

**Las Naciones Unidas y
su aporte al desarrollo de los
Derechos Humanos
en las Américas**

DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS



SISTEMA DE NACIONES UNIDAS EN COSTA RICA

Primera edición, 1999

Indice

PRESENTACIÓN	7
<i>Roberto Rojas, Canciller República de Costa Rica</i>	
PRÓLOGO	12
<i>Maurice Strong, Director, Universidad para la Paz</i>	
INTRODUCCIÓN	14
<i>Virginia Trimarco, Representante, PNUD-Costa Rica</i>	
El Derecho Internacional de los Refugiados y su Relación con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos	17
<i>ACNUR-Costa Rica</i>	
Reducción de Desastres como Derecho Humano	27
<i>Arq. Helena Molin, Jefa de la Unidad para América Latina y el Caribe, DIRDN-ONU</i>	
La Alimentación: Un Derecho Humano Fundamental	59
<i>FAO-Costa Rica</i>	
El ILANUD y su aporte a los Derechos Humanos en la Justicia Penal	69
<i>Elías Carranza, Director, ILANUD</i>	
Identificación de los Derechos Humanos Fundamentales Relacionados con los Migrantes y la Experiencia de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Chile durante el Régimen Militar	82
<i>OIM-Costa Rica</i>	
La Organización Internacional del Trabajo y los Derechos Humanos en América Central	97
<i>OIT</i>	
Contribución de la OPS y la OMS al desarrollo y promoción de los Derechos Humanos en América	108
<i>Merlín Fernández, OPS-OMS</i>	
El Aporte del PNUD a la Promoción del Derecho al Desarrollo en América Latina y el Caribe. Balance y Perspectivas	118
<i>Virginia Trimarco, Representante Residente, PNUD-Costa Rica</i>	

LA ONU Y SU APOORTE A LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS

Contribución de la UNESCO al Desarrollo de los Derechos Humanos en las Américas	132
<i>Juan Chong, Representante y Director de Oficina de Centroamérica y Panamá, UNESCO</i>	
El Derecho a Tener Derechos: Las Contribuciones de UNICEF en América Latina y el Caribe	152
<i>Heimo Laakkonen, Representante Delegado, UNICEF-Costa Rica</i>	

Presentación

Importancia de la celebración del aniversario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

ROBERTO ROJAS

Canciller de la República de Costa Rica

En el presente año coinciden una serie de aniversarios en Derechos Humanos, lo cual hace propicia la ocasión para hacer una magna celebración de los mismos. En la Conferencia de la Organización de los Estados Americanos, realizada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, se suscribió la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica. Diez años después se creó la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y se escogió como sede de tal alto Tribunal internacional, nuestra capital.

Es razón de orgullo para Costa Rica haber auspiciado y ser agente creador del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Hemisferio. Dichas celebraciones no son sólo de Costa Rica, sino también de todos los países que conforman el sistema de la Organización de Estados Americanos y de los mismos órganos de protección, la Comisión y la Corte. En atención a ello, el Presidente de la República solicitó desde el inicio de su gestión a diferentes dependencias del Gobierno declarar una semana de derechos humanos que conmemoraran tan importantes fechas. El Ministerio de Relaciones Exteriores, en atención a tal propósito, ha realizado desde ese entonces una serie de acciones político-diplomáticas en la sede de la OEA, en la Asamblea General que se realizó en Guatemala, así como en la Cancillería con el afán de ser anfitriones de los pueblos americanos del 30 aniversario de la suscripción de la Convención Americana, de los 20 años de instalación de la Corte Interamericana en nuestro país y de los 40 años de existencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Son muchos los logros del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en estos últimos años. No dudamos en que es un sistema perfectible. Sin embargo, se debe destacar la labor de los órganos del sistema en la búsqueda efectiva de la democracia, de la justicia y el

respeto a la dignidad humana. En el pasado reciente, nuestro Continente era conocido por las violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos, pero ya esa etapa ha sido superada, nuestro hemisferio muestra ahora a la comunidad internacional gobiernos democráticos, que se esfuerzan por brindar sistemas judiciales eficientes, y cuidadosos de las acciones gubernamentales que pueden vulnerar los derechos de los ciudadanos. El Sistema de Protección de los Derechos Humanos en América se puede vanagloriar de haber sido durante las últimas tres décadas pieza clave en la consecución de los logros mencionados. Ha sido también el resguardo para muchas personas en el continente, que por multiplicidad de situaciones, han visto su vida o su integridad física en peligro, y ha sido asimismo el último resquicio de esperanza para cientos de familiares de víctimas de violaciones a los derechos humanos deseosas de encontrar justicia en momentos de desaliento y desprotección.

Sin duda, el Sistema Interamericano ha planteado retos muy positivos a los países americanos iniciando con el inquebrantable objetivo de establecer regímenes democráticos, representativos de la voluntad del pueblo y abiertos a la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas. Esto demuestra la necesaria relación e interdependencia entre el eficaz respeto a los derechos humanos y la solidez democrática. En este sentido, valoramos y destacamos el esfuerzo de las naciones centroamericanas, ejemplo para el mundo en el compromiso firme en la consolidación de la paz y el respeto a la exigible relación entre derechos humanos, democracia y paz.

El segundo desafío que enfrentamos los países del hemisferio y que nos plantea el Sistema Interamericano, consiste en establecer sistemas de administración de justicia imparciales, independientes, y eficaces. Es por ello que la fiscalización que ejerce la Comisión y la Corte Interamericana sobre el debido proceso legal y el acceso a la justicia es determinante para el mejoramiento funcional de las jurisdicciones nacionales. Se debe recordar que los mecanismos internacionales de protección a los derechos humanos son subsidiarios o supletorios a los ya establecidos en las jurisdicciones de los Estados.

Otro gran reto que continuamos enfrentando y continuará en el futuro es la efectiva aplicación de la normativa internacional por los jueces nacionales y la promulgación de leyes internas que respeten dicha normativa. Este es un reto, sin lugar a dudas constante, que deben tener presente los legisladores y demás personas encargadas de la creación y aplicación del derecho. Se debe señalar así la importancia creciente del artículo 2 de la Convención Americana que señala el compromiso estatal de promulgar leyes que respeten y garanticen los derechos establecidos en la Convención.

A pesar de los importantísimos logros y retos constantes que plantea a los Estados el Sistema Interamericano, por su mismo desarrollo y el cambio contextual en el continente, debe continuar fortaleciéndose e incrementándose su eficiencia, para poder brindar cada vez mayor seguridad jurídica a los peticionarios y a los Estados usuarios del Sistema. Así es como cualquier acción tendiente al fortalecimiento del sistema interamericano debe tener presente su evolución histórica, la experiencia acumulada por las instancias de protección, el contexto jurídico-político del hemisferio, y las necesidades de la sociedad civil y de los Estados.

En los últimos diez años, se ha incrementado el desarrollo normativo del Sistema Interamericano, con los Protocolos Adicionales a la Convención Americana; con el Protocolo sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del año 1988, y en 1990 con el Protocolo sobre la abolición de la pena de muerte. De igual importancia en la evolución normativa son las Convenciones Interamericanas para Prevenir y Sancionar la Tortura de 1985, la Convención sobre Desaparición Forzada de Personas de 1994, la Convención Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, del año 1994, instrumento que ha gestado leyes internas en los Estados comprometidos con la igualdad de género y la erradicación de este flagelo, y por último la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con discapacidad, nuevo instrumento que surge de esta Asamblea General y que mi país ha propiciado y apoyado teniendo presente que es un primer paso en la búsqueda de igualdad de oportunidades para dichas personas. Todos los instrumentos internacionales mencionados representan el compromiso de los Estados Americanos por el respeto a la dignidad del hombre y el deseo de erradicar graves situaciones que vulneran los derechos de los ciudadanos de nuestros pueblos. A pesar del crecimiento y avance de los órganos del Sistema, éstos deben incrementar esfuerzos por mejorar situaciones de índole funcional que obstaculizan el poder hacer frente en forma ágil nuevas situaciones con miras al fortalecimiento y consolidación del Sistema Interamericano de Protección. Para ello, la Comisión y la Corte requieren del respaldo y apoyo de los Estados que conforman la Organización de Estados Americanos.

Desde hace tres años, los diferentes actores del Sistema han venido analizando las dificultades que afronta. El Secretario Cesar Gaviria ha impulsado la idea de renovar nuestros compromisos con el Sistema Interamericano, manifestado como esenciales tres preceptos que compartimos: El primero es que el Sistema esta "crónicamente desposeído de recursos financieros". El segundo, "las líneas de defensa de los derechos humanos están penetrando cada día más el escenario doméstico, los sistemas nacionales pesan cada vez más en la tarea de protección y

necesitamos estimular y fortalecer esa tendencia". Y, por último, el Secretario General ha dicho "no todos los Estados de la OEA son parte del Sistema". Tenemos que entender las "razones por las cuales no hemos podido lograr una adhesión universal al Sistema y buscar soluciones eficaces para lograrlo".

El día 22 de noviembre se llevará a cabo en la Casa Amarilla el diálogo de Ministros de Relaciones Exteriores de América sobre los temas señalados. A este respecto el señor Antonio Cancado Trindade, Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que desde la suscripción del Pacto de San José, hace 30 años, no ha habido acción más importante para el futuro del sistema que la que se realizará el próximo lunes en nuestro país. Por otro lado, el mismo día 22 la Universidad para la Paz realizará la primera sesión del Nuevo Consejo Directivo compuesto por altísimas autoridades mundiales y otorgará doctorados Honoris Causa a conocidas personalidades. En esta sesión dedicada al fomento de la paz en el mundo participarán como expositores el señor Ted Turner y el señor premio Nobel de Paz señor Oscar Arias Sánchez.

El acto oficial de conmemoración de los aniversarios de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la creación de la Corte Interamericana y la instalación del nuevo Consejo de la Universidad para la Paz, representan un cambio sustantivo en la historia política de América, constituye el compromiso de los Estados Americanos, de la Organización de los Estados Americanos y de las Naciones Unidas por dignificar al individuo sobre cualquier consideración privilegiando dentro del marco de instituciones democráticas la libertad y la justicia, fundadas en el respeto de los derechos esenciales del hombre.

Para lograr lo anterior, adquiere una especial relevancia la labor de asistencia y de cooperación de la Organización de Naciones Unidas, a través de sus distintas dependencias, en cuanto a la ratificación y cumplimiento efectivo de los compromisos asumidos por los países en materia de derechos humanos. Nuestro país, en virtud de su trayectoria de respeto irrestricto de las libertades y derechos fundamentales de los individuos, y del apoyo incondicional dado a los esfuerzos orientados a constituir y consolidar un ordenamiento internacional de protección de los derechos humanos, reitera el compromiso de colaborar con la Organización de Naciones Unidas en la realización de los esfuerzos necesarios para lograr una aplicación real de los tratados internacionales en esta materia.

Por esta razón, y en ocasión de la celebración del 30 aniversario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del 20 aniversario de la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, me complace presentar el libro "Las Naciones Unidas y su aporte al desarrollo de los

derechos humanos en las Américas: desafíos y perspectivas”, como una gran labor de apoyo y concienciación sobre los esfuerzos realizados por dicha organización y sus agencias para promover la vigencia efectiva y la aplicación real de los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos en nuestro continente, así como los retos a enfrentar para garantizar una protección más amplia y sólida de los derechos fundamentales de las personas.

Prólogo

*MAURICE STRONG, Presidente del Consejo y Rector
Universidad para la Paz de las Naciones Unidas*

“Los altos niveles de desarrollo humano tienden a lograrse dentro del marco de altos niveles de libertad humana”. Ha sido ésta una conclusión inicial del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 1991, apoyando de esta forma –con indicadores selectivos– la relación establecida por la Carta de las Naciones Unidas entre derechos económicos, sociales, culturales y humanos, relación confirmada por el compromiso asumido por los gobiernos en la Cumbre de Río de 1992, de promover el desarrollo sostenible y la Agenda 21.

El Sistema de las Naciones Unidas ha venido trabajando en el marco de la Carta, y ha intensificado sus esfuerzos en la presente década, ampliando y consolidando espacios de libertad, equidad, paz y desarrollo sostenible, con el objetivo de promover el progreso y mejorar la calidad de vida de las personas.

El concepto de desarrollo “humano” sostenible se ha transformado en el “leitmotiv” de los esfuerzos de las Naciones Unidas en el mundo. Una cooperación creciente, tanto multi- como bilateral, se aventuró hacia áreas como las de los derechos humanos, de la justicia, la igualdad de género, de las minorías, la erradicación de la pobreza y del medio ambiente.

Un aspecto central de estos esfuerzos es su capacidad de evitar conflictos, factor fundamental para sustentar el anhelo de la humanidad por la paz, entendida no como la ausencia de la guerra, sino como una especie de cultura y estilo de vida, donde los seres humanos son a la vez, actores y beneficiarios.

En este espíritu se estableció la Universidad para la Paz en 1980, con arreglo a la resolución 35/55 de la Asamblea General, con el propósito de “brindar a la humanidad una institución internacional de enseñanza superior para la paz y con el objetivo de promover el espíritu de comprensión, tolerancia y coexistencia pacífica entre los seres humanos, estimular la cooperación entre los pueblos y ayudar a superar los obstáculos y conjurar las amenazas a la paz y el progreso mundiales”.

Es apropiado que la Sede de la Universidad para la Paz fuera establecida en Costa Rica, la cual fue creada a raíz de una iniciativa del entonces Presidente Rodrigo Carazo, y llegó a formar parte de instituciones

establecidas en el país, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el ILANUD. Adicionalmente, fue precursor de algunos de ellos, eliminando las fuerzas militares como institución e introduciendo garantías sociales en los años cuarenta. Un país que tenía al Premio Nobel Oscar Arias como Presidente, y que promovió el cargo de Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Por iniciativa del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, y el Presidente de Costa Rica, Miguel Ángel Rodríguez, la Universidad para la Paz se encuentra actualmente en un proceso muy dinámico de revitalización, para promover a nivel global (i) una Cultura de Paz basada en experiencias previas en Centroamérica; (ii) la introducción de la función de "Ombudsman" para prevenir y resolver conflictos internacionales relacionados inicialmente, con el medio ambiente y el manejo de recursos naturales –la propuesta beneficiará de capacidades instaladas en el Consejo de la Tierra, con el cual se está forjando una alianza estratégica; (iii) el fortalecimiento del concepto de Parques de Paz en zonas de conflicto fronterizas, sirviendo como punto focal para el desarrollo de estándares y criterios comunes, y para el intercambio de experiencias; y (iv) dar inicio a programas de Paz Interna y otros esfuerzos relacionados con la Paz en áreas del desarrollo económico, la democracia, los medios de comunicación, de las minorías y de los excluidos en general.

En su informe al 54.º Período de Sesiones de la Asamblea General, el Secretario General de las Naciones Unidas afirma que "la Universidad para la Paz, en el marco de las Naciones Unidas, y con su flexibilidad operacional, en un medio útil para desarrollar y probar nuevas modalidades de asociación entre los sectores privado y público que promuevan y apoyen la misión de paz y seguridad de las Naciones Unidas. Si bien existen muchos otros institutos privados y nacionales que realizan tareas de diversos tipos en la esfera de la paz y de la seguridad, la Universidad para la Paz es la única entidad establecida por las Naciones Unidas expresamente con este fin".

Felicito al PNUD y al Sistema de las Naciones Unidas por la valiosa y oportuna iniciativa de esta publicación, que contribuirá a una mayor integración de la UPAZ en la Familia de las Naciones Unidas. De esta manera, se responde a una de las consideraciones del Secretario General al nombrar un nuevo Consejo y encargarlo con la responsabilidad de fortalecer y revitalizar la Universidad para la Paz en el marco de la Carta de las Naciones Unidas.

Introducción

LA ONU Y SU APOORTE A LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONTINENTE AMERICANO

VIRGINIA TRIMARCO,

Coordinadora del Sistema de las Naciones Unidas en Costa Rica

El Ilustrado Gobierno de Costa Rica tiene el merecido orgullo y la satisfacción de celebrar, en conjunto con la Corte Interamericana de Derechos Humanos el aniversario de la suscripción en San José de Costa Rica de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (del 22 de noviembre de 1969), la cual cumple 30 años de vigencia en este mes de noviembre de 1999. Asimismo, celebra la instalación en Costa Rica de los 20 años de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Tribunal Regional dedicado al control jurisdiccional de los derechos fundamentales en el Continente.

El Sistema de las Naciones Unidas quiere unirse a estas importantes celebraciones haciendo una reflexión sobre el aporte de las distintas agencias, fondos y programas, que conforman el Sistema a los distintos aspectos del desarrollo y la práctica de los derechos fundamentales en el Continente. En este marco, la presente publicación busca consignar algunos de los aportes que en el Continente americano se han realizado en las últimas décadas con relación a la promoción de los derechos humanos en las diferentes áreas en las cuales trabajan las Naciones Unidas. En muchos de estos casos, la promoción de estos derechos por la ONU se anticipa, felizmente, a la acción jurisdiccional tutelada por los sistemas de protección nacionales, regionales o universales.

Como comprobarán los lectores de los artículos que conforman este texto, muchos de los aportes de la ONU en el campo de la salud, la educación, el desarrollo, la infancia, el medio ambiente, la protección del trabajador y los derechos laborales, de los migrantes o refugiados, la promoción de la paz y los derechos humanos -entre otras varias áreas que constituyen el objeto del trabajo de las Naciones Unidas-, tiene un sentido anticipatorio y generador de los valores que realizan el derecho humano, como una forma de alcanzar su objetivo e impedir su transgresión normativa y la puesta en práctica del sistema jurisdiccional. Esta función generadora y promotora de los derechos humanos tiene como objetivo realizar una dignificación y una realización del ser humano en todas sus

áreas de desarrollo, tanto en lo referido a sus derechos civiles y políticos como a sus derechos económicos, sociales y culturales, así como en la realización de los llamados derechos de los pueblos y de la cooperación internacional.

Esta visión global de los derechos humanos es resultante de la integralidad misma de los instrumentos internacionales que la humanidad ha generado en el último medio siglo y, en el Continente americano, a partir de los últimos 30 años de vigencia normativa. En este procesos se juntan dos corrientes normativas. Por un lado, los llamados instrumentos universales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y los Pactos Internacionales de 1966 (de Derechos Civiles y Políticos) y (de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), además de los distintos instrumentos o Convenciones promulgadas por la Asamblea General durante todos estos años en las distintas áreas de la realización humana: desde las Convenciones en el ámbito laboral que datan de los años 30 hasta las múltiples Convenciones y Tratados en el campo de la protección de los derechos civiles, de la inviolabilidad de la persona humana, de los derechos electorales, de la infancia, de los derechos gremiales, del medio ambiente, de la no discriminación por razones religiosas o étnicas, o de cualquier otra índole, las Convenciones contra la tortura, genocidio y otras formas de violación contra los derechos fundamentales. La lista de instrumentos internacionales promulgados (desde 1948) es extensa y constituye un aporte fundamental que ha cambiado, sin lugar a dudas, los parámetros de convivencia de nuestra civilización. En este campo, la función de la ONU ha sido doble. Por un lado, como fuente original normativa, pues su Asamblea General se ha constituido en legislador de toda la normativa en materia de derechos fundamentales a nivel universal, y por otro, como instrumento de cooperación internacional para desarrollar la distinta gama de derechos inherentes a la condición humana.

A nivel regional americano, la ONU ha apoyado en la práctica la realización y promoción de los valores consustanciales en los distintos instrumentos del sistema regional promulgados por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), y que constituyen uno de los sistemas de protección más desarrollados del planeta, en conjunto con el sistema europeo. A partir de la promulgación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (o Pacto de San José de Costa Rica) en 1969, nuestro Continente empieza a desarrollar un dinámico mecanismo de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, el cual se ve expresado por la fuerza e importancia del trabajo de sus dos órganos fundamentales: la Corte Interamericana y la Comisión Interamericana. En este campo, el Sistema de Agencias, fondos y programas de la ONU se complace de haber trabajado sistemáticamente en todos los países de la región en el desarrollo de su función promotora de los derechos

fundamentales, a partir de la cooperación para el desarrollo de sus agencias. El aporte en este último medio siglo de cooperación para el desarrollo humano en todos sus campos ha constituido un esfuerzo de llevar a la práctica los valores consignados, tanto en el Sistema Universal como en el Sistema Regional Americano.

Esta publicación busca ilustrar no sólo los logros desarrollados en estas últimas décadas del siglo XX, sino también se ha propuesto hacer una reflexión a futuro sobre los retos y demandas que durante el siglo XXI tiene el Sistema de las Naciones Unidas en las Américas. Agradezco a todos mis colegas sus valiosos aportes para esta publicación y hago votos para que la ONU contribuya en el futuro aún más decisivamente en los procesos de promoción y aplicación de los derechos humanos en todas sus esferas en los distintos países de nuestro Continente.

El Derecho Internacional de los Refugiados y su relación con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

“El hombre ha nacido libre y, sin embargo, en todas partes vive entre cadenas”

Juan Jacobo Rousseau, “El Contrato Social”.

1. LA SUBJETIVIDAD DE LA PERSONA HUMANA EN EL DERECHO INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO

La situación que viven los 22 millones de personas que alrededor del mundo se han visto obligadas a abandonar su hogar en los últimos años no es un fenómeno reciente. La creación por parte de la Comunidad Internacional de un Alto Comisionado para los Refugiados en 1950, no significó que la existencia de personas carentes de Protección Internacional se produjera por vez primera como consecuencia coyuntural de la Segunda Guerra Mundial.

Por el contrario, la discriminación, la intolerancia y la persecución han obligado a millones de seres humanos en todo el mundo y a través de la historia, a movilizarse de un país a otro en búsqueda de protección. En este sentido, la misma Biblia hace múltiples anotaciones sobre grandes desplazamientos de personas, sobre todo en los libros del Pentateuco.

Sin embargo, y a pesar de estar la historia marcada por grandes migraciones forzadas, no existió si no hasta finales de la Primera Guerra Mundial una mayor voluntad colectiva por hacer frente a las carencias y necesidades urgentes que miles de personas tuvieron a raíz de las Guerras Balcánicas, la Primera Guerra Mundial y la Revolución Rusa.

La inhumanidad de estas guerras y el sacrificio de miles de vidas humanas hizo percibir la importancia que en la vida internacional debe tener la persona humana. De este modo se vio la necesidad de organizar jurídicamente la vida internacional de los Estados, ordenada a realizar valores que trascienden a los Estados aislados, al tiempo que en esa organización se destacara el valor propio de la persona humana.

La idea de un mayor respeto de la dignidad de la persona humana comienza a hacerse más efectiva gracias al aporte del ciudadano suizo Henry Dunant, quien a partir de su vivencia en la Batalla de Solferino de 1859 entre franceses y austríacos, comenzó a organizar cuadrillas de socorros para los heridos en contienda; acción que daría origen a la creación del Comité Internacional de la Cruz Roja y con ella, al nacimiento del Derecho Internacional Humanitario.

Desde la aprobación de la primera Convención de Ginebra en 1864 (la cual legalizó y formalizó la protección y la neutralidad tanto de los heridos como de los socorristas) le sucedieron nuevos tratados que ampliaron cada vez más la protección del ser humano en contienda y a la vez regularon más el derecho aplicado durante la guerra ("jus in bello"); todo esto a través del Derecho de Ginebra y el Derecho de la Haya, los cuales regulan respectivamente el respeto de las víctimas de la guerra y la limitación de los medios y métodos de combate.

Décadas después y como se anotaba al inicio, la existencia de un Sistema Internacional no unificado, sino compuesto por distintas unidades disímiles, con poderes desiguales e intereses en conflicto, generó la idea de que era necesario procurar un nuevo balance de poder y una unidad de los Estados a fin de evitar que nuevos conflictos como la Primera Guerra Mundial volvieran a ocurrir.

Comienza con esta idea a desmoronarse la vieja creencia de que los Estados eran los únicos sujetos del Derecho Internacional, es decir, los únicos a los cuales la normativa Internacional vigente hasta aquel momento, podía reconocer derechos e imponer obligaciones. Así, pronto comienzan a irrumpir en el panorama internacional nuevos actores a quienes también se les asignarán deberes y se le reconocerán derechos.

La subjetividad jurídica Internacional comenzó a serle reconocida a personas que realizan valores esenciales para la Comunidad Internacional, ya sea de carácter religioso (como la Santa Sede) o puramente humanitario, como el Comité Internacional de la Cruz Roja, mencionado anteriormente.

La evolución rápida y firme, conduce a afirmar de manera cada vez mas clara al individuo como sujeto de esta normativa internacional. Con ello se quiere decir que el individuo, la persona humana singular, posee dimensiones que trascienden las prerrogativas del Estado, y que tales prerrogativas necesitan ser reconocidas y eficazmente protegidas por la sociedad Internacional.

Para que los Estados acepten las convenciones que consagran tales prerrogativas y que establecen mecanismos que buscan otorgarles eficaz protección, es necesario que los Estados se encuentren íntimamente

persuadidos de la importancia de las mismas, y que al adherirse a ellas garanticen una de sus finalidades propias esenciales.

Se trata de un verdadero movimiento gracias al cual los Estados y los pueblos que los constituyen, van adquiriendo la íntima convicción de que el régimen democrático constituye el sistema más conforme a la dignidad humana, más respetuoso de la libertad y promoción de la persona y que ésta requiere ser protegida en sus derechos básicos a nivel primeramente nacional.

En efecto, es al Estado mismo al que compete ante todo reconocer y establecer mecanismos protectores de los derechos humanos. Estos, sin embargo, poseen tal importancia que desbordan la categoría de "asuntos esencialmente internos" de los Estados y constituyen una preocupación internacional.

La Protección Internacional de los Derechos Humanos, sin embargo, posee un carácter subsidiario, en el sentido de que únicamente se puede ejercer cuando los Estados no lo han hecho y la persona puede recurrir a ella sólo tras haber agotado los recursos previstos por el Estado en el cual vive.

En el presente siglo el desbordamiento de las prerrogativas estatales ha provocado el atropello indebido e injustificado de la persona humana. Este es un fenómeno que, por desgracia, siempre ha existido, pero es sólo en nuestro siglo que alcanzó proporciones escandalosas. En nombre de ideologías totalitarias inaceptables se sacrificaron de manera sistemática millones de vidas humanas.

Contra estas violaciones e injusticias el sistema de Protección Internacional de la persona ha ido evolucionando en procura de garantizar esa protección. Como se mencionó anteriormente, en el caso de la protección de la persona durante las contiendas, se elaboró todo un derecho positivo a través de las normas contenidas en las Convenciones de Ginebra y de cuya aplicación se encarga el Comité de la Cruz Roja Internacional.

Pero el ser humano también ha sido objeto de persecución a causa de la intolerancia basada en la raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o por el simple hecho de pertenecer a un determinado grupo social. En muchos casos, la discriminación basada en estos casos se transforma en persecución, obligando muchas veces a esos individuos, -víctimas de tal persecución- a cruzar una frontera nacional y solicitar protección internacional mediante el asilo.

En estas circunstancias, la Comunidad Internacional dio un paso más hacia adelante para la consecución de protección a las personas refugiadas, contribuyendo a consolidar aun más la subjetividad internacional que iban adquiriendo los individuos en el Derecho Internacional.

Comienza así a germinar la idea de constituir una Comunidad Internacional Organizada bajo una Institución Multinacional que procure mantener la Paz y la Seguridad en todo el mundo, fomentando para ello lazos de convivencia pacífica y de respeto mutuo entre las naciones que la conformaran.

Surge así en 1919 la Sociedad de las Naciones, cuyo efímero mandato alcanzó para dar los primeros pasos en la búsqueda de soluciones a las situaciones angustiantes de las personas refugiadas y en 1921 se decide nombrar a quien sería el primer Alto Comisionado para los Refugiados, responsabilidad que cayó en manos del ilustre ciudadano noruego Fridtjof Nansen.

A partir de ese momento se logra asegurar protección a los refugiados de parte de algunos gobiernos y agencias voluntarias. También se logra implementar un documento de viaje para aquellos refugiados que no estaban documentados, conocido como "Pasaporte Nansen" y reconocido por 52 países.

Posterior a la labor realizada durante los primeros años por el Dr. Nansen se sucedieron otras instituciones que velaron por brindar protección y ayuda a los refugiados, creadas por consentimiento de la Comunidad Internacional.

Así, en 1929 se crea la Oficina Nansen para los Refugiados y en 1939 se crea un nuevo Alto Comisionado de la Sociedad de las Naciones con sede en Londres y cuyo mandato duró hasta diciembre de 1946. En julio de 1947 se crea ya bajo tutela de las Naciones Unidas la Organización Internacional para los Refugiados (OIR) antecedente inmediato del ACNUR, cuya creación se da mediante la Resolución 428 (V) del 14 de diciembre de 1950.

Pese a que se lograron constituir instituciones internacionales encargadas de velar por casos a veces muy concretos de refugiados bajo tutela de la Sociedad de Naciones, no existió un texto fuertemente consolidado y ampliamente reconocido, hecho por y para los Estados, que acarrearla responsabilidad internacional por la no aplicación de sus normas y que a la vez contuviese por otro lado los deberes y los derechos con que cuentan los refugiados.

A pesar de existir ciertos instrumentos previos, como algunos arreglos, convenciones, protocolos y hasta el Tratado que dio origen a la Organización Internacional para los Refugiados (OIR), estos fueron documentos muy concisos que normalmente respondieron a situaciones muy puntuales y concretas.

No es si no hasta 1951 cuando aprueba la "Convención sobre el Estatuto de los Refugiados". Este tratado es hoy aceptado por 133 países alrededor del mundo, los cuales se obligan a respetar los derechos que poseen los refugiados mediante el reconocimiento de su estatuto como refugiados.

Es interesante marcar que esta Convención, a pesar de su indudable grandeza, está marcada por sus orígenes históricos, pues apareció antes que nada como remedio a la situación existente en Europa tras la Segunda Guerra Mundial y en medio de una guerra fría que hacía difíciles las relaciones entre las grandes potencias.

Tal origen se percibe en la "limitación temporal" y en la llamada "reserva geográfica", por lo cual no se reconocen como refugiadas a las personas que hayan dejado su país de origen, con fundado temor de persecución, por acontecimientos ocurridos en Europa. Los refugiados, por tal limitación, eran de origen europeo.

La limitación temporal quedó superada gracias al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados que, después de ser examinado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, quedó abierto a la adhesión de los Estados el 31 de enero de 1967 y entró en vigor el 04 de octubre del mismo año.

Tanto la Convención como el Protocolo son la vertiente principal de donde emanan las disposiciones y las tareas encomendadas a la Institución, así como donde se establecen los deberes y derechos de los refugiados.

Hoy en día, son 133 los países signatarios de estos documentos. Dinamarca fue el primer país en ratificar la Convención en diciembre de 1952, mientras que en América Latina el primero en hacerlo fue Ecuador, en agosto de 1955.

Es interesante notar que en un principio los países del Continente - consideraron que tales instrumentos internacionales tenían validez fundamentalmente para los refugiados europeos, de manera que al dar su adhesión a los mismos solían conservar la "reserva geográfica". Se pensaba que los problemas regionales podían hallar adecuada solución en los instrumentos elaborados en la propia región y que hacían del asilo latinoamericano una de las instituciones convencionales más ricas y típicas producidas en esta parte del mundo.

También se debe señalar que la Convención de 1951 está fuertemente inspirada en la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en la Asamblea General de la ONU, a penas tres años antes, en diciembre de 1948.

Así, derechos fundamentales consagrados en tal Declaración, como el derecho a la no discriminación, libertad de culto, derechos de asociación, educación, libertad de circulación entre otros, están de igual manera contenidos en la Convención de 1951 como derechos legítimos de los refugiados.

Es aún de mayor importancia notar que la Declaración recogió la figura del asilo y la constituyó como un derecho fundamental de todo ser humano: "En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país". (Art. 14 a)

La Declaración de Derechos Humanos pese a ser una declaración, logra tener poder vinculante puesto que las normas allí contenidas son consideradas hoy día normas de "ius cogens", y por tanto de aplicación "erga omnes". Esto significa que las normas de Derechos Humanos contenidas en la Declaración son de aplicación obligatoria por parte de los Estados e iguales para todos los individuos.

Vemos pues con todo esto que existen tres vertientes importantes para la Protección Internacional de la persona humana: el Derecho Humanitario, el Derecho de los Refugiados y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Las tres vertientes se complementan entre sí y contienen normas de aplicación obligatoria cuyo fin es uno solo: garantizar la debida protección a cada individuo. En definitiva los Derechos Humanos constituyen el gran paraguas de donde emanan las normas que han inspirado la protección a los refugiados y a las víctimas de los conflictos armados.

El desarrollo del Sistema Universal de Derechos Humanos ha colocado al individuo, como un nuevo sujeto del Derecho internacional porque no sólo le ha atribuido derechos, también obligaciones.

Así, el Sistema de Derechos Humanos ha logrado evolucionar de manera tal que distintos pactos y convenciones sobre Derechos Humanos, tanto universales (como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención de los Derechos de los Niños entre otros), como regionales (Pacto de San José de 1969) dan la posibilidad al individuo de presentarse ante una instancia internacional cuando alguno de sus derechos haya sido violado por un Estado.

El Derecho Internacional ha logrado institucionalizar en el ámbito Internacional la llamada "Corte Penal Internacional" en la cual se podrán procesar individuos que hayan cometido crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra, genocidio y agresión.

2. EL ACNUR, LOS DERECHOS HUMANOS Y EL SISTEMA INTERAMERICANO

El ACNUR fue creado para “brindar protección Internacional a los refugiados y procurar soluciones permanentes”. Sin embargo, desde un inicio se le otorgó un mandato restringido de tres años. La razón es simple: la Comunidad Internacional que dio vida al ACNUR mantuvo una postura muy optimista y pensó que tres años serían suficientes para que el Alto Comisionado lograra la consecución de su mandato con los refugiados que quedaron una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, las crisis políticas continuaron y con ellas miles de personas cruzaron las fronteras nacionales para buscar refugio en países vecinos.

La polarización de las Relaciones Internacionales de la postguerra trajeron consigo el fenómeno de la “Guerra Fría”, cuyo eje principal fue el enfrentamiento de las grandes potencias en los territorios de los países aliados, produciendo así olas masivas de refugiados.

Ejemplos típicos son la Guerra en la Península Coreana, la Guerra de Vietnam, la invasión soviética en Afganistán y posteriormente la crisis Centroamericana, la cual evidenció que Latinoamérica no ha estado eximida de enfrentar crisis de refugiados en sus tierras.

En efecto, el Continente Americano, al igual que toda la Comunidad Internacional en su momento, adoptaron una postura ante el problema de los Refugiados que demostró un optimismo coyuntural: por una parte la Comunidad Internacional al atribuirle al Alto Comisionado un mandato limitado en el tiempo supuso que la situación sería resuelta en cuestión de tres años. Por su parte, los países latinoamericanos adoptaron la Convención de 1951 con su limitante geográfica, lo cual supuso que refugiados eran sólo los que había en Europa y que, esa circunstancia por tanto no se daría en el subcontinente, o bien que la figura del asilo latinoamericano -de larga trayectoria consuetudinaria- estaba bien consolidada como para prevenir circunstancias similares.

El escenario de la posguerra se encargaría de demostrar una situación muy diferente: demostró en primer lugar que el enfrentamiento bipolar sobrepasó los límites europeos y logró alcanzar nuestro continente. En segundo lugar, puso en evidencia que la figura del asilo latinoamericano responde a una mecánica distinta frente al reconocimiento del refugio.

Efectivamente, hechos como la Revolución Cubana de 1959 marcaron el primer brote de confrontación bipolar en la región, confrontación que alcanzaría su clímax durante la crisis de los misiles de 1962.

El advenimiento de un sistema socialista en Cuba conllevó la expansión de las ideas revolucionarias a otras partes del continente, lo cual llevó a su vez a contraatacar a la insurrección armada (guerrillas) mediante el apoyo de métodos como la guerra de baja intensidad.

Se establecen del mismo modo dictaduras de derecha que tratan de mantener el poder con mano dura, cometiendo las más de las veces atrocidades contra los derechos humanos, como fueron los casos de las dictaduras de Batista en Cuba, Trujillo en la República Dominicana, Duvalier en Haití, Somoza en Nicaragua o Pinochet en Chile.

Muchos de estos casos, además de provocar el terror y flagrantes violaciones a los Derechos Humanos, aumentan la crisis a través de los movimientos insurreccionales que se producen como contra respuesta: la Revolución Cubana, la URNG en Guatemala, el FMLN en El Salvador, la Guerrilla en Colombia o la Revolución Sandinista en Nicaragua. Todas ellas con una consiguiente producción de población refugiada.

Por otro lado, el asilo, siendo una institución sumamente consolidada en el Derecho Internacional Regional Americano desde 1928, responde a características y procedimientos muy distintos a los que se siguen para reconocer el refugio.

Ahora bien, las violaciones severas a los Derechos Humanos producidas en nuestro continente en los años de postguerra testimoniaron que nuestra región no estuvo exenta ni de tales violaciones, ni de las guerrillas (Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Colombia), ni del terrorismo (Sendero luminoso/Movimiento Tupac Amaru en Perú), ni de las guerras entre Estados (Guerra entre Perú y Ecuador, la Guerra del Fútbol entre El Salvador y Honduras 1969, o la Guerra de las Malvinas entre Argentina y el Reino Unido en 1982), las cuales evidentemente produjeron buena cantidad de refugiados.

Ante tales situaciones, el Sistema Regional Interamericano se ha esmerado en la creación de instrumentos e instituciones que contribuyan al respeto de los derechos de la persona humana en todo el Continente.

De extraordinaria importancia es la Convención Americana de Derechos Humanos elaborada en San José en 1969 y de cuyo texto se desprende la importante decisión de establecer una institución que pueda hacer valer los Derechos contenidos en la Convención: la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Empero, el sistema de Derechos Humanos no ha sido el único que ha sido objeto de un desarrollo regional particular. El ACNUR ha procurado una adopción prácticamente universal tanto de la Convención de 1951 como del Protocolo de 1967, pero también ha existido voluntad estatal para adoptar

mecanismos regionales en materia de refugiados, como la Declaración de Cartagena, cuyo aporte más importante es sin duda la ampliación del concepto de refugiado.

En efecto, si la Convención y el Protocolo establecen que el refugiado es aquella persona que tiene un fundado temor de persecución basado en la religión, la raza, la nacionalidad, la opinión política o la pertenencia a un determinado grupo social, la Declaración de Cartagena se inspira en la Convención de la Organización para la Unidad Africana de 1969 y logra ampliar los elementos del temor de persecución, añadiendo a los mencionados, cuando la vida, la seguridad o la libertad se encuentren amenazados por la violación sistemática de los Derechos Humanos, la agresión o la intervención extranjera, así como conflictos de orden interno.

Con esta ampliación significativa del término se da un paso adelante en la protección internacional de la persona humana en lo que a refugio se refiere en nuestro continente, poniéndolo en ventaja de otros sistemas de protección como el europeo.

A partir de todo lo anterior, se manifiestan algunos aspectos relevantes del Derecho de los Refugiados, que existe por la necesidad de brindar protección a quien es injustamente perseguido, pues es la intolerancia y el abuso del poder la causa próxima que hace aparecer el problema de los refugiados. Sobre esto es necesario reflexionar, pues permite comprender la estrecha vinculación que existe entre el respeto de los derechos humanos y el ejercicio de una auténtica vida democrática. El continente americano hace en estos momentos la experiencia de prometedores renacimientos de estructuras democráticas, tras cruentos y dolorosos momentos de autoritarismo y dictaduras de todo signo, y en este proceso juega importante papel la educación. El Derecho entendido como instrumento de cambios sociales justos, como elemento promotor de la paz y la justicia, necesita que las inteligencias de los hombres sean formadas en la comprensión de los valores que dan sentido y dignidad a la existencia humana, al igual que requiere que las voluntades se muevan firme y decididamente hacia el logro de tales metas.

En esta labor se debe ser consciente que la intolerancia y el desprecio hacia quien no forma parte de la comunidad de raza, de color, de lengua, de religión, etc., es siempre un peligro latente y su mortal veneno puede extenderse en cualquier momento y en cualquier sociedad.

Corresponde a instituciones tales como las universidades, los organismos de derechos Humanos, las iglesias, por mencionar solo algunas de ellas, defender el honor del ser humano. Es una misión que requiere el esfuerzo de todos los individuos de buena voluntad.

Al término de estas consideraciones esperamos haber destacado que el Derecho Internacional de los Refugiados representa un capítulo innovador del Derecho Internacional, que permite la armónica conjugación del sistema universal de protección de los derechos humanos con instituciones producidas, defendidas y usadas por el sistema regional propio del continente americano, que sus conceptos y principios más fundamentales forman parte del orden público internacional y que, finalmente este Derecho brinda eficaz protección a la vida y dignidad del ser humano.