

Capítulo VI. Consideraciones Previas. El contexto histórico de la Institución de Asilo.

1. El Asilo en el Estado Moderno

Alrededor del año 1453 con la caída de Constantinopla en manos de los turcos, la Edad Media da paso a lo que se conoce como Edad Moderna.¹ En este periodo, la Iglesia perdió gran parte de sus atribuciones y privilegios ante el fortalecimiento del poder político estatal. La institución de asilo eclesiástico; que durante la Edad Media impedía a la justicia ordinaria penetrar en los lugares sagrados en persecución de un delincuente, que constituyó verdadero refugio del poder autoritario de los monarcas, y contribuyó efectivamente a evitar el trato violento del delincuente; decayó en la Edad Moderna con la formación del Estado-nación.²

La aparición de los Estados nacionales alrededor del siglo XII, pero consolidados hasta el siglo XIV,³ y el surgimiento de un poder civil soberano en su interior, llevaron a lo que López Garrido califica como “laicización” del derecho de asilo.⁴ Esta laicización se explica en el proceso de monopolización del poder público, de centralización de las funciones administrativas y la mayor capacidad de control sobre el territorio nacional, que progresivamente fue consolidando la institución estatal.

Carlos Augusto Fernández describe: “Con el advenimiento del Estado moderno, el asilo religioso estaba condenado a la decadencia: el Estado empieza a ser poderoso, la justicia

¹ SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Op. cit.*, p. 29.

² El concepto Estado nación surge de una expresión que da entender que el Estado se yergue sobre el concepto sociológico de nación. Hacia el siglo XIV es cuando se establecen los cimientos de la idea de nacionalidad que constituye un elemento importante de nuestra moderna concepción del Estado, si bien el surgimiento de las condiciones sobre las que se fincaba el concepto de Estado nación procede a partir del siglo XII. ANDRADE, Eduardo, *Op. cit.*, p.131-134.

³ ANDRADE, Eduardo, *Op. cit.*, p. 131y p. 134. “A partir el siglo XII se observa una consolidación paulatina de los reinos; particularmente el de Francia, que con la dinastía de los Capetos va estructurando poco a poco la unidad nacional, apoyándose en las ciudades y fortaleciendo su autoridad sobre el territorio.” Es de resaltar, que hacia el año 1181 Felipe II, sustituyó el título tradicional de rey de los francos por el de rey de Francia.

⁴ LÓPEZ GARRIDO, *El Derecho de Asilo, Op. cit.*, p. 8.

organizada y orientada hacia la centralización; las leyes y las penas se humanizan.”⁵ El poder público, iniciaba un proceso de secularización de una serie de prerrogativas, que hasta entonces pertenecían a la Iglesia y a los señoríos feudales, pues, como poderes locales autónomos, se consideraban un obstáculo a la consolidación del Estado-Nación.

Otro factor que contribuyó de manera importante en la desaparición del asilo eclesiástico, lo fue la humanización de las penas. Durante en siglo XVIII el Derecho Penal obtuvo un importante progreso. De la severidad excesiva de la Inquisición y los textos de la Carolina que constituyeron la base y sustento de un sistema criminal plagado de abusos, tortura, castigos por demás crueles; y ausente, por tanto, de garantías al indiciado,⁶ surgieron las aportaciones de César Beccaria y su *Ensayo sobre los crímenes y las penas* que ofrecían una nueva visión de la teoría delictiva.

En sus ensayos Beccaria reaccionaba contra las barbaries de las anteriores prácticas penales defendidas por las teorías clásicas del Derecho Penal:

*“la tortura de un criminal durante el curso de su proceso es una crueldad consagrada por la costumbre en la mayoría de las naciones. Se usa como un intento para hacerlo confesar su crimen, o para explicar alguna contradicción en que él hubiera caído durante sus declaraciones, o descubrir a sus cómplices, o para algún tipo de purgación metafísica e incomprensible de su infamia o, finalmente, a fin de descubrir los otros crímenes de los cuales no es acusado, pero de los que puede ser culpable...”*⁷

Este autor consideraba a las penas severas, principalmente a la pena capital, como perniciosas a toda sociedad civilizada; toda vez que el núcleo de la pena consistía, a su juicio, en la prevención del delito no en su sanción. Los fundamentos jurídicos de Beccaria sustentaban la humanización de las penas; Lo que daba solución a la severidad de los castigos y atropellos generalizados, en las prácticas de anteriores épocas, que habían motivado la existencia de la inmunidad eclesiástica.

⁵ FERNÁNDEZ, Carlos Augusto, *El Asilo diplomático*, México, Ed. JUS, 1970, p. 11.

⁶ MARGADANT, *Op. cit.*, p. 249 y 250.

⁷ BECCARIA, Cesare citado por SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Op. cit.*, pp. 30 y 31.

Los procedimientos inquisitoriales para arrancar la confesión del acusado y la aplicación de los castigos extremos se eliminaron progresivamente de las legislaciones modernas. Aunque, es imposible que un proceso de esta naturaleza ocurriera de la noche a la mañana; para el Estado nacional el asilo eclesiástico perdió su razón de ser con la centralización y secularización de las, ahora, cuestiones de Estado y con la instrumentación del proceso de humanización del Derecho Penal.

A falta de la ya derogada protección de asilo eclesiástica, los perseguidos comunes recurrieron a la fuga a través de las fronteras limítrofes de su país, haciendo uso del Asilo territorial; en virtud del cual, no podían ser reclamados los delincuentes de un Estado, que a otro fueran a refugiarse. Por consiguiente, pasó a ser principio general que cada soberano podía otorgar asilo en sus dominios a los fugitivos de los países vecinos amparándoles bajo su protección, por el sólo hecho de permanecer en el suelo sometido a su resguardo soberano. En Europa, este nuevo derecho de asilo unido al territorio tomó mayor incremento a medida que se debilitaba el asilo religioso, y acabó por sucederle enteramente a mediados del siglo XIX.⁸

Progresivamente, los gobiernos comprendieron que entregando a los Estados reclamantes, los delincuentes que hubieran buscado refugio más allá de las fronteras de su país de origen o del país en que hubieran cometido el ilícito; a cambio de la misma concesión, hallarían ventajas; sobre todo con el fin de sancionar efectivamente al delincuente, evitando, con ello, la impunidad de los crímenes. La impunidad resultaba perjudicial y contraria a los principios de orden y justicia del Estado nacional; por lo que, como Bodino y Grocio señalaban, “es por el interés de cada Estado que el crimen no debe permanecer impune y, por lo tanto, todos los Estados deben apoyarse recíprocamente para terminar con la delincuencia”.⁹ Comenzaron a establecerse acuerdos de colaboración judicial, de manera que resultare cada vez más difícil encontrar lugar alguno sobre la tierra en que el delito quedara sin la debida persecución.

Durante mucho tiempo los gobiernos debieron proceder por actos unilaterales, particulares, espontáneos y voluntarios; antes de que se establecieran mecanismos de extradición por acuerdos internacionales obligatorios. Es hasta el siglo XVIII cuando aparecen

⁸ SERRANO, Fernando, *Op. cit.*, p. 35

⁹ *Ibidem*, pp. 34 y 35.

y se multiplican este tipo de tratados; donde las comunidades políticas acordaban prestarse cooperación y asistencia jurídica de manera recíproca. La protección de asilo al delincuente común, permitía al delincuente escapar a la aplicación del ley; por lo que, llegó a ser completamente incompatible con las necesidades del orden interno e internacional. Mientras para el derecho interno fue cobrando mayor importancia el perfeccionamiento general de las instituciones de Estado y sistematización de las leyes penales: en el plano internacional, la idea de solidaridad internacional contra los crímenes estaba destinada a aportar una revolución en el derecho penal , y a reemplazar la inmunidad del asilo por la práctica de la extradición.¹⁰

1.2 El Asilo motivado por persecuciones políticas

Desaparecido el asilo eclesiástico, para proteger al delincuente con motivo de la inmunidad de la Iglesia; surgió el asilo de naturaleza política, con fundamento en el principio de territorialidad. La figura del asilo político y el asilo territorial, son análogas; la diferencia en su denominación, se encuentra en que la primera refiere al elemento subjetivo y la segunda al elemento objetivo o elemento del lugar; al perseguido político y al principio de jurisdicción territorial, respectivamente. En la Europa de Edad moderna, tomó creciente importancia la protección del individuo perseguido por su comunidad de origen; frecuentemente los regímenes absolutistas de los monarcas hostigaron a grupos étnicos, raciales, de credo y a los opositores de su gobierno que manifestaren opiniones políticas en contra de los abusos de estos regímenes. En este contexto, otras naciones decidieron otorgar asilo a los grupos afectados, protegiéndoles de su persecución dentro de su territorio, en virtud, del principio de inmunidad territorial.

Los precedentes de asilo más importantes, durante los inicios de la Edad Moderna, se originaron en las persecuciones políticas por motivos de religión. Las guerras de religión asolaron el continente europeo hasta mediados del siglo XVI y generaron el mayor contingente de solicitantes de asilo. El asilo de este periodo se fundamentaba en la soberanía territorial del Estado nacional, que concedía inmunidad y privilegio de asilo a los perseguidos políticos que le solicitaren protección por motivos de fe.¹¹

¹⁰ BOLESTA-KOZIEBRODZKI en SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Op. cit.*, p. 35.

¹¹ *Ibidem.*

A partir del siglo XV se agudizaron las tensiones religiosas en Europa; surgieron diversas corrientes de religión que contribuyeron al cisma de la Iglesia católica. La crítica a la Iglesia católica como institución más política que espiritual; hizo emerger corrientes religiosas en su contra. Estos movimientos dirigidos por importantes líderes de masas: Martín Lutero, Sviglio y Juan Calvino; lograron reclutar un buen número de partidarios con un alto grado de organización; que los convertía en un peligro a juicio de las estructuras absolutistas de mando.¹² Durante este periodo, la religión llegó a utilizarse como instrumento de poder estatal; los movimientos se dispersaban por Europa y surgieron enfrentamientos religiosos en contra de aquellos monarcas que intentaban imponer la religión oficial a todos sus súbditos, con la finalidad de atribuir un origen divino a la monarquía y legitimar, así, las monarquías absolutistas que presidieron.¹³

En este contexto, los monarcas imponían una serie de medidas restrictivas a los protestantes, surgieron enfrentamientos violentos entre católicos y protestantes, para finalmente, iniciar un largo periodo de persecuciones. Las guerras de religión, consecuencia de los movimientos de Renacimiento y Reforma, “ *fueron proclives al florecimiento del asilo y el refugio, impidiendo su práctica verdaderas masacres, e imponiéndose como verdadera necesidad social*”.¹⁴ Durante este periodo, terriblemente agitado, Francia aportó una nueva perspectiva en relación al concepto de asilo. La pugna entre católicos y protestantes de la doctrina calvinista, en el interior de España en el año de 1572, provocó la muerte indiscriminada de cerca de 10,000 protestantes calvinistas en la llamada *noche de San Bartolomé* y obligó la salida de un mayor número de ellos.¹⁵ Este terrible suceso motivó a Francia a crear de un instrumento jurídico que solucionara las crisis provocadas por las tensiones religiosas de aquellos tiempos. Surgió así, el *Edicto de Nantes*.

La concesión de asilo, determinada por el Edicto dispuso el principio de soberanía territorial que el Estado nacional reclamaba para sí; relevando, por completo, al principio de inmunidad de los lugares sagrados.¹⁶ Francia separaba la concepción de la monarquía de toda mística, al destacar el concepto de soberanía nacional; lo que, constituyó una verdadera

¹² ANDRADE, Eduardo, *Op. cit.*, p. 141.

¹³ PIRENNE, Jacques, *Op. cit.*, tomo III, p. 126.

¹⁴ VIERA citado por SERRANO MIGALLÓN, *Op. cit.*, p. 35.

¹⁵ ANDRADE, Eduardo, *Op. cit.*, p. 154.

¹⁶ SERRANO MIGALLÓN, *Op. cit.*, p. XI.

revolución política.¹⁷ A partir de entonces, se trataba de un refugio territorial, no eclesiástico; otorgado por autoridad pública, no espiritual. Precisamente, el *Edicto de Nantes* de 1598 promulgado por el rey francés Enrique IV otorgaba al sector protestante la plenitud de sus derechos civiles en igualdad con los católicos,¹⁸ promulgó la libertad de conciencia y la libertad de culto a los calvinistas,¹⁹ peyorativamente conocidos como hugonotes, quienes eran objeto de crueldades, persecuciones y matanzas por grupos de católicos; permitidas, toleradas e incluso propiciadas por los propios monarcas.²⁰

No obstante, ésta disposición perdería vigencia. Desde el año 1669 Luis XIV había limitado progresivamente las prerrogativas conseguidas por los protestantes en el *Edicto*.²¹ Finalmente, en el 1685, este monarca francés en nombre de la unidad nacional y aconsejado por la Iglesia católica, revocó el *Edicto de Nantes*; Iniciando, de nueva cuenta, la persecución contra el sector protestante. 300 mil lograron salir del país; emigraron, principalmente, hacia Holanda, Inglaterra, Suiza, Brandeburgo y la ciudad de Berlín;²² su salida colapsó las áreas de industria realizadas por ellos y, consecuentemente, constituyó un factor de desestabilización económica; agravando aún más la situación financiera en Francia.²³ Un siglo después, en el año 1788, el *Edicto* sería restablecido durante el reinado de Luis XVI.²⁴

De manera similar, el *Edicto de Postdam*, promulgado por Friedrich Wilhelm, monarca del ducado Brandeburgo y el *Act for naturalizing Protestants* del Parlamento inglés permitieron el establecimiento de los emigrantes franceses desplazados.²⁵ Fue precisamente a raíz de las persecuciones de calvinistas, durante el siglo XVII, que aparece una noción de asilo más acorde con la actual acepción del mismo.²⁶ En la Gran Bretaña, el término

¹⁷ PIRENNE, Jacques, *Op. cit.*, p. 126.

¹⁸ De todas las naciones, Francia era la primera en instaurar un régimen de libertad religiosa, impuesto por el soberano. PIRENNE, Jacques, *Op. cit.*, p. 124.

¹⁹ Esto supuso el libre ejercicio en público del culto protestante; que sólo quedaba prohibido en las residencias reales y en un radio de cinco leguas alrededor de París; reconoció la libertad de edificar iglesias, escuelas y hospitales protestantes; permitió mantener algunas fortificaciones y compañías armadas para su defensa; y sobre todo, aseguraba el acceso de los mismos a los cargos de funciones públicas. SALVAT, Enciclopedia Salvat, "Nantes", en tomo 9, Salvat editores, Barcelona, 1971, pp. 2362.

²⁰ SALVAT, *Enciclopedia Salvat*, "Nantes", en tomo 9, Salvat editores, Barcelona, 1971, pp.2362.

²¹ *Ibidem*, pp. 2363.

²² PIRENNE, Jacques, *Op. cit.*, tomo III, p. 362.

²³ *Ibidem*, p. 362-365.

²⁴ SALVAT, "Nantes" *Op. cit.*, pp. 2363

²⁵ SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Op. cit.*, p. 34.

²⁶ LÓPEZ GARRIDO, *El Derecho de Asilo*, *Op. cit.*, p. 8.

“*refugiado*” se utilizó para denominar a los calvinistas perseguidos por los franceses a quienes otorgó naturalización.²⁷

En el año de 1684, a falta de clase media para impulsar económicamente el proyecto de consolidación estatal para su país, Federico Guillermo recurría a la publicación del *Edicto de Postdam* que “hizo distribuir profusamente por Francia en forma de pasquines impresos; concedía a los hugonotes que emigrasen a sus Estados subvenciones para gastos de viaje, exención de impuestos durante diez años, tierras, inmuebles y empleos”.²⁸ A raíz de esta medida, Brandenburgo acogió cerca de 30, 000 protestantes franceses que emigraron después de la revocación del *Edicto de Nantes* por Luis XIV.

En la Edad Moderna, Europa desarrollaba los procesos necesarios que le permitieran subsistir; conformando poderes políticos centralizados capaces de resistir a la crítica situación financiera que prevalecía en el continente. Durante los periodos de inestabilidad política producto de las persecuciones religiosas, se generó un contingente de numerosos desplazados; algunas naciones decidieron acoger a los perseguidos. Algunos, como Francia y Gran Bretaña motivaron su concesión en las libertades de culto y frente a la violencia de sus perseguidores. Otros permitieron su entrada, y ofrecieron amplias concesiones, como estrategia política y económica. Y, efectivamente, el asilo concedido a estos grupos contribuyó a desarrollar la industria de estos países, reactivar su economía y conformar monarquías sólidas.

En el caso de Brandenburgo, esta política contribuyó al crecimiento económico, a la posterior conformación de Prusia y al consecuente poderío del imperio alemán.²⁹ De modo contrario, las persecuciones organizadas por los Habsburgo de España contra los moros y judíos habían conducido, al reino español, a la ruina.³⁰ Felipe IV decretó la expulsión de los moriscos, efectuada entre 1609 y 1616. Las consecuencias de esta medida afectaron gravemente al reino español: Valencia, por ejemplo perdió más del 20 por ciento de la población, paralizando la agricultura y afectando, como reacción en cadena, al resto de la economía del imperio.³¹

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ P IRENNE, Jacques, *Op. cit.*, tomo III, p. 430-431.

²⁹ *Ibidem*, pp. 431 y 433.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ SALVAT, *Enciclopedia Salvat*, “Nantes”, en tomo 9, Salvat editores, Barcelona, 1971p. 2318 y 2319.

Las medidas de Asilo implementadas en los siglos XVI y XVII, *Nantes, Postdam*, y el *Act for Naturalizing Postdam* instituían simplemente medidas *ad hoc*, formaban parte del marco legal, pero sólo temporales y susceptibles a revocación. Algunos internacionalistas como Hugo Grocio abogaban por el derecho e incluso el deber de los Estados, de brindar asilo a las víctimas de la intolerancia política o religiosa.³² El asilo se planteaba, entonces, como un problema de derecho, de necesaria solución. Hacia el siglo XVII, los movimientos liberales de la Revolución Francesa proclamaban el derecho a la insurrección y a la defensa de las libertades básicas del todo ser humano; este derecho sería ratificado por la Constitución francesa de 1793 que consagró la institución de asilo. En su artículo 120, dispone que el pueblo francés “*da asilo a los extranjeros exiliados de su patria por causa de la libertad. Lo rehúsa a los tiranos.*”, este sería el primer texto constitucional en reconocerlo definitivamente. Para el siglo XIX el concepto de asilo político se había afianzado ampliamente por toda Europa; incluyéndose en diversas constituciones.³³

El asilo se laicizaba para convertirse en una institución objeto de normas jurídicas de inspiración netamente liberal y humanista, con una función precisa de protección a la salvaguarda de la vida, libertad e integridad personal de todo individuo que es perseguido. No obstante, su reconocimiento constitucional no implicaba, necesariamente, el cumplimiento de un deber, como lo sugerían las corrientes más liberales; se reconoció como un *derecho del Estado* para acoger a los perseguidos huidos por razones políticas.³⁴ Precisamente, la institución de asilo, en el momento actual tiene su fundamento en estos principios.

2. El Asilo en el siglo XX

El asilo contemporáneo tiene su fundamento en la competencia territorial, que ejerce el Estado sobre su territorio; en virtud de la cual, no sólo puede regular la entrada en el mismo, sino también otorgar protección al individuo que perseguido por su país de origen; concediéndole inmunidad mientras habite dentro de su esfera territorial. Bajo estas condiciones,

³² Hugo Grocio en su obra *De jure belli ac paci*; abogaba por el asilo político; creando el concepto jurídico de refugio.

³³ LÓPEZ GARRIDO, *Op. cit.*, p.127.

³⁴ *Ibídem*.

el estatuto jurídico del asilado, los derechos y obligaciones que le corresponden, dependen de la legislación del país que decida recibirle. Con la intención de otorgar mayores pautas jurídicas para la institución de asilo, el derecho internacional ha elaborado una serie de tratados y recomendaciones que determinan un estándar mínimo de protección, el más importante la Convención de Ginebra de 1961 crea obligaciones exigibles para el Estado receptor; y establece un organismo de protección internacional: *el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, que vigila el cumplimiento de los dispuesto por Ginebra.

4. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

El *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, ACNUR por sus siglas, es el organismo internacional más importante para la protección del Refugiado; posee facultades atributivas para prestar asistencia humanitaria al refugiado y vigilar el cumplimiento de los estándares de protección internacional. El Alto Comisionado pertenece al sistema de Naciones Unidas y funciona en oficinas regionales distribuidas alrededor del mundo; cada oficina directamente vigila la situación de los refugiados en la región, asiste a los gobiernos de los Estados para tratar los problemas de los solicitantes, les auxilia a determinar la condición de refugiado; y brinda asistencia internacional a los refugiados comprendidos en la esfera de su competencia.

El concepto de refugiado cobró especial importancia en el a nivel mundial, a raíz de los conflictos de la Primera Guerra Mundial;³⁵ aunque se consolidó después de la segunda, en el

³⁵ A partir de la primera guerra mundial, la caída de los imperios ruso y otomano, el advenimiento del fascismo y nacionalsocialismo, y la guerra civil española que provocaron considerables desplazamientos masivos de población; aparece la conciencia del fenómeno del refugio. Se establecieron soluciones específicas caso por caso. Entre los años 1921-1946, se adoptaron varios acuerdos internacionales *ad hoc* en beneficio de ciertos grupos poblacionales (referidos a grupos de rusos, armenios, turcos; después a los provenientes de Alemania y de Austria). Estos acuerdos *ad hoc* referían una categoría de refugiado determinado por su origen nacional; sin llegar a precisar una definición clara del refugiado. Con la celebración de la Convención de Ginebra de 1951 se adoptó un acuerdo de carácter general, que dispone una definición más precisa. ACNUR, *Manual de Procedimientos y criterios para determinar la condición*

año de 1951, con la *Convención de Ginebra* adoptada en el seno de las Naciones Unidas.³⁶ La significación de acuerdo está determinado por los horrores de las dos guerras mundiales que generaron el desplazamiento masivo del mayor número de refugiados conocidos hasta entonces; de personas que fueron obligadas a abandonar su países perdiéndolo todo. De este contexto, se hizo evidente la necesidad de establecer pautas jurídicas de orientación humanitaria, mediante la celebración de tratados y convenciones internacionales, para el tratamiento de los problemas existentes.

En principio, el Convenio estuvo diseñado para atender a la situación posterior a la Segunda Guerra Mundial. Estableció, entonces, una solución jurídica dirigida a una categoría muy específica de perseguidos políticos: es decir, a los grupos de población del continente europeo afectados por los conflictos y disturbios de la IIGM. El Protocolo de 1967, ampliaría la definición de refugiado.

El estándar de protección del Refugiado sólo es aplicable a las personas que son refugiados a tenor de las definiciones en ellas contenidas. Así, Refugiado es la persona:

“que [...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones públicas, 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 país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”³⁷

Tanto el Estatuto de los Refugiados, como el Alto Comisionado establecidos por el Convenio de Ginebra proveen por vez primera una estructura formal para responder a las necesidades de los refugiados y establecer estándares de protección conforme el derecho internacional. Antes del siglo XX, no existían estándares de protección, ni estructura formal de

de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, Suiza, 2ª ed., 1991, pp. 3 y 4.

³⁶ Hasta ahora ratificada por 145 países.

³⁷ Esta es la definición ampliada establecida por el Protocolo de 1967. La definición básica de carácter restrictivo que hace referencia a un ámbito geográfico y fecha límite: “los acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 en Europa” o simplemente a fecha límite: “los acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951, en Europa o en otro lugar” o establecida Convención de 1951, en nuestros días, ha perdido prácticamente su significación. Salvo en algunos cuantos en que aún pueden hacerse valer las persecuciones de post IIGM; en cuyo caso sólo interesaría al reducido número de Estados partes de la Convención que no lo son el Protocolo. Por otra lado, la última parte de esta disposición se refiere al apátrida: “o que, careciendo de nacionalidad”.

protección internacional. Los esfuerzos eran sólo locales y *ad hoc*, atendiendo a la naturaleza de la situación planteada; adolecían de una estructura formal que afrontara el problema de los refugiados como un problema que involucrara a la comunidad internacional en su conjunto.

Durante la última década del siglo XX, este enfoque cambió, y la comunidad internacional decidió establecer el estatuto jurídico de los refugiados y un sistema institucional de protección dependiente del ACNUR. La importancia de Ginebra fue significativa en dos aspectos: en primer lugar, instituyó una estructura formal y jurídica de protección, reconociendo que los refugiados debían beneficiarse de ciertos derechos; la asistencia que provee el Estado receptor al refugiado no sólo debía ser cuestión de caridad o con motivaciones exclusivamente políticas; determinó entonces, obligaciones contractuales a los países contratantes, sobre todo, en relación al principio fundamental de *non refoulement*, que comprende la obligación de los países de asilo a no retornar a los perseguidos políticos hacia sus países de origen cuando exista una situación de persecución que amenace su vida, libertad o seguridad personal.

En los primeros años de su creación, el mandato de ACNUR consistía básicamente en proteger a los refugiados y buscar soluciones para ellos; proveyéndoles de protección básica y gestionando su asentamiento en otros países. En ese sentido, desempeñó un importante papel en promover y vigilar la aplicación del Convenio de Ginebra en los países adheridos a la Convención; asintiéndoles en ofrecer una adecuada protección a los refugiados que arribaran en su territorio. Las principales limitaciones con que ACNUR se enfrentó, en estos primeros años, se derivó de la limitación geográfica que el Convenio establecía, su actuación se circunscribía exclusivamente a la protección de los refugiados europeos. Posteriormente, se iría ampliando, en el Protocolo de 1967, para incluir a un mayor número de refugiados sin distinción de nacionalidad y sin restricción temporal alguna.

Adicionalmente se generaron tensiones en las relaciones con los Estados parte. Por un lado, ambos son coparticipes en responder al problema de los desplazamiento forzados: y, por otro, son los Estados quienes determinan el marco de la legislación internacional del refugiado que orienta la labor de ACNUR, sus intereses se encuentran representados en el Comité Ejecutivo del ACNUR, que subvenciona los fondos sin los cuales ACNUR no podría operar; otorgan o no autorización a la ACNUR para que pueda operar en su territorio, y, finalmente, el

papel de la ACNUR también consiste en enfrentarse a los Estados que causan los desplazamiento forzosos o por fallar en proveer la adecuada protección de asistencia a los refugiados y los buscadores de asilo.³⁸

Los objetivos centrales de ACNUR prácticamente no han cambiado. No obstante, el mandato y las actividades de la organización se han modificado durante los últimos 50 años. En primer lugar, la escala de operaciones ha incrementado considerablemente; inicialmente se enfocó en dar solución a cerca de 400,000 refugiados quienes después de la Segunda Guerra Mundial recibieron protección de Asilo, fundamentalmente, por los países europeos. En la actualidad, ACNUR asiste a más de 17 millones de personas. Con ello, el presupuesto y su personal de operación también se han incrementado: En 1951 inicialmente contó con un presupuesto de US \$300,000 y un staff de 33 colaboradores; en 1999 el presupuesto alcanzó cerca de 1 billón de dólares, y la organización cuenta con alrededor de 5,000 miembros. Adicionalmente, el Alto Comisionado ha logrado expandirse a 120 países alrededor de mundo, de una operación iniciada fundamentalmente en Europa.³⁹

Por otra parte, los ámbitos de actuación de ACNUR también ha aumentado. En sus primeros años, se enfocaba en buscar el reasentamiento de los refugiados; hoy en día incluye programas de provisión asistencial: comida, campamentos provisionales de refugio, atención medica, educación, entre otros, servicios sociales. Adicionalmente, el tipo de beneficiarios protegidos por ACNUR han aumentado. En sus inicios, funcionó básicamente como organización de protección al refugiado, ahora, su mandato incluye, también, programas de asistencia a algunas otras categorías de desplazados que no reúnen las condiciones para ser reconocidos como refugiados; incluyendo a los desplazados internos, refugiados que han regresado a sus país de origen, solicitantes de asilo, apátridas y poblaciones afectadas por disturbios de guerra, entre otros. Aunque estas categorías, no son sujetas al estándar mínimo de derecho de protección determinado por Ginebra; simplemente se aumentó la competencia de ACNUR para atender estas situaciones específicas.

En la actualidad, el número de actores participantes en la protección y asistencia del refugiado han aumentado significativamente. Existen cerca de 500 ONG'S que colaboran

³⁸ www.acnur.org

³⁹ *Ibíd.*

estrechamente con ACNUR, participando también otras agencias de las Naciones Unidas, fuerzas de paz, fuerzas militares multilaterales, organizaciones regionales y organizaciones de derechos humanos, entre otras; que auxilian a la labor del Alto Comisionado.