugiado no es en absoluto una operación mecánica y rutinaria, sino que exige, por el contrario,

conocimientos, formación y experiencia especializados y – lo que es aún más importante – la comprensión de la situación particular del solicitante y de los factores humanos en juego.

223. Confiamos en que, dentro de estos límites, el presente Manual servirá de guía a los que en su labor diaria tienen que determinar la condición de refugiado.

LOS ANEXOS NO HAN SIDO INCLUIDOS

**N° 8 (XXVIII) DETERMINACION DE LA CONDICION
DE REFUGIADO***

El Comité Ejecutivo

a) *Tomó nota* del informe del Alto Comisionado relativo a la importancia de los procedimientos para determinar la condición de refugiado;

b) *Observó* que sólo un número limitado de Estados partes en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967 habían establecido procedimientos para determinar formalmente la condición de refugiado de conformidad con esos instrumentos;

c) *Observó*, no obstante, con satisfacción que varios gobiernos tenían en estudio el establecimiento de tales procedimientos;

d) *Expresó* la esperanza de que todos los Estados partes en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967 que todavía no lo hubiesen hecho tomasen medidas para establecer esos procedimientos en un futuro próximo y examinasen favorablemente la posibilidad de que el ACNUR participase en tales procedimientos en la forma apropiada;

e) *Recomendó* que los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado se ajustasen a los requisitos siguientes:

- i) el funcionario competente (funcionario de inmigración o funcionario de la policía de fronteras) al que se dirija el solicitante en la frontera o en el territorio del Estado contratante debe tener instrucciones claras para tratar los casos que puedan estar incluidos en el ámbito de los instrumentos internacionales pertinentes. Debe actuar en conformidad con el principio de no devolución y remitir tales casos a una autoridad superior;
- ii) el solicitante debe recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse;
- iii) debe existir una autoridad claramente identificada - de ser posible una sola autoridad central - encargada de examinar las solicitudes de concesión de la condición de refugiado y de adoptar una decisión en primera instancia;
- iv) deben proporcionarse al solicitante los medios necesarios, incluidos los servicios de un intérprete calificado, para presentar su caso a las autoridades competentes. Debe darse también al solicitante la oportunidad, acerca de la cual se le debe informar, de ponerse en contacto con un representante del ACNUR;

* CONCLUSION APROBADA POR EL COMITE EJECUTIVO DEL PROGRAMA DEL ALTO COMISIONADO POR RECOMENDACION DEL SUBCOMITE PLENARIO SOBRE PROTECCION INTERNACIONAL.

- v) si se reconoce al solicitante la condición de refugiado, debe informársele al respecto y debe expedírsele el documento que certifique tal condición;
- vi) si no se reconoce al solicitante la condición de refugiado, debe concedérsele un plazo razonable para apelar ante la misma autoridad o ante una autoridad diferente, administrativa o judicial, con arreglo al sistema prevaleciente, a fin de que se reconsidere formalmente la decisión adoptada;
- vii) debe permitirse al solicitante que permanezca en el país hasta que la autoridad competente a que se refiere el inciso iii) *supra* adopte la decisión del caso, a menos que tal autoridad haya demostrado que la solicitud era claramente abusiva. Debe permitírsele asimismo permanecer en el país mientras esté pendiente una apelación a una autoridad administrativa o judicial superior;

f) *Pidió* a la Oficina del Alto Comisionado que preparase, tras la debida consideración de las opiniones de los Estados partes en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, un estudio detallado sobre la cuestión del efecto extraterritorial de la determinación de la condición de refugiado a fin de que el Comité se formase una opinión al respecto en un próximo período de sesiones, teniendo en cuenta la opinión expresada por los representantes de que sería generalmente aconsejable la aceptación por un Estado Contratante de la condición de refugiado que hubiese sido determinada por otros Estados partes en esos instrumentos;

g) *Pidió* a la Oficina del Alto Comisionado que considerase la posibilidad de publicar - como orientación para los gobiernos - un manual relativo a los procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y de distribuir - aunque esforzándose por respetar la naturaleza confidencial de cada petición y las situaciones implicadas - las decisiones importantes sobre la determinación de la condición jurídica de refugiado.

**N° 22 (XXXII) PROTECCION DE LAS PERSONAS
QUE BUSCAN ASILO EN SITUACIONES DE AFLUENCIA EN GRAN
ESCALA***

El Comité Ejecutivo

Tomando nota con reconocimiento del informe del Grupo de Expertos encargado de examinar la cuestión del refugio provisional en los casos de afluencia en gran escala, que se reunió en Ginebra del 21 al 24 de abril de 1981, aprobó las siguientes conclusiones relativas a la protección de las personas que buscan asilo en los casos de afluencia en gran escala:

I. Generalidades

1. El problema de los refugiados ha cobrado particular gravedad debido al aumento del número de los casos de afluencia en gran escala en distintas regiones del mundo y, en particular, en países en desarrollo. Entre las personas que buscan asilo y son parte de dichas afluencias en gran escala se incluyen refugiados en el sentido de la Convención de las Naciones Unidas de 1951 y el Protocolo de 1967 relativos al Estatuto de los Refugiados y personas que, a causa de una agresión, una ocupación o una dominación extranjera, o acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen o nacionalidad, se ven obligados a buscar refugio fuera de dicho país.

2. Las personas en busca de asilo que son parte de tales afluencias en gran escala suelen tropezar con dificultades para hallar soluciones duraderas mediante la repatriación voluntaria, el asentamiento local o el reasentamiento en un tercer país. Las afluencias en gran escala crean con frecuencia problemas graves a los Estados, de resultas de lo cual algunos Estados, aunque deseosos de obtener soluciones duraderas, sólo han considerado posible admitir personas en busca de asilo sin comprometerse al momento de su admisión a proporcionarles asentamiento permanente dentro de sus fronteras.

3. Es, pues, imperativo asegurar que las personas en busca de asilo estén plenamente protegidas en los casos de afluencias en gran escala, reafirmar las normas mínimas básicas relativas a su trato en espera de una solución duradera, y establecer, en el contexto de la solidaridad internacional y la distribución de la carga, arreglos eficaces para asistir a los países que reciban un número elevado de personas en busca de asilo.

II. Medidas de protección

* CONCLUSION APROBADA POR EL COMITE EJECUTIVO DEL PROGRAMA DEL ALTO COMISIONADO POR RECOMENDACION DEL SUBCOMITE PLENARIO SOBRE LA PROTECCION INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS.

A. Admisión y no devolución

1. En situaciones de afluencia en gran escala, debe admitirse a las personas en busca de asilo en el Estado donde buscaron refugio en primer lugar, y si ese Estado no puede admitirlos durante un tiempo prolongado, al menos debe admitirlos temporalmente, en todos los casos, y prestarles protección de conformidad con los principios establecidos más abajo. Debe admitírselas sin discriminación alguna por motivos de raza, religión, opinión política, nacionalidad, país de origen o incapacidad física.

2. En todos los casos debe observarse escrupulosamente el principio fundamental de no devolución, incluido el no rechazo en la frontera.

B. Trato a las personas en busca de asilo admitidas temporalmente en un país a la espera de arreglos para una solución duradera

1. En el artículo 31 de la Convención de 1951 de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados figuran varias disposiciones sobre el trato a los refugiados que han entrado en un país sin autorización y cuya situación en ese país todavía no se ha normalizado. Las normas definidas en ese artículo no abarcan, sin embargo, todos los aspectos del trato a las personas en busca de asilo en situaciones de afluencia en gran escala.

2. En consecuencia, es esencial que se trate a las personas en busca de asilo admitidas temporalmente a la espera de arreglos para una solución duradera de conformidad con las siguientes normas humanas básicas mínimas:

a) No se les debe castigar o exponer a trato desfavorable por el mero hecho de considerar ilegal su presencia en el país; no deben imponerse otras limitaciones a sus movimientos más que las necesarias en interés de la salud pública y el orden público;

b) Deben disfrutar de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente, en particular los enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos;

c) Deben recibir toda la asistencia necesaria y deben satisfacerse sus necesidades vitales básicas, incluida la provisión de alimentos, techo y servicios básicos de higiene y salud; la comunidad internacional debe amoldarse en este sentido a los principios de solidaridad internacional y de distribución de la carga;

d) Es preciso tratarles como personas cuya condición trágica requiere una comprensión y solidaridad especiales. No se les debe someter a trato cruel, inhumano o degradante;

e) No debe haber discriminación alguna por motivos de raza, religión, opinión política, nacionalidad, país de origen o incapacidad física;

f) Se les debe considerar personas ante la ley con libertad de acceso a los tribunales y a otras autoridades administrativas competentes;

g) La ubicación de las personas en busca de asilo debe determinarse en razón de su seguridad y bienestar y de las necesidades de seguridad del Estado de acogida. En la medida de lo posible debe ubicarse a las personas en busca de asilo a una distancia razonable de la frontera de su país de origen. Esas personas no deben participar en actividades subversivas contra su país de origen ni contra cualquier otro Estado;

h) Es preciso respetar la unidad familiar;

i) Es preciso prestarles toda la ayuda posible para la localización de familiares;

j) Deben adaptarse las medidas necesarias para proteger a los menores y a los niños no acompañados;

k) Se les debe permitir enviar y recibir correspondencia;

l) Debe permitírseles que reciban ayuda material de amigos o parientes;

m) Deben adaptarse las medidas adecuadas, en la medida de lo posible, para el registro de nacimientos, muertes y matrimonios;

n) Es preciso prestarles todos los servicios necesarios que les permitan conseguir una solución durable satisfactoria;

o) Se les debe permitir trasladar al país en que hayan conseguido la solución duradera los bienes que hubieran traído al territorio;

p) Deben adaptarse todas las medidas posibles para facilitar la repatriación voluntaria.

III. Cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Las personas en busca de asilo tendrán derecho a ponerse en contacto con la Oficina del ACNUR. Se permitirá al ACNUR tener acceso a las personas en busca de asilo. Asimismo, se dará al ACNUR la posibilidad de ejercer su función de protección internacional y se le permitirá comprobar las buenas condiciones físicas de las personas que entren en los centros de acogida u otros centros de refugiados.

IV. Solidaridad internacional, distribución de la carga y deberes de los Estados

1. Cualquier afluencia masiva puede imponer cargas indebidamente pesadas a ciertos países; no puede solucionarse satisfactoriamente un problema de carácter y proporciones internacionales prescindiendo de la cooperación internacional. En consonancia con los principios de la solidaridad internacional y de la distribución de la carga, los Estados deberán adoptar todas las medidas necesarias para asistir, previa petición, a los Estados que han admitido a personas en busca de asilo en situaciones de afluencia en gran escala.

2. Esas medidas se adoptarán bilateral o multilateralmente a nivel nacional o universal, según proceda, y en cooperación con el ACNUR. Debe tenerse especialmente en cuenta la posibilidad de encontrar soluciones convenientes en el contexto regional.

3. Las medidas relativas a la distribución de la carga deben tener por finalidad, según proceda, facilitar la repatriación voluntaria, promover la instalación local en el país de acogida y crear posibilidades de reasentamiento en terceros países.

4. Las medidas que se adopten en el contexto de esos arreglos de distribución de la carga deberán adaptarse a la situación concreta. Deben comprender, según proceda, ayuda de emergencia financiera y técnica, ayuda material y promesas de nueva ayuda financiera o de otro tipo para después de la fase de emergencia y hasta que se encuentren soluciones duraderas; y en los casos en que no pueda preverse la repatriación voluntaria o el asentamiento local, deberán ofrecerse a las personas en busca de asilo posibilidades de reinstalación en un ambiente cultural adecuado a su bienestar.

5. Es preciso examinar la forma de fortalecer los mecanismos existentes o, según proceda, de establecer nuevos arreglos, de ser posible con carácter permanente, para asegurar que los fondos necesarios y demás ayuda material y técnica se pongan a disposición de los destinatarios en forma inmediata.

6. Animados por un espíritu de solidaridad internacional, los Gobiernos deberán intentar eliminar, en la medida de lo posible, las causas que han provocado las afluencias en gran escala de personas en busca de asilo, y establecer, en los casos en que se han producido esas afluencias, las condiciones favorables para la repatriación voluntaria.

**N° 44 (XXXVII) DETENCION
DE LOS REFUGIADOS Y DE LAS PERSONAS
QUE BUSCAN ASILO**

El Comité Ejecutivo

Recordando el artículo 31 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados,

Recordando además la Conclusión N° 22 (XXXII) relativa a la protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala, así como su Conclusión N° 7 (XXVIII), párrafo e), relativa a la cuestión de la custodia o detención relacionada con la expulsión de refugiados que se encuentren legalmente en un país y su Conclusión N° 8 (XXVIII), párrafo b), sobre la determinación de la condición de refugiado,

Advirtiendo que el término «refugiado» empleado en las presentes Conclusiones tiene el mismo sentido que el de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 relativos al Estatuto de los Refugiados, y ello sin perjuicio de definiciones más amplias aplicable en diferentes regiones,

a) *Toma nota* con profunda preocupación de que gran número de refugiados y de solicitantes de asilo en diferentes regiones del mundo son actualmente objeto de detención o de medidas restrictivas análogas por el hecho de su entrada o presencia ilegal en busca de asilo, en espera de una solución a su situación;

b) *Expresa* la opinión de que en vista de los sufrimientos que entraña, la detención debe normalmente evitarse. En caso necesario, se puede recurrir a la detención, pero solamente por las razones prescritas por la ley para proceder a la verificación de identidad; para determinar los elementos que sirven de base a la solicitud de la condición de refugiado o del asilo; para tratar los casos en que los refugiados o solicitantes de asilo han destruido sus documentos de viaje y/o de identidad o han hecho uso de documentos falsos a fin de inducir a error a las autoridades del Estado donde tienen la intención de solicitar asilo; o para preservar la seguridad nacional o el orden público;

c) *Reconoce* la importancia de procedimientos equitativos y rápidos para la determinación de la condición de refugiado o para la concesión del asilo a fin de proteger a los refugiados y a los solicitantes de asilo de detenciones injustificadas o indebidamente prolongadas;

d) *Subraya* la importancia, en lo tocante a la legislación y/o a las prácticas administrativas nacionales, de establecer la distinción necesaria entre la situación de los refugiados y solicitantes de asilo y la de otros extranjeros;

e) *Recomienda* que las medidas de detención tomadas con respecto a refugiados y solicitantes de asilo puedan ser objeto de recurso judicial o administrativo;

f) *Subraya* que las condiciones de detención de los refugiados y los solicitantes de asilo tienen que ser humanas. En particular, los refugiados y los solicitantes de asilo no deben estar internados, en la medida de lo posible, con las personas recluidas como delincuentes de derecho común y no deben ser alojados en lugares donde esté amenazada su seguridad física;

g) *Recomienda* que los refugiados y solicitantes de asilo que estén detenidos tengan la posibilidad de ponerse en contacto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados o, en defecto de ésta, con los organismos nacionales existentes que se ocupan de la asistencia a los refugiados;

h) *Reafirma* que los refugiados y los solicitantes de asilo tienen, con respecto al país en que se encuentran, deberes que suponen, en particular, la obligación de observar las leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para mantener el orden público;

i) *Reafirma* la importancia fundamental de respetar el principio de la no devolución y, a este propósito, recuerda la pertinencia de la Conclusión N° 6 (XXVIII).

N° 64 (XLI) LAS MUJERES REFUGIADAS Y LA PROTECCION INTERNACIONAL*

El Comité Ejecutivo

Tomando nota gravemente preocupado de las difundidas violaciones de los derechos de las mujeres refugiadas y sus necesidades específicas;

Subrayando las posibilidades de las mujeres refugiadas y la necesidad de asegurar su plena participación en el análisis de sus necesidades y en la elaboración y ejecución de programas que hagan uso adecuado de sus recursos;

Reafirmando su Conclusión N° 39 (XXXVI) sobre las Mujeres Refugiadas y la Protección Internacional;

Destacando que todas las medidas tomadas en favor de las mujeres que son refugiadas deben guiarse por los instrumentos internacionales pertinentes relativos a la condición de refugiados, así como de otros instrumentos de derechos humanos aplicables, en particular, para los Estados que son Partes en ella, de la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer;

Reconociendo que asegurar la igualdad de trato para las mujeres y hombres refugiados puede requerir medidas específicas en favor de las primeras;

Recordando la especial importancia de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer y la obligación del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto para dar efecto a esas disposiciones;

Reiterando la importancia de reunir datos que permitan la vigilancia del progreso logrado en la satisfacción de las necesidades de las mujeres refugiadas,

a) *Insta* a los Estados y a las organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas, así como a las organizaciones no gubernamentales, cuando proceda, a asegurar que las necesidades de recursos de las mujeres refugiadas se comprenden plenamente y se integren, en la medida de lo posible, en sus actividades y programas y, con este objeto, persigan los siguientes objetivos en la promoción de medidas para mejorar la protección internacional de las mujeres refugiadas:

- i) promover vigorosamente la participación plena y activa de las mujeres refugiadas en la planificación, ejecución y evaluación/vigilancia de todos los sectores de los programas de refugiados;
- ii) aumentar la representación del personal femenino adecuadamente capacitado en todos los niveles de las organizaciones y entidades que

* CONCLUSION APROBADA POR EL COMITE EJECUTIVO DEL PROGRAMA DEL ALTO COMISIONADO POR RECOMENDACION DEL SUBCOMITE PLENARIO SOBRE LA PROTECCION INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS.

trabajan en los programas de refugiados y asegurar el acceso directo de las mujeres refugiadas a ese personal;

- iii) proporcionar, cuando sea necesario, entrevistadoras mujeres capacitadas en los procedimientos para determinar la condición de refugiado y asegurar el acceso adecuado de la mujeres solicitantes de asilo a esos procedimientos, incluso cuando están acompañadas por miembros masculinos de la familia;
 - iv) asegurar que todos los refugiados y el personal de las organizaciones y las autoridades pertinentes tengan plena conciencia de los derechos, necesidades y recursos apropiados de las mujeres y los apoyen y que tomen medidas específicas apropiadas;
 - v) integrar consideraciones específicas relativas a la protección de las mujeres refugiadas en las actividades de asistencia desde el principio, incluida la planificación de campamentos y asentamientos de refugiados, a fin de evitar, descubrir y corregir los casos de abuso físico y sexual, así como otras cuestiones de protección lo antes posible;
 - vi) extender el asesoramiento profesional basado en el sexo de manera culturalmente adecuada, así como otros servicios conexos, a las mujeres refugiadas que son víctimas de abusos;
 - vii) identificar y procesar a las personas que han cometido delitos contra las mujeres refugiadas y proteger a las víctimas de esos crímenes contra la venganza;
 - viii) otorgar documentos individuales de identificación o registro a las mujeres refugiadas;
 - ix) proporcionar a las mujeres y muchachas refugiadas acceso eficaz y equitativo a los servicios básicos, incluidos el abastecimiento de alimentos, agua y artículos de socorro, salud y sanidad, educación y formación profesional, y hacer accesibles a ellas las oportunidades de obtener trabajo remunerado;
 - x) disponer el consentimiento y la participación informados y activos de las mujeres refugiadas en las distintas decisiones acerca de soluciones duraderas para ellas;
 - xi) asegurar que los programas de reasentamiento tengan disposiciones especiales para las mujeres refugiadas que corren riesgos;
- b) *Invita* a la Oficina del ACNUR a que elabore con carácter de urgencia directrices amplias sobre la protección de las mujeres refugiadas a fin de dar efecto a esta política sobre las mujeres refugiadas que figura en el documento A/AC.96/754.

N° 69 (XLIII) CESE DE LA APLICACIÓN*

El Comité Ejecutivo,

Recordando la Conclusión N° 65 (XLII) que, entre otras cosas, destacaba la posibilidad de emplear las cláusulas de cesación contenidas en los párrafos 5 y 6 del artículo IC de la Convención de 1951 en situaciones en las cuales un cambio de las circunstancias en un país determinado tiene una naturaleza tan profunda y duradera que los refugiados de ese país ya no requieren protección internacional, y no pueden seguir negándose a reclamar la protección de su propio país, siempre que se reconozca que, por razones poderosas, algunos individuos siguen manteniendo su condición de refugiados,

Tomando en cuenta que la aplicación de la(s) cláusula(s) de cesación de la Convención de 1951 depende exclusivamente de los Estados Contratantes, pero que la Alta Comisionada debe participar en ello de la manera adecuada, de conformidad con la función de la Alta Comisionada de supervisar la aplicación de las disposiciones de la Convención de 1951 previstas en el artículo 35 de la citada Convención,

Observando que cualquier declaración de la Alta Comisionada en el sentido de que la competencia que se le reconoce en el Estatuto de su Oficina en relación con determinados refugiados dejará de aplicarse, puede resultar útil a los Estados en lo que respecta a la aplicación de las cláusulas de cesación y también a la Convención de 1951,

Convencido de que es necesario adoptar un planteamiento cuidadoso de la aplicación de las cláusulas de cesación en el que se utilicen procedimientos claramente establecidos a fin de dar a los refugiados la seguridad de que su condición de tales no será objeto de revisiones innecesarias a la luz de cambios temporales, que no sean de carácter fundamental, en la situación imperante en el país de origen,

a) *Subraya* que, al tomar cualquier decisión sobre la aplicación de las cláusulas de cesación basada en «la desaparición de las circunstancias», los Estados deben evaluar cuidadosamente el carácter fundamental de los cambios ocurridos en el país de nacionalidad o de origen, inclusive la situación general de los derechos humanos, así como la causa específica del temor a ser el objeto de persecución, a fin de asegurarse de manera objetiva y verificable de que la situación que justificó la concesión de la condición de refugiado ha dejado de existir;

b) *Subraya* que el elemento esencial en dicha evaluación por parte de los Estados es el carácter fundamental, estable y duradero de los cambios, para el establecimiento del cual se utilizará la información adecuada de que se disponga a este respecto procedente, entre otros, de los organismos especializados, incluido en particular el ACNUR;

* Conclusión aprobada por el Comité Ejecutivo del programa del Alto Comisionado por recomendación del Subcomité Plenario sobre la protección internacional de los refugiados.

c) *Hace hincapié* en que la invocación de las cláusulas de cesación por «la desaparición de las circunstancias» no se aplicará a los refugiados que sigan teniendo motivos fundados para temer ser objeto de persecución;

d) *Reconoce* por consiguiente que todos los refugiados afectados por la decisión de aplicar a un grupo o clase de refugiados estas cláusulas de cesación deben tener la posibilidad, a petición suya, de que dicha aplicación se considere de nuevo en su caso concreto atendándose a su aplicabilidad a su caso individual;

e) *Recomienda* que, para evitar los casos difíciles, los Estados examinen atentamente la posibilidad de conceder un estatuto adecuado, que conserve los derechos previamente adquiridos, a las personas que tengan razones apremiantes, derivadas del hecho de haber sido objeto anteriormente de persecución, para negarse a volver a reclamar la protección de su propio país y recomienda, además, que las autoridades pertinentes consideren igualmente la posibilidad de adoptar las medidas adecuadas, que no pongan en peligro la situación creada de los interesados, para su aplicación a aquellas personas de las que no se pueda esperar que abandonen el país de asilo debido a una larga permanencia en ese país que haya dado lugar al establecimiento de fuertes vínculos familiares, sociales y económicos en el mismo;

f) *Recomienda* que los Estados, al hacer efectiva una decisión de invocar las cláusulas de cesación, actúen en toda situación de manera humanitaria en lo que respecta a las consecuencias para los individuos o grupos afectados, y que los países de asilo y los países de origen faciliten conjuntamente el regreso, asegurándose de que éste se produce de manera justa y digna. Cuando corresponda, la comunidad internacional debe poner a disposición de los repatriados asistencia para la repatriación y la reintegración, inclusive por conducto de los organismos internacionales pertinentes.

N° 84 (XLVIII) CONCLUSIÓN SOBRE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES REFUGIADOS*

El Comité Ejecutivo,

Reconociendo que los niños y adolescentes constituyen la mayoría de los refugiados y demás personas de las que se ocupa el ACNUR,

Consciente de los derechos humanos y la dignidad de todos los niños y adolescentes refugiados y de que éstos, en razón de sus necesidades especiales y vulnerabilidad dentro de la población general de refugiados, deben ser los primeros en recibir protección y asistencia en cualquier situación de refugiados,

Profundamente preocupado por el hecho de que los niños y adolescentes refugiados sigan estando expuestos a la separación de la familia, la violencia física y otras violaciones de sus derechos humanos, en particular mediante el abuso sexual y la explotación y los ataques militares o armados,

Recordando la importancia fundamental de la Convención sobre los Derechos del Niño¹ en el marco jurídico para la protección de los niños y adolescentes refugiados y para la promoción del interés superior de éstos,

Recordando que en su preámbulo la Convención sobre los Derechos del Niño señala que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión,

Acogiendo con beneplácito el estudio acerca de las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños preparado por el experto del Secretario General (denominado en adelante «el Estudio Machel»)², así como el nombramiento de un Representante Especial del Secretario General encargado de la cuestión de las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños,

Tomando nota con interés de la estrategia del ACNUR para el seguimiento del Estudio Machel, y encomiando el establecimiento de objetivos de resultado operacionales con respecto a los niños y adolescentes refugiados,

Reafirmado sus conclusiones 47 (XXXVIII) y 59 (XL) sobre los niños y adolescentes refugiados y subrayando que esas conclusiones siguen siendo valederas,

a) *Exhorta* a los Estados y a las partes pertinentes a que respeten y observen los derechos y principios establecidos de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos y el derecho humanitario y que sean de especial interés para la

* CONCLUSION APROBADA POR EL COMITE EJECUTIVO DEL PROGRAMA DEL ALTO COMISIONADO POR RECOMENDACION DEL COMITE PERMANENTE PLENARIO.

¹ □ Resolución 44/25 de la Asamblea General, anexo.

² Véase A/51/306 y Add.1.

protección internacional de los refugiados, sobre todo para la salvaguarda de los niños y adolescentes refugiados, en particular:

- i) El principio del interés superior del niño y el papel de la familia como grupo fundamental de la sociedad encargado de la protección y bienestar de los niños y adolescentes;
 - ii) El derecho fundamental de los niños y adolescentes a la vida, la libertad, la seguridad personal y a no ser sometidos a torturas ni penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes;
 - iii) El derecho de los niños y adolescentes a la educación, la alimentación adecuada y el nivel más alto posible de atención de la salud;
 - iv) El derecho de los niños afectados por los conflictos armados a una protección y trato especiales, teniendo en cuenta la particular vulnerabilidad de los niños refugiados a quedar expuestos por la fuerza a peligro de lesiones, explotación y muerte en situaciones de conflicto armado;
 - v) El derecho de los niños a la protección contra las prácticas tradicionales perjudiciales y contra toda otra forma de explotación;
- b) *Insta* a los Estados y a las partes interesadas a que adopten todas las medidas posibles para proteger a los niños y adolescentes refugiados, en particular:
- i) Impidiendo la separación de su familia de los niños y adolescentes refugiados y promoviendo el cuidado, la protección, la búsqueda y la reunión de la familia en el caso de los menores no acompañados;
 - ii) Salvaguardando la seguridad física de los niños y adolescentes refugiados, velando por que los campamentos y lugares de asentamiento se sitúen a una distancia razonable de la frontera de los países de origen, y tomando medidas para mantener el carácter civil y humanitario de los campamentos y asentamientos de refugiados;
 - iii) Impidiendo la violencia sexual, la explotación, la trata y el abuso; atendiendo a las necesidades y los derechos de los niños y adolescentes víctimas de estas prácticas mediante el establecimiento de recursos jurídicos apropiados y medidas de rehabilitación, y aplicando el Programa de Acción aprobado por el Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, celebrado en Estocolmo en 1996³;
 - iv) Suministrando capacitación apropiada al personal militar y de mantenimiento de la paz sobre los derechos humanos y la protección humanitaria a que tienen derecho los niños y adolescentes, y teniendo a

³ A/51/385, anexo.

todas las partes por responsables de las violaciones de esos derechos y de la obligación de protección en las situaciones de refugiados;

- v) Asegurando el acceso a la educación y el derecho de los niños a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión;
- vi) Proporcionando atención médica u otros cuidados especiales, en particular asistencia para la rehabilitación, a fin de ayudar a los niños y adolescentes refugiados, especialmente de los niños no acompañados o huérfanos, en su reintegración social;

c) *Exhorta* al ACNUR a que continúe integrando plenamente la cuestión de los derechos del niño en sus políticas y programas; mejore sus métodos operacionales para evaluar las necesidades de los niños y adolescentes o refugiados; capacite en esta materia a su personal y al de sus organismos asociados en la ejecución; formule estrategias en materia de prevención y refuerce la colaboración con los Estados, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Comité Internacional de la Cruz Roja, las organizaciones no gubernamentales y otros interesados;

d) *Exhorta* al ACNUR a que incluya en el programa de trabajo para 1998 del Comité Permanente un informe sobre la aplicación de su estrategia para el seguimiento del Estudio Machel, haciendo especial referencia al establecimiento de objetivos de resultado operacionales con respecto a los niños y adolescentes refugiados y señalando las mejoras en la dotación de personal, la capacitación y el presupuesto asignado para atender a estos objetivos y a que informe también sobre el seguimiento de su evaluación de los esfuerzos de programación y protección del ACNUR en favor de los niños y adolescentes refugiados;

e) *Exhorta* a todos los Estados a que participen constructivamente en las negociaciones concernientes al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, con miras a llegar a un pronto acuerdo sobre dicho texto.