

CAPÍTULO I: MECANISMO PARA LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN REFUGIADA

Por Alicia Bañuls Millet

I.1. LA INSTITUCIÓN DEL ASILO

I.1.1. LA INSTITUCIÓN DEL ASILO: ORÍGENES Y EVOLUCIÓN

La palabra *asilo* proviene del latín *asylum* y ésta, a su vez, del griego *ἄσυλον*, cuyo significado es sitio inviolable. Actualmente este concepto es más amplio, ya que asilo es: a) lugar privilegiado de refugio para los perseguidos; b) establecimiento benéfico en que se recogen menesterosos, o se les dispensa alguna asistencia; c) amparo, protección, favor; y, en su última acepción, recoge un tipo específico de asilo: el asilo político, concedido a un extranjero desterrado o huido de su país por motivos políticos.¹ En todas las acepciones del término asilo está implícito el aspecto de la protección (en un espacio determinado) frente a una persecución o situación de peligro.

El significado de la institución del asilo ha ido evolucionando a lo largo de la historia. Con el objetivo de conocer sucintamente cuáles han sido las notas definitorias de dicha institución, se va a realizar un breve análisis de la protección otorgada en diferentes períodos históricos.² En este sentido, dicho análisis se inicia en la época clásica de la Antigua Grecia, en la que se diferenciaban dos modalidades de asilo: el religioso y el territorial. El primero se producía al otorgarse la protección en el interior de los templos griegos, considerados como sitios inviolables. En cambio, el asilo territorial se concedía en el exterior del territorio griego.³ En ambos casos la protección se otorgaba sin cuestionarse si los actos cometidos, antes de solicitarla, eran o no constitutivos de delito.

En la Antigua Roma se diferencian dos modalidades de asilo. Por una parte, se concede el asilo en los espacios religiosos, consolidándose este tipo de asilo tras convertirse el cristianismo en la religión oficial del Imperio Romano.⁴ Y, por otra parte, en el Derecho romano también se reconoce el *ius exilii*. En aplicación de este derecho, aquellas personas que son condenadas por la comisión de un delito grave pueden optar por huir de manera voluntaria.⁵

Durante la Edad Media también conviven dos modalidades de asilo: el religioso y el territorial. Por una parte, se sigue otorgando la protección en los lugares sacros sin tener

¹ Definición de la Real Academia Española de la Lengua.

² El análisis de la evolución de la institución del asilo se inicia en el siglo IV (a.C.). El otorgamiento de protección en este período queda reflejado en la obra de Sófocles al narrar la historia del rey Edipo. Sin embargo, hay constancia de que en el siglo XIII a.C. el faraón egipcio, Ramses II, otorgó esta protección al rey hitita, Urhi-Teshup.

³ En la Antigua Grecia la persona que cometía un delito de homicidio podía optar entre permanecer en territorio griego para ejercer su derecho de defensa o huir en busca de protección.

⁴ El emperador Constantino I promulga la libertad de religión en el imperio romano a través del Edicto de Milán en el año 313 d.C. Finalmente, se reconoce el cristianismo como religión oficial del imperio romano de oriente y de occidente a través del Edicto de Tesalónica en el año 380 d.C.

⁵ La inclusión de la figura del *ius exilii* en el Derecho romano data del siglo V a.C (época de la República).

en cuenta los actos cometidos por la persona que solicita la protección.⁶ Por otra parte, también se concede el asilo territorial. En este sentido, cabe indicar que los señores feudales otorgan protección en sus territorios a aquéllos que les deben fidelidad.⁷

Durante la Edad Moderna, con el nacimiento de los Estados nación, la protección en los lugares religiosos se suprime.⁸ En esta época únicamente se concede el asilo territorial que se fundamenta en la soberanía territorial de los Estados. En dicho período la concesión del asilo es discrecional, voluntaria y no está regulada jurídicamente.

En la Edad Contemporánea cabe diferenciar dos etapas en materia de otorgamiento de protección. La primera etapa se inicia tras la Revolución Francesa, al aprobarse el Acta Constitucional Francesa de 24 de junio de 1793, en la que se establece “il donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté, Il le refuse aux tyrans” (artículo 120). En este contexto histórico, el asilo se otorga por razones políticas; cada Estado determina, en función de su organización política o forma de gobierno, si concede dicha protección y a quién se la concede. En cambio, en la segunda etapa, que se inicia en el siglo XX, se aprueban instrumentos jurídicos internacionales que garantizan la protección y la asistencia a las personas que se han visto obligadas a huir de sus países. La huida debe basarse en fundados temores de persecución por alguno de los siguientes motivos: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.⁹ Así pues, en el siglo XX la concesión del asilo no obedece a criterios arbitrarios, sino que los Estados deben aplicar su legislación en materia de asilo, respetando los estándares de protección establecidos en los convenios internacionales de los que son parte. De igual forma, cabe indicar que la protección se excluye en aquellos supuestos en los que se han cometido delitos contra la paz y la humanidad; delitos comunes graves o de guerra; así como actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.¹⁰

En conclusión cabe afirmar que el concepto y el alcance de la institución del asilo han ido adecuándose a los valores de las organizaciones político-sociales de cada período histórico. Sin lugar a dudas, la regulación jurídica de aquellos supuestos en los que debe concederse protección y asistencia a la población que ha huido de su país de origen permite revestir de imparcialidad a dicha institución.

⁶ Cabe señalar que en la bula del Papa Gregorio XIV de 1591 finalmente se establece que no se concedería asilo en los lugares sacros a aquellas personas que hubiesen cometido delitos graves.

⁷ Los señores feudales otorgan protección en sus territorios en virtud del intercambio de obligaciones adquiridas por el vasallaje. A través de esta figura, el vasallo jura fidelidad al señor feudal y, a cambio, recibe protección en sus dominios.

⁸ A pesar de la existencia de diferentes delimitaciones del período histórico de la Edad Moderna, mayoritariamente se entiende que dicho período queda comprendido entre finales del siglo XV (1.453) y finales del siglo XVIII (1.789).

⁹ La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 es el primer instrumento jurídico de carácter internacional que se aprueba para garantizar la protección internacional de la población refugiada. De igual forma, se reconoce el derecho a solicitar asilo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (artículo 14).

¹⁰ Véase el artículo 1.F de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

I.1.2. EL DERECHO DE ASILO EN EL SIGLO XX

I.1.2.1. El surgimiento de un nuevo orden internacional tras la II Guerra Mundial

La regulación del derecho de asilo en el siglo XX tiene como objetivo garantizar la protección de un elevado número de personas que se habían visto obligadas a huir de sus países de origen en busca de protección. Durante la primera mitad del siglo XX tienen lugar diferentes contiendas en el continente europeo, entre otras, cabe señalar: la I Guerra Mundial, la Revolución Rusa, la Guerra Civil Española y la II Guerra Mundial. Las consecuencias tan dramáticas de todos estos sucesos obligaron a los Estados a buscar mecanismos para proteger a la población que había quedado desamparada y sin la protección de su Estado.¹¹ En este sentido, y con el objetivo de “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”, en el año 1945 se plasman los principios de un nuevo orden internacional en la Carta de las Naciones Unidas.¹² Con la aprobación de dicho texto, los Estados pretendían:

“fortalecer y mantener la paz y la seguridad internacionales; fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos; y, realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

El nuevo orden internacional se fundamenta en valores y principios de seguridad, paz, cooperación, respeto, no discriminación y desarrollo. En este nuevo contexto internacional, se aprueba la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948,¹³ en la que se recoge por primera vez el derecho a buscar asilo (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.*

De igual forma, con el objetivo de asegurar la protección internacional de los refugiados, se crea el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en 1950.¹⁴ Inicialmente estaba previsto que su mandato tuviese una duración

¹¹ Véase en el anexo I la relación de las confrontaciones que motivaron la huida de refugiados en Europa durante la primera mitad del siglo XX así como los mecanismos adoptados para garantizar la protección de dicha población.

¹² La Carta de las Naciones Unidas se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año.

¹³ La Declaración Universal de los Derechos Humanos se aprobó el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

¹⁴ El Estatuto de la oficina del ACNUR fue adoptado por la Asamblea General en su resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950.

de 3 años,¹⁵ con la finalidad de reasentar a aproximadamente 1.2 millones de refugiados, obligados a huir como consecuencia de la II Guerra Mundial. Sin embargo, hechos posteriores (entre otros, la huida de miles de refugiados procedentes de Hungría en el año 1956) evidenciaron la necesidad de ampliar su mandato inicial.¹⁶ Posteriormente, diferentes hechos, tanto en el continente europeo como más allá de sus fronteras, motivaron de nuevo su actuación a favor de la población refugiada.¹⁷ Finalmente cabe señalar que, en este nuevo orden internacional, se establece el sistema actual de protección internacional de la población refugiada con la aprobación de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y del Protocolo de Nueva York de 1967.¹⁸

1.1.2.2. ¿Qué entendemos por derecho de asilo?

El derecho de asilo garantiza el ejercicio de derechos a aquellas personas que se encuentran en situación de desprotección, tras haberse visto obligadas a huir de su país de origen. Este derecho se convierte en la salvaguarda ante la falibilidad del Estado del que una persona es nacional. Como se ha señalado, en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se reconoce únicamente el derecho subjetivo a solicitar asilo, pero no a recibirlo. Sin embargo, el derecho de asilo en su sentido más amplio (solicitarlo y recibirlo) sí que se recoge en diferentes instrumentos jurídicos en materia de Derechos Humanos de ámbito regional.¹⁹ En todo caso, el derecho de asilo se ejerce de manera efectiva si se garantizan los derechos que lo conforman, siendo éstos: el derecho a permanecer en el país de acogida, el derecho a conocer el procedimiento de asilo aplicable en dicho país y el ejercicio de los derechos que configuran el estatuto jurídico del refugiado.

El primer derecho que lo conforma se fundamenta en el principio de *non-refoulement* (no rechazo), garantizando la permanencia del solicitante de asilo en el país de acogida. La aplicación de este principio prohíbe su devolución al país de origen, evitando poner en peligro su vida o integridad física. En segundo lugar, lo conforma el derecho del solicitante de asilo a conocer el procedimiento de asilo que debe aplicarse para determinar su condición de refugiado. Cabe señalar que cada Estado establece una legislación específica en materia de asilo. En todo caso, dichos procedimientos deben revestir las garantías establecidas en los instrumentos jurídicos de los que son parte los Estados. Y, en tercer lugar, tras el reconocimiento de la condición de refugiado, el

¹⁵ Estaba previsto que el mandato del ACNUR se extendiesen hasta el 31 de diciembre de 1953. Sin embargo, posteriormente su mandato fue renovándose periódicamente cada cinco años.

¹⁶ La Asamblea General solicita de nuevo la intervención del ACNUR a través de diferentes resoluciones. En este sentido, véase la resolución 1006 (ES-II) de 9 de noviembre de 1956 sobre la situación de Hungría así como la resolución 1129 (XI) de 21 de noviembre de 1956.

¹⁷ Entre los diferentes acontecimientos cabe señalar el proceso de descolonización en África en la década de los años sesenta. De igual forma, cabe señalar los enfrentamientos armados en la década de los años ochenta, que tuvieron lugar en: África (Etiopía), Asia (Afganistán) y América Central (Nicaragua).

¹⁸ La Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados fue adoptada el 28 de julio de 1951 y el Protocolo sobre el estatuto de los refugiados fue aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967.

¹⁹ El derecho a buscar asilo se regula en diferentes instrumentos jurídicos de protección de los Derechos Humanos. En este sentido, cabe señalar el artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948; el artículo 22(7) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969; el artículo 12 de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos; y, en el artículo 18 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Sin embargo, cabe señalar que el derecho a solicitar y a recibir asilo únicamente se reconoce en los tres primeros instrumentos.

derecho de asilo se completa con el ejercicio efectivo de los derechos que configuran el estatuto jurídico en el país de acogida.²⁰

Tras analizar el significado y el contenido del derecho de asilo, la pregunta que cabe plantear es ¿quién garantiza su ejercicio? Sin lugar a dudas, los Estados signatarios de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 son los que deben aprobar y desarrollar legislaciones internas que permitan ejercer el derecho de asilo de manera efectiva. En este sentido, como se estudia en el punto 3, en España se legisla en materia de asilo desde el año 1984.²¹ De igual forma, es fundamental el trabajo que el ACNUR realiza para garantizar este derecho. Esta agencia de Naciones Unidas, entre otras actividades, mantiene un diálogo permanente con los Estados, recordándoles que deben cumplir con su legislación interna en materia de asilo así como favorecer la entrada de refugiados en sus países. Así mismo, el ACNUR actúa como un catalizador de recursos para ayudar a los países de acogida que no disponen de los recursos necesarios para atender a la población refugiada.

²⁰ En relación a los derechos reconocidos a los refugiados, pueden consultarse lo establecido desde el artículo 3 al 34 de la Convención de 1951. En este sentido, los Estados signatarios de dicha convención deberán de incorporarla a su legislación interna, estableciendo en todo caso: quién será considerado refugiado, los procedimientos para la determinación de su condición y los derechos otorgados tras el reconocimiento de dicha condición.

²¹ La última ley en materia de asilo aprobada en España es la Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

I.2. ¿QUIÉNES TRABAJAN A FAVOR DE LA POBLACIÓN REFUGIADA?

I.2.1. MANDATO Y FUNCIONES DEL ACNUR

Con la aprobación del Estatuto del ACNUR se le otorga un mandato específico a esta agencia: garantizar la protección de la población refugiada.²² En dicho estatuto se especifican los siguientes aspectos: a) el carácter de su labor; b) el mandato que se le encomienda; c) las personas a las que debe garantizar la protección internacional; y, d) el sistema de financiación por el que debe regirse. Estos aspectos son fundamentales y nos permiten conocer la idiosincrasia del ACNUR así como entender el trabajo que desarrolla. En este apartado, se analizan únicamente dos de los aspectos señalados: el carácter de su labor y el mandato encomendado (o funciones asignadas).

I.2.1.1. El carácter de la labor del ACNUR

Según el Estatuto del ACNUR, su labor “tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitaria y social y, por regla general, estará relacionada con grupos y categorías de refugiados”. Por tanto, su carácter apolítico, humanitario y social definirá todas sus actuaciones. En sus intervenciones, el ACNUR nunca sigue las directrices políticas de los actores implicados (gobierno, grupos militares, paramilitares o guerrilla, etc.). Esta pauta de actuación favorece su acceso a la población que necesita su protección y asistencia. En caso contrario, podría impedirse la entrada en el territorio de los Estados.

I.2.1.2. Funciones encomendadas al ACNUR

Las funciones encomendadas al ACNUR se detallan en su estatuto, en el que se establece que:

“... asumirá la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.”

Según lo establecido en su estatuto, al ACNUR se le asignan dos funciones: proporcionar protección internacional y buscar soluciones permanentes a la situación de la población refugiada. Centrándonos en la primera función, ésta puede hacerse efectiva a través de múltiples y diferentes acciones, entre otras, cabe señalar las siguientes:

- promoviendo la ratificación de la Convención de Ginebra de 1951 y del Protocolo de Nueva York de 1967.
- supervisando el cumplimiento de la Convención de Ginebra de 1951.

²² La aprobación del Estatuto del ACNUR tuvo lugar en el año 1950 y fue adoptado por la Asamblea General en su resolución 428 (V) de 14 de diciembre de 1950.

- asesorando a los gobiernos en materia de protección a la población refugiada.
- velando para que se permita la entrada de la población refugiada en el país de acogida.
- supervisando la correcta aplicación de las legislaciones nacionales en materia de asilo.
- brindando asesoramiento jurídico a los solicitantes de asilo. En este sentido, en España se ofrece dicho asesoramiento de forma gratuita y también se realiza un seguimiento de las solicitudes de asilo presentadas.
- garantizando el respeto de los derechos reconocidos a la población refugiada. Cabe destacar el derecho a no ser devuelto a un territorio en el que su vida o su libertad corran peligro, en aplicación del principio de *non refoulement*.
- garantizando la asistencia a la población refugiada. Esta función no se establece de forma explícita en el Estatuto del ACNUR, ya que los Estados de recepción son los que deben garantizar la asistencia a dicha población. Sin embargo, en numerosas ocasiones, el ACNUR garantiza la asistencia como consecuencia de la difícil situación económica de algunos Estados. Entre las diferentes acciones de asistencia que realiza el ACNUR cabe señalar: el reparto de materiales para el levantamiento de campamentos de refugiados; la entrega de alimentos y enseres domésticos; el suministro y el establecimiento de sistemas de abastecimiento de agua; la entrega de microcréditos para favorecer la autosuficiencia; la asistencia sanitaria y psicológica; la formación y/o capacitación profesional, etc.

En conclusión, cabe señalar que la protección internacional puede materializarse de diferentes formas tanto en aquellos Estados signatarios de la Convención de Ginebra como en los que, aún no habiendo firmado dicha convención, solicitan ayuda al ACNUR.²³ Sin lugar a dudas, la adhesión a la convención implica el desarrollo de normativa interna que garantice la protección y la asistencia de la población refugiada, siendo necesario supervisar y fiscalizar su cumplimiento con el objetivo de garantizar una vida digna a la población refugiada.

Centrándonos en el análisis de la segunda de las funciones encomendada al ACNUR, la búsqueda de soluciones permanentes se facilita a través de las siguientes acciones: la repatriación voluntaria al país de origen; la integración en el primer país de acogida; y, el reasentamiento en un tercer país. Es fundamental conocer el alcance de cada una de las soluciones planteadas. En primer lugar, la repatriación al país de origen debe basarse en una declaración individual y voluntaria, realizándose siempre que la persona repatriada o retornada pueda establecerse de nuevo en su país en condiciones de seguridad (legal y material). En este sentido, es fundamental establecer políticas y

²³ Entre los Estados que no han firmado la Convención de Ginebra de 1951 cabe señalar Paquistán, país que ha albergado a un gran número de refugiados procedentes de Afganistán. En este sentido, cabe señalar que a finales de 2008 era el país que acogía al mayor número de refugiados.

acciones encaminadas a la consecución de dicho objetivo, entre otras, destacar la ayuda oficial al desarrollo.

La segunda de las soluciones duraderas que debe favorecer el ACNUR es la integración en el país de acogida. Para la consecución de dicho objetivo es necesario realizar una asistencia integral encaminada a garantizar el auto-sostenimiento de la población refugiada. Esta asistencia se puede realizar de diferentes formas, entre las que cabe señalar: facilitando el acceso al mercado laboral; implementando programas destinados a la formación profesional; favoreciendo programas que divulguen e informen sobre los Derechos Humanos, etc.

La tercera de las soluciones duraderas que debe favorecer el ACNUR es el reasentamiento en un tercer país. Sin embargo, es fundamental aclarar que son los Estados los que deciden si se realiza el reasentamiento de personas refugiadas en su territorio.²⁴ En todo caso, el reasentamiento se realiza cuando no ha sido posible ni la integración en el país de acogida ni la repatriación al país de origen. Esta opción tiene carácter excepcional y permanente, diferenciándose claramente de la reubicación, al tener esta última un carácter temporal. Es fundamental establecer unas directrices de actuación para poder reasentar a la población refugiada en un tercer país. En este sentido, el ACNUR ha desarrollado el siguiente protocolo de actuación:²⁵

1. Identificar los casos de refugiados que deben ser reasentados.
2. Evaluar las necesidades individuales de la población refugiada que debe ser reasentada.
3. Identificar el país de reasentamiento en función de la cultura, la lengua, las necesidades de la población refugiada que necesita ser reasentada.

Para finalizar este epígrafe, cabe señalar que el ACNUR realiza sus funciones tanto de protección internacional como de búsqueda de soluciones duraderas trabajando conjuntamente con los Estados y con diferentes actores locales, nacionales e internacionales. De igual forma, dichas funciones pueden realizarse porque recibe las contribuciones voluntarias de los Estados, de donantes privados así como un porcentaje del presupuesto de Naciones Unidas (en la década de los 90 el porcentaje fue aproximadamente de un 3%).²⁶

²⁴ El primer programa de reasentamiento en España se aprueba el 29 de enero de 2010 en Consejo de Ministros.

²⁵ En relación al reasentamiento, véanse los siguientes documentos publicados por el ACNUR: Módulo Autoformativo: Programa de Aprendizaje de Reasentamiento (2009); Manual de Reasentamiento del ACNUR (2004); Manual de Reasentamiento de Refugiados: Una Guía Internacional para la acogida e integración (2002). Todos los documentos pueden consultarse en la página web <http://www.acnur.org/t3/que-hace/reasentamiento/>

²⁶ Anualmente el ACNUR hace un llamamiento a los donantes a través de los conocidos como “Global Appeal” informándoles de cuáles son los programas que necesitan financiación. Los donantes realizan contribuciones voluntarias que pueden estar destinadas específicamente a alguno de dichos programas o bien es el ACNUR el que decide a que programa se destinan.

I.2.2. PERSONAS BAJO LA PROTECCIÓN DE ACNUR

I.2.2.1. Categorías de personas que reciben la protección de ACNUR

A pesar de que el mandato del ACNUR únicamente especifica que sus funciones son las de garantizar la protección internacional de la población refugiada y la búsqueda de soluciones duraderas a la situación en la que se encuentra dicha población, actualmente las personas bajo la protección de ACNUR son: refugiados, desplazados internos, apátridas, solicitantes de asilo, repatriados y reasentados. Por tanto, cabe afirmar que ACNUR garantiza la protección a diferentes categorías de personas, ampliando la protección y la asistencia a grupos de personas que no estaban previstos inicialmente en su mandato. Es fundamental saber cuáles son las características específicas de dichos grupos, en este sentido, cabe diferenciar entre:

a) Refugiado

La definición del término refugiado se establece en la Convención de Ginebra de 1951, posteriormente el concepto de refugiado se amplía atendiendo a las circunstancias que motivaron el desplazamiento en África y en las Américas. Centrándonos en la definición establecida en dicha convención, se considerado refugiado a aquella persona que *“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”*.²⁷

Los elementos o rasgos objetivos que podemos distinguir en la definición del término refugiado son:

- (...) *fundado temor*: a priori, podría objetarse que dicho elemento está revestido de subjetividad; sin embargo, deberá apoyarse en una figura objetiva. Un claro ejemplo de *fundado temor* es el haber sido una persona de religión judía en la Alemania nazi.
- (...) *de ser perseguido*: no es necesario que la persecución se esté produciendo o se haya producido antes y/o en el momento de solicitar el asilo, ya que también se incluiría a las víctimas indirectas y/o potenciales de una persecución.
- (...) *por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas*: serían las razones objetivas por las que una persona podría solicitar asilo. En relación a los motivos enumerados, el debate se centra en determinar si la interpretación de dichos motivos debe realizarse en un sentido estricto o, por el contrario, si deben incluirse otros supuestos o causas que no son los tasados, pero que de igual forma necesitan protección.

²⁷ La definición del término refugiado está recogida en el artículo 1.A.2 de la Convención de Ginebra de 1951.

- (...) 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: también tiene que darse este último requisito. La persona que solicita la concesión del estatuto de refugiado no puede encontrarse en su país de origen.

b) Solicitante de asilo

Se considera solicitante de asilo a la persona que solicita el reconocimiento de la condición de refugiado y cuya solicitud todavía no ha sido evaluada de forma definitiva.²⁸ Los Estados establecen sistemas nacionales de asilo que permiten determinar si a una persona se le debe otorgar el estatuto de refugiado u otro tipo de protección, tras la presentación de su solicitud de asilo.²⁹

c) Repatriado o retornado

Se considera que una persona es repatriada cuando regresa a su país de origen tras haberse visto obligada a tener que huir porque su vida e integridad física estaban en peligro. La repatriación deberá realizarse en condiciones de seguridad y siempre será voluntaria.

d) Persona reasentada

Una persona reasentada es aquella que, tras haber permanecido inicialmente en un primer país de acogida, es trasladada a un nuevo país. Las causas que motivan el reasentamiento son varias, entre ellas, cabe señalar: la dificultad de adaptación y/o la imposibilidad de garantizar su asistencia y protección en el primer país de acogida.

e) Desplazado interno

La definición del término desplazado interno se estableció en la Guía de Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998, siendo considerado como tal “*a las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida*”.³⁰ Si partimos de la definición del término desplazado interno (IDP en adelante), los elementos que identifican el desplazamiento interno son tres: a) la involuntariedad de la huida; b) las causas que lo generan; y, c) la permanencia en el territorio del Estado del que una persona es nacional.

²⁸ Véase la Declaración sobre el Asilo Territorial que fue adoptada por la Asamblea General mediante resolución 2312 de 14 de diciembre de 1967 en la que se reconoce el derecho a solicitar asilo. De igual forma, véanse también los artículos 13 y 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 en los que se establece, respectivamente, el derecho de cualquier persona a salir y a regresar de cualquier país, sea o no el suyo así como también se establece el derecho de cualquier persona a invocar el derecho de asilo en cualquier país.

²⁹ En España, tal y como se explica en el punto 3 del presente capítulo, la legislación en materia de asilo prevé que el solicitante pueda obtener la protección que otorga el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria. De igual forma, también se regula el otorgamiento de protección temporal en caso de afluencia masiva de refugiados. Finalmente, si se deniega la solicitud de asilo, se prevé que pueda autorizarse la residencia o estancia en España por razones humanitarias según lo establecido en la normativa de extranjería.

³⁰ La definición del término *desplazado interno* se estableció en la Guía de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Documento E/CN.4/ 1998/53/Add.2, de 11 de febrero de 1998, del 54º periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social (ECOSOC), Organización de las Naciones Unidas (ONU).

El primer elemento hace referencia a la coerción que obliga a los IDPs a abandonar su lugar de residencia, produciéndose su traslado involuntario hacia otras zonas en el interior de su país. En la guía de los Principios Rectores se prohíbe el desplazamiento arbitrario y se establece el derecho de toda persona a recibir protección contra los actos que le alejen de su hogar.³¹ El segundo de los elementos que nos permite identificar una situación de desplazamiento interno es la causa que lo ha desencadenado. Retomando la definición de los Principios Rectores, el desplazamiento interno se producirá como consecuencia de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos, de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano. Cabe decir que las dos causas más frecuentes de situaciones de desplazamiento interno³² son los conflictos armados y la vulneración flagrante de los Derechos Humanos; ambas situaciones tienen efectos igualmente devastadores en materia de refugiados. El tercero de los elementos que determinar si nos encontramos ante un supuesto de desplazamiento interno es la permanencia de los IDPs en el interior de sus países. Por tanto, cabe señalar que los IDPs al no haber cruzado una frontera internacionalmente reconocida siguen bajo la jurisdicción del Estado del que son nacionales.

A pesar de que en su mandato no estaba previsto, el ACNUR también actúa a favor de los desplazados internos siempre que se cumplan los siguientes requisitos: el Secretario General, la Asamblea General o cualquier otro órgano principal de las Naciones Unidas competente solicite su actuación a favor de dicha población; el Estado afectado dé su consentimiento al ACNUR para que pueda implementar sus acciones a favor de los desplazados internos; el ACNUR tenga la capacidad y la experiencia pertinentes para asistir y proteger a los desplazados internos; y, finalmente, que las actividades a implementar dispongan de partida presupuestaria para poder ejecutarse.³³

f) Apátrida³⁴

Una persona apátrida es aquella a la que no se le reconoce como nacional de ningún Estado y que, por tanto, no se le puede aplicar ninguna ley personal que regule, entre otros, su capacidad y su estado civil, sus derechos y deberes de familia, etc.³⁵ La problemática de la apatridia obligó a los Estados a aprobar la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961.³⁶ En dicha convención se establecen una serie de

³¹ Véase el principio 6 de la guía de los Principios Rectores.

³² En este sentido, véase la información publicada sobre Iraq en *Forced Migration Review* de junio de 2007, en especial pp. 14-15 y 21-22 así como también el discurso pronunciado por el Director General del Comité Internacional de la Cruz Roja (en adelante, CICR), en el marco de la Conferencia Internacional para atender a las necesidades humanitarias de los refugiados y los desplazados internos en Iraq y en los países vecinos, celebrada en Ginebra del 17-18 de abril de 2007.

³³ Sobre esta cuestión, véase el IOM-FOM/33/93, de 28 de abril de 1993, sobre papel que desempeña el ACNUR a favor de los desplazados internos, párr.7. Véase PHUONG, C., *Improving the United Nations response to crises of internal displacement*, International Journal of Refugee Law, 2002, Vol. 13, N. 4, Oxford University Press, pp. 496-498.

³⁴ Véase la definición del término apátrida en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas adoptada el 28 de septiembre de 1954 y que entró en vigor el 6 de junio de 1960.

³⁵ Para entender el significado del término nacionalidad véase la definición del Tribunal Internacional de Justicia, en una decisión de 6 de abril de 1955, en la que se establece que la nacionalidad es: "...un vínculo jurídico que tiene por fundamento un hecho social de relación; una solidaridad efectiva de existencia, de intereses, de sentimientos, junto a una reciprocidad de derechos y deberes. Es, se puede decir, la expresión jurídica del hecho de que el individuo al que le ha sido conferida, bien directamente por la ley, bien por un acto de autoridad, está de hecho más estrechamente unido a la población del Estado que se la ha conferido, que a la de cualquier otro [...]".

³⁶ La adopción de dicha convención tuvo lugar el 30 de agosto de 1961 y entró en vigor el 13 de diciembre de 1975.

supuestos que facilitan la concesión de la nacionalidad a aquellas personas que se encuentren en el territorio de los Estados parte, pero, que no son consideradas como nacionales de ningún Estado.

1.2.2.2. El desplazamiento en cifras

Se calcula que había alrededor de 42 millones de personas en el mundo en situación de desplazamiento a finales de 2008.³⁷ De estos 42 millones de personas, ACNUR tenía bajo su protección a 34.415.751 millones de personas, distribuidas en diferentes áreas geográficas y agrupadas según la distribución realizada en el epígrafe anterior.³⁸

TERRITORIO DE ASILO O RESIDENCIA	REFUGIADOS ¹	SOLICITANTES DE ASILO	REFUGIADOS REPATRIADOS	DESPLAZADOS INTERNOS	DESPLAZADOS INTERNOS RETORNADOS	APÁTRIDAS	OTROS	TOTAL
África Central – Grandes Lagos	1.005.982	17.185	165.761	1.923.820	37.615	-	6	3.150.369
Este y Cuerno de África	763.857	35.344	92.649	3.735.240	970.081	100.000	-	5.697.171
Sureste de África	161.140	243.841	13.075	-	-	-	-	418.056
Oeste de África	175.357	9.230	15.984	683.956	25.092	-	-	909.619
Asia y Pacífico	3.596.065	40.221	280.651	974.429	27.253	5.109.233	61.470	10.089.322
Medio Oriente y Norte de África	2.350.994	35.003	32.693	2.747.251	195.890	693.264	1.102	6.056.197
Europa	1.621.753	273.070	3.048	1.340.709	105.505	669.658	104.278	4.118.021
Las Américas	803.473	173.429	33	3.000.000	-	12	-	3.976.947
Otros	-	-	49	-	-	-	-	49
TOTAL	10.478.621	827.323	603.943	14.405.405	1.361.436	6.572.167	166.856	34.415.751

Fuente: ACNUR (16 de junio de 2009)

La referencia al número de personas refugiadas nos ayuda a entender la magnitud de la problemática del desplazamiento. Sin embargo, es fundamental tener en cuenta que las cifras son orientativas. En este sentido, cabe señalar que hay un número indeterminado de personas que son refugiadas *de facto*, pero que no han solicitado o no reciben ningún tipo de protección o asistencia y que, por tanto, no se incluyen en ninguna estadística. Sin lugar a dudas, este hecho nos permite afirmar que el número de personas refugiadas y desplazadas es mayor.

La cuantificación del número de personas refugiadas y desplazadas nos sitúa ante la problemática del desplazamiento y su localización geográfica completa el análisis de dicha realidad. En este sentido, es importante conocer cuáles son los principales países de origen y de acogida de población refugiada.³⁹

PAÍSES DE ORIGEN (Finales 2008)	PAÍSES DE ACOGIDA (Finales 2008)
Afganistán	2.800.000
Iraq	1.900.000
	Pakistán
	1.780.900
	Siria *
	1.105.700

³⁷ La Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios estima que hay otros 25 millones de personas que han sido desplazadas debido a los desastres naturales. Véase la información publicada en la Revista Migraciones Forzadas en la página web <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR20/FMR2021.pdf>.

³⁸ Para obtener mayor información véase el documento “2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons.” De igual forma, puede consultarse también toda la información sobre datos estadísticos del ACNUR en la página web <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/>.

³⁹ Desde las Naciones Unidas se ha venido reiterando, a través de diferentes llamamientos, la necesidad de que los Estados ayuden, protejan y admitan a los refugiados y desplazados en sus territorios, en este sentido véanse las siguientes resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas: Resolución 428 (V) de 14 de diciembre de 1950; Resolución 44/137 de 15 de diciembre de 1989; Resolución 55/74 de 4 de diciembre de 2000.

Somalia	561.000	Irán	980.100
Sudán	419.000	Alemania	582.700
Colombia	374.000	Jordania*	500.400
Rep. Democrática del Congo	368.000	Chad	330.500
Fuente: "2008 Global Trends" ACNUR (16 de junio 2009)		* Estimación realizada por el gobierno.	
		Fuente: "2008 Global Trends" ACNUR (16 de junio 2009)	

Si se analizan los datos referidos a los países de origen cabe afirmar, en primer lugar, que la suma de refugiados afganos e iraquíes representa aproximadamente la mitad del total de la población refugiada bajo la protección del ACNUR. En segundo lugar, se concluye que tres de los países con el mayor número de refugiados se localizan en el continente africano. Sin lugar a dudas, los conflictos internos, las situaciones de violencia generalizada así como las violaciones sistemáticas y flagrantes de los Derechos Humanos provocan la huida de miles de personas tanto hacia el exterior como en el interior de Somalia, Sudán y la República Democrática del Congo. Finalmente cabe señalar que, tras más de 40 años de conflicto interno, miles de personas siguen huyendo de Colombia en busca de protección.

Centrándonos en el análisis de los datos de los países de acogida, cabe indicar que un elevado porcentaje de la población refugiada que acoge Pakistán e Irán procede de Afganistán. Por otra parte, en el continente africano destaca el número de refugiados acogidos en el Chad, procedentes mayoritariamente de Sudán y de la República Centroafricana. A pesar de ser un país empobrecido, el gobierno chadiano ha acogido a un porcentaje muy elevado de población refugiada en su territorio.⁴⁰ Finalmente, en el continente europeo destaca Alemania como país receptor de un número importante de población refugiada.

I.2.3. ACTORES TRABAJANDO A FAVOR DE LA POBLACIÓN REFUGIADA Y DESPLAZADA

Para garantizar la efectiva protección y asistencia a la población refugiada y desplazada es necesaria la participación activa de un gran número de actores. En este sentido, la labor que realiza el ACNUR se complementa con el trabajo de múltiples actores que desarrollan programas a favor de dicha población a nivel internacional, nacional y local. El trabajo desempeñado por estos actores abarca, entre otros, ámbitos tan diversos como: la acción humanitaria, la cooperación al desarrollo, la sensibilización social, la regulación de legislación en materia de asilo, la fiscalización del cumplimiento de dicha legislación así como la recaudación de fondos. Todas las acciones señaladas persiguen un objetivo común: garantizar una vida digna a la población refugiada y desplazada. La suma de esfuerzos de la colectividad de actores es fundamental para la consecución del objetivo señalado. De igual forma, es imprescindible que se coordinen sus acciones,

⁴⁰ Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008, el Chad ocuparía el puesto 170 en la clasificación según el índice de desarrollo humano. En este sentido véase el informe publicado en la web: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_SP_Complete.pdf

evitando con ello la duplicidad del trabajo así como la falta de protección y asistencia a dicho colectivo. En este sentido, es necesario que se creen mecanismos que favorezcan el intercambio de información entre los susodichos actores con la finalidad de establecer directrices de actuación coordinadas.

Para conocer quiénes trabajan a favor de la población refugiada y/o desplazada, en el presente epígrafe se enumeran algunos de los susodichos actores, diferenciando entre aquellos que forman parte del Sistema de las Naciones Unidas y aquellos que, aunque no conformen dicho sistema, podrían trabajar coordinadamente o apoyando la labor que los primeros desempeñan. En todo caso, cabe señalar que no se realiza una enumeración exhaustiva de la totalidad de actores, ya que como se verá en el capítulo 2, hay un gran número de actores que desarrollan este trabajo en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

1.2.3.1. Actores del sistema de las Naciones Unidas⁴¹

a) La Asamblea General y el Consejo de Seguridad

La Asamblea General de las Naciones Unidas adopta el Estatuto del ACNUR en su resolución 428 (V) de 14 de diciembre de 1950. En dicho estatuto se establece que esta agencia de las Naciones Unidas actúa bajo su autoridad, por tanto, el ACNUR desarrolla sus funciones siguiendo las directrices establecidas en las resoluciones de la Asamblea General. Entre otras, cabe recordar las resoluciones 1006 (ES-II) de 9 de noviembre y la 1129 (XI) de 21 de noviembre de 1956, en relación a la los refugiados procedentes de Hungría. De igual forma, es importante destacar la resolución 1388 XIV de 20 de noviembre de 1959, en la que se establece que el ACNUR debe extender la protección a grupos de personas no incluidos inicialmente en su mandato. Sin lugar a dudas, esta resolución permite ampliar su protección a otros colectivos como son los desplazados internos.⁴² En los susodichos ejemplos, la Asamblea General no sólo se dirige al ACNUR, sino que también apela al esfuerzo de los Estados para que actúen en consecuencia.⁴³ En conclusión, cabe afirmar que la actuación del ACNUR atiende y sigue las directrices de actuación que la Asamblea General determina, en función de las necesidades de protección y asistencia de la población refugiada y desplazada.

Centrándonos en el Consejo de Seguridad, en materia de desplazamientos humanos (población refugiada y desplazada interna), actúa cuando esta situación constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. En dichas situaciones puede implementar acciones encaminadas a mantenerlas o restablecerlas,⁴⁴ pues este órgano de las Naciones Unidas tiene la responsabilidad de garantizarlas.⁴⁵ Así mismo, en virtud

⁴¹ Para obtener más información sobre la estructura organizativa de las Naciones Unidas puede consultar la página web <http://www.un.org/es/comun/docs/?path=http://www.un.org/spanish/aboutun/UNsystemchartspanish.pdf>.

⁴² La Asamblea General solicita la actuación del ACNUR a favor de los IDPs en diferentes resoluciones, entre otras, cabe señalar la resolución 2958 (XXVII) de 12 de diciembre de 1972. Del mismo modo, también reafirma el carácter humanitario de sus actividades dirigidas tanto a la población refugiada como desplazada, tal y como se expresa en la resolución 3454 (XXX) de 9 de diciembre de 1975.

⁴³ En este sentido, véanse las resoluciones de la Asamblea General en materia de desplazamiento interno: A/RES/58/177, de 12 de marzo de 2004; la resolución A/RES/56/164, de 20 de febrero de 2002; la resolución A/RES/54/167, de 25 de febrero de 2000; la resolución A/RES/52/130, de 26 de febrero de 1998; así como la resolución A/RES/50/195, de 11 de marzo de 1996.

⁴⁴ Véase el artículo 24.1. de la Carta de las Naciones Unidas de 1945.

⁴⁵ *Ibid.*, artículo 39.

del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y en caso de clara amenaza, dichas acciones pueden implicar el uso de la fuerza.

En numerosas ocasiones los desplazamientos humanos se producen como consecuencia de conflictos armados (sean o no de carácter internacional). En dichos contextos, la labor que desempeña el Consejo de Seguridad es fundamental para garantizar la seguridad de la población en situación de desplazamiento así como la del personal humanitario. De igual forma, su papel es clave en relación al mantenimiento de la paz después de una situación de conflicto armado. En este sentido, el Sr. António Guterres, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, se dirigía al Consejo de Seguridad para explicar los retos existentes en materia de protección internacional de la población en situación de desplazamiento:

“As I have observed already, solutions to armed conflicts must of necessity be political in nature. But once peace is achieved, it needs to be supported in a variety of different ways. This is a shared responsibility, and the peacebuilding architecture established by the United Nations provides a vital resource in this effort, as do the peacebuilding missions mandated by the Security Council.”⁴⁶

Sin embargo, las intervenciones del Consejo de Seguridad no están exentas de críticas. El debate se plantea en relación a la posible vulneración del principio de soberanía de los Estados. A pesar de que no se pretende analizar el contenido y el alcance de dicho principio, sin lugar a dudas, es importante señalar que éste puede quedar limitado por las acciones del Consejo de Seguridad ante una situación de desplazamiento humano y en cumplimiento de sus funciones.⁴⁷ Para poder determinar si se está produciendo dicha vulneración, en situaciones que impliquen el uso de la fuerza por parte de este órgano de las Naciones Unidas, se aplicarían los criterios establecidos en el informe sobre la responsabilidad de proteger elaborado por la Comisión internacional sobre intervención y soberanía de los estados de 2001. Según estos criterios, cuando el Consejo de Seguridad autorice una intervención de esta naturaleza para garantizar la protección y la asistencia a la población desplazada y/o refugiada, deberá tener en cuenta: 1) la justa causa de la intervención, 2) la recta intención de dicha acción, 3) la utilización del uso de la fuerza como último recurso, 4) la duración del uso de la fuerza, así como 5) la existencia de razonables perspectivas de éxito. En todo caso, la actuación del Consejo de Seguridad en materia de restablecimiento y mantenimiento de la paz debe garantizar la seguridad de la población refugiada y/o desplazada así como la del personal humanitario.

b) Agencias y programas de las Naciones Unidas

Como se ha señalado en el epígrafe 2.1, únicamente el ACNUR tiene mandato específico para la protección y la búsqueda de soluciones duraderas a la situación en la que se encuentra la población refugiada. Del mismo, como también se ha señalado, en

⁴⁶ La intervención del Sr. António Guterres ante el Consejo de Seguridad tuvo lugar el 8 de enero de 2009. El contenido íntegro puede consultarse en la página web <http://www.unhcr.org/admin/ADMIN/496625484.html>

⁴⁷ Véanse los artículos 2.7 y 42 de la Carta de las Naciones Unidas de 1945.

determinadas circunstancias, también actúa a favor de los desplazados internos. Para desempeñar su labor a favor de estos colectivos, el ACNUR cuenta con el apoyo de un gran número de agencias y programas del sistema de las Naciones Unidas.⁴⁸ En este sentido, podemos destacar el trabajo realizado por los siguientes actores:

- Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACDH)
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
- Fondo de desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)
- Fondo de población de las Naciones Unidas (UNFPA)
- Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)
- Organismo de Obras Públicas y Socorro para los Refugiados de Palestina en el cercano Oriente (OOPS).⁴⁹
- Organización Mundial de la Salud (OMS)
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- Programa Mundial de Alimentos (PMA)
- Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos (UN-HABITAT)

Como ya se ha indicado, la coordinación entre los diferentes actores es fundamental para garantizar la efectiva protección y asistencia de la población refugiada y/o desplazada. Para la consecución de dicho objetivo en situaciones relativas a la asistencia humanitaria de emergencia, en el seno de las Naciones Unidas se crea el Comité Permanente Inter-agencias de la ONU (IASC, en sus siglas en inglés).⁵⁰ Éste es el primer mecanismo para la coordinación inter-agencial en materia de asistencia humanitaria. Es importante señalar, en primer lugar, que la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA en sus siglas en inglés) realiza su función de coordinación humanitaria a través del IASC; y, en segundo lugar, que dicho comité está presidido por el Coordinador de la Ayuda de Emergencia (Emergency Relief Coordinator). Actualmente los miembros de pleno derecho del IASC son: UNDP, ACNUR, UNICEF, PMA, FAO, OCHA, UNFPA, UN-HABITAT⁵¹ y OMS. Así mismo, han sido invitados a participar en este comité: la Organización Internacional para las Migraciones, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y diferentes ONGs. Del mismo modo, el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre desplazamiento interno también fue invitado a formar parte de

⁴⁸ Para obtener información sobre la estructura y la organización de las Naciones Unidas puede consultarse la página web <http://www.un.org/es/aboutun/structure/>.

⁴⁹ La OOPS (UNRWA, en sus siglas en inglés) se crea en 1948 con un mandato específico: garantizar la asistencia y la protección a los refugiados palestinos.

⁵⁰ En la resolución 46/182 de 1991 de la Asamblea General de las Naciones se exhortaba a los Estados a crear un comité permanente entre organismos para responder a situaciones de emergencia. La petición realizada por la Asamblea General culminó con la creación del IASC en el año 1992.

⁵¹ El Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos (UN-HABITAT en sus siglas en inglés) tiene como objetivo promover ciudades social y ambientalmente sostenibles con el objetivo de proporcionar una vivienda adecuada para todos.

este comité en 1998.⁵² Es fundamental destacar que, facilitando la colaboración entre todos estos actores humanitarios, se está garantizando de forma más efectiva la protección y la asistencia a la población refugiada y desplazada.

El IASC establece el “enfoque por campos” en el año 2005 para mejorar la respuesta humanitaria del Sistema de Naciones Unidas. Ante una situación de emergencia, el IASC establece que se trabaje en función de nueve áreas o sectores de actuación (salud, protección, alimentación, educación, agua, saneamiento e higiene, etc.), cuyas actividades serán implementadas por las agencias especializadas del Sistema de Naciones Unidas. Una o varias agencias especializadas asumirán el liderazgo de los diferentes sectores de actuación. Su designación se realiza en función de la experiencia acumulada en dichos sectores.⁵³ A modo de ejemplo, cabe señalar que el área de la salud estará liderada por la OMS así como el área de la nutrición por UNICEF. De igual forma, el ACNUR lidera, entre otros sectores, la gestión y la coordinación de los campamentos en situaciones de desplazamiento interno como consecuencia de conflictos armados. Sin lugar a dudas, el éxito de este nuevo “enfoque por campos” se fundamenta en la mejora de la cooperación entre las diferentes agencias de las Naciones Unidas.

1.2.3.2. El trabajo de otras organizaciones e instituciones

Como se ha indicado al inicio del epígrafe 2.3, el trabajo a favor de la población refugiada y desplazada abarca ámbitos muy diversos (acción humanitaria, cooperación al desarrollo, sensibilización social, aprobación y fiscalización de legislación en materia de asilo, etc.). En este sentido, es necesario conocer a algunos de los actores que no forman parte de la estructura de las Naciones Unidas, pero que realizan acciones de manera individual o coordina a favor de dicho colectivo.

En primer lugar, cabe destacar el trabajo realizado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR, en adelante). Esta organización humanitaria internacional se caracteriza por ser neutral e imparcial así como por ser considerada como el “guardián” del Derecho Internacional Humanitario (en adelante, DIH). Se le reconoce el derecho de iniciativa humanitaria, previsto en su estatuto jurídico reconocido internacionalmente y en los instrumentos de DIH.⁵⁴ Este derecho podrá ejercerlo tanto en situaciones de conflicto armado como de violencia interna. Entre las funciones que desarrolla el CICR, es fundamental destacar las de protección y asistencia a la población que ha sido víctima

⁵² Sobre esta cuestión, véase el documento del IASC *Concise Terms of Reference and Action Procedures* de febrero de 1998.

⁵³ Sobre esta cuestión, véase el documento *Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response* elaborado en 2006 por el IASC. Véase también la valoración de este nuevo enfoque humanitario, la cual fue realizada en abril de 2007 por el IASC en su documento *Terms of Reference IASC Cluster Approach Evaluation, 1st Phase*. Del mismo modo, puede consultarse la información de la siguiente página web:

<http://oneresponse.info/Coordination/ClusterApproach/Pages/Global%20Cluster%20Leads.aspx>

⁵⁴ En este sentido, véase el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y el artículo VI (6)

en situaciones de conflicto armado o de violencia,⁵⁵ entre los que se incluye a la población refugiada y desplazada.⁵⁶

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM en adelante) se crea en el año 1951. El trabajo de dicha organización intergubernamental se centra en “garantizar una realización armónica de los movimientos migratorios en todo el mundo”.⁵⁷ Entre dichos desplazamientos se detectan los conocidos como flujos mixtos, formados por refugiados y por personas que dejan sus países por motivos diferentes a los establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 1951. Sin lugar a dudas, uno de los grandes desafíos del ACNUR es el de garantizar la protección internacional de la población refugiada que forma parte de los flujos mixtos. Con el objetivo de hacer efectiva dicha protección, el ACNUR presenta en 2007 el documento *La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos*. Entre las áreas de trabajo del plan de acción, se prevé la colaboración estrecha con la OIM en los siguientes aspectos: la cooperación entre socios cuando se den situaciones de movimientos mixtos de personas; la búsqueda de soluciones tanto en materia de retorno de personas que no son refugiadas como en las opciones migratorias alternas; y, el establecimiento de estrategias de información en los países de origen, tránsito y destino, a través de campañas masivas “para desalentar la migración irregular, alertar sobre los peligros del tráfico y la trata, y centrarse en las opciones legales”.⁵⁸ Por otra parte, en materia de población refugiada y desplazada, la OIM apoya al ACNUR, realizando el traslado de dicha población a través de acuerdos de colaboración con los Estados interesados. Sin lugar a dudas, una colaboración estrecha entre ambas organizaciones permitirá detectar a la población refugiada en los flujos mixtos así como garantizar su protección de acuerdo con la legislación internacional, regional y/o nacional.

Los Estados son otro de los actores que trabajan a favor de la población refugiada y desplazada. La cuestión que se plantea es ¿qué tipo de actuaciones realizan a favor de este grupo de población? Existen diferentes acciones encaminadas a dicho fin, siendo algunas de ellas: a) aportar fondos al ACNUR; b) permitir el acceso del ACNUR a su territorio; y, c) aprobar y desarrollar legislación en materia de asilo. En primer lugar, la financiación voluntaria de los Estados posibilita la ejecución de los proyectos del ACNUR. En este sentido, cabe señalar que dichas aportaciones representaban el 81% del presupuesto total del ACNUR en 2008.⁵⁹ En el segundo caso, la entrada en el territorio de los Estados, sin ser obstaculizado, facilita el cumplimiento del mandato

⁵⁵ Sobre esta cuestión, véase el artículo VI (5) del estatuto jurídico del Comité Internacional de la Cruz Roja.

⁵⁶ El trabajo que desarrolla el CICR también se complementa con el de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. La creación de dicha federación se produce en el año 1919, denominándose originariamente Liga de Sociedades de la Cruz Roja. Su objetivo era el de afianzar la cooperación entre las diferentes sociedades nacionales de la Cruz Roja. En 1983 pasa a denominarse Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Finalmente, y desde el año 1991, se conoce como la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

⁵⁷ Para el cumplimiento de dicho fin, según lo establecido en el artículo 1 de su documento constitutivo, realiza diversas acciones: asegura el traslado organizado de los migrantes, en caso de inexistencia de medios adecuados; presta servicios en relación a materias que van desde el reclutamiento hasta aquellas que facilitan la acogida en el país receptor; presta servicios en materia de retorno y repatriación voluntaria, etc.

⁵⁸ Para ampliar la información del documento *La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10*, puede acceder a la página web <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4598.pdf>

⁵⁹ En relación a las aportaciones de los Estados, véase la información del *Global Report* de 2008 del ACNUR en la página web <http://www.unhcr.org/4a2d1a4b2.pdf>. De igual forma, en relación al perfil de los donantes puede consultarse la información en la web <http://www.unhcr.org/4a2d1b002.pdf>

encomendado al ACNUR. Los Estados, en virtud del principio de soberanía estatal, tienen la responsabilidad de proteger y asistir a la población desplazada que se encuentre en su territorio. En caso de no poder asumir dicha responsabilidad, deben permitir el acceso a su territorio a otros actores. La tercera acción garantiza la protección de los solicitantes de asilo mediante la elaboración y el desarrollo de legislación interna sobre los procedimientos nacionales de asilo. En definitiva, la financiación, la legislación en materia de asilo y el ejercicio de una soberanía responsable permiten sustentar y fortalecer el sistema de protección internacional de la población refugiada y/o desplazada.

En materia de financiación, también es fundamental destacar la labor que realizan los donantes privados (fundaciones, empresas, entidades bancarias, donantes individuales, etc.). El porcentaje de sus contribuciones en 2008 asciende al 3% (aproximadamente 50 millones de dólares) del presupuesto total del ACNUR, permitiendo implementar sus programas.⁶⁰ En caso de que el donante sea una empresa debe cumplir los requisitos de colaboración establecidos por las Naciones Unidas.⁶¹

Los tribunales también desempeñan un papel fundamental en la protección de la población refugiada y desplazada. Sin lugar a dudas, es imprescindible fiscalizar la legislación nacional, regional e internacional sobre refugiados y desplazados internos así como sobre Derechos Humanos. En este sentido, cabe destacar la labor desempeñada, entre otros, por la Corte Internacional de Justicia,⁶² el Tribunal Europeo de Derechos Humanos,⁶³ la Corte⁶⁴ y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;⁶⁵ y, a nivel nacional, el Tribunal Constitucional de Colombia.⁶⁶

Finalmente, los centros de estudios (adscritos o no a alguna universidad) también realizan una gran labor de sensibilización, educación e investigación en materia refugiados y desplazados internos. Así pues, entre otros, destaca el trabajo que se realiza en el Refugees Studies Centre de Oxford; el Instituto de Derecho Internacional Humanitario de San Remo; el Institute de Droits de l'Homme de Estrasburgo; así como en la Facultad de Derecho de Michigan. En materia de desplazamiento interno, es fundamental destacar la labor del Internal Displacement Monitoring Centre y de la Brookings Institution de Washington junto con la Universidad de Berna. Del mismo modo, y a pesar de no ser un centro de estudios, el Consejo Europeo para los Refugiados y los Exiliados (ECRE en sus siglas en inglés), entre otras actividades, también desarrolla una labor de sensibilización y formación en materia de asilo y

⁶⁰ Las contribuciones al ACNUR han sido realizadas por varias empresas, entre otras, cabe mencionar a Nike y Microsoft. La información sobre la relación de donantes privados de 2008 puede consultarse en <http://www.unhcr.org/4a2d1b002.pdf>

⁶¹ *Directrices de cooperación entre las Naciones Unidas y el sector empresarial* de 17 de julio de 2000, dicha información puede consultarse en la página web <http://www.un.org/es/business/guidelines.shtml>

⁶² Véase el caso sobre asilo (Colombia v. Perú - 1950).

⁶³ En este sentido véase el caso *Bensaid v. United Kingdom* (2001).

⁶⁴ Véase el caso de las masacres de Ituango v. Colombia (Sentencia de 1 de julio 2006); el caso *Yatama v. Nicaragua* (Sentencia de 23 de junio de 2005); el caso *Baena Ricardo y otros* (Sentencia de 2 de febrero de 2001).

⁶⁵ Véase el informe 28/93 (caso 10.675) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre refugiados haitianos.

⁶⁶ En relación al desplazamiento interno, véanse las siguientes sentencias: T – 1635/00, T-258/01, T- 098/02, T-268/03 y Sentencia T-602/03. De igual forma, véanse los Autos número 176, 177 y 178 de 2005 así como el Auto 218 de seguimiento del cumplimiento de la sentencia T – 025 de 2004.

protección a la población refugiada en el ámbito europeo.⁶⁷ Sin ninguna duda, es necesario potenciar la creación de espacios para el debate, la reflexión, el estudio, el cuestionamiento y el análisis de todos aquellos aspectos relativos a la protección y a la asistencia de la población refugiada y desplazada en el interior de sus países.

En conclusión, cabe afirmar que la suma del trabajo de los actores señalados así como de otros tantos (ONGs, asociaciones de Derechos Humanos, medios de comunicación, sociedad civil, etc.) permiten que se conozca la realidad de la población refugiada y desplazada. El conocimiento de esta situación debe provocar acciones encaminadas a la búsqueda y al establecimiento de mecanismos que les garanticen una vida digna.

⁶⁷ El Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados es una red paneuropea formada por 69 organizaciones no gubernamentales de ayuda a los refugiados. Para obtener más información sobre el consejo puede consultar la página web <http://www.ecre.org/>

I.3. INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PROTECCIÓN

I.3.1. EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS

La efectiva protección de la población refugiada también se garantiza a través de la aplicación de los siguientes regímenes jurídicos: el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional de los Refugiados. Cabe afirmar que existe una interrelación entre las susodichas ramas del Derecho, siendo necesario aplicarlas de forma complementaria así como conocer cuándo se aplican y quién debe cumplirlas.

En relación al Derecho Internacional Humanitario (en adelante DIH), cabe señalar que se aplica en situaciones de conflicto armado, sean o no de carácter internacional, así como en contextos de violencia generalizada, otorgando protección a aquellas personas que no han participado en los enfrentamientos o que han dejado de hacerlo. El DIH debe ser respetado tanto por los Estados como por todos los actores que participan en las hostilidades. Los principales instrumentos jurídicos que lo conforman son los Convenios de Ginebra de 1949 y sus respectivos protocolos adicionales de 1977.⁶⁸ El IV Convenio de Ginebra y el Protocolo I otorgan una protección especial a los refugiados; también se establece en dicho convenio el principio de no rechazo (non refoulement). El Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, también garantiza, en su artículo 73, la protección de los refugiados al establecer que estarán dentro de su ámbito de aplicación:

“...aquellas personas que, antes del comienzo de las hostilidades, fueron consideradas como apátridas o refugiadas en el sentido de los instrumentos internacionales pertinentes aceptados por las Partes interesadas o de la legislación nacional del Estado que las haya acogido o en el que residan, lo serán, en todas las circunstancias y sin ninguna distinción de índole desfavorable, como personas protegidas en el sentido de los Títulos I y III del IV Convenio.”

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante, DIDH) se aplica tanto en tiempos de paz como en situaciones de conflicto armado (sean o no de carácter internacional). Sin embargo, únicamente están obligados a su cumplimiento los Estados que son parte de los instrumentos jurídicos internacionales en materia de DDHH. El DIDH está conformado por un gran número de instrumentos que garantizan la protección a diferentes colectivos: infancia, mujer, personas con capacidades especiales, población indígena, etc.⁶⁹

La aplicación complementaria del DIH, del DIDDHH y del Derecho Internacional de los Refugiados (en adelante DIR) garantiza la protección de la población refugiada y/o

⁶⁸ Para tener información sobre los diferentes tratados de Derecho Internacional Humanitario puede consultar la web http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/section_ihl_databases#listanchor1

⁶⁹ Véase el conjunto de instrumentos jurídicos universales de protección de los Derechos Humanos en la web <http://www2.ohchr.org/spanish/law/>

desplazada. Sin embargo, en este epígrafe sólo se estudian dos instrumentos jurídicos del DIR: la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967.

I.3.1.1. La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los refugiados de 1951

a) Ámbito de aplicación

La Convención de 1951 está considerada como la piedra angular de la protección de la población refugiada. El ámbito subjetivo de aplicación de dicha convención se determina en su artículo 1, al establecer que se considera refugiado a:

“...aquella persona 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.”⁷⁰

En la definición del término refugiado se establece un límite de carácter temporal al señalar que serán considerados refugiados aquellas personas que hayan tenido que huir de su país debido a acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951. Del mismo modo, en el articulado de la convención también se establece una cláusula de carácter territorial. En este sentido, el Estado, que decida adherirse o ratificar dicha Convención, puede declarar si ésta se hace extensiva a la totalidad o a parte de los territorios de cuyas relaciones internacionales sea responsable.⁷¹

b) Principio de non-refoulement

En la Convención de 1951 también se establece el principio de *non refoulement* o prohibición de devolución forzosa.⁷² Sin lugar a dudas, es el principio más importante para la efectiva protección de los refugiados. Es la garantía de que los Estados no realizarán devoluciones forzosas o expulsiones, que pongan en peligro la vida o la integridad física de los refugiados.⁷³ Este principio está considerado como de *ius cogens* y, por tanto, es de obligado cumplimiento tanto para los Estados que son parte de dicha convención como para los que no los son.⁷⁴ Sin embargo, también se establecen excepciones a este principio, ya que no podrá ser invocado por los refugiados que:

“... sean considerados, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país...”

⁷⁰ Véase la definición del término Refugiado establecida en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

⁷¹ Véase el artículo 40 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

⁷² Véase el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

⁷³ En relación al principio de Non-Refoulement véanse las siguientes resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas: Resolución 32/67 de 8 de diciembre de 1977; Resolución 52/132 de 12 de diciembre de 1997; Resolución 56/137 de 19 de diciembre de 2001.

⁷⁴ Véase el capítulo 2 del manual del ACNUR sobre consultas globales sobre protección internacional *Protección de los refugiados en el derecho internacional*.

La utilización de términos tan ambiguos como “ser un peligro para la seguridad del país” genera inseguridad jurídica y abre la posibilidad a que se realicen expulsiones arbitrarias por parte de algún Estado.

c) Derechos reconocidos a los refugiados

El estudio de los derechos reconocidos a los refugiados en la Convención de 1951 se realiza diferenciándolos en los siguientes apartados: 1) derechos que forman parte de su condición jurídica; 2) derechos que estarían incluidos dentro de las actividades lucrativas; y, 3) derechos relacionados con el bienestar.⁷⁵

1) Derechos relativos a la condición jurídica de los refugiados:

- derecho a adquirir y arrendar bienes muebles o inmuebles, así como otros derechos conexos, garantizándoles un trato equiparado al que recibirían los extranjeros en las mismas circunstancias.
- derecho de propiedad industrial y derechos de autor, concediéndoles la misma protección que a los nacionales del país de acogida.
- derecho de asociación, limitado a asociaciones no políticas ni lucrativas y a los sindicatos, siempre que los refugiados residen legalmente en el territorio de alguno de los Estados parte de la convención. Este derecho se ejerce en las mismas condiciones que los nacionales de un país extranjero.
- derecho al libre acceso a los tribunales de justicia y a la asistencia judicial.

2) Derechos relacionados con actividades lucrativas:

- derecho a un empleo remunerado, cabe puntualizar que si los refugiados residen legalmente recibirán el mismo trato que los nacionales de países extranjeros, pero con una diferencia de trato, ya que no se les aplicarán las medidas restrictivas impuestas a los extranjeros para proteger el mercado de trabajo del país de acogida. Estas medidas no se harán efectivas si los refugiados están exentos del cumplimiento de las mismas; si ya han residido en el país por un período de tres años; si su cónyuge posee la nacionalidad del país en el que residen; o, si tienen un hijo que posea la nacionalidad del país de residencia.
- derecho de realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía, el comercio o para establecer compañías comerciales e industriales siempre que los refugiados residan legalmente en el país de acogida, otorgándoles el mismo trato que a los nacionales de países extranjeros.
- ejercicio de profesiones liberales si los refugiados residen legalmente en el país de acogida y están en posesión de diplomas reconocidos por las autoridades competentes.

3) Derechos relativos al bienestar:

- en materia de vivienda, siempre que residan legalmente y, sin perjuicio de la posible fiscalización que puedan realizar las autoridades de uno de los Estados

⁷⁵ Véanse los artículos del 12 a 24 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

parte, los refugiados recibirán el mismo trato que se les otorga a los extranjeros que se encuentren en el país en el que residen.

- derecho a la educación pública, garantizándose la educación elemental en las mismas condiciones que a los nacionales del país de acogida. Sin embargo, respecto a otros grados y tipos de enseñanza, a la concesión de becas y al reconocimiento de certificados de estudios expedidos en el extranjero se les concederá un trato como el que reciben los nacionales de otros países.
- en relación a la legislación de trabajo y seguros sociales se establece la igualdad de trato con los nacionales del país en el que residan.

Así pues, tras enumerar los derechos que se reconocen a los refugiados en la Convención de 1951, cabe afirmar, en primer lugar, que para concederles determinados derechos, en muchas ocasiones, se exige la residencia legal en alguno de los Estados parte de dicha convención. En segundo lugar, la concesión o el reconocimiento de determinados derechos se realiza en las mismas condiciones que a los nacionales de países extranjeros, estableciéndose una clara diferenciación de trato con respecto a los nacionales del país de acogida. En conclusión, en el ejercicio de determinados derechos no existe una plena equiparación entre los refugiados y los nacionales del país receptor, pudiendo dificultar los procesos de integración en dichas sociedades.

I.3.1.2. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967

La adopción del Protocolo de 1967 tiene como finalidad garantizar la protección de nuevos éxodos de refugiados, generados con posterioridad a la entrada en vigor de la Convención de 1951. Como se ha indicado, en dicha convención se establece que únicamente pasan a tener la condición de refugiado si la huida se produce como consecuencia de acontecimientos acaecidos antes del 1 de enero de 1951. En aplicación de dicha cláusula no era posible proteger a los refugiados que habían pasado a serlo con posterioridad a esta fecha. Sin lugar a dudas, era absolutamente necesario modificar la cláusula de la limitación temporal. Por este motivo, la novedad más importante del Protocolo de 1967 es la redefinición del término refugiado, ya que se omiten los siguientes incisos: “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951” y “a consecuencia de tales acontecimientos.” Otra novedad a destacar es la supresión del límite geográfico.⁷⁶ Del mismo modo, también se establece la necesidad de cooperar entre las autoridades nacionales y las Naciones Unidas, facilitándose informes y datos estadísticos sobre el número de refugiados que se encuentren en el territorio de los Estados parte. De igual forma, se establece la obligación de facilitar información sobre la normativa nacional relacionada con los refugiados. En conclusión, cabe afirmar rotundamente que la adopción del Protocolo de 1967 era absolutamente necesaria, ya que, de lo contrario, un gran número de refugiados hubiesen quedado desprotegidos.

I.3.2. INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PROTECCIÓN DE ÁMBITO REGIONAL

⁷⁶ En este sentido véase lo establecido en el párrafo 3 de su artículo I.

I.3.2.1. Convención de la OUA de 1969 por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África

Actualmente el continente africano alberga al segundo grupo más numeroso de población refugiada. Este hecho se debe, en gran medida, a los conflictos que han surgido y se han perpetuado, en algunos casos, después de la descolonización. En este contexto, la Convención de 1969 es aprobada por la Unión Africana el 10 de septiembre de 1969 para garantizar la protección de esta población refugiada.⁷⁷ En su artículo 1 se establece que serán considerados refugiados: “...todas las personas que, a causa de una agresión, una ocupación o una dominación extranjera, o a 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, se vean obligadas a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad.” Cabe señalar que la definición del término refugiado se amplía, respecto a la definición establecida en la Convención de 1951, atendiendo a la realidad del continente africano.

En su artículo 2, se establece que los Estados parte deben legislar en materia de asilo. Del mismo modo, también se recogen dos garantías, a saber: a) los Estados miembro de la UA deberán, en caso de no poder proteger a los refugiados que se encuentren en su territorio, solicitar ayuda de otros Estados Miembro para que éstos puedan acogerles y albergarles en su territorio; y, b) el principio de *non-refoulement* se refuerza, ya que ninguna persona podrá ser rechazada en la frontera, ni expulsada ni obligada a regresar o a permanecer en un territorio si su vida e integridad física corren peligro. Finalmente, cabe señalar que en su artículo 5 se establece, como uno de los principios generales en materia de refugiados, que la repatriación puede realizarse únicamente si es voluntaria y siempre que se den unas mínimas garantías de seguridad.

I.3.2.2. Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984

La Declaración de Cartagena se adopta en el marco de un coloquio para el tratamiento de la problemática de la protección internacional de los refugiados en América Central, Panamá y Méjico celebrado en Colombia del 19 al 22 de noviembre de 1984. Las causas que motivan su adopción son, en primer lugar, el considerable aumento del número de refugiados en las áreas geográficas señaladas. Y, en segundo lugar, los problemas que suponía la llegada de miles de refugiados a los que no podía garantizar una efectiva protección los países de acogida.

Cabe señalar que, al igual que en la Convención de 1969, en la Declaración de Cartagena se amplía la definición del término refugiado, estableciéndose que serán considerados refugiadas: “... aquellas personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad y libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos

⁷⁷ La Convención de 1969 entró en vigor el 20 de junio de 1974.

humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.” Del mismo modo, es importante destacar que esta declaración no obliga a los Estados. Sin embargo, su contenido ha ido incorporándose a la legislación interna de un gran número de Estados en el contexto latinoamericano.

I.3.2.3. La Unión Europea

La creación de un espacio interior común europeo, en el que se suprimen las fronteras interiores y en el que hay libertad de circulación de personas, ha obligado a los Estados miembro de la Unión Europea a adoptar una política común europea en materia de asilo. Sin lugar a dudas, es fundamental dar una respuesta coordinada a través de una política común, que se fundamente en los principios de uniformidad y solidaridad. Para la consecución de estos objetivos es necesario desarrollar una legislación que establezca y consolide un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). En el proceso de construcción de este sistema se diferencian dos fases: una primera etapa de armonización mínima de legislaciones y una segunda de consolidación.⁷⁸

En la primera fase de construcción del SECA, período que abarca desde el año 1999 hasta el 2009, las líneas de actuación en materia de asilo se fijan en el Tratado de Ámsterdam.⁷⁹ En esta etapa se pretende establecer progresivamente un espacio de libertad, seguridad y justicia en el seno de la Unión Europea. Para la consecución de dicho objetivo se adoptan medidas en materia de asilo. En este sentido, se preveía adoptar acciones, en un plazo de cinco años desde la entrada en vigor del susodicho tratado, que permitiesen establecer: los criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro que debe examinar una solicitud de asilo; la normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo, para la concesión del estatuto de refugiado y para el establecimiento de procedimientos que determinen si se concede o retira dicho estatuto.

En esta primera etapa de construcción del SECA, son fundamentales las conclusiones adoptadas por de la Presidencia del Consejo Europeo en Tampere.⁸⁰ En dicho documento se señala la necesidad de desarrollar políticas comunes en materia de asilo encaminadas a establecer el SECA “basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra de 1951”. Para la consecución de este objetivo se debe determinar, por una parte y a corto plazo, “el Estado responsable del examen de una solicitud de asilo, normas comunes para un procedimiento de asilo eficaz y justo, condiciones mínimas comunes para la acogida de los solicitantes de asilo, y la aproximación de las normas sobre reconocimiento y contenido del estatuto de refugiado.” Por otra parte, y a largo plazo, se deben adoptar “las normas comunitarias que deberían dar lugar a un procedimiento de asilo común y a un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo.” Así pues, todas

⁷⁸ Tradicionalmente la política de asilo ha estado vinculada a las políticas de control de fronteras e inmigración así como a las políticas de cooperación judicial y policial. En este sentido, cabe señalar que las políticas de cooperación intergubernamental se han mantenido durante el período que va desde el año 1986 al 1999 a través de la aplicación del acervo Schengen así como del Convenio de Dublín de 1990.

⁷⁹ El Tratado de Ámsterdam se firmó el 2 de octubre de 1997 y entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Cabe señalar que a través de dicho tratado se incorpora el acervo Schengen en el marco institucional y jurídico de la Unión Europea.

⁸⁰ El Consejo Europeo de Tampere (Finlandia) se celebró los días 15 y 16 de octubre de 1999.

las conclusiones adoptadas en Tampere en materia de asilo son ratificadas posteriormente en el Programa de La Haya^{de 2004}.⁸¹ En dicho programa se establecen cuáles son las 10 prioridades de la Unión Europea para lograr la consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia. Entre estas prioridades se incluye la de establecer el SECA a través del desarrollo de diferentes acciones.⁸²

Cabe afirmar que las medidas y acciones adoptadas en Tampere y en la Haya se han traducido en la aprobación de normativa europea sobre asilo. En este sentido, cabe recordar que se han adoptado directivas sobre cualificación o reconocimiento de la condición de refugiado,⁸³ sobre procedimientos,⁸⁴ sobre acogida,⁸⁵ sobre protección temporal⁸⁶ y sobre reagrupación familiar.⁸⁷ Sin lugar a dudas, la efectividad de estas medidas depende, en gran parte, de la voluntad de incorporarlas a las legislaciones internas de los Estados miembro en la mayor brevedad posible.

En la segunda fase de construcción del SECA, que se inicia con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, se establecen las directrices a seguir en materia de asilo en el ámbito de la Unión Europea.⁸⁸ En este sentido, cabe indicar que en dicho tratado se señala que “la Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución”. Para la consecución de dicho objetivo deben adoptarse acciones de carácter uniforme en lo referente al estatuto de asilo, a la protección subsidiaria así como a la protección temporal; a procedimientos comunes de concesión o retirada de dichos estatutos; y, a condiciones de acogida.⁸⁹ Las medidas señaladas se incluyen en el Programa de Estocolmo así como otras acciones a desarrollar, entre las que cabe señalar la creación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo.⁹⁰ En todo caso, la política común de asilo de la Unión Europea debe basarse en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y de su Protocolo de 1967.

I.3.2.4. El derecho de asilo en España

⁸¹ El programa de la Haya se adoptó en el Consejo Europeo que se celebró los días 4 y 5 de noviembre de 2004.

⁸² Para conocer el contenido del Programa de la Haya de 2004, véase la información publicada en la web <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7286.pdf>

⁸³ Véase la Directiva 2004/83/CE del Consejo de 29 de abril por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida.

⁸⁴ Véase la Directiva 2005/85/CE del Consejo de 1 de diciembre sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.

⁸⁵ Véase la Directiva 2003/9 del Consejo de 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros.

⁸⁶ Véase la Directiva 2001/55 sobre protección temporal relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

⁸⁷ Véase la Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre sobre el derecho de reagrupación familiar concedido a los refugiados.

⁸⁸ El Tratado de Lisboa se firma el 13 de diciembre de 2007 y entra en vigor el 1 de diciembre de 2009.

⁸⁹ En este sentido, véase el Título V, artículo 78, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁹⁰ Véase el documento del Consejo Europeo “El Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano” de carácter plurianual (2010-2014) y aprobado el 2 de diciembre de 2009.

El derecho de asilo en España se reconoce en el artículo 13.4 de la Constitución de 1978.⁹¹ Sin embargo, este derecho se regula finalmente en la Ley 5/1984, de 26 de marzo, que desarrolla el contenido y el ejercicio del derecho recogido en el texto constitucional. Tras diez años en vigor, la Ley 5/1984 se modifica por la Ley 9/1994, de 19 de mayo.⁹² Entre las novedades más significativas de dicha reforma legislativa cabe señalar: la supresión de la doble figura de asilo y refugio; la reconducción de la concesión del asilo por razones humanitarias a la legislación de extranjería; el establecimiento de una fase previa en el examen de las solicitudes de asilo; y, la modificación de los efectos producidos por una resolución denegatoria del asilo. El último cambio en materia de asilo se produce tras la entrada en vigor de Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria (en adelante Ley 12/2009).

Cabe afirmar que tanto la regulación inicial del derecho de asilo en España como sus posteriores modificaciones se han debido a diferentes circunstancias, a saber: la obligación de cumplir los acuerdos internacionales de los que España es parte, la obligación de transponer las directivas europeas así como la necesidad de incorporar la jurisprudencia nacional, regional e internacional en materia de protección a la población refugiada. En todo caso, el objetivo final de toda legislación en materia de asilo debiera ser el de garantizar “un completo régimen de protección internacional garante de los derechos fundamentales, partiendo de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967.”

a) Análisis de la nueva ley reguladora del derecho de asilo en España

Las modificaciones introducidas en la legislación española en materia de asilo están motivadas por la imperante necesidad del Estado español de transponer las directivas europeas sobre normas mínimas relativas: a) al reconocimiento de la condición de refugiado u otro tipo de protección; b) al procedimiento que debe aplicarse para conceder o retirar la condición de refugiado; y, c) al derecho de reagrupación familiar concedido a los refugiados.⁹³ La incorporación de estas materias en nuestro ordenamiento jurídico supone la adaptación de la legislación española a la denominada primera fase del SECA. Con el objetivo de estudiar sucintamente el contenido de la Ley 12/2009, en el presente epígrafe se analiza tanto el objeto de la ley como algunas de las modificaciones que se recogen en su articulado.⁹⁴ Centrándonos en su objeto, cabe señalar, en primer lugar, que la nueva ley tiene por objeto:

⁹¹ Cabe indicar que la adhesión de España a la Convención de Ginebra de 1951 y a su Protocolo de 1967 se realiza a través del depósito del instrumento de adhesión de 22 de julio de 1978.

⁹² Cabe señalar que este cambio legislativo se produce, entre otras razones, en cumplimiento de la proposición no de Ley aprobada por el Congreso de los Diputados el 9 de abril de 1991, en la que se recomienda al Gobierno “adoptar las medidas necesarias para garantizar la necesaria celeridad en el examen individualizado de las solicitudes de asilo.”

⁹³ Véanse las siguientes directivas: Directiva 2004/83/CE del Consejo de 29 de abril; Directiva 2005/85/CE del Consejo de 1 de diciembre; Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre.

⁹⁴ Cabe señalar que al término del presente estudio no se había aprobado el correspondiente reglamento de aplicación de la Ley 12/2009. En este sentido cabe indicar que continúa en vigor el reglamento de aplicación de la anterior ley de asilo siempre que no contradiga lo establecido en la Ley 12/2009.

“... establecer los términos en que las personas nacionales de países no comunitarios y las apátridas podrán gozar en España de la protección internacional constituida por el derecho de asilo y la protección subsidiaria, así como el contenido de dicha protección internacional.” (Artículo 1 de Ley 12/2009)

Si se analiza su objeto se detecta una modificación en relación a los tipos de protección. En este sentido, se distingue entre la protección que otorga el estatuto de refugiado y la protección subsidiaria, otorgándose esta última a aquellas personas que no reúnan los requisitos para ser consideradas como refugiadas.⁹⁵ Sin lugar a dudas, la novedad más significativa es la inclusión de la protección subsidiaria. De igual forma y en materia de protección, cabe señalar que, en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, cabría la posibilidad de aplicar un tercer tipo de protección: la protección temporal.⁹⁶ El otorgamiento de uno u otro tipo de protección determina el reconocimiento de una serie de derechos relacionados, entre otros, con la permanencia en territorio español o con el derecho de reagrupación familiar. Finalmente cabe señalar que, si bien no es una novedad de la actual ley de asilo, es importante recordar que al denegarse una solicitud de asilo puede autorizarse la permanencia en territorio español por razones humanitarias según lo establecido en la legislación española de extranjería.⁹⁷

En segundo lugar, y en relación a las modificaciones introducidas en la nueva ley de asilo, cabe señalar que es de aplicación un procedimiento único, ya que se realiza un examen simultáneo del tipo de protección aplicable en cada caso. El tratamiento procedimental único agiliza el otorgamiento de la protección solicitada, ya que al presentar la solicitud de asilo se valora si la persona reúne los requisitos necesarios para concedérsele el derecho de asilo; en caso de no cumplirlos, se valora si es de aplicación la protección subsidiaria.

En tercer lugar, cabe indicar que se amplían los motivos por los que se concede el estatuto de refugiado. En este sentido cabe señalar que podrán ser consideradas como refugiadas aquellas personas cuya persecución se fundamente en su pertenencia a un grupo social determinado por razón de género u orientación sexual.⁹⁸ La incorporación de dichos motivos permite ampliar el reconocimiento del derecho de asilo a un número mayor de personas. En este sentido cabe recordar que Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres preveía la incorporación de una nueva disposición en la anterior ley de asilo con la finalidad de que pudiese otorgarse el

⁹⁵ Véase el artículo 4 de la Ley 12/2009 en relación a la definición de protección subsidiaria, que ha sido incorporada en nuestra legislación en cumplimiento de la Directiva 2004/83/CE del Consejo de 29 de abril de 2004. Del mismo modo, véase el artículo 10 de dicha Ley 12/2009 en el que se enumeran las condiciones que motivan la concesión de la protección subsidiaria.

⁹⁶ Véase la disposición adicional segunda de la Ley 12/2009 en relación a la protección temporal regulada por el Real Decreto 1325/2003 de 24 de octubre sobre régimen de protección temporal, que transpone la Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

⁹⁷ Véase el artículo 37 de la Ley 12/2009.

⁹⁸ Véase el artículo 3 de la Ley 12/2009 en relación a las circunstancias que motivan el reconocimiento de la condición de refugiado. De igual forma, véase el artículo 7.1 de dicha ley en el que se delimita el concepto de grupo social determinado.

estatuto de refugiado a aquellas mujeres que sufrieran persecución por motivos de género.⁹⁹

En cuarto lugar, cabe señalar que se prevé el desarrollo reglamentario de los servicios sociales y de acogida que deben satisfacer “las necesidades básicas en condiciones de dignidad” de los solicitantes de asilo que carezcan de recursos económicos.¹⁰⁰ El establecimiento reglamentario de dichos servicios debe ofrecer mayores garantías a los solicitantes de protección internacional, ya que debiera especificarse tanto los servicios que se garantizan como también quiénes deben prestarlos. Este aspecto se analiza en los capítulos 2 y 3 del presente estudio.

En quinto lugar, es fundamental destacar la inclusión de programas de reasentamiento de población refugiada en España,¹⁰¹ siendo el Consejo de Ministros el que determine anualmente el número de personas que serán reasentadas. En cumplimiento de dicha obligación, se aprobó un programa para el año 2010 que preveía el reasentamiento de 75 refugiados.¹⁰² La incorporación del reasentamiento en el articulado de la nueva ley de asilo responde a una petición del ACNUR. Esta solicitud apela a la solidaridad internacional de los Estados en materia de acogida de población refugiada, que no puede regresar a su país de origen ni permanecer en el primer país de acogida.¹⁰³

Finalmente cabe mencionar otras novedades de la ley que determinan: quiénes son considerados agentes de persecución, reconociéndose como tales tanto a sujetos estatales como no estatales;¹⁰⁴ el régimen de protección de los menores, con atención especial a los menores no acompañados;¹⁰⁵ la necesidad de utilizar una lengua que pueda entender el solicitante de asilo;¹⁰⁶ la prestación de asistencia letrada preceptiva cuando la solicitud de asilo se presenta en puestos fronterizos.¹⁰⁷

En conclusión, todas las novedades enumeradas son valoradas de manera positiva. Sin embargo, la protección internacional se garantizará con la aprobación del reglamento de aplicación de la nueva ley y con la correcta aplicación de todas las disposiciones (legales y reglamentarias) que regulan el derecho de asilo en España. Sin embargo, la Ley 12/2009 incorpora otras modificaciones que son calificadas como desfavorables, al entender que erosionan y disminuyen el contenido de la protección internacional. En este sentido, cabe recordar, en primer lugar, lo establecido en el objeto de la susodicha ley, en el que se excluye de su ámbito de aplicación a los ciudadanos de los Estados miembro de la Unión Europea, que no podrán solicitar asilo en España. Esta exclusión se fundamenta en la consolidación de sistemas políticos democráticos y respetuosos con los Derechos Humanos en todos los Estados miembro. Del mismo modo, dicha

⁹⁹ Véase a la disposición adicional vigésima de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres.

¹⁰⁰ Véase el artículo 30 de la Ley 12/2009.

¹⁰¹ Véase la disposición adicional primera de la Ley 12/2009.

¹⁰² El programa de reasentamiento para 2010 se aprobó en Consejo de Ministros celebrado el 29 de enero de 2010.

¹⁰³ Según datos de ACNUR el 90% de las personas reasentadas anualmente son acogidas en Estados Unidos, Canadá y Australia mientras que en los países europeos el porcentaje de población reasentada es aproximadamente del 6%. Para obtener más información en materia de reasentamiento puede consultarse la información en la web:

http://www.acnur.org/index.php?id_pag=9294

¹⁰⁴ Véase el artículo 13 de la Ley 12/2009.

¹⁰⁵ Véanse los artículos 46,47 y 48 de la Ley 12/2009.

¹⁰⁶ Véanse los artículos 17.3 y 36.1 de la Ley 12/2009.

¹⁰⁷ Véase el artículo 16.2 de la Ley 12/2009.

exclusión tiene como finalidad evitar que ciudadanos comunitarios relacionados con prácticas terroristas puedan solicitar asilo en alguno de los susodichos Estados. Sin embargo, esta exclusión podría negar la concesión de la protección internacional a personas que sufren persecución por alguno de los motivos establecidos en la Convención de Ginebra de 1951. En este sentido, conviene aclarar que, si bien resulta improbable que dicha persecución pueda tener lugar en países democráticos y respetuosos con los derechos fundamentales, no hay una absoluta certeza de que no pueda llegar a producirse en circunstancias excepcionales.

En segundo lugar, cabe señalar que en el Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la ley 5/1984 de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado, modificada por la ley 9/1994 de 19 de mayo, se establecía que cuando el ACNUR hubiera informado favorablemente sobre la admisión a trámite de una solicitud de asilo en frontera, y el solicitante manifestase su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la inadmisión, se autorizaba la entrada del solicitante en el territorio. En estos casos se permitía su permanencia hasta que el órgano jurisdiccional competente resolviese sobre la suspensión del acto administrativo. Sin embargo, en la Ley 12/2009 se ha excluido dicha posibilidad.¹⁰⁸

En tercer lugar, cabe señalar que se ha suprimido la posibilidad de solicitar asilo en las embajadas y consulados de España en el exterior. El único supuesto que prevé la nueva ley establece que “siempre y cuando el solicitante no sea nacional del país en que se encuentre la Representación diplomática y corra peligro su integridad física, los Embajadores españoles podrán promover el traslado del o de los solicitantes de asilo a España, para hacer posible la presentación de la solicitud conforme al procedimiento previsto en esta Ley.”¹⁰⁹ El establecimiento de dicha restricción dificulta al acceso a la protección internacional y genera inseguridad jurídica, ya que los Embajadores españoles no están obligados a promover el traslado a España de los solicitantes de asilo, sino que su actuación en este sentido es potestativa.

Para finalizar cabe señalar que, a pesar de las recientes novedades introducidas en la legislación española en materia de asilo, se prevén nuevos cambios legislativos en los Estados miembro de la Unión Europea para consolidar la segunda fase del SECA.¹¹⁰ El establecimiento de dicho sistema debiera establecer un único procedimiento para conceder el estatuto de refugiado así como garantizar iguales recursos y derechos a los solicitantes de asilo con independencia del país miembro de la Unión Europea en el que se presente su solicitud.

¹⁰⁸ Véase el artículo 39 del Real Decreto 203/1995 de 10 de febrero.

¹⁰⁹ Véase lo establecido en el artículo 38 de la Ley 12/2009.

¹¹⁰ En este sentido véase el documento del Consejo Europeo “El Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano” de 2 de diciembre de 2009.