

REVISTA DE ESTUDIOS FRONTERIZOS DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR

REFEG (NUEVA ÉPOCA)

ISSN: 1698-1006

GRUPO SEJ-058 PAIDI

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

ANTONIO MUÑOZ AUNIÓN

Profesor Doctor de Derecho Internacional Público
Universidad Autónoma de Chile
aunion@hotmail.com

REFEG 1/2014

ISSN: 1698-1006

ANTONIO MUÑOZ AUNIÓ²

Profesor Doctor de Derecho Internacional Público

Universidad Autónoma de Chile

aunion@hotmail.com

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

SUMARIO: I. ANTECEDENTES. II. EL CONVENIO DE GINEBRA DE 1951 Y EL PROTOCOLO DE NUEVA YORK DE 1967 RELATIVO AL ESTATUTO DEL REFUGIADO. III. PRINCIPALES DEFICIENCIAS DEL CONVENIO IV. RECOMENDACIONES CLÁSICAS DEL ACNUR. V. PROPUESTAS DE REFORMA Y CONCLUSIONES VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

1

RESUMEN: La regulación del asilo en el plano internacional ha fracasado y el modelo ideado tras la Segunda guerra mundial se encuentra en crisis. Hoy día las formas de persecución por las que las personas se ven obligadas a quebrar el vínculo entre ciudadanía y Estado son mucho más numerosas que las que se contienen en la definición del Convenio de Ginebra de 1951. La triste realidad de los movimientos forzados de personas ha llevado a prácticas heterogéneas por las que la Comunidad internacional ha tratado de poner vendas calientes a incidentes reiterados a falta de una sistemática revisión del Convenio, si bien la idea de una revisión de este instrumento es contemplada con tibieza al correr el riesgo de quedar varados en una situación *gatopardesca* de que todo cambie para que siga igual, o peor que se pierdan derechos de naturaleza *ius cogens* como el principio de *non – refoulement*. El Asilo diplomático de nuevo revitalizado por los asuntos de espionaje queda fuera del estudio de este trabajo y sólo se alude a la seguridad humana a modo de caja de pandora con la que los Estados de rango mediano tomen consciencia de la necesidad de nuevos roles en la positivación del Derecho internacional.

PALABRAS CLAVES: ASILO, MOVIMIENTOS FORZOSOS, REFOULEMENT, REVISIÓN, CONVENIO DE GINEBRA, PERSECUCIÓN.

² Doctor en Derecho Internacional Público por la Universidad Carlos III de Madrid. Profesor titular de Derecho internacional público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chile. Correo electrónico: antonio.munoz@uautonoma.cl. Se agradece la importante labor de revisión del investigador Sebastián Espindola Yañez, colaborador en la Universidad Autónoma de Chile.

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

ABSTRACT: The regulation of international asylum has failed and the model developed after the Second World War is in a dire crisis. Today the forms of persecution for which people are forced to break the link between their status of citizenship and sovereignty of the Nation are far more numerous than those contained in the narrow and old pattern definition of the Geneva Convention of 1951. The grim reality of forced movement of people has led to heterogeneous practices through which the international community has tried to apply warm tissues to ceaseless incidents due to a lack of a systematic revision of the Convention, although the idea of a review of this instrument is lukewarmly welcomed for the risk of arriving to a dead end in *gatopardesca* fashion, or for worse to vacate notions well embedded in International law of human rights such as “*ius cogens*” in the form of the prohibition of non-refoulement. Diplomatic asylum currently under the spotlight due to claims of espionage is left aside from the scope of this article, as well as human security only mentioned as a Pandora box and tool for Medium size States to reckon with their new roles in the codification of International Law.

KEYWORDS: ASYLUM, FORCED MOVEMENTS, REFOULEMENT, AMENDMENT, GENEVA CONVENTION, PERSECUTION.

I. ANTECEDENTES

En los inicios del siglo XX los refugiados eran simplemente personas que por una u otra razón habían sido forzadas a dejar sus países de origen y por tanto habían perdido la protección que se concede a un ciudadano en un Estado determinado. Sólo podían intentar encontrar otro Estado en el que se tolerase su presencia. Transcurrido cierto tiempo, podían esperar obtener algún tipo de estatuto jurídico en el territorio estatal en cuestión, por ejemplo, la ciudadanía. Muchos de estos grupos de refugiados del pasado siguen existiendo en la tercera y cuarta generación, aún a falta de un estatuto jurídico claro, enfrentando discriminación y episodios de xenofobia.

En el período entre la década de los veinte y el final de la Segunda Guerra Mundial, la Comunidad Internacional trataba la situación de los refugiados sobre una base ad hoc. En 1921, bajo la égida de la Sociedad de Naciones “se

estableció un Alto Comisionado de la Sociedad en conexión con los problemas de los refugiados turcos en Europa”³.

Se llevaron a cabo importantes esfuerzos para conceder a estos refugiados un estatuto jurídico en el orden internacional. En 1924 se extendió el mandato a los refugiados armenios, y en 1929 a otras categorías de refugiados⁴. En 1933, otro Comisionado fue encar-

³ La responsabilidad fue encomendada al DR. FRIDTJOF NANSEN, Representante de Noruega ante la Sociedad de Naciones que ya había dirigido desde 1919 la repatriación de los prisioneros de guerra, y que logró asegurar a los refugiados asistencia por parte de algunos gobiernos y agencias voluntarias, creando también un documento de identidad especial destinado a quienes no poseyeran otros documentos.

⁴ Realizándose operaciones de asistencia de cuarenta mil armenios establecidos en Siria, así como a los búlgaros provenientes de Tracia.

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

gado de asistir a aquellas personas que huían de la Alemania nazi⁵.

Durante la Segunda Guerra Mundial, la Administración de las Naciones Unidas de asistencia y rehabilitación conocidas por sus siglas en inglés —UNRRA— se estableció para asistir y eventualmente repatriar a aquellos desplazados durante la guerra⁶, y en 1946 se estableció la Organización Internacional de Refugiados (OIR)⁷ que combinaba

⁵ Se creó una Administración “ad hoc” con sede en Londres, separada de la Sociedad de Naciones, al frente de la misma se designó al norteamericano JAMES C. MCDONALD bajo la denominación de Alto Comisionado para los Refugiados de Alemania, con el mandato de asegurar a los perseguidos un reasentamiento en Europa o en ultramar.

⁶ Véase, Agreement for United Nations Relief and Rehabilitation Administration, de 9 de noviembre de 1943. La UNRRA fue creada por los 44 Estados que asumieron esta denominación durante la II Guerra Mundial, antes de que llegara a constituirse como tal la ONU, aunque la intención de crearla ya hubiese sido expresada en la Declaración de Washington el 1 de enero de 1942. Con la colaboración de sesenta organizaciones privadas de socorro, se ocupó de la ayuda material de urgencia y la organización de servicios sociales a los refugiados; Robertson (1946) p. 142; Beidgbeder (1991), pp. 25-26; McAlister-Smith (1985).

⁷ Durante la misma fecha, el Acuerdo de Londres de 15 de octubre de 1946 reglamentaba la situación de los refugiados apátridas o que no se beneficiaran de la protección de ningún gobierno apartidas de facto. Véase Constitución de la Organización Internacional de Refugiados de 15 de diciembre de 1946. A Decade of American Foreign Policy: Basic Documents, 1941-1949 Washington DC: Government Printing Office, 1950. Su disolución se basó en el hecho de que el problema de los refugiados —principalmente europeos— había disminuido, los Estados Unidos que contribuían con el 60% del OIR

funciones de asistencia y protección. Activa desde 1948, la OIR se encargó de la administración de toda una red de campos, particularmente, en Austria, Alemania e Italia. Con todo, sólo 17 de los 54 Estados miembros de las Naciones Unidas —además de Suiza— llegaron a ser miembros de esta Organización que cesó en sus actividades el 28 de febrero de 1952.

Al concluir el plazo de tres años y expirar su mandato, la Comunidad internacional no estaba dispuesta a ofrecer asistencia financiera para las personas desplazadas. Siendo evidente que el problema de los refugiados estaba muy lejos de quedar solucionado⁸ se creó el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)⁹ en un

dejaron de apoyar la Organización, cuyo plazo de expiración se había previsto para la mitad de los años cincuenta. El acto de disolución se produjo por una Resolución de su Consejo General. Holborn (1956); Jahn (1983), pp. 171-174.

⁸ A medida que personas continuaban huyendo de Europa oriental para su realojamiento en el Oeste, los Estados destrozados por la guerra que en un primer momento habían dado la bienvenida a los recién llegados mantenían ahora que sus economías no podrían soportar continuas llegadas de refugiados. Mariño Méndez (1983); Redi (1983), pp. 337-369. Creándose la UNRWA, agencia de la ONU para la ayuda a los refugiados palestinos Resolución 302 (IV) AG de 8 de diciembre de 1949.

⁹ Señala Mariño (1983): “ con la creación de ACNUR un refugiado había dejado de ser solo una persona desplazada. El tipo de personas elegibles para la protección de ACNUR se definía en atención a un criterio individual y con consideraciones políticas, sólo se protegería a aquellos cuya elegibilidad quedase certificada. En las dos últimas décadas, sin embargo, la atención internacional se ha centrado en pro-

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

momento álgido de Guerra Fría. Su establecimiento fue un compromiso entre aquellos que creían que una agencia intergubernamental debería continuar el trabajo de la OIR y aquellos que buscaban trasladar la carga a los Estados europeos de primera línea y a agencias voluntarias.

Por “comunidad internacional” se entendía “los gobiernos occidentales actuando colectivamente” que seguirían

blemas de refugiados distintos de los que inicialmente preocupaba a ACNUR. Las masas de personas huyendo de Europa del Este se ha visto eclipsada por una súbita oleada a larga escala de migraciones transfronterizas en el tercer mundo, los denominados como flujos sur-sur. Este cambio ha puesto en evidencia todas las presunciones sobre el trabajo internacional sobre los refugiados. Los refugiados hoy día son cada vez menos pertenecientes a una clase social media que buscan una asimilación legal en una segunda cultura europea, y cada vez son más personas completamente desposeídas con una gran variedad de necesidades. Asistencia más que protección, ha venido a componer la mayor parte del trabajo de ACNUR. La Oficina debe encontrar soluciones para grupos de personas más que para refugiados individuales. En realidad, la determinación individual del Estatuto es cada vez más impracticable.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados fue creado por Resolución 319 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 3 de diciembre de 1949, su estatuto fue aprobado el 14 de diciembre de 1950. En este texto se amplía el concepto de refugiado a “toda persona que se halle fuera del país cuya nacionalidad ostente o, si carece de nacionalidad, fuera del país en el que tenía su residencia habitual, debido a que tuviera o haya tenido un miedo bien fundado a ser perseguido por razón de su raza, su religión, su nacionalidad o sus opiniones políticas y que no pueda o, a causa de tal temor no quiera prevalecerse de la protección del gobierno de su país de nacionalidad o, si no tiene ninguna nacionalidad, no quiera volver al país de su residencia habitual”.

concediendo protección legal a los refugiados bona fides, mientras que, otras personas desplazadas deberían acudir a las agencias voluntarias y a las economías nacionales en busca de dicha asistencia. Parte de las operaciones de la OIR fueron continuadas por el Comité Intergubernamental para la Migración Europea¹⁰.

Este fue el antecedente inmediato de la confusión existente y la tendencia a mezclar Asilo e Inmigración como dos problemas conexos en Europa. Este traspaso de poderes del OIR a dos entidades tan diversas como el ACNUR y el Comité de Migraciones supuso un grave error de conceptualización.

Desde el punto de vista estrictamente convencional, en 1948 un número de Estados profundamente concienciados por las atrocidades producidas en la Segunda Guerra Mundial llegaron a un consenso sobre una serie de declaraciones, relativas al comportamiento de grupos humanos hacia otros; a la administración de las competencias, y a la relación entre el bien y el mal. Estas declaraciones se recogieron en la Declaración Universal de Derechos Humanos¹¹ cuyo artículo 14.1 declara que “en

¹⁰ Desde 1987, la Organización Internacional para la Migración.

¹¹ Declaración Universal Resolución n. 217-A (III) de 10 diciembre de 1948 de la Asamblea General de la ONU. Esta Declaración se redactó sobre la base del anteproyecto preparado por RENÉ CASSIN pero teniendo en cuenta los trabajos preparatorios elaborados por la Secretaría y contando con el precedente de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en la IX Conferencia Panamericana de Bogotá en abril de 1948. Pre-

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

caso de persecución toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los principios y propósitos de las Naciones Unidas¹². La Declaración como tal no

tendió presentar una concepción universal, un ideal común a la humanidad entera de los derechos humanos, elevándose, en un mundo dividido por distintas ideologías y criterios opuestos sobre su origen y naturaleza. Tiene un valor declarativo y programático; prueba de ello nos parece el hecho, de que se hubiera creído necesario adoptar los dos pactos internacionales sobre derechos humanos, sujetos a la voluntaria ratificación de los Estados signatarios.

¹² La redacción original del artículo 14 daba a los refugiados el “derecho a buscar y obtener en otros países asilo frente a la persecución”. Por tanto, concedía a los refugiados individuales el derecho a obtener asilo, pero no fue admitido al considerar los Estados que la concesión de asilo es un acto unilateral del Estado protector y una prerrogativa de la soberanía estatal. La expresión finalmente adoptada de “derecho a buscar asilo” debe su inclusión a una enmienda del Reino Unido, que fue aceptada para recalcar que el individuo carece de derecho a que se le conceda asilo. LAUTERPACHT veía en esto “un artificio que rayaba en el descaro”. Llegó incluso a describir este artículo como “petulante”. Su aspecto positivo era que el Estado podría resistirse a todas las solicitudes de extradición; Weiss (1948) p. 374. Aun así, este articulado marca el final de la primera fase y el inicio de la segunda fase en la protección de los refugiados en el siglo XX.

El artículo 14, como muchos otros de la Declaración, contiene numerosas ambigüedades, por ejemplo, qué entender por “derecho a solicitar asilo”; “quien es elegible para recibir este Estatuto”, “si el derecho a solicitar asilo presupone estándares mínimos procedimentales para analizar las solicitudes, y siendo así, cuáles serán estas”. Además, se plantea la interrogante de si tiene un individuo derecho a solicitar asilo en distintos Estados de forma indiscriminada,

confiere derechos ni impone obligaciones¹³.

La propuesta de Convención de Derechos Humanos, que hubiera tenido efectos legales, de forma significativa, omite toda mención al asunto del Asilo. Sin embargo, la Comisión de Derechos Humanos en su sesión de diciembre de 1947 decidió examinar a la primera ocasión la cuestión de la inclusión del derecho de asilo de los refugiados frente a la persecución en una Carta Internacional de Derechos Humanos o en un Convenio Especial para dicho propósito.

El principio del derecho del individuo a que le fuera concedido asilo fue duramente contestado por Mrs. Corbet del Reino Unido en el Tercer Comité de la Asamblea General el 3 de noviembre de 1948: “Ningún Estado puede aceptar las responsabilidades impuestas por el artículo 12. El Reino Unido, en ocasiones, ha ofrecido asilo a refugiados polí-

incluso si estos están vinculados en una Comunidad; Cuál es el efecto en un Estado de la decisión en otro de conceder o denegar asilo; finalmente qué significa el derecho a disfrutar asilo, ¿queda esto limitado al simple beneficio del non-refoulement o, incluye ciertas garantías sociales y económicas? Ni los textos de la Declaración Universal, ni los trabajos preparatorios ofrecen respuestas a estas cuestiones. Para resolver estos problemas hay que acudir tanto al derecho nacional como al derecho regional internacional, tanto a las primeras respuestas ofrecidas por el Consejo de Europa, como a las más recientes de la Unión Europea. En resumen, en esto y en otros puntos, la Declaración universal se mostró como una bella manifestación pero que no recibió el apoyo necesario.

¹³United Nation’s Economic and Social Council (1991), pp. 36 y 57.

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

ticos... pero lo ha hecho sin atender a obligación alguna”¹⁴.

De forma similar, Mr. Watt de Australia objeto al texto original sobre la base de que la Declaración no podía hacer referencia a las obligaciones de los Estados. El delegado de Arabia Saudita afirmó en el mismo sentido: “...toda persona perseguida debe poder aprovecharse del beneficio del derecho de asilo... esto no significa, sin embargo, que todos tengan el derecho a obtener asilo en el país de su elección, dicho Estado puede no estar preparado para acogerlo. Dicho principio sería una violación flagrante de la soberanía del Estado en cuestión”.

El significado de la definición enmendada que fue propuesta por el Reino Unido y explicada por Mrs. Corbet como sigue: “el derecho de asilo era el derecho de todo Estado de ofrecer refugio y de resistir todas las peticiones de extradición. Este era el significado de la expresión “disfrutar de asilo” contenida en la enmienda¹⁵.

No podemos ignorar la existencia de cierta oposición a la enmienda del Reino Unido, la más enfática fue la de René Cassin, delegado de Francia, quien no se encontraba de acuerdo con la concepción restrictiva que aparecía en el término “disfrutar” en la enmienda del Reino Unido. Los perseguidos necesitan recibir asilo, no simplemente el derecho de asilo. Por su parte, el delegado ruso declaró: “la enmienda tiende a reducir a

nada las posibilidades de recibir asilo”¹⁶. Finalmente, el texto fue adoptado por treinta votos a favor, uno en contra y trece abstenciones.

La figura del Asilo también se encuentra en el artículo 27 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948, que caracteriza la idea del Asilo como un derecho humano¹⁷ en el artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁸, y en la Declaración de Cartagena

¹⁶ *Ibidem*, p.4

¹⁷ Señala Liang (1949) p. 133: que “toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales”. Desafortunadamente, la redacción hace que este derecho sea completamente ineficaz.

¹⁸ Que dispone “toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales”. La inclusión de este párrafo representó un triunfo en la Conferencia de San José, que mejoró el proyecto de la CIDH y recogió la gran tradición latinoamericana en la materia, expresado en los tradicionales tratados relativos al asilo territorial como los de la Habana de 1928, Montevideo de 1933, Caracas de 1954 y en los Tratados de Montevideo de 1889 sobre Derecho Penal Internacional y 1939. En este último, firmado por seis Estados latinoamericanos se preveía en su artículo 11 “...El Asilo concedido en el territorio de las Altas Partes contratantes, de conformidad con el presente Tratado, es un asilo inviolable para las personas llevado a cabo bajo las condiciones descritas en el artículo 2... La determinación de las causas que llevan al Asilo competen al Estado que lo concede”. Franco (2004).

La inclusión de esta norma sobre el asilo en la Convención Americana — cualesquiera que

¹⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas (1948), p.4

¹⁵ *Ibidem*, p. 5

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

de Indias¹⁹. No obstante, en el Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos, tan sólo existe una referencia al derecho de asilo, en su artículo 13 al declarar que “el extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente

sean las dificultades a que dé lugar, por los complejos problemas que plantea la caracterización jurídica del asilo— significa un acierto y confirma la correcta tesis de que la regulación convencional internacional de los derechos de circulación y de residencia, en cuanto derechos humanos no puede omitir el tratamiento de algunas cuestiones relativas a los refugiados y asilados, entre los que se encuentran, entre otros posibles, los referentes al Asilo.

¹⁹ Conclusiones Finales n. 3 “Reiterar que a la vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1 párrafo 2) y la doctrina utilizada en los Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad, o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas”²⁰. Esta última cláusula propia de un instrumento de protección de los derechos humanos para los que se encuentran en el territorio estatal.

Por último, debemos citar la Convención Africana por la que se regulan los aspectos específicos de los refugiados en África en vigor desde 1974²¹ y

²⁰ Aunque el Pacto no se refiere al asilo y no trata del non-refoulement, contiene en el artículo 13 un régimen relativo a la expulsión de extranjeros con más garantías que el incluido en el Convenio Americano y en la Carta Africana y muy superior al del Protocolo adicional número 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales que no contiene ninguna prohibición a la expulsión individual de extranjeros, ya que proscribió sólo su expulsión masiva. Sin embargo, esta cuestión se reguló después por el artículo 1 del Protocolo número 7, del mismo Convenio en términos que suponen un sustancial aumento de las garantías de los extranjeros ante una posible expulsión, al restringir la expulsión de extranjeros “residentes legales” que sólo podrán ser expulsados de conformidad con la ley, Siendo una réplica del artículo 13.1 del Pacto.

²¹ Adoptado por la Conferencia de Jefes de Estado y de gobierno de la OUA reunidos en Addis Abeba, el 10 de septiembre de 1969. Dice el artículo II. “Asilo: 1 Los Estados miembros de la OUA se comprometen a hacer todo lo que esté a su alcance, dentro del ámbito de sus legislaciones respectivas, para acoger a los refugiados y para asegurar el establecimiento de aquellos, que por razones fundadas, no pueden o no desean ingresar a su país de origen o al país de su nacionalidad. 2. La concesión del derecho de asilo a los refugiados constituye un acto pacífico y humanitario y no puede ser considerado por ningún otro Estado como una falta de amistad. 3. Ninguna persona será sometida por un Estado miembro a medidas tales como la negativa de admisión en la frontera, la devolución o la expulsión que le obligarían a regresar o a permanecer en un territorio donde su vida, su inte-

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

que contempla una definición más amplia al incluir a las personas desplazadas de sus países por una agresión exterior, su ocupación, o por sucesos que alteren de forma grave el orden público.

Se concede protección a las masas de “refugiados” originadas por causa humana, es decir, por conflictos armados internacionales o internos, y otras situaciones de grave alteración de la convivencia²² (no las ocasionadas por desastres naturales). Existe una práctica africana de aplicación de este artículo con esta particularidad: que las personas que integran una masa de refugiados en el sentido del Convenio no reciben el estatuto sobre una base individual. Esto es, se considera que en su conjunto tales personas disfrutan de la cualidad de refugiado sin que sea determinable ésta en cada caso individual²³.

gridad corporal o su libertad estarán amenazadas por razones enumeradas en los párrafos 1 y 2 del artículo 1. 4. Cuando un Estado miembro tropiece con dificultades para seguir concediendo el derecho de asilo a los refugiados, dicho Estado miembro podrá hacer un llamamiento a los demás Estados miembros, tanto directamente como por conducto OUA, y los demás Estados miembros, con espíritu de solidaridad africana y de cooperación internacional, adoptarán las medidas apropiadas para aliviar la carga de dicho Estado miembro concediendo ellos mismos el derecho de asilo”. *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa* (1974).

²² En sus Resoluciones de 12 de marzo y de 18 de julio de 1987, el Parlamento Europeo se mostró favorable a esta definición de refugiado que considera la “más apropiada, puesta al día, y precisa”.

²³ Jaeger (1978); Crabb (1998). En todo caso se debe tener en cuenta que cuando se trata de “grandes masas de refugiados” que traspasan una frontera ni siquiera en el contexto del Con-

II. EL CONVENIO DE GINEBRA DE 1951 Y EL PROTOCOLO DE NUEVA YORK DE 1967 RELATIVO AL ESTATUTO DEL REFUGIADO²⁴

1. El tratamiento del Asilo por la Comisión de Derecho Internacional

Este tema fue tratado por la Comisión de Derecho Internacional desde su Primer Período de Sesiones, celebrado en 1949, cuando preparó una lista pro-

venio OUA tiene sentido el otorgamiento de un estatuto de refugiado en sentido formal. Debido a ello, el Convenio no contiene disposiciones que definan el estatuto de refugiados en “masa”. De cualquier modo, son relevantes las disposiciones del artículo VIII. 2 (el presente Convenio constituirá el efectivo complemento regional en África del Convenio de Naciones Unidas de 1951) y del artículo 11. 5 sobre refugiados sin derecho a residencia.

²⁴ Un proyecto de Convenio fue presentado por la Secretaría General de Naciones Unidas a un Comité ad hoc sobre apatridia y problemas relacionados que se reunió en 1949 y 1950. Entre las dos sesiones del Comité, el Informe de su primera sesión fue objeto de discusión por el Comité Económico y Social de las Naciones Unidas que adoptó ciertas decisiones. El proyecto final del Comité Ad hoc después de ser considerado en el seno del ECOSOC y de la Asamblea General fue presentado a la Conferencia de Plenipotenciarios de Naciones Unidas que se reunió en Ginebra del 2 al 25 de julio de 1951. Su resultado fue el Convenio que puede considerarse como la Carta Magna de los Refugiados y que sin lugar a dudas es el instrumento de mayor relevancia para el estatuto de los refugiados actual. El Protocolo de Nueva York vino a certificar la permanencia de la desviación del marco fundacional ya que ACNUR se fue apartando tanto de la originaria atención de los refugiados individuales, como de su eurocentrismo. Este Convenio y su Protocolo han sido firmados por alrededor de 145 Estados de un total en Naciones Unidas de 191. Chetail (2001), p. 6.

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

visional de catorce temas seleccionados para la codificación, entre ellos, el derecho de asilo. En la resolución 1400 (XIV), de 21 de noviembre de 1959, la Asamblea pidió a la CDI proceder, tan pronto como fuera posible, a “la codificación de los principios y normas de Derecho Internacional relacionados con el derecho de asilo”. En 1977, la Comisión acordó, en su 29.º período de sesiones, que el tema del asilo no parecía, en ese momento, requerir consideración activa en un futuro inmediato

No obstante, se explicaba que la Comisión estaba enterada de la celebración de una primera sesión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Asilo territorial. De igual manera, se hacía referencia al hecho que, sobre el tema de asilo diplomático, la Asamblea General de Naciones Unidas ya había decidido “seguir estudiando esta cuestión en un futuro período de sesiones”. Por tanto, el derecho de asilo ha sido un tema recurrente en las sesiones de la Comisión desde sus comienzos. El hecho de que el tema se haya abordado de forma sucesiva tanto en su dimensión de derecho de asilo diplomático como de derecho de asilo territorial, por la Asamblea General hizo que se trasladara a otros órganos y conferencias el tratamiento de este asunto.

La redacción del Convenio se inició en 1950 y concluyó con una conferencia de plenipotenciarios en Ginebra en julio del año siguiente. Los tiempos eran convulsos pero a la vez propicios; lo primero debido a la Guerra Fría y a cuestiones de paz y seguridad, y por el ambiente altamente politizado en el que los refugiados y los inmigrantes se en-

contraban. Lo segundo, en razón de que un número importante de Estados, a pesar de todo, consideraron apropiado revisar todo lo realizado desde la década de los veinte y ampliar la protección debida a los refugiados además de que Naciones Unidas venía de adoptar la Declaración Universal de Derechos Humanos en cuyo artículo 14º (1) se reconocía el derecho a buscar y a disfrutar de asilo frente a la persecución²⁵.

2. La Conferencia de Plenipotenciarios de 1951

A la hora de definir a los refugiados, los redactores se encontraron ante la disyuntiva de enumerar la lista de los grupos de refugiados conocidos, como se había hecho en anteriores tratados; o emplear una definición general e intentar establecer, con un nivel alto de abstracción, que era lo que se consideraba como la esencia de la experiencia con los refugiados. Siendo esta última la que prevaleció²⁶.

²⁵ De hecho, cuando el proceso de redacción del Convenio se inició, el delegado francés invocó un “comienzo renovado... en conexión con los refugiados...en el espíritu de la Declaración Universal de los Derechos Humanos”. Sir LESLIE BRASS, el representante británico, no vio necesidad de especificar que se aplicaría también a los refugiados, ya que “por su carácter universal, la Declaración se aplicaba a todos los grupos humanos sin excepción”.

²⁶ La idea del refugiado como persona cuyos derechos se encuentra amenazados de una grave violación era clara. A través del concepto de la persecución y su vinculación al concepto emergente de la no discriminación, la definición del Convenio fijaba el refugiado al ámbito de los derechos humanos. Aun así, la definición de refugiado en el Convenio también es hija de su tiempo, reflejando los desplazamientos de la

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

Ciertamente, la respuesta inmediata de posguerra a la experiencia de los refugiados combinó humanitarismo y política, pero asimismo, se llegó al convencimiento de que los refugiados eran parte de un problema internacional que tenían que ser protegidos por la comunidad internacional y que disfrutaban de una emergente titularidad de derechos.

3. Referencias al Convenio

El Convenio de Ginebra marca una verdadera toma de conciencia jurídica de la importancia del fenómeno de los refugiados en el mundo²⁷. El primer párrafo del preámbulo de la Convención invoca, expresamente, la Declaración Universal de los Derechos Humana-

década de los veinte, la lucha contra el nazismo, la persecución de los judíos y otras minorías étnicas y religiosas por el nazismo y las operaciones de reingeniería civil en aquel tiempo en pleno auge a través de Europa oriental.

²⁷ La destacada especialista HOLBORN W. L. señala que la Convención sobre Refugiados de 1951 estableció nuevas pautas en lo que atañe a la definición del refugiado; contenía un espectro más amplio de los derechos de los refugiados; elevó las normas de tratamiento a estas personas y estableció una vinculación necesaria y conveniente entre un instrumento relativo a los refugiados —el Convenio— y un órgano internacional especializado en su protección y lo que es más importante recoge la aceptación de los Estados de que un órgano internacional podría tener autoridad para vigilar la aplicación de las disposiciones del Convenio. Según la autora, aparecen en el Convenio cuatro niveles de tratamiento: el más bajo es el que el Estado contratante concede al menos el trato que otorga generalmente a los extranjeros; los otros tres son “el mismo tratamiento más favorable concedido a los nacionales de un país extranjero, y tratamiento tan favorable como sea posible y en cualquier caso no menos favorable que el que se otorga a los extranjeros en las mismas circunstancias”. Holborn (1975) pp. 25-26.

nos al reafirmar “el principio de que los seres humanos, sin distinción alguna, deben gozar de los derechos y de las libertades fundamentales”. A través de este instrumento se intentó superar de forma jurídica las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial y los regímenes totalitarios del bloque oriental que provocaron movimientos de refugiados del Este al Oeste²⁸.

La Convención de 1951 se aprobó con el propósito de sustituir los Convenios ad hoc (adoptados antes de la Segunda Guerra Mundial para solucionar situaciones concretas relacionadas con los refugiados) por un instrumento más general²⁹. Aspectos a destacar de este Convenio son: la definición de refugiado, los criterios para su determinación y de los derechos y obligaciones inherentes a la condición jurídica del refugiado.

La Sección A del artículo 1 de la Convención de 1951 establece: “a los efectos de la presente Convención, el término refugiado se aplicará a toda 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 fuera del

²⁸ Los refugiados de países del Este disfrutaron en todos los Estados occidentales de un trato preferente con independencia de que reuniesen los criterios en casos aislados de reconocimiento previstos en el Convenio de Ginebra o no.

²⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1992) pp. 3 y ss.

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

Estado donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa, de dichos temores, no quiera regresar a él³⁰”.

La Comisión de la Unión Europea, órgano mixto con competencias legislativas y ejecutivas, principal interesada en colocar las bases de un sistema común de asilo, ha reconocido que existe un problema con la definición contenida en el artículo 1 del Convenio de Ginebra, al coexistir “...distintas, por no decir, divergentes interpretaciones por las autoridades nacionales responsables del examen de una solicitud de asilo y por los tribunales que entienden de los recursos contra las decisiones negativas de dichas autoridades. Estas diferencias o divergencias de interpretación se encuentran, por ejemplo, en la valoración de los hechos subsiguientes a su huida del país de origen (refugiados de ipso); el efecto de la estancia en un primer Estado de acogida seguro, y la valoración de ciertas medidas tomadas por el Estado de persecución. No existe un órgano judicial internacional responsable de asegurar la uniformidad de la interpretación del concepto de refugiados³¹”.

³⁰ El artículo 1 del Convenio de Nueva York de 28 de septiembre de 1954 sobre el Estatuto de los apátridas define al apátrida como una persona que no es considerada como nacional por ningún Estado.

³¹ Un informe de las similitudes y diferencias entre las interpretaciones de los Estados miembros del artículo 1 ha estado a disposición de los ministros de inmigración desde 1991. Amnistía Internacional pidió a los ministros que toda decisión sobre el artículo 1 debería estar de conformidad con ACNUR. En su primera reunión, el Consejo de Justicia y Asuntos de Inter-

Ciertamente, nos encontramos ante una definición que evita la generalidad, habida cuenta de las numerosas perturbaciones y enfrentamientos civiles en otras partes del mundo, en aquella época, en particular, Pakistán, India, China, Corea, o Palestina que hubiera llevado a los Estados partes a prestar atención a amplias obligaciones; pero contiene algunas particularidades [infra a) y b)] que, conforme al Protocolo de Nueva York de 1967 (infra D), deben tenerse en cuenta a efectos de su interpretación.

a) ¿Qué se entiende exactamente por “asilo” según este Convenio?. En general, se interpreta como “la admisión para vivir en el territorio de un Estado de modo permanente o temporal³²”.

b) Límites temporales y especiales de la protección: la prohibición de devolución MIAJA DE LA MUELA afirmaba ya que esta delimitación a una estricta categoría debía considerarse de forma flexible, y la falta de compromiso sobre el futuro debía considerarse como una facultad a los Estados para actuar dentro de un amplio margen de libertad a través de sus disposiciones nacionales.

Más recientemente, según Goodwin-Gill se debe interpretar con una mentalidad amplia, “entendiendo” que las bases para establecer una verdadera

ior declaró que esta cuestión era una de sus prioridades, sin embargo, no se adoptó nada. Por esta razón, la Comisión en su Comunicación de 1994 consideró necesario urgir a los Estados miembros de nuevo para adoptar medidas respecto de la aplicación armonizada de la definición de refugiado según el artículo 1 A del Convenio de Ginebra.

³² Goodwin-Gill, Guy S. (1995) p. 14.

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

definición jurídico internacional del término refugiado, no se restringen únicamente a los tratados, sino que además, se debe contar con la práctica de los Estados, de Naciones Unidas, y los Estatutos de ACNUR³³.

Además, la Convención establece un vínculo formal entre sus disposiciones y el organismo internacional propuesto para la protección del refugiado, en cuanto que el artículo 35 de la Convención obliga a las Partes contratantes “a cooperar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para facilitar el cumplimiento de los deberes relativos a la aplicación y a la supervisión de los compromisos convencionales asumidos; a facilitar al órgano toda la información estadística relativa al Estatuto de los Refugiados, a informar al órgano sobre las disposiciones internas y los reglamentos administrativos adoptados respecto de los refugiados³⁴”.

³³ Goodwin-Gill, Guy S. (1996) p. 7.

³⁴ En la Resolución 428 (V) de la Asamblea General se adoptó el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Esta oficina es un servicio particularizado, con un Estatuto adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, a cargo de un Alto Comisionado, elegido por la Asamblea General, a propuesta del Secretario General (art. 13). Su mandato referido en el Estatuto a todos los miembros de las Naciones Unidas está específicamente determinado (arts. 6,7 y 8) La Oficina del Alto Comisionado de NNUU para los Refugiados fue creada por la Asamblea General en 1950 primeramente con el objetivo de responder al alto número de refugiados ocasionados por la Segunda Guerra Mundial y sus consecuencias.

El mandato de ACNUR se encontraba originalmente limitado a aquellos que huían de per-

El respeto a la aplicación de los acuerdos internacionales y la conformidad de las leyes y los reglamentos adoptados por cada Estado es una de las tareas inherentes a la función de protección jurídica ejercida por el Organismo internacional.

La Convención de 1951 preveía dos restricciones: una temporal y otra espacial. El límite temporal introducido por la Convención, era absoluto, por cuanto individualizaba las relaciones que recaían en la disciplina (y era desde la fecha del 1 de enero de 1951) ya que como se puso de manifiesto en el Informe del Comité Especial sobre Refugiados, hubiese sido difícil para los gobiernos firmar un cheque en blanco asumiendo obligaciones relativas a futuros refugiados de los cuales, no se sabía ni el número, ni el origen.

secuciones individualizadas en Europa y se aumentó gradualmente para incluir a distintas categorías de personas desplazadas. La obligación fundamental de los más de 100 Estados partes en la Convención y su Protocolo es la no-devolución a un país en el cual “su vida o libertad se vea amenazada por razón de su raza, religión o nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado, o su opinión política” artículo 33 de la Convención.

Las actividades de ACNUR se rigen por la Asamblea General, al igual que toda agencia de las Naciones Unidas, se encuentra sujeta a la autoridad última de la Asamblea. Incluso en aquellos países que no han ratificado estos instrumentos, las normas de las Naciones Unidas relativas a los refugiados tienen una importante repercusión, en ocasiones sirve como molde para respuestas nacionales o regionales a las corrientes de refugiados. Por ejemplo, el Plan de Acción Global de 1989 en respuesta al continuo flujo de solicitudes de asilo provenientes de Indochina.

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

Respecto de lo segundo, el límite espacial, quedaba a la discreción de los Estados firmantes de comprometerse convencionalmente con el Convenio, bien de aquellos refugiados que habían adquirido dicha condición después de acontecimientos producidos en “Europa o en otro lugar”³⁵.

Los motivos que llevaron a los Estados participantes en la Conferencia a insertar la posibilidad de limitar los efectos de la misma a acontecimientos europeos determinó que la Convención fuese considerada como un instrumento esencialmente europeo, y como tal no se consideraba idónea para aplicarse a otros continentes (a modo de ejemplo, se explica también su rechazo por los países asiáticos, ver supra nota 29).

El elemento más característico de este texto internacional es la prohibición de *refoulement* o de devolución como disposición cardinal³⁶. A pesar de que se

³⁵ De los países europeos, Malta y Turquía aún se atienen a tal limitación, por consiguiente, las personas que se dirijan a tales países huyendo de acontecimientos que no hayan tenido lugar en Europa no tienen derecho al Estatuto de refugiado en virtud de la Convención; en el continente americano, también se mantiene esta limitación por Brasil y Paraguay. La confusión del mismo término “Asilo” y de la protección que el mismo otorga es la explicación de que muchas naciones asiáticas hubieran rechazado el Convenio.

³⁶ Su origen se encuentra en una obligación codificada desde 1933 por la Convención relativa al estatuto internacional adoptada en el marco de la Sociedad de Naciones. Bouteillet-Paquet, Daphné (2001) pp. 99 y ss.; Mousalli, Michel (1988); Lauterpacht y Bethlehem (2003) p. 87. El Convenio de Ginebra ha dejado como legado para la humanidad la codificación del principio de non- *refoulement*, y su existencia

incluyó para evitar enunciar un derecho de los perseguidos al asilo, este principio es la sola disposición del Convenio que evoca, indirectamente, el derecho de asilo³⁷. Esta prohibición de devolución se refiere, al menos, a las personas que encajan en la definición de refugiado según el Convenio. En la práctica, se considera que, en general, el principio es de aplicación cuando una persona se presenta en el interior de un país o en sus fronteras con la intención de solicitar asilo³⁸. Por lo tanto, conforme al principio de no devolución, un solicitante de asilo no puede ser enviado de vuelta a otra entidad soberana donde se expondría a una persecución, incluso en caso de que (aún) no se le haya concedido asilo o no se le haya reconocido como refugiado en el Estado de acogida.

A pesar de esta prohibición el Convenio de Ginebra situaba el derecho de asilo, propiamente dicho, esto es, el derecho a establecerse de forma estable en el territorio del Estado de acogida, en una situación de *coma jurídico*. Todos los esfuerzos realizados para hacerlo salir de este *impasse* han sido infructuosos³⁹.

entre otras muchas razones ya ha quedado justificada.

³⁷ Art. 33.1 “Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o libertad peligre por causa de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas”.

³⁸ Goodwin-Gill (1996) p. 123.

³⁹ Weiss (1979) pp. 151-152.

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

En ningún momento se puede hablar de un uso consuetudinario aceptado por parte de la Comunidad Internacional como norma jurídica que las víctimas de persecuciones políticas, religiosas⁴⁰ y raciales tengan derecho a asilo. Como mucho, acordaron que pudiesen tener derecho a “la búsqueda de asilo”.

A guisa de conclusión, este instrumento ha alcanzado ya su edad adulta y durante este tiempo las causas de muchos de los movimientos migratorios han variado, hoy día proliferan las guerras civiles, étnicas, tribales, y la violencia religiosa⁴¹.

⁴⁰ La cuestión religiosa también ha sido objeto de protección específica si bien no a nivel convencional, y existe una Declaración de Naciones Unidas sobre eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones adoptada en 1981 y que responde a la preocupación sobre el hecho religioso y su respeto que plasmara el Relator especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la ONU “ Estudio sobre la discriminación en materia de libertad de religión y de prácticas religiosas ” 1960, en mayor detalle, véase, BARDILLA POBLETE, E.; “ La Declaración de Naciones Unidas sobre Eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones ” Revista Chilena de Derecho vol. 40, n. 1 pp. 87-115 (2013)

⁴¹ Office of the UN High Commissioner for Refugees. Overview of refugee populations, new arrivals, durable solutions, asylum seekers, statelessness and other persons of concern to the UNHCR, June 2005 p5-8, <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texin>

4. El Protocolo de Nueva York de 1967

En 1967 el Protocolo de Nueva York hizo del Convenio un instrumento jurídico intemporal⁴² (aunque se admi-

⁴² La necesidad del Protocolo se debió a que pronto surgieron nuevos problemas de refugiados, para los cuales el Convenio de Ginebra no era aplicable. Por ejemplo, los refugiados provenientes de Cuba tras la toma del poder por los comunistas después de enero 1960 así como que tampoco podrían ser de aplicación para los refugiados en África y Asia debido a sus limitaciones temporales y geográficas. Por tanto, esta inaplicabilidad del Convenio hacia que los Estados de forma individual tuviesen que determinar el trato a estas personas que por miedo fundado de persecución habían huido de su Estado de origen. Como consecuencia era necesario modificar el Convenio de Ginebra; para esto existían dos posibilidades: la revisión del Convenio o la creación de un instrumento internacional separado. Para lo primero se debería realizar una Conferencia de Plenipotenciarios de los Estados firmantes con la consiguiente ratificación de estos. La convocatoria y realización de dicha Conferencia tomaría un tiempo amplio, como se puso de manifiesto en el “Colloquium on Legal Aspects of Refugee Problems with particular reference to the 1951 Convention and the Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees”, Bellagio 1965. En un informe de ACNUR que se presentó a los Estados partes se propuso modificar el Convenio a través de un Protocolo. Los Estados se pronunciaron favorablemente sobre la necesidad de crear un Protocolo. La Asamblea General en una Resolución de un comité de expertos en cooperación con ACNUR aceptó la preparación de un proyecto de Protocolo el 16.12.1966. El 31 de enero de 1967 el Protocolo fue presentado a los Estados. El 4 de octubre de 1967, el Protocolo sobre la situación jurídica de los Refugiados entró en vigor tras la decimosexta ratificación. Todos los Estados miembros de la UE son parte firmantes tanto del Convenio como del Protocolo. Ambos instrumentos han sido calificados como “inseparables para la realización de los objetivos de la Unión” junto a otros Tratados pertinentes, que incluyen men-

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

tieron algunas excepciones de forma puntual⁴³). Sin embargo, los Estados quedaban en total libertad por cuanto al mantenimiento de la limitación geográfica y esto, como veremos seguidamente, acentuó los defectos que ya de por sí existen en el Convenio.

En su artículo 31 se dispone una inmunidad limitada a sanciones por la entrada ilegal de refugiados que lleguen directamente del Estado en el que temen la persecución; el artículo 32 limita la expulsión de refugiados a motivos graves. Otros artículos determinan en términos generales el trato a conceder a los refugiados (en relación, por ejemplo, al acceso a la Justicia, empleo, educación y seguridad social, y a documentos de identidad y de viaje) y de forma general se promueve su asimilación y la posibilidad en su caso, de la naturalización.

ción al Asilo, que son la Convención Europea de Derechos Humanos, la Carta Social Europea, el Convenio Europeo de 1977 relativo al Estatuto jurídico del Trabajador Migrante, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes de 1984; y las Convenciones de Ginebra de 12 de agosto de 1949.

Consecuentemente, los Estados que desean adherirse a la Unión Europea deben ratificarlos.

Italia tuvo que modificar su legislación respecto al límite temporal para ratificar el Convenio de Schengen Ley. Núm. 39, de 28 de febrero de 1999. Hailbronner y Nascimbene (1992) p. 55.

⁴³ Este fue el caso por ejemplo de los húngaros tras la revolución de 1956 o para la minoría armenia de Estambul en septiembre de 1955. Cassin (1961) p. 92. Se puede ser parte en el Protocolo sin haber ratificado el Convenio, y esta es la situación de Estados Unidos, si bien los efectos son similares.

En el artículo 35 del Convenio, los Estados se comprometen a cooperar con el ACNUR en el cumplimiento de su responsabilidad de proveer con protección internacional, supervisar la aplicación del Convenio y de otros Tratados para la protección de los refugiados y en buscar soluciones permanentes para los refugiados mediante la repatriación voluntaria o la asimilación en nuevas comunidades nacionales. Finalmente, los gobiernos deben cooperar con el ACNUR suplementando pero no suplantando el Convenio para que la protección de refugiados y solicitantes de asilo se vea reforzada sobre la base de los principios ya existentes y ampliamente reconocidos del Convenio⁴⁴.

III. PRINCIPALES DEFICIENCIAS DEL CONVENIO

15

A nivel particular, en la instrucción de la solicitud de asilo se muestra que la mayoría de los casos no se basan en ninguno de los motivos previstos en la Convención, además la noción de refugiado definida en el Convenio puede dar lugar a interpretaciones diversas por parte de la autoridad nacional encargada de instruir la práctica de la solicitud de asilo o de la jurisdicción eventualmente llamada a pronunciarse sobre recursos contra la decisión adoptada por dicha autoridad.

Las diferencias pueden versar, por ejemplo, sobre la incidencia de la estancia en un País de primera acogida, o sobre la valoración de ciertas medidas del Estado de persecución. No existe

⁴⁴Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1992).

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

una instancia jurisdiccional internacional que garantice una interpretación uniforme de la noción de refugiado. Además, el Convenio no prevé ninguna indicación sobre el procedimiento de instrucción de la solicitud de asilo, por tanto, los Estados UE vienen aplicando procedimientos diferentes que amenazaban la misma institución del Asilo, sin obviar, no obstante, la existencia de elementos comunes derivados de compromisos internacionales.

Otra gran divergencia se constata en lo relacionado con las condiciones de vida de los solicitantes de asilo durante la instrucción de la misma, en especial, el acceso a ocupación, derecho a prestaciones sociales, alojamiento, etc. Observándose de esta forma como la normativa nacional de los Estados miembros aunque partan de una legislación común, presentan diferencias unas de otras⁴⁵.

En ciertos países, el problema se examina en el ámbito del procedimiento aplicable a los extranjeros, en otros no existe modalidad institucional (en su lugar, cierta normativa a la vista de formalidades particulares, como por ejemplo, la emisión de documentos de viaje), mientras que en otros países, el estatuto queda determinado según procedimientos formales, administrativos o judiciales establecidos para esta finalidad.

⁴⁵ Por ejemplo, en materia de documentos de viaje. Bouteillet-Paquet (2000) pp. 73 y ss.; todas estas divergencias e insuficiencias son utilizadas por los gobiernos europeos “para justificar una política disuasoria ante los que demandan asilo”, p. 74.

Estos procedimientos formales se diferencian ampliamente de país a país; en algunos, está previsto un procedimiento administrativo sin recurso, o con posibilidades de recurso limitadas; en otros, procedimientos administrativos o judiciales con varios niveles, como en la República federal de Alemania que prevé incluso un recurso de casación.

La ausencia de un procedimiento formal de calificación del refugiado es de extrema relevancia, y tiene consecuencias prácticas importantes para aquel que se ve rechazado como destinatario de la norma, y que, sin embargo, debería habersele concedido en el sentido de los instrumentos convencionales.

En dicho contexto, los Estados de la Unión Europea dada la imposibilidad de responder a nivel nacional con sus propios mecanismos legislativos, de forma adecuada, al problema de la afluencia siempre en progresión ascendente de solicitantes de asilo, buscan una respuesta común; progresando más allá de las medidas previstas o puestas en marcha por los Estados miembros, como era la aceleración del procedimiento, el rechazo de ingreso en frontera, la responsabilidad de aquellos que favorecen el ingreso en su territorio de las personas desprovistas de los documentos necesarios, etc.

A nivel general, la crítica principal que se puede realizar de este régimen es su naturaleza reactiva, su principal preocupación es la protección de los refugiados pero no se trata en absoluto, de forma directa, de prevenir los motivos de la huida, ni de la situación de los desplazados internos, ni de las relaciones de equilibrio entre los Estados que

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

reciben refugiados, o cuestiones más amplias de gestión internacional de la inmigración. Carece de un marco amplio y flexible para responder a la diversidad y complejidad de los movimientos forzados de personas, ocasiona distorsiones en la respuesta, y desvía los recursos de países occidentales que imposibilita el desarrollo de respuestas coherentes y éticas a los movimientos; carece de mecanismos de prevención de salidas masivas y no se imponen obligaciones a los gobiernos de no perseguir a sus ciudadanos o que garanticen el regreso de estos seguros.

El Convenio se diseñó para un momento histórico determinado, por ejemplo, la definición de refugiado se ha quedado anticuada, no contiene derecho alguno de asistencia a los refugiados hasta que alcanzan el territorio del Estado parte; no otorga un derecho a los ciudadanos a no ser perseguidos o expulsados de sus países, así como tampoco a los criterios de reparto de la carga entre Estados. La práctica ha demostrado que la vía del asilo fue utilizada por empresarios de la inmigración irregular. El Convenio no contempla las consecuencias del impacto que los refugiados provocan en los Estados de acogida. Existe una gran disparidad entre el gasto que países occidentales realizan para responder a las solicitudes de asilo y lo que efectivamente contribuyen al ACNUR. Se detecta una percepción negativa del solicitante de asilo frente al refugiado. El Convenio ha resultado en caracterizaciones simplistas como la falsa disyuntiva entre refugiado político y económico.

IV. RECOMENDACIONES CLÁSICAS DEL ACNUR⁴⁶

En consideración a las dificultades señaladas y dada la dificultad para instaurar un procedimiento de elegibilidad, el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado (ACNUR) en octubre de 1977 en las Conclusiones n. 8 de 1977 y en n. 30 de 1983 con el fin de armonizar el procedimiento y de asegurar a los refugiados determinadas garantías esenciales requirió a los Gobiernos que establecieran ciertos procedimientos formales que recogieran algunos principios destinados a asegurar al refugiado algunas garantías esenciales como las siguientes:

1) El funcionario competente, por ejemplo, el funcionario de policía de fronteras, al que el solicitante se dirige en la frontera o en el interior del territorio de un Estado debe tener instrucciones precisas para tratar casos relativos a refugiados. Debe ser informado e instruido para actuar conforme al principio de non-refoulement y enviar las solicitudes a una instancia superior.

2) El solicitante debe recibir las indicaciones necesarias en cuanto al procedimiento a seguir, lo que, añadimos por nuestra parte, no se produce en las demasiadas ocasiones en que los funcionarios no instruyen a los solicitantes sobre la posibilidad de acogerse a la legislación sobre refugio.

⁴⁶ Estas recomendaciones o conclusiones no son vinculantes, representan manifestaciones de opinión ampliamente representativas de las opiniones de representantes de la comunidad internacional.

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

3) Un servicio concreto, que para el ACNUR siempre debería ser un servicio central único, debe encargarse especialmente de examinar las demandas de estatuto de refugiado y de tomar una primera decisión.

4) El demandante debe poder disfrutar de determinadas facilidades y garantías, entendiéndose por ellos, los servicios de un intérprete adecuado, y el asesoramiento oportuno para presentar su caso a las autoridades. Debe tener también la posibilidad, de la que será debidamente informado, de ponerse en contacto con un representante del ACNUR.

5) Si se le reconoce la condición de refugiado, debe ser informado de ello y recibir un documento acreditativo; si no se le reconoce tal condición, debe concedérsele un plazo razonable para solicitar el re-examen de la decisión.

6) El demandante debe ser autorizado a quedarse en el país hasta que la autoridad competente haya tomado una decisión sobre su demanda inicial, a menos que se haya establecido que su demanda es manifiestamente abusiva. Debería igualmente estar autorizado a quedarse en el país hasta que una instancia administrativa superior o los tribunales de apelación hayan decidido sobre su caso, como consecuencia de un recurso.

7) La demanda de asilo debe ser tratada de una forma objetiva e imparcial.

8) Las decisiones sobre las solicitudes deben ser hechas sólo por una autoridad central.

9) La policía de fronteras y las autoridades públicas deben recibir instruc-

ciones claras respecto a cómo actuar en relación con los individuos demandantes de asilo.

10) Estas exigencias mínimas se encuentran en conformidad con principios generalmente aceptados de igualdad ante la ley, y se dirigen a garantizar la imparcialidad y objetividad del procedimiento seguido (en el sentido de los artículos 17 Pacto Internacional de derechos civiles y políticos; artículo 8 y 26 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.⁴⁷)

Además, de estas “reglas o exigencias mínimas” existe un vínculo entre la competencia de los Estados en materia de reconocimiento del Estatuto de Refugiado en el sentido de la Convención y la responsabilidad del Alto Comisionado de asegurar una protección internacional a los refugiados que entran en su competencia. Sobre la base de estas disposiciones, el Alto Comisionado desarrolla un papel activo determinante también para la interpretación de la noción de refugiado, que a pesar de aparecer formulada en la Convención permite a los Estados interpretaciones divergentes.

La participación del Alto Comisionado en el procedimiento de elegibilidad (bien, a través de su participación directa y determinante, o en el primer estadio del procedimiento y miembro del órgano de apelación como observador, o asesor en la primera fase, o en

⁴⁷ Fernández Sánchez, P.A. (ed) *La obra jurídica del Consejo de Europa (en conmemoración del 60 aniversario del Consejo de Europa)*. Ediciones Gandulfo, Sevilla, 2010.

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

sede de revisión) encuentra su fundamento en funciones de supervisión de la aplicación del Tratado y en la cooperación entre Estados y Alto Comisionado, así como en lo acordado en el artículo 34 de la Convención, en el artículo 2 del Protocolo y en el artículo 8 del Estatuto, y nunca ha sido contestado por los Estados.

En 1979, el Comité Ejecutivo de Programas, valorando el problema de los refugiados sin derecho a asilo (incluido el tema de los refugiados en órbita) recomendó que deberían llevarse a cabo esfuerzos para individualizar al país responsable para examinar la solicitud de elegibilidad y precisaba que el Asilo no debería ser rechazado sólo por la razón de que podía ser solicitado en otro Estado. La carencia de una solicitud formal no debería *ipso facto* conducir al rechazo de la cualidad del solicitante de refugio. Entre 1982 y 1983, el Comité Ejecutivo afrontó el problema de las solicitudes infundadas y abusivas, que no reunían los criterios fijados por la Convención, recomendando, de todos modos que el principio de no devolución fuese siempre aplicado tanto en frontera como en el interior de país en el que sea efectuada la solicitud.

La necesidad de una entrevista completa y personal por parte de personal cualificado y la observancia de las garantías procesales, comprendiendo un re-examen o un recurso en apelación, son consideradas indispensables para comprobar la fundamentación de la solicitud⁴⁸.

⁴⁸ Una nota sobre el procedimiento para la determinación del Estatuto de Refugiado, Asam-

El análisis de la situación concreta, con el propósito de determinar si el caso individualizado entra en el sentido de la Convención, es extremadamente complejo; la praxis, las decisiones de numerosos tribunales⁴⁹ y aquella de los órganos encargados de aplicar la definición a casos individuales conforman esta dificultad. A diferencia de las definiciones anteriores de refugiados por categorías, según su origen nacional o étnico, son numerosos los requisitos que deben presentarse para que el individuo sea elegible.

Es importante subrayar que la Convención no individualiza un concepto particular de persecución con la finalidad del reconocimiento del Estatuto jurídico del Refugiado, sino que se limita a individualizar las causas que deban ser fundamento de la persecución. Esto responde a la voluntad de los compiladores que deseaban que la determinación en los casos individuales fuese una cuestión de hecho demandada a la autoridad competente para atribuir el estatuto de refugiado, no en sentido abstracto, sino estrechamente vinculada a la realidad política y humanitaria. Es necesario analizar los términos individuales empleados ya que esto ayuda a comprender

blea General de Naciones Unidas A/AC.96 INI 152/ Rev. 1-24 de julio 1987 presentada por el Alto Comisionado al Comité Ejecutivo recoge distintos procedimientos jurídicos existentes en determinados países, lo que demuestra la diversidad existente.

⁴⁹ Cfr. con la reciente sentencia de la autoridad judicial coreana denegando la petición de asilo de una mujer nacional de Uganda perseguida en su país por su condición homosexual, tras encontrar que durante su estancia temporal en su país había salido con varones.

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

las causas concretas que determinan la persecución y también las interpretaciones divergentes efectuadas por los Estados⁵⁰.

En cualquier caso, y si bien estas recomendaciones así como el propio Manual son elementos de gran relevancia para guiar la práctica de los Estados estos en ocasiones, son más osados y a través de sus jurisdicciones ensanchan la categoría y el mínimo de los derechos a conceder, por ejemplo respecto del concepto de “grupo social, “lo que da lugar a un problema de falta de uniformidad que favorece movimientos “forum shopping⁵¹”.

V. PROPUESTAS DE REFORMA Y CONCLUSIONES

Resulta evidente que los gobiernos que firmaron el Convenio en su día, no lo harían en la actualidad, y en el caso de que lo hicieran en una revisión del mismo, se verían obligados a asimilar la práctica contemporánea con soluciones como protección subsidiaria, protección temporal, asistencia humanitaria, zonas seguras, repatriación, integración en el Estado de acogida, reasentamientos, figura de desplazados internos, al no adecuarse este texto a la situación del mundo del siglo XXI. Si bien la mayoría de los Estados miembros en el Conve-

⁵⁰ Shacknove sostiene que el vínculo entre ciudadano y Estado puede ser dañado por medios distintos a la persecución. Shacknove (1985) p. 276.

⁵¹ En este sentido es de destacar la reciente sentencia del TJCE con efectos para el territorio de la Unión Europea y con indudables repercusiones en otras latitudes que incluye a personas homosexuales como constitutivas de un grupo social.

nio no son occidentales y otros muchos no son países desarrollados, la práctica ha hecho que el instrumento se utilice como estándar de protección “impuesto” a los países occidentales. Por ejemplo, en 1999, Japón recibió 260 solicitudes de asilo de las que una exigua cantidad fueron concedidas, trece; por su parte Corea del Sur que firmó el Convenio en 1992 aún no ha admitido ninguna solicitud de asilo. Paradójicamente, son los países más pobres del mundo los que están soportando la mayor carga de esta cuestión, así los países en vías de desarrollo acogieron a 4/5 partes de los refugiados en todo el mundo y los países desarrollados sólo lo hicieron con una 1/5 parte.⁵²

Hathaway ha reiterado la necesidad de reemplazar el Convenio con un modelo mucho más equitativo de derecho internacional de los refugiados “que permitiera mayores posibilidades de mejorar la situación de los refugiados, esto llevaría a que la pequeña minoría de refugiados que en la actualidad tienen una sólida protección en los Estados desarrollados vieran reducidos estos *privilegios* en sentido literario, sustituir los pocos Cadillacs por bicicletas para todos⁵³”. En consecuencia, es necesario diseñar un nuevo régimen internacional de refugiados pero evitar que al destapar la *caja de pandora* se pierda el carácter de *ius cogens* del principio de no devolución.⁵⁴

⁵²ACNUR “Tendencias globales 2010” Ginebra 19 octubre 2011

⁵³ Hathaway (1996).

⁵⁴ Duffy, A.; ‘Expulsion to Face Torture? Non-refoulement in International Law’, Interna-

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

Una revisión global incluiría centrarse en los grupos y no en los individuos, y en la conceptualización de la asistencia humanitaria frente a la definición de “persecución” por ejemplo, muchas de las personas que huyen de regímenes totalitarios como es el caso de aquellos que abandonan Corea del Norte, aducen que lo hacen principalmente por motivos económicos y no políticos⁵⁵; a través de estatutos de *protección complementaria*⁵⁶ como los implantados por la Unión Europea a través de sus decisiones, como la Directiva de protección subsidiaria y artículos correspondientes de la Carta Europea de Derechos Fundamentales adoptada en el año 2000.

Los Estados serían responsables de estos desplazamientos masivos y serían objeto de sanciones por poner en peligro la seguridad humana⁵⁷ pero al mismo tiempo podrían recibir asistencia para tareas de reconstrucción y reintegración de la población a través de transferencias financieras y de material por parte de órganos regionales como la Oficina Europea de Asistencia Humanitaria y Protección Civil (ECHO) creada en 1992 como vehículo para gestionar las ayudas y donaciones de la Unión Europea. Esta argumentación deriva del

tional Journal of Refugee Law, 20, 2008, p. 384, afirma que el 90 % de los países del mundo son parte en un tratado que contiene la cláusula de no devolución de alguna forma u otra.

⁵⁵ Este pensamiento cambia radicalmente cuando son asesorados por un abogado especializado en cuestiones de refugiados.

⁵⁶ McAdam (2007).

⁵⁷ Cfr. Jolly, R. (2006) *UN Reform and Human Security: The Need for Broad Perspectives*.

principio de la responsabilidad de proteger que está orientado a solucionar el fracaso de la comunidad internacional a la hora de prevenir y detener la perpetración de graves violaciones de los derechos humanos, en esta ocasión nos limitamos a mencionarla dado que un estudio pormenorizado de esta y de la seguridad humana sobrepasan los objetivos de este análisis preliminar.

VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

1. Libros

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1992): *Manual de Procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados* (Ginebra, División de Protección del ACNUR) pp. 3 y ss.

Beigbeder, Yves (1991): *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations: the right and duty to Humanitarian Assistance* (Dordrecht, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers). pp. 25-26.

Bouteillet-Paquet, Daphné (2001): *L'Europe et le droit d'asile* (Les Mesnuls, France, Editions L'Harmattan) pp. 99 ss.

Cassin, René (1961): *Jurisprudence de la Commission de recours des réfugiés siégeant à Paris au Palais Royal: reproduite par les soins du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés* (Paris, Dalloz) p. 92.

Chetail, Vincent (2001): *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés: 50 ans après – bilan et perspectives* (Bruselas, Bruylant, Institut International pour les Droits de l'Homme et du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés), p. 6.

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

Crabb, J. H (1998): *The law of asylum for refugees and mass movements of populations* (University of West of England Bristol).

Goodwin-Gill, Guy S. (1996): *The Refugee in International Law* (Oxford, Clarendon Press, segunda edición). p. 7.

Hailbronner, Kay, y Nascimbene, Bruno (1992): *Asyl und Einwanderung Recht in Europäischen Vergleich* (Trier, Deutschland, Köln BundesAnzeiger Schriftenreihe Band) p. 55.

Holborn, Louis W. (1975): *Refugees: A Problem of Our Time. The Work of the United Nations High Commissioner for Refugees 1951-1972* (Metuchen, New Jersey, Scarecrow Press, tomo I, segunda edición) pp. 25-26.

Holborn, Louis W. (1956): *The International Refugee Organization: A Specialized Agency of the United Nations: Its History and Work 1946-1952* (New York, United States, Oxford University Press) pp. 10-11.

Jaeger, Gilbert. (1978): *Statut et protection internationale des réfugiés Institut International des droits de l'homme* (Geneve, France, Editorial Institut International des Droits de l'Homme). pps. 57.

McAdam, Jane (2007): *Complementary protection in International Refugee Law* (United States, Oxford University Press) pp. 275.

McAlister-Smith, Peter (1985): *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Action in International Law and Organizations* (Dordrecht, Netherlands, Martinus Nijhoff Publisher) pps. 244.

Mousalli, Michel (1988): *Reflexions sur l'actualité de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés* (Geneve, France, ACNUR).

United Nation's Economic and Social Council (1991): *Official Records of the Economic*

and Social Council (New York, United Nations) Sixth Session, Supplement I, pp. 36 y 57.

United States Department of State (1950): *A Decade of American Foreign Policy: Basic Documents 1941-1949* (United States, Washington D.C., Government Printing Office).

Verwey, A.; "La ley de asilo en el Cono Sur: Seis países y una propuesta común " Refugiados n. 108, 2000.

Weis, Paul (1995): *The Refugee Convention, 1951: The Travaux Préparatoires Analysed* (Cambridge: University Press).

2. Capítulos de libros

Goodwin-Gill, Guy S. (1995): "The Principles of International Refugee Law", en Jeleff, Sophie (edit.) *Asylum* (Strasbourg, France, Parliamentary Assembly, Council of Europe Publishing) p. 14.

Jahn, Eberhard (2000): "International Refugee Organization", en Bernhardt, Rudolf (edit.), *Encyclopedia of Public International Law* (Amsterdam, Elsevier Science Publishers, 5 edición) pp. 171-174.

Lauterpacht, Elihu y Bethlehem, Daniel (2003): "The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion", en Feller, Erika, Turk, Völker y Nicholson, Frances (eds.) *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultation on International Protection* (United Kingdom, Cambridge, University Press) p. 87.

3. Artículos de revistas

Liang, Yuen-Li (1949): "The called "Doble Veto", Notes on legal questions concerning the United Nations", *American Journal of International Law*, vol. 43, p. 133-134.

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

Mariño Menéndez, Fernando (1983): “El concepto de refugiado en un contexto de Derecho Internacional general”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 23, n°2, pp. 337-369.

Robertson, Arthur Henry (1946): “Some legal problems of the UNRRA”, *British Yearbook of International Law*, vol. xxiii, p. 142.

Shacknove, Andrew E. (1985): “Who is a refugee?”, *Ethics*, vol. 95, n°2 p. 276.

Weiss, Paul (1979): “The Draft United Nations Convention on Territorial Asylum”, *British Year Book of International Law*, vol. 50 pp. 151-171.

4. Documentos en formato electrónico

European Council on Refugees Exiles (2000): “Survey of Provisions on Travel Documents and Visas for Refugees in the European Union”. Disponible en: <http://www.refworld.org/publisher,ECRE,RESEARCH,,3decd05d4,0.html>. [fecha de consulta: 1 septiembre 2012].

Franco, Leonardo (2004) “El Asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3186.pdf?view=1>. [fecha de consulta: 2 septiembre 2012].

Hathaway, James C. (1996) “Can international Refugee Law Be Made Relevant Again?”. Disponible en: <http://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1705&context=articles> [fecha de consulta: 3 octubre 2013].

Office of the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2005) “Refugee Sta-

tus Determination: identifying who is a refugee. Self-Study Module 2” Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/43141f5d4.html>. [fecha de consulta: 1 de diciembre 2013].

Office of the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (1965) “UNHCR Colloquium on the legal aspects of refugee problems (Note by the High Commissioner)” Disponible en: <http://unhcr.org/3ae68bea8.html>. [fecha de consulta: 1 de diciembre 2013].

Prieto-Godoy, C.A. “ La situación de las migraciones internacionales mixtas, un desafío constante para el derecho internacional de los refugiados y el derecho de asilo ” DIKAION 22-1(2013) pp-. 83-107 Disponible en: <http://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion>

5. Normas citadas

Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/046/82/IMG/NR004682.pdf?OpenElement>. [fecha de consulta: 22 noviembre 2013].

Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0001>. [fecha de consulta 22 noviembre 2013

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>. [fecha de consulta 22 de noviembre 2013].

Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. Disponible en:

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf. [fecha de consulta: 22 noviembre 2013].

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>. [fecha de consulta: 1 octubre 2012].

Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/apatridas.htm>. [fecha de consulta: 1 octubre 2013].

Constitución de la Organización Internacional de Refugiados. Disponible en: <http://www.dipublico.com.ar/10651/constitucion-de-la-organizacion-internacional-de-refugiados-nueva-york-15-de-diciembre-de-1946/>. [fecha de consulta: 22 de octubre de 2013].

Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala). Disponible en: http://www.acnur.es/PDF/7698_20120417125508.pdf. [fecha de consulta: 4 octubre 2013].

Convención de la Unión Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África. Disponible en: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reloc=y&docid=50ac934b2>. [fecha de consulta: 1 de diciembre 2013].

Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa. Disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/z2arcon.htm>. [fecha de consulta: 4 noviembre 2013].

Agreement for United Nations Relief and

Rehabilitation Administration. Disponible en:

<http://www.ibiblio.org/pha/policy/1943/431109a.html>. [fecha de consulta: 23 septiembre 2013].

6. Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas

Resolución 302 (IV) AG de 8 de diciembre de 1949 de Ayuda a los refugiados de Palestina. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/053/85/IMG/NR005385.pdf?OpenElement>. [fecha de consulta: 24 octubre 2013].

Resolución 319 (IV) de 3 de diciembre de 1949 que crea la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/054/02/IMG/NR005402.pdf?OpenElement>. [fecha de consulta: 24 octubre 2013].

Resolución 428 (V) de 14 de diciembre de 1950 que crea el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/063/92/IMG/NR006392.pdf?OpenElement>. [fecha de consulta: 24 octubre 2013].

Resolución A/RES/51/155 de 30 de enero de 1997 en base al estado de los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949, relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/763/18/PDF/N9776318.pdf?OpenElement>. [fecha de consulta: 24 noviembre 2013].

Resolución A/C.3/SR.121 de 3 de Noviembre de 1948 en base al borrador de la Declaración Internacional de Derechos Humanos (E/800), discusión del artículo

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL ASILO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

12. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL4/804/60/PDF/NL480460.pdf?OpenElement>.
[fecha de consulta: 24 octubre 2013].