

**MUNDI MIGRATIOS**

CENTRO DE ESTUDIOS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE LA HABANA

Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los Refugiados.

Msc. Landy Machado Cajide
Profesor - Investigador
Centro de Estudios de Migraciones Internacionales
Para correspondencia: cajide@rect.uh.cu

Resumen:

Constituye una sistematización histórica de los hechos fundamentales que sirvieron como antecedentes en la concepción actual del Estatuto de los Refugiados. Se establecen varios períodos históricos donde se hace una caracterización de la labor fundamental de los primeros Altos Comisionados de la Sociedad de Naciones y los primeros intentos de codificación, las distintas agencias que se crearon en el contexto de la Segunda Guerra Mundial para resolver el problema de los desplazados europeos, así como la creación y mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Conferencia de Ginebra donde se adopta finalmente el concepto de Refugiados como se conoce hoy. También se hace un análisis del contenido de la Convención de Ginebra sobre el concepto, destacando cuáles son los pilares fundamentales de la protección internacional de personas en riesgo, así como de su alcance y sus limitaciones en el contexto que se produjo que llevó finalmente a la reunión de New York, donde se adoptó el Protocolo ampliado del Estatuto de los Refugiados.

Palabras Claves: Refugiados, Estatuto de los Refugiados, asilo, Convención de Ginebra de 1951, persecución política, conflictos.

**MUNDI MIGRATIOS**CENTRO DE ESTUDIOS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE LA HABANA**Abstract:**

Establishes a historic systematization of the fundamental facts that they served like background in present-day conception of the Statute of Refugees. Become established a several historic periods where are done a characterization of the fundamental work of first Heights Commissioners of the Society of Nations and the first attempts of encoding, the distinct agencies that were created in the context of Second World War to resolve the problem of European displaced persons, as well as the creation and mandate of the Office of the High Commissioner of United Nations for Refugees and the Conference of Ginebra where Refugees's concept is embraced finally as he knows himself today. Also an analysis of the contents of the Ginebra Convention on the concept is done, highlighting which ones the fundamental pillars are of people's international protection in risk, thus how of his reach and his limitations in the context that was produced than got over to finally to New York's meeting, where the Protocol enlarged of the Statute of Refugees was embraced.

Key Words: Refugees, Refugees's statute, Asylum, Geneva convention of 1951, Political persecution, Conflict.

Introducción

Resultaría muy ardua la tarea de tratar de ubicar en la historia un momento específico a partir del cual pudiera afirmarse que apareció la persecución de unas personas por otras. Las contradicciones entre los individuos respecto a sus intereses, opiniones, objetivos o medios para lograr éstos, pudieron dar origen a persecuciones en cualquier momento, siempre a partir de una relación de poder. Esto evidentemente se acentuó con el surgimiento de las sociedades clasistas y con la aparición del derecho como noción ordenada de lo que era o no correcto, aceptable o punible. Quienes han sido objeto de persecuciones y no han estado en condiciones de enfrentarlas con alguna probabilidad de éxito, han tratado de evadirlas de diferentes formas, una de las cuales ha sido el asilo.



**MUNDI MIGRATIOS**CENTRO DE ESTUDIOS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE LA HABANA

La práctica del asilo como forma de colocarse fuera del alcance del perseguidor ha existido desde la antigüedad. Originalmente era aplicable a toda persona perseguida por cualquier motivo, incluso por lo que hoy se conoce como delitos comunes, y el individuo podía ponerse a salvo si penetraba en un santuario, un templo u otro lugar sagrado asociado a la religión (D'Estefano, 1985, p. 877), pues allí no podía ser objeto de detención o castigo. La base de lo que en ocasiones se ha llamado el “derecho de santuario” radicaba en la autoridad divina que imperaba en esos lugares. Existía la creencia de que la violación del asilo en un santuario traería aparejado un severo castigo de la divinidad a la cual éste estaba consagrado. Esta práctica fue común a diversas religiones y existió en distintas partes del mundo.

Con el surgimiento del Estado moderno y la consagración del principio de la soberanía, la persona perseguida que llega a otro Estado se pone a salvo ya no por colocarse bajo la tutela de una deidad o figura religiosa, sino en virtud de la falta de autoridad del perseguidor en ese otro territorio. Es así como, con la aparición del Estado-nación, el asilo se transforma en protección internacional de los extranjeros en riesgo.

Durante siglos se han producido movimientos migratorios forzosos de personas y grupos como resultado de persecuciones, guerras, revoluciones, luchas por el poder y expulsiones individuales o masivas por causas políticas, sociales, religiosas, étnicas y otras. Sería demasiado extenso relacionar ejemplos que abundan en la historia. El asentamiento de esas personas en los lugares de acogida tenía lugar de manera más o menos espontánea y con frecuencia se vinculó a los procesos de conquista y colonización de los nuevos territorios americanos a partir del siglo XVI.

Con el transcurso del tiempo, los diferentes Estados establecieron normas relativas al asilo de manera independiente, a partir de su propia voluntad soberana. Esta diversidad de visiones y regulaciones perdura incluso en la actualidad, a pesar de los esfuerzos que en el plano internacional se han hecho en busca de criterios y normas comunes de alcance universal (Velasco, 2003, p. 565).

**MUNDI MIGRATIOS**

CENTRO DE ESTUDIOS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE LA HABANA

Aunque no es posible establecer claramente regularidades en el uso de los términos, históricamente parece haber sido común llamar “asilados” a quienes encontraban en otro Estado una protección de cierta duración y a título individual, mientras que los individuos que se veían forzados a desplazarse en grandes grupos debido a guerras, revoluciones o persecuciones religiosas, eran con frecuencia llamados “refugiados”.

Aunque con anterioridad los distintos Estados habían otorgado protección a refugiados de manera independiente y a partir de sus propias normas e intereses, es en el período entre ambas guerras mundiales cuando se realizaron los primeros esfuerzos concertados, en este sentido, en el marco de la Sociedad de Naciones. Estas acciones estuvieron animadas por el afán de garantizar lo que en aquel momento se llamó protección política y jurídica a los refugiados, a falta de la protección de sus propios Estados de origen resultado de los distintos conflictos bélicos que se produjeron en el contexto posterior a la guerra mundial (Galindo, 1992, p. XIV). Para esa fecha se trabajó en función de grupos y categorías específicos de refugiados, sin llegar entonces a una definición general que permitiera aplicar este estatuto a otras personas ajenas a dichos grupos y sin que se lograra en este período un compromiso de los Estados a largo plazo. Esto llegó a ser posible tras concluir la Segunda Guerra Mundial, donde las consecuencias de la misma trajeron consigo grandes desplazamientos y desarraigos humanos de su lugar de origen, con las profundas afectaciones psicológicas y sociales de las víctimas civiles del conflicto.

La decisión de la comunidad internacional organizada en el Sistema de Naciones Unidas fue la de crear un organismo que se encargara de la protección internacional de todos aquellos que por un motivo u otro estuvieran fuera de sus países como consecuencia de violencia generalizada, así como la creación de una serie de instrumentos y herramientas jurídicas que le permitieran otorgar soluciones duraderas a las víctimas. De esta manera surge así la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y en 1951 en Ginebra se adopta la Convención Internacional por la que se rige para otorgar protección internacional a este segmento migratorio particular.



**MUNDI MIGRATIOS**

CENTRO DE ESTUDIOS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE LA HABANA

En este sentido el siguiente trabajo se propone explicar, en una visión sintética, los antecedentes y surgimiento histórico de la figura jurídica de la protección internacional de los refugiados y exponer algunos elementos particulares de su desarrollo.

Los orígenes de la protección internacional de los refugiados. Primeras acciones concertadas en la Sociedad de Naciones: los primeros Altos Comisionados.

Tras finalizado el primer conflicto mundial y como resultado del sistema de Tratado de Paz Versalles en 1919 surgió la Sociedad de Naciones, primer intento de organización formal del sistema internacional inspirado en el ideal wilsoniano de los 14 puntos. Esta organización fue el principal antecedente de lo que se conoce hoy como Naciones Unidas.

La Sociedad de Naciones en el contexto de postguerra se enfrentó a un problema de enormes proporciones: Europa contaba con nuevos países surgidos de las fronteras de los antiguos imperios europeos desmembrados como resultado de los procesos de paz; surgían nuevos conflictos fronterizos entre minorías étnicas y nacionalistas; y en Rusia, con el derrocamiento de la monarquía zarista y el ascenso de los bolcheviques al poder en 1917, se originó un sangriento conflicto civil. En suma y como consecuencia de estos factores se calcula que para el período comprendido entre 1914-1922 existían entre 4 y 5 millones de refugiados (Hobsbawn, 1998, p. 59).

Fue en este contexto que el Comité Internacional de la Cruz Roja para el año 1921 solicitó apoyo a la Sociedad de Naciones para que brindara asistencia a más de un millón de ciudadanos rusos víctimas de la hambruna, que habían resultado desplazados durante la guerra civil en su país de origen. La Sociedad de Naciones nombró entonces al explorador polar noruego Fridtjof Nansen “Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones en relación con los problemas de los refugiados rusos en Europa” (ACNUR, 2000, p.18).



**MUNDI MIGRATIOS**

CENTRO DE ESTUDIOS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE LA HABANA

Mediante negociación con los Estados, Nansen emprendió una ardua labor a fin de definir el estatuto y la protección legal de los refugiados rusos y gestionó para ellos el empleo en los países de acogida o voluntariamente, la repatriación. A su vez, convocó una conferencia internacional en la cual se acordó el establecimiento de documentos de viaje y de identidad para los refugiados, que fueron comúnmente conocidos como los “pasaportes Nansen”, ya en desuso.

En 1922, la Sociedad de Naciones extendió la responsabilidad a Nansen como Alto Comisionado para que se ocupara también de la situación de los aproximadamente dos millones de griegos que huyeron como resultado de la guerra greco-turca y lo mismo sucedió más adelante en relación con refugiados armenios, asirios, asirio-caldeos y turcos (ACNUR, 2000, p. 18-19; Galindo, 1992, p. XIV).

En el contexto de la guerra entre Grecia y Turquía, Nansen enfatizó el deber del Alto Comisionado de mantenerse neutral ante las disputas políticas, al margen de la fuerte opinión que tenía sobre este conflicto (ACNUR, 2000, p. 18). Luego de su muerte en 1930, su labor encontró continuidad por un tiempo en la Oficina Internacional Nansen¹.

En los años `30 la situación económica en Europa se vio sumamente afectada principalmente por la crisis económica de 1929-1933. Este contexto permitió un ascenso de fuerzas políticas fascistas con ánimos revisionistas del Tratado de Paz de Versalles por los resultados obtenidos durante la Primera Guerra Mundial, sobre todo Alemania, la principal perdedora. El ascenso de Hitler al poder en 1933 y su idea de una raza aria superior provocó que para ese año se produjera un éxodo de judíos de Alemania motivado por el recrudecimiento de las medidas represivas en su contra. Este contexto internacional dio origen al nombramiento del profesor y periodista estadounidense James McDonald como “Alto Comisionado para los Refugiados procedentes de Alemania”, por las crecientes movilizaciones que desde ese país se originaron por temor al nazi-fascismo.

¹ En 1922 recibió por su labor a favor de los refugiados el Premio Nobel de la Paz y en homenaje a su figura, en el presente el ACNUR otorga cada año la medalla Nansen a personas o grupos con méritos excepcionales en su trabajo a favor de los refugiados.



**MUNDI MIGRATIOS**

CENTRO DE ESTUDIOS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE LA HABANA

No obstante, para esta etapa, la Sociedad de Naciones en plena crisis de legitimidad por el abandono de Alemania, Italia y Japón de la institución en conjunto con la insolidaridad de sus miembros se rehusó a otorgar ayuda financiera directa para estos refugiados, por lo que McDonald tuvo que negociar directamente con los gobiernos no sólo la protección sino también su asistencia. Esto se explica principalmente por el auge que había tomado las ideas fascistas y totalitaristas a nivel internacional acompañado por la difícil situación económica del momento, tras el fracaso de la Conferencia Económica y Monetaria Internacional de 1932. Los esfuerzos de McDonald estuvieron sobre todo dirigidos a levantar las fuertes restricciones migratorias que impedían a los judíos encontrar protección en otros países y, en los dos años en que ocupó esta responsabilidad ayudó a reasentar a unos 80 mil judíos, sobre todo en Palestina (ACNUR, 2000, p. 19).

A finales de 1935, la situación se hizo aún más insostenible para los judíos en Alemania al verse privados de la ciudadanía y del derecho al voto. El éxodo aumentó y, sin embargo, la Sociedad de Naciones no mostró disposición a adoptar medidas más enérgicas a favor de esos refugiados. Decepcionado ante la falta de receptividad a sus llamados y esfuerzos, McDonald renunció a su cargo en diciembre de 1935 (ACNUR, 2000, p. 20).

No obstante, los esfuerzos tanto de Nansen como de McDonald fueron considerables porque marcaron los antecedentes y primeros pasos de codificar, en un lenguaje único durante este período, un concepto que precisara que es un refugiado a partir de una serie de acuerdos internacionales adoptados al respecto en el período entreguerras mundiales. Entre los principales se encuentran:

- “El Acuerdo sobre Refugiados Rusos” del 5 de julio de 1922
- “El Acuerdo sobre Refugiados Armenios” del 31 de mayo de 1924
- “El Acuerdo sobre otros Grupos de Refugiados (Sirios y Turcos)” del 30 de junio de 1928
- El “Plan para Brindar Certificados de Identidad a los Refugiados del Saar” del 30 de julio de 1935

**MUNDI MIGRATIOS**

CENTRO DE ESTUDIOS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE LA HABANA

- “El Acuerdo sobre la Condición de Refugiados venidos de Alemania” del 4 de julio de 1936
- La “Convención de Refugiados venidos de Alemania” de 10 de febrero de 1938
- El “Convenio para Brindar Documentos de Viajes a Refugiados venidos de Alemania, Austria y España” del 15 de octubre de 1946

Estos instrumentos tuvieron un carácter limitado pues cada uno de ellos se refería a un grupo específico de refugiados caracterizado por su origen nacional y el territorio del que salieron, sin hacer generalizaciones aplicables a personas de otros orígenes (ACNUR, 1979, p. 3). Su adopción respondió al interés de la Sociedad de Naciones y de los Estados signatarios por ofrecer ayuda a esos grupos particulares de refugiados ante la falta de protección de sus países de origen pero la práctica demostró que sus esfuerzos solo quedaron en papel.

La Segunda Guerra Mundial y el papel de Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción (UNRRA) en atención a los desplazados y refugiados.

El estallido de la Segunda Guerra Mundial interrumpió la continuidad de los esfuerzos emprendidos a favor de grupos específicos de refugiados. Los acontecimientos anteriores y la guerra misma ocasionaron aún más desplazamientos humanos, sobre todo en Europa, en proporciones nunca antes vistas.

Aún antes del final de la guerra, en noviembre de 1943, las fuerzas aliadas crearon la Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción, conocida por sus siglas en inglés, UNRRA. Esta organización, que funcionó hasta 1947, estaba encargada de ayudar a la reconstrucción de las zonas devastadas por la conflagración bélica e incluía en su propósito la asistencia a las personas desplazadas, se encontraran fuera o no de su país de origen. Luego del final de la guerra, la UNRRA se dedicó principalmente a apoyar la repatriación de las personas que habían huido a otros países,

**MUNDI MIGRATIOS**

CENTRO DE ESTUDIOS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE LA HABANA

la mayoría de las cuales deseaba regresar a sus lugares de origen. Así, entre mayo y septiembre de 1945, la UNRRA apoyó la repatriación de aproximadamente siete millones de personas (ACNUR, 2000, p. 16). Se calcula que en mayo de 1945 había en Europa más de 40 millones de personas desplazadas, además de 11,3 millones de trabajadores forzosos y otros desplazados que los aliados encontraron en el territorio de la derrotada Alemania fascista (ACNUR, 2000, p.15).

A pesar de la meritoria labor emprendida por la UNRRA, afloraron contradicciones políticas asociadas a la extensión del socialismo a países de Europa oriental. Estados Unidos, que aportaba el 70% de los fondos, se negó a continuar ofreciendo su contribución financiera al no estar de acuerdo con las repatriaciones a los nuevos países socialistas y con los programas de reconstrucción en esos territorios pues, según su visión, ellos “sólo servían para reforzar el control político soviético” (ACNUR, 2000, p. 17). De este modo, retiró su apoyo económico y ejerció fuertes presiones para que se creara una nueva organización de ayuda a los refugiados, con una orientación diferente.

La postguerra mundial y la Organización Internacional para los Refugiados.

Como resultado de lo anterior, y ya después de constituida la Organización de Naciones Unidas (ONU), surge en julio de 1947 la Organización Internacional para los Refugiados (OIR) como organismo especializado no permanente de la ONU, con un mandato limitado hasta el 30 de junio de 1950, aunque finalmente extendió sus labores hasta febrero de 1952. Por vez primera se planteó el problema de los refugiados como responsabilidad de esta organización con un enfoque abarcador, incluyendo el registro y clasificación, la protección legal y política, la asistencia, transportación, repatriación o reasentamiento y reinserción. Una de sus prácticas fue la entrega a los refugiados de los llamados “certificados de elegibilidad”, que sirvieron como base para extender la protección a esas personas bajo la Convención de 1951, después de la desaparición de la OIR (ACNUR, 1979, p. 10).



**MUNDI MIGRATIOS**

CENTRO DE ESTUDIOS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE LA HABANA

La resolución de la Asamblea General por medio de la cual se creó la OIR mencionaba la repatriación como una solución al problema de los refugiados, pero también establecía su carácter voluntario pues no debería ser obligada a repatriarse ninguna persona que expresara razones válidas en contra de ello. Según su documento constitutivo, la OIR fue encargada de promover y apoyar el pronto retorno de los refugiados europeos a sus países de origen o de residencia habitual. Sin embargo, el énfasis en realidad se puso en el reasentamiento hacia terceros países de los refugiados originarios de Europa del Este, lo cual marcó un cambio de prioridades respecto a la labor de la UNRRA y el inicio de una tendencia a favorecer el no regreso a los países socialistas (ACNUR, 2000, p. 20-21).

En sus casi cinco años de labor, la OIR asistió a 73 mil personas en su repatriación, mientras que facilitó el reasentamiento de más de un millón de refugiados en Estados Unidos (que recibió cerca de la tercera parte de ellos), Australia, Israel, Canadá y varios países de América Latina (ACNUR, 2000, p. 21). Los gobiernos receptores argumentaban que el reasentamiento de los refugiados ayudaba a “descongestionar” a Europa, devastada por la guerra, aunque el verdadero interés radicaba en la inyección de mano de obra que los refugiados representaban para las economías de los países de reasentamiento.

Llegada la fecha en que la OIR debía cesar en sus funciones (junio de 1950), aún quedaban alrededor de un millón de refugiados en Europa sin solución a su situación. Los Estados miembros de la ONU coincidían en que era necesario dar continuidad a la cooperación en función de los refugiados, pero existían contradicciones respecto a los métodos y objetivos de esa cooperación. Los países socialistas consideraban que la OIR había sido utilizada por Occidente como un instrumento político para impedir el retorno de sus nacionales. Por su parte, Estados Unidos aportaba más del 66% de los fondos con que operaba la OIR y le reprochaba el alto costo de su funcionamiento, superior incluso al de todo el resto de la ONU. En este contexto, a finales de 1950 la Asamblea General decide crear la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

**MUNDI MIGRATIOS**CENTRO DE ESTUDIOS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE LA HABANA*La creación del ACNUR y la adopción de la Convención de 1951.*

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Europa había sufrido las más serias consecuencias en términos de pérdida de vidas, destrucción material y desplazamientos humanos. Al mismo tiempo, en ese continente se encontraban aún la mayoría de las principales potencias mundiales, los más activos actores en la arena internacional y las metrópolis que, a pesar de todo, mantenían vigente su dominación colonial sobre una parte importante del resto del mundo (Hobsbawn, 1998, p.116-147).

En el plano de las relaciones internacionales, la creación de la ONU en 1945 y en particular su Carta constitutiva, establecieron bases para lo que se pretendía fuera un futuro libre de guerras, con principios sólidos sobre los cuales edificar una verdadera comunidad internacional. Las Naciones Unidas (NNUU), tratando de aprender de las lecciones que llevaron al fracaso de su antecesora, la Sociedad de Naciones, se constituyó en un importante foro de negociación y cooperación pero, paradójicamente, también en un espacio para la confrontación de ideas e intereses entre dos sistemas socioeconómicos contrapuestos.

La rápida carrera por el dominio de la nueva tecnología nuclear aplicada a las armas, las contradicciones que desembocaron en la partición de Alemania, la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y el inicio de la Guerra de Corea son algunos elementos que dan fe de las tensiones en desarrollo a partir del fin de la segunda guerra mundial (Hobsbawn, 1998, p. 120-125).

En 1948, la Asamblea General de la ONU proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos. La inclusión en su artículo 14 del derecho de toda persona a buscar y a disfrutar de asilo en cualquier país, en caso de persecución por razones diferentes del delito común o de la comisión de actos contrarios a los propósitos y principios de las NNUU, fue sin dudas un importante punto de apoyo para el posterior desarrollo institucional y jurídico que tendría la protección internacional a los refugiados. Al establecer que (...) *toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión*



**MUNDI MIGRATIOS**

CENTRO DE ESTUDIOS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE LA HABANA

política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, el artículo 2 proveyó una serie de criterios que resultarían útiles, en el momento de elaborar una definición de refugiado, para determinar los motivos por los cuales ninguna persona debería ser perseguida, al considerar esos elementos como inherentes a la condición humana.

A pesar de la ardua labor desarrollada por la OIR, ella no logró solucionar completamente el inmenso problema de los refugiados en Europa y, además, existían una serie de conflictos en torno a su funcionamiento. El mandato de la OIR llegó a su fin en 1950 al mismo tiempo que hubo consenso en torno a la necesidad de dar continuidad a su labor, pero los más poderosos intereses querían una institución fundada sobre bases diferentes. De esta manera, los Estados miembros de la ONU se dieron a la tarea en 1950 de negociar la creación de una institución que sustituyera a la OIR.

Los países socialistas no veían con ninguna simpatía este proceso al sentirse políticamente agredidos por la tendencia de propiciar el reasentamiento en países occidentales como refugiados a sus ciudadanos, en lugar de promover su repatriación. Estados Unidos abogaba por la creación de una institución de carácter temporal, estrictamente definida, con objetivos limitados y que requiriera poco financiamiento. Los estadounidenses eran partidarios de que el nuevo organismo no participara en operaciones de asistencia de emergencia sino que se limitara a concluir el reasentamiento de los refugiados a los que la OIR aún no había ofrecido una solución. No querían que la Asamblea General le otorgara apoyo material para realizar operaciones ni que la nueva institución tuviera derecho a buscar fondos mediante contribuciones voluntarias. Por el contrario, los países de Europa occidental, entre los más afectados por el problema de los refugiados, abogaban por una organización fuerte, permanente, independiente, con propósitos múltiples, con potestad para recaudar fondos y para asistir a los refugiados (ACNUR, 2000, p. 21-22).

El 14 de diciembre de 1950, por 36 votos a favor y 11 abstenciones, la Asamblea General de la ONU adoptó la Resolución 428 llamada “Establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados”. Ella aprobó el Estatuto



**MUNDI MIGRATIOS**

CENTRO DE ESTUDIOS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE LA HABANA

de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, comúnmente conocido como el Mandato del ACNUR (ACNUR, 1992, p. 21-23).

Sin embargo, si bien esto fue útil e importante para ayudar a los refugiados, no era suficiente contar con una institución internacional que operara como parte del sistema de la ONU. Ya en el período de entreguerras, había sido nombrado más de un Alto Comisionado y habían operado varias organizaciones internacionales, pero sus esfuerzos frecuentemente se habían visto frustrados debido a la falta de compromiso de los Estados. Ello determinaba la necesidad de una norma de Derecho Internacional que, en forma de tratado, estableciera obligaciones para sus signatarios. De esta manera, a continuación de la anterior, el propio 14 de diciembre de 1950 la Asamblea General aprobó la Resolución 429 por medio de la cual se convocaba para el año siguiente a una Conferencia de Plenipotenciarios que debería adoptar convenciones sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas.

Dicha conferencia tuvo lugar en Ginebra, Suiza, en julio de 1951, con la presencia de representantes de 26 Estados. El ACNUR, la OIR, la Organización Internacional del Trabajo y el Consejo de Europa participaron como invitados, sin derecho a voto, además de una variedad de organizaciones no gubernamentales con capacidad consultiva en el Consejo Económico y Social. Sobre el tema de la apatridia no fue posible llegar a acuerdo, pero respecto a los refugiados, el 28 de julio de 1951 quedó adoptado el texto de la Convención.

De los países socialistas, sólo Yugoslavia participó en esta conferencia, en la cual también afloraron contradicciones entre los intereses de los diversos Estados. Los representantes de Europa occidental eran partidarios de una definición amplia del concepto “refugiado”, que se apartara de la práctica seguida hasta el momento de ofrecer ayuda sólo a determinadas categorías de personas según su origen nacional o la circunstancia específica de su huida como grupo. Sin embargo, entre esos mismos países había opiniones diversas respecto a cuál debería ser esa definición “amplia”. Por su parte, Estados Unidos promovía una definición restringida, pues una de carácter general implicaría obligaciones legales de mayor alcance (ACNUR, 2000, p. 28).

**MUNDI MIGRATIOS**

CENTRO DE ESTUDIOS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE LA HABANA

Finalmente se adoptó una definición que no se circunscribe a categorías u orígenes específicos y que permitiría identificar a los refugiados no sólo como grupos, sino también de manera individual.

Otra cuestión que fue objeto de debate fue el llamado “derecho de asilo”. Aunque algunos Estados habían incorporado de manera soberana normas sobre el asilo en sus legislaciones nacionales, algo muy diferente sería que quedara consagrado en un instrumento internacional que tendría carácter vinculante. La experiencia ya acumulada en América Latina con la codificación y la práctica del asilo territorial y diplomático tampoco encajaba en el interés de los participantes en la conferencia. De este modo, la opinión prevaleciente fue no reconocer en la Convención un derecho de asilo, de modo que cada Estado pudiera preservar su potestad soberana de autorizar o no la entrada en su territorio a las personas que estimara pertinente (ACNUR, 2000, p. 29). Así, la Convención de 1951 trata de la protección a los refugiados sin mencionar más que en su preámbulo la concesión de asilo por parte de los Estados.

Al considerar solamente refugiados a quienes necesitaran protección internacional como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 así como la limitación geográfica, hizo que desde sus inicios la Convención de 1951 naciera restringida. Esto indica que el interés principal de los Estados era resolver el problema de los refugiados ya existentes, pero no establecer compromisos para el futuro.

En sentido estricto, el otorgamiento de protección por parte de los Estados bajo las disposiciones de la Convención de 1951 en los años posteriores fue una práctica que no tenía respaldo real en la norma internacional. Sin embargo, la contundencia de los acontecimientos y los diversos intereses que se movieron en torno a los refugiados propiciaron que la protección continuara y que, finalmente, las limitaciones de tiempo y espacio fueran eliminadas por el Protocolo de 1967.

Entre las fuentes del Derecho de los Refugiados se encuentran la Convención de 1951 y su Protocolo adicional de 1967 como instrumentos jurídicos vinculantes, además de la costumbre y los principios generales del Derecho. La Convención de 1951 y su



**MUNDI MIGRATIOS**

CENTRO DE ESTUDIOS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE LA HABANA

Protocolo de 1967 podrían calificarse más bien como instrumentos programáticos al establecer un marco para la protección a los refugiados pero con numerosos vacíos por la falta de voluntad de los Estados para establecer compromisos de mayor alcance.

La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 han constituido la base jurídica para la protección a decenas de millones de seres humanos a lo largo de más de medio siglo. Sus propias características probablemente han posibilitado que en la actualidad 145 Estados sean partes en uno o en ambos instrumentos lo cual les confiere un alcance muy notorio, casi universal.

El Mandato del ACNUR

La función primera y principal encomendada al ACNUR es proporcionar protección internacional a los refugiados bajo los auspicios de la ONU. Ella aparece en el Estatuto de la Oficina del ACNUR, aprobado por la Resolución 428 de la Asamblea General, el 14 de diciembre de 1950. Se añade que el ACNUR actuará bajo la autoridad de la Asamblea General y se encargará también de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, mencionando la repatriación voluntaria y la integración local en los países de acogida. En el cuerpo del documento se subraya que el ACNUR ayudará a los gobiernos y, previa aprobación de éstos, a organizaciones privadas, en la tarea de buscar para los refugiados soluciones permanentes. También se establecen los medios por los cuales el ACNUR deberá asegurar la protección de los refugiados:

- promoción de convenios internacionales mediante los cuales los Estados establezcan compromisos sobre la protección a los refugiados; vigilar la aplicación de dichos convenios y proponer modificaciones a ellos,
- promoción de todas las medidas necesarias para mejorar la situación de los refugiados y reducir la cantidad de los que necesitan protección, todo ello mediante acuerdos especiales con los gobiernos,
- promoción de la admisión de los refugiados en los territorios de los Estados,

**MUNDI MIGRATIOS**

CENTRO DE ESTUDIOS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE LA HABANA

- obtención, de parte de los gobiernos, de información sobre la cantidad y situación de los refugiados en su territorio, y de las leyes y reglamentos que les conciernen,
- contacto permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas.

El Mandato define además quiénes son las personas de la competencia del ACNUR al considerar tales a cualquier persona que haya sido considerada como refugiada en virtud de acuerdos o disposiciones anteriores a la creación del ACNUR, desde los primeros Altos Comisionados hasta el ámbito de competencia de la OIR.

Esta es aparentemente la base sobre la cual el ACNUR pudo extender su competencia sobre personas que se vieron necesitadas de protección internacional en los años siguientes, a pesar de que la Convención de 1951 nació con un alcance limitado en el tiempo, no sucede así con el Mandato de ACNUR donde cada cinco años fue prorrogable su período bajo aprobación de la Asamblea General de NNUU así como también, no aparece limitación geográfica alguna en el cuerpo de su texto.

Es de destacar la caracterización que se hace de la labor del ACNUR como “apolítica, humanitaria y social”. En torno al calificativo “apolítico” ha existido un amplio debate, dado en primer término por la inexistencia, en la práctica, de una conducta apolítica. La influencia que, en virtud de su Mandato, el ACNUR debe ejercer sobre los gobiernos para promover medidas que favorezcan la protección a los refugiados, es esencialmente una labor política y el planteamiento de que estas acciones tienen objetivos humanitarios es sólo cuestión de semántica (Aragón, 2005, p. 58). En todo caso, es imposible separar completamente política y refugiados.

Otros aspectos de importancia contenidos en el Mandato son:

- elección del Alto Comisionado: a cargo de la Asamblea General, a propuesta del Secretario General de la ONU.

**MUNDI MIGRATIOS**

CENTRO DE ESTUDIOS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE LA HABANA

- duración del Mandato: inicialmente tres años, aunque quedaba explícito que en 1953 la Asamblea General valoraría si el ACNUR debía continuar en funciones.

Efectivamente, en 1953 se decidió prorrogar el Mandato del ACNUR por otros cinco años, y luego sucesivas resoluciones continuaron emitiendo prórrogas por iguales períodos de tiempo hasta que resultó evidente que el problema de los refugiados no tenía un final previsible y se decidió interrumpir dicho ejercicio, considerando el Mandato del ACNUR con vigencia permanente.

La única adición al Mandato del ACNUR que se ha establecido con carácter permanente ha sido la de atender a las personas que se consideren con derecho a acogerse a la Convención para reducir los casos de Apátrida, de 28 de agosto de 1961, y asistirles en la presentación de su solicitud ante la autoridad competente (ACNUR, 1992, p. 229-230). Esta adición, decidida por resoluciones de la Asamblea General, no afecta la consideración como refugiados de los apátridas que reúnan las condiciones para ello y tampoco representa la asimilación de ambos estatutos. Responde al hecho de que no existe un organismo dentro del Sistema de Naciones Unidas que se ocupe de la situación de los apátridas y por ello la Asamblea General asignó tal tarea al ACNUR.

La Convención de 1951, la definición de refugiado y El Protocolo ampliado de 1967.

La Convención de 1951 constituye el núcleo del Derecho de los Refugiados por ser el instrumento vinculante más explícito sobre el tema. Aunque fue luego modificado por el Protocolo de 1967, son inevitables las continuas referencias a “la Convención” y su vigencia luego de más de medio siglo.

El artículo 1 de la Convención está dedicado a definir quién debe ser considerado como refugiado. Inicialmente se incluyen los llamados “refugiados estatutarios”, que son aquellos que fueron considerados como tales en virtud de acuerdos anteriores o de la

**MUNDI MIGRATIOS**

CENTRO DE ESTUDIOS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE LA HABANA

labor de alguna de las instituciones que se ocuparon de los refugiados en el período de entreguerras (los primeros Altos Comisionados, la UNRRA, la OIR).

El párrafo 2 de la Convención es el núcleo de la definición de refugiado hasta nuestros días que expresa que son tales *toda persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a grupo social, se encuentre fuera del país de su ciudadanía –o, de ser apátrida, fuera del país de su residencia habitual- y que, en virtud de dichos temores, no pueda o no quiera acogerse nuevamente a la protección de tal país.*

En el propio artículo se ofrece a los Estados signatarios la opción de, en el momento de la firma, la ratificación, adhesión o determinación si aplicará el contenido de la Convención con o sin limitación geográfica. Ello consistía en considerar como refugiados a personas que necesitaran protección internacional en virtud de acontecimientos ocurridos en Europa, limitación geográfica que fue suprimida por el Protocolo de 1967.

Luego de la entrada en vigor de la Convención de 1951, el problema de los refugiados, lejos de solucionarse y desaparecer, se reprodujo y se diversificó como resultado de un gran número de conflictos. Acontecimientos tales como la intervención soviética en Hungría en 1956 generaron desplazamientos humanos que resultaban de interés político para los gobiernos occidentales, por el contexto de la Guerra Fría. Estos no eran refugiados “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951” pero los Estados receptores aparentemente consideraron que la situación ameritaba el ajuste de la aplicación de la norma a las nuevas circunstancias.

Ya en los años 60 toma auge el proceso de descolonización, sobre todo en el continente africano. Los refugiados resultantes de las guerras de liberación nacional probablemente no resultaban tan interesantes y muchas veces la protección a ellos entraba en contradicción con los intereses de las metrópolis o al menos les resultaba incómoda. Pero los jóvenes Estados africanos impulsaban la idea de la solidaridad continental y

**MUNDI MIGRATIOS**

CENTRO DE ESTUDIOS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE LA HABANA

ofrecieron protección a quienes huían de los países vecinos, empleando entonces el concepto de refugiado. De este modo, la Convención de 1951 se vio superada por los acontecimientos históricos y se impuso la necesidad de su actualización.

De esta manera, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967 ratificó todo el contenido de la Convención, sólo suprimiendo las limitaciones temporal y geográfica que aparecían en ella.

Por otro lado, la realidad del continente africano llevó a que la joven Organización de la Unidad Africana emitiera una Convención en 1969 que complementaba el concepto ya existente sobre los refugiados. Al respecto declaraba que *es refugiado toda persona que debido a una agresión externa, ocupación, dominación extranjera o sucesos que alteran gravemente el orden público en una parte o en todo el país de origen o nacionalidad, se ve obligado a dejar su lugar habitual de residencia para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o nacionalidad.*

Por otra parte, la realidad centroamericana de conflictos de baja intensidad en los años 80 que originaron desplazamientos forzados en ese marco regional, llevó a que la práctica del asilo latinoamericano quedara superada por esos acontecimientos y su posterior desuso. Al respecto, en 1984, la Organización de Estados Americanos reunidos en la ciudad colombiana de Cartagena de Indias emitió una Declaración condicionada por ese contexto donde expresaba que son refugiados *todas las personas que han tenido que abandonar su país porque sus vidas, su seguridad o su libertad están amenazadas por una violencia generalizada, la agresión externa, los conflictos internos, la masiva violación de los derechos humanos u otras circunstancias que alteran gravemente el orden público.*

De esta manera, los condicionamientos surgidos en otras latitudes geográficas motivaron que la definición de refugiado, adoptada en el marco de la Convención de Ginebra, se viera complementada y ampliada en el sentido de protección internacional de las personas humanas en riesgo.

**MUNDI MIGRATIOS**CENTRO DE ESTUDIOS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE LA HABANA*Conclusiones*

De lo anterior resulta que el origen del concepto de refugiados tiene como basamento una necesidad histórica. Los grandes desplazamientos humanos de la primera mitad del siglo XX, resultado de las dos guerras mundiales, constituyeron problemas sociales de la época de relieve internacional. Los refugiados, en este contexto, fue un problema de discusión por la Comunidad Internacional durante tres décadas y su conceptualización una resultante como parte de un proceso, independientemente de los vacíos iniciales.

La evolución histórica del concepto para otorgar una protección efectiva a los refugiados tuvo que atravesar duros períodos de prueba como fueron, el período entreguerras mundiales, la fuerte crisis económica en que se encontraron los Estados que provocó, entre muchos factores, el ascenso del fascismo; la restricción de las políticas migratorias existentes que se negaron a prestar asistencia internacional; y por último, poco apoyo financiero por parte de la Sociedad de Naciones.

No obstante esto no impidió que el trabajo de los dos primeros Altos Comisionados de la Sociedad de Naciones no fructificaran y se dieran los primeros pasos de codificación, aunque en esa etapa se trataba solamente de grupos específicos de refugiados. Aún así, las implicaciones y alto costo humanitario que significó la Segunda Guerra Mundial catalizó la unificación de un lenguaje único del concepto surgiendo, no sin contradicciones, el Estatuto de los Refugiados en la Convención de Ginebra de 1951.

La Convención, de esta manera, se convirtió en una herramienta por la cual la Oficina del Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados otorgara protección internacional a personas humanas extranjeras que no puedan obtenerla en su país de origen, viéndose complementadas ante otras circunstancias por el Protocolo de 1967, la Convención de la OUA de 1969 y la Declaración de Cartagena de 1984.

**MUNDI MIGRATIOS**

CENTRO DE ESTUDIOS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE LA HABANA

Referencias

- ACNUR. (1992). *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y Derechos Humanos*. San José: ACNUR.
- ACNUR. (1979). *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*. Ginebra: ACNUR.
- ACNUR. (2000). *La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria*. Madrid: ACNUR.
- Aragón, A. (2005). *Los refugiados en el contexto de la crisis del multilateralismo y del Derecho Internacional*. Tesis de Maestría. La Habana, Instituto Superior de Relaciones Internacionales.
- D'Estefano, M. (1985). *Fundamentos del Derecho Internacional Público Contemporáneo*. La Habana: Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana.
- Galindo, F. (1992). *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y Derechos Humanos. Sumario del Derecho de los Refugiados*. San José: ACNUR.
- Hobsbawn, E. (1998). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Ed. Grijalbo Mondadori.
- Velasco, D. (2003). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Editorial Tecnos S.A.