

# REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS  
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS



# 38

**Justicia y Seguridad**  
Julio-Diciembre 2003



AGENCIA SUECA  
DE COOPERACION  
INTERNACIONAL PARA  
EL DESARROLLO





REVISTA  
**IIDH**

Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme  
Instituto Interamericano de Direitos Humanos  
Inter-American Institute of Human Rights

© 2004, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista  
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos  
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)  
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-  
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Diagramado y montaje electrónico de artes finales: Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y Litografía Mundo Gráfico S.A.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

*Se solicita atender a las normas siguientes:*

1. Se entregará un original y una copia escritos a doble espacio, dentro de un máximo de 45 cuartillas tamaño carta. El envío deberá acompañarse con disquetes de computador, indicando el sistema y el programa en que fue elaborado.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, telef., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US\$ 30,00. El precio del número suelto es de US\$ 15,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Dirigir todas las órdenes de suscripción a la Unidad de Información y Servicio Editorial del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones pueden escribir a la Unidad de Información y Servicio Editorial del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

## Índice

<b>Presentación.....</b>	<b>7</b>
--------------------------	----------

*Roberto Cuéllar*

### **Aplicación del derecho internacional en el derecho interno: casos de América Latina**

Derecho internacional de los derechos humanos y Tribunal Constitucional: un repaso al caso boliviano.....	13
---	----

*Guido Ibagüen Burgos*

Fundamentos, objetivos y proyecciones de la Corte Penal Internacional.....	67
--	----

*Mariano R. La Rosa*

Aplicación del derecho internacional de los derechos humanos por los tribunales de la República Argentina.....	111
--	-----

*Carlos R. Constenla*

### **Seguridad, justicia y política en los países latinoamericanos**

El fenómeno delictivo en Buenos Aires: seguridad ciudadana y rol de la policía.....	153
---	-----

*Elena Laura Mariani*

El Ecuador frente al Plan Colombia. Inseguridad en la frontera colombo-ecuatoriana.....	199
---	-----

*Lorena Isabel Sánchez*

La represión del delito y su funcionalidad con el  
paradigma económico, político y social.....251  
*Horacio Esber*

Seguridad ciudadana en el hemisferio.....289  
*Marta Altolaquirre Larraondo*

**Seguridad y derechos humanos de grupos en  
condición de vulnerabilidad**

Tortura e segurança pública no brasil.....313  
*Marcia Canario de Oliveira Gomes*

Tráfico de mulheres, crianças e adolescentes  
para fins de exploração sexual comercial e a  
segurança social.....349  
*Welinton Pereira da Silva*

La dimensión política de la responsabilidad penal  
de los adolescentes en América Latina: notas para la  
construcción de una modesta utopía.....421  
*Emilio García Méndez*

Justicia y seguridad: su relevancia para la  
protección internacional de los refugiados.....447  
*Juan Carlos Murillo González*

## Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) se complace en presentar el número 38 de su Revista IIDH, correspondiente al segundo semestre de 2003. Se trata de una edición monográfica dedicada al tema *Justicia y seguridad*, eje temático del XXI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, llevado a cabo en San José, Costa Rica, del 23 de junio al 4 de julio de 2003. Como anunciáramos en el número anterior, el correspondiente al segundo semestre de cada año recogerá las ponencias de algunos de los docentes, así como trabajos de investigación de varias personas participantes en este curso anual -preparados para optar por el Certificado Académico correspondiente al XXI Curso-, como lo hemos hecho en números monográficos anteriores (No. 32-33, Acceso a la justicia; No. 34-35, Participación política; No. 36, Educación en derechos humanos).

A partir de la evaluación del escenario actual latinoamericano, dentro del contexto de globalización, y los retos actuales a los derechos humanos, el IIDH ha formulado una estrategia institucional que propone focalizar la acción institucional en aquellos derechos y conjuntos de derechos en los que puede realizar aportes más sustanciosos y que, además, considera prioritarios. Uno de estos campos de derechos es el relativo al acceso a la justicia y dentro de ese marco, el de la seguridad ciudadana.

Ciertamente el Instituto ha venido desarrollando diversas actividades en torno a esta temática, entre otras, las impulsadas dentro del *Proyecto derechos humanos, seguridad ciudadana y sociedad civil* (1996-1999). Asimismo, desde hace varios años ofrece oportunidades de capacitación para miembros de la fuerza pública en varios países. Actualmente ejecuta un nuevo proyecto dentro del Programa de Fuerzas Armadas del Departamento de Instituciones Públicas.



Otro proyecto en curso de ejecución atiende el tema de políticas públicas de seguridad; como parte de este proyecto se llevó a cabo el *Taller sobre seguridad ciudadana* realizado el 21 y 22 de Junio del 2003. Además, el IIDH mantiene una sección especializada sobre el tema en su sitio web: *Seguridad y derechos humanos* (<http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/>).

Hemos dividido este número de la Revista IIDH en tres partes: la aplicación del derecho internacional en el derecho interno en América Latina; seguridad, justicia y política en los países latinoamericanos; y, seguridad y derechos de grupos en condición de vulnerabilidad. En la primera parte hemos incluido tres artículos, de Guido Ibargüen, boliviano, Mariano La Rosa y Carlos Constenla, argentinos, participantes del XXI Curso. El primero nos ofrece una revisión del caso boliviano con relación al derecho internacional, el derecho internacional de los derechos humanos y el Tribunal Constitucional, repaso analítico y crítico que hace con el fin de determinar si la vinculación entre aquellos permite una mejor protección de los derechos humanos en su país. La Rosa presenta una investigación que realizó con el objeto de determinar la importancia y trascendencia de la Corte Penal Internacional en la represión de actos que, en forma más grave y desmesurada, atentan contra los derechos fundamentales de la humanidad. Constenla desarrolla el tema de la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos por los tribunales argentinos.

La segunda parte incluye cuatro artículos sobre el tema general de seguridad, justicia y política en América Latina. Los dos primeros tratan de casos particulares: la participante argentina del Curso, Elena Mariani, analiza el fenómeno delictivo en Buenos Aires; Lorena Sánchez, ecuatoriana, nos habla de la inseguridad en la frontera ecuatoriano-colombiana, en el marco del Plan Colombia. Los otros dos tratan el tema desde una perspectiva más general: Horacio Esber, argentino, nos invita con su ensayo sobre la represión del delito y su funcionalidad a reflexionar sobre temas claves del problema de seguridad hemisférico; de Marta Altolaquirre Larraondo, guatemalteca, ex Presidenta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, publicamos su ponencia sobre seguridad ciudadana en el hemisferio americano.

Por último, publicamos en la tercera parte cuatro artículos, relativos al tema de la seguridad en el caso de grupos en condición de vul-

nerabilidad. Los dos primeros sobre el caso brasilero: Marcia Canario de Oliveira desarrolla el tema de la tortura y la seguridad pública en Brasil; Welinton Pereira da Silva analiza el tráfico de mujeres, niños y adolescentes y su relación con la seguridad social. Con el aporte de dos ponentes se cierran la tercera parte y la edición: de Emilio García Méndez, Profesor asociado de criminología (Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires), publicamos la ponencia que ofreció en el marco del XXI Curso sobre la responsabilidad penal de los adolescentes en América Latina. Juan Carlos Murillo, Encargado de Capacitación en Protección de la Unidad Legal Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), nos invita a reflexionar sobre la relevancia de la justicia y la seguridad para la protección internacional de los refugiados, tema sobre el que habló en el marco de la Cátedra Nansen que ACNUR ofrece anualmente en el Interdisciplinario del IIDH.

Los invitamos a conocer los alcances de este tema, central para la vida de todas las personas que habitamos este hemisferio, mediante los aportes e interesantes perspectivas de los autores y autoras, agradeciendo a Byron Barillas (Guatemala) por su participación en la edición de este número. Dejamos abierta la invitación a todas aquellas personas que deseen enviar sus trabajos a la consideración del Comité Editorial de la Revista IIDH, aprovechando la oportunidad para agradecer, asimismo, a las agencias internacionales de cooperación, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de Estados Americanos, universidades y centros académicos, con cuyos aportes y contribuciones es posible la labor del IIDH.

*Roberto Cuéllar M.*

*Director Ejecutivo*



**Seguridad y derechos humanos de  
grupos en condición de vulnerabilidad**



# Justicia y seguridad: su relevancia para la protección internacional de los refugiados

*Juan Carlos Murillo González \**

## 1. Introducción

En nombre de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) es un honor para nosotros participar en este XXI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos a través de la Cátedra Nansen, y referirme a los temas de “Justicia y Seguridad”. Ambos temas, son de trascendental importancia para la protección internacional de los refugiados. En efecto, la justicia y la seguridad, como ejes temáticos de este curso anual, son vitales tanto para el respeto y goce efectivos de otros derechos humanos, y el fortalecimiento del Estado de Derecho, como para preservar el derecho humano de solicitar asilo<sup>1</sup> y la integridad misma de esta institución de protección para las víctimas de la persecución.

El ACNUR es una agencia especializada de las Naciones Unidas que se ocupa de brindar protección a los refugiados y buscar soluciones duraderas para su problemática<sup>2</sup>. Asimismo, un refugiado es una persona que por un temor fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, ha tenido que abandonar su país de origen o de residencia habitual, y quien en razón de estos temores no quiere o no

---

\* Encargado de Capacitación en Protección, Unidad Legal Regional, ACNUR.

<sup>1</sup> El derecho de asilo está reconocido como derecho humano en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Dicho derecho está consagrado en términos aún más generosos en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Artículo XXVII) y la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de 1969 (Artículo 22.7) , en tanto se alude al derecho de **solicitar y recibir asilo** en caso de persecución.

<sup>2</sup> Estas funciones están claramente definidas en el Estatuto del ACNUR fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1950 a través de la resolución 428(V).

puede acogerse a la protección de tal país<sup>3</sup>. Los Estados tienen la obligación de proteger a sus nacionales y a todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción. Un refugiado carece precisamente de la protección nacional de su país.

En América Latina, igualmente, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 reconoce 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 derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público<sup>4</sup>.

*¿Qué relación guardan la justicia y la seguridad con la protección internacional de los refugiados? ¿En qué medida estos derechos se aplican a los refugiados, y en particular, cómo afectan el ciclo del desplazamiento forzado?*

## II. Justicia y Seguridad: su relación con el ciclo del desplazamiento forzado

La justicia y la seguridad como derechos fundamentales de los solicitantes de asilo y refugiados influyen y están presentes en todo el **ciclo del desplazamiento forzado**. Al respecto es importante se-

---

<sup>3</sup> La definición de refugiado está contenida en el Artículo 1 A2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. La definición de refugiado ha sido ampliada en América Latina a través de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, la cual recomienda el reconocimiento de la condición de refugiado para las personas que han tenido que abandonar 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 derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

<sup>4</sup> Para un análisis sistemático de la definición de refugiado recomendada por la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, véase el Documento Jurídico de CIREFCA de 1989, "Principios y Criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina", Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), Guatemala, 1989, Págs. 6 y siguientes. La definición de refugiado propuesta por la Declaración de Cartagena de 1984 ha sido debidamente incluida en las legislaciones nacionales de los siguientes países: México, Guatemala, Belice (con algunas variantes propias de la Convención de la Unidad Africana por las que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de Refugiados en África de 1969), El Salvador, Ecuador, Brasil, Bolivia, Perú y Paraguay. Estas y otras legislaciones nacionales en materia de refugiados están disponibles en la Base Legal de la página web del ACNUR en español: [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

ñalar cómo su goce puede ser un factor determinante en la **prevención** del desplazamiento forzado, al mismo tiempo que su carencia, se constituye en una de las causas fundamentales que generan refugiados. En consecuencia, en determinadas situaciones, puede existir un **nexo causal** entre la carencia o deficiencia de justicia y seguridad como derechos fundamentales de todos individuos, y la subsecuente persecución o amenaza de persecución, y la necesidad de protección internacional. En efecto, lo impunidad y la inseguridad son factores desestabilizadores del Estado de derecho, y pueden contribuir a generar desplazamientos forzados.

Por otra parte, la justicia y la seguridad no sólo están ligados a la prevención de las causas que generan desplazamientos forzados, sino que los solicitantes de asilo y los refugiados en tanto seres humanos bajo la jurisdicción de un Estado, tienen derecho a disfrutar del pleno goce del acceso a la justicia y la seguridad, como derechos fundamentales de todo individuo. Los refugiados son también **sujetos** de derechos fundamentales, y por ende, les asiste tanto los derechos básicos establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, como otros derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales, tanto universales como regionales. En este sentido, puede afirmarse que la justicia y la seguridad como derechos inherentes del ser humano inciden directamente en la **calidad del asilo** que se otorga a los refugiados. Ciertamente si no funciona adecuadamente la administración de la justicia y no se disfruta de seguridad en el país de asilo, resulta cuestionable hablar de protección efectiva del refugiado, y por la tanto, es muy posible que éste se vea en la necesidad de buscar protección en otro país.

Finalmente, es claro que la justicia y la seguridad juegan un papel preponderante en la búsqueda de **soluciones duraderas** para los refugiados. El restablecimiento y fortalecimiento de estos derechos puede propiciar la repatriación voluntaria<sup>5</sup>. Igualmente, la vigencia y respeto de estos derechos posibilita y promueve la integración local, dando la oportunidad a los refugiados de reiniciar una nueva vi-

---

<sup>5</sup> La importancia de la seguridad y el acceso irrestricto a la justicia como elementos fundamentales para facilitar y promover la repatriación voluntaria han sido subrayados respectivamente por el Comité Ejecutivo del ACNUR en la Conclusión No. 18 (XXXI), de 1980, y la Conclusión No. 40 (XXXVI), de 1985.



da en las comunidades receptoras en los países de asilo. En oposición, la falta de seguridad o un mal funcionamiento de la administración de la justicia en los países de asilo puede hacer que un refugiado se vea en la necesidad de ser reasentado en un tercer país o de buscar protección efectiva en un tercer país.

En un contexto mundial en el cual la seguridad como expresión de los legítimos intereses de los estados influye en la definición y adopción de políticas públicas, es necesario salvaguardar la protección que ha de brindarse a las víctimas de la persecución, de la intolerancia religiosa, de la xenofobia, la discriminación racial, pero también a quienes huyen de conflictos armados internos, violaciones masivas de derechos humanos y conflictos internos. En este sentido, es necesario que los Estados hagan un debido balance entre sus legítimos intereses de seguridad nacional y sus obligaciones internacionales en materia de protección de derechos humanos<sup>6</sup>. En la actualidad, se invoca motivaciones de seguridad nacional para adoptar políticas restrictivas en materias de asilo, dando preeminencia a los controles migratorios, sin que se establezca suficientes garantías para identificar y garantizar protección a solicitantes de asilo y refugiados.

### **III.El acceso a la justicia y los refugiados**

#### **a) Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 (Artículo 16)**

El libre acceso a los tribunales de los refugiados en igualdad de condiciones que los nacionales está consagrado en el artículo 16 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Es importante anotar que el acceso irrestricto a los tribunales, y por ende, a la justicia, tiene tal relevancia para la protección de los refugiados que no admite reserva por parte de los Estados y se garantiza en igualdad de condiciones que los nacionales de un Estado.

---

<sup>6</sup> Respecto del debido balance entre la seguridad, la lucha contra el terrorismo y el respeto de derechos humanos, entre ellos el derecho de asilo, y la necesidad de establecer salvaguardias específicas, véase el informe de Derechos Humanos y Terrorismo, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, Diciembre 2002. Por su parte, la Convención Interamericana contra el Terrorismo, aprobada en Barbados en junio de 2002, establece salvaguardias específicas en materia de derechos humanos y derecho internacional de refugiados.

Al respecto es importante anotar que solicitantes de asilo y refugiados pueden recurrir a los tribunales para salvaguardar sus derechos fundamentales en distintas situaciones, a saber:

**1. Revisión judicial de sus solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado**

Un solicitante de asilo, cuya solicitud ha sido denegada por la autoridad administrativa o migratoria, puede una vez agotados los recursos correspondientes de la vía administrativa (i.e. revocatoria, apelación) recurrir a los tribunales para la revisión judicial de su caso. La revisión judicial de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado demuestra no sólo un mayor conocimiento de sus derechos por parte de los solicitantes de asilo y refugiados, sino que permite preservar la integridad del asilo y consolida el régimen legal de protección de refugiados, través de una interpretación adecuada de las normas y principios en materia de protección de refugiados por parte de las autoridades judiciales.

**2. Interposición de recursos internos para salvaguardar derechos constitucionales**

Conscientes de sus derechos y las garantías constitucionales que les asisten en los distintos países de asilo (i.e. Costa Rica, Colombia, Venezuela, Ecuador), en los últimos años el ACNUR ha observado un incremento en el número de recursos constitucionales (recurso de amparo y recurso de habeas corpus) interpuestos por solicitantes de asilo y refugiados que solicitan la intervención judicial para la protección de sus derechos fundamentales, entre ellos el derecho a solicitar y recibir asilo, a través del acceso al procedimiento para la determinación, y la protección contra la devolución<sup>7</sup>. En este sentido, la integración de normas y estándares internacionales y regionales en materia de derechos humanos ha permitido novedosos desarrollos normativos del derecho de asilo como derecho subjetivo, a través de in-

---

<sup>7</sup> El principio de no devolución o *non-refoulement*, piedra angular del derecho internacional de los refugiados está consagrado en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. En el continente americano, su formulación es aún más generosa, y se trata de un derecho del extranjero a no ser devuelto a un territorio donde su derecho a la vida o libertad personal esté en riesgo de violación (Artículo 22.8 de la Convención Americana de Derechos Humanos).

terpretaciones jurisprudenciales, tales como las emitidas por la Sala Constitucional de Costa Rica<sup>8</sup>.

### **3. Acceso a los tribunales de justicia como derecho humano fundamental de los refugiados**

Como indicado anteriormente los solicitantes de asilo y los refugiados gozan en igualdad de condiciones que los nacionales del acceso irrestricto a los tribunales como derecho humano fundamental para dirimir sus pretensiones y salvaguardar sus derechos y garantías, sean estos de carácter laboral, civil, familiar, penal, administrativo u otra índole.

#### **b) Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de 1969**

Los Artículos 8 y 25 de las Convención Americana establecen las garantías judiciales aplicables sin discriminación alguna a toda persona, nacional o extranjera, sujeta a la jurisdicción de los Estados (Artículo 1.1). Sobre la base de la jurisprudencia de los órganos de supervisión del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, estas garantías son aplicables tanto a procedimientos administrativos como de cualquier otra naturaleza para la determinación de derechos<sup>9</sup>. En opinión del ACNUR, en tanto el derecho de solicitar y recibir asilo está reconocido plenamente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 22.7) estas garantías judiciales son igualmente aplicables a los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado en las Américas. Por ende, la obligación de los estados de adoptar mecanismos legislativos o de otra naturaleza para la determinación de la condición de refugiado emana del artículo 22.7 en relación con los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y ha de inspirarse en las garantías judiciales establecidas en los artículos 8 y 25 de la misma Convención Americana.

En este sentido, es claro que los estándares básicos de protección para la determinación de la condición de refugiado en las Américas

---

<sup>8</sup> En materia de jurisprudencia sobre solicitantes de asilo y refugiados en América Latina, véase la sección correspondiente de la base legal de la página web del ACNUR en español: [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

<sup>9</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros contra Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001 Serie C No.72.

van más allá de un procedimiento justo y eficiente, para hablar de garantías de debido proceso, en el cual los solicitantes de asilo dispongan de un recurso efectivo que les permita acceder al procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, y que les posibilite el ejercicio pleno y real del derecho de solicitar y recibir asilo<sup>10</sup>.

#### IV. La seguridad y los refugiados

La seguridad personal de los refugiados es un elemento clave de la protección internacional<sup>11</sup>. Los refugiados son víctimas que buscan protección internacional para salvaguardar su vida, su libertad, seguridad o integridad física. A menos que se salvaguarden los derechos fundamentales de los refugiados como seres humanos (a la vida, la libertad, la seguridad de la persona, las garantías contra la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y la esclavitud, etc.), resultan de escaso valor los demás derechos y garantías reconocidos por los instrumentos internacionales de derechos humanos y del derecho interno. Los refugiados necesitan seguridad personal, incluida la protección frente a la posibilidad de ser devueltos a un lugar donde su vida o su libertad corran riesgo (*non-refoulement*). Igualmente los refugiados necesitan un medio de subsistencia en el país de asilo, así como tener acceso a educación, salud, vivienda y otros medios básicos. Garantizar la seguridad de los solicitantes de asilo y refugiados que corren peligro es una de las mayores preocupaciones del ACNUR, así como un componente central de las actividades de la Oficina sobre el terreno.

Esta preocupación constante por la seguridad personal de los solicitantes de asilo y refugiados se ha visto reflejada tanto en los in-

---

<sup>10</sup> Respecto de los requisitos básicos que ha de reunir un procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, véase la Conclusión # 8 (XXVIII), del Comité Ejecutivo del ACNUR, 1977.

<sup>11</sup> En tanto las amenazas al bienestar de los refugiados son, de hecho, físicas, el ACNUR es de la opinión que los efectos de la inseguridad afectan a la persona en su totalidad, y a la comunidad entera de la que se es miembro, y por ello, prefiere utilizar el término “seguridad personal” o “de la persona”. En este sentido, véase “La Seguridad Personal de los Refugiados”, Comité Ejecutivo del ACNUR, Subcomité Plenario sobre Protección Internacional, 22a. reunión, Ginebra, 1993. Por su parte, el Comité Ejecutivo del ACNUR ha reiterado reiteradamente los ataques contra la seguridad personal de los refugiados que se producen en distintas partes del mundo e hizo recomendaciones concretas para prevenir esta situación a través de su Conclusión No. 72 (XLIV), de 1993.

formas del ACNUR al Comité Ejecutivo, así como a la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante el Consejo Económico y Social (ECOSOC). En efecto, las conclusiones del Comité Ejecutivo hacen referencia a diversas situaciones de violencia o amenazas contra la seguridad de los solicitantes de asilo y refugiados, tales como ataques militares a los campamentos de refugiados, los ataques a los refugiados en zozobra en alta mar, o contra categorías particulares de refugiados, notablemente las mujeres y los niños<sup>12</sup>. Desde 1975, la Asamblea General de las Naciones Unidas se ha hecho eco igualmente de estas preocupaciones en materia de seguridad de los solicitantes de asilo y refugiados.

Como indicado anteriormente, la seguridad de los solicitantes de asilo y refugiados puede verse afectada durante todo el ciclo del desplazamiento forzado. En efecto, en muchos casos los solicitantes de asilo y refugiados han de enfrentarse a numerosos riesgos antes de abandonar su país de origen o residencia habitual. Igualmente, pueden ser objeto de amenazas contra su seguridad personal a través de la violencia y el abuso sexual, o la detención administrativa al momento de cruzar una frontera internacional y llegar al país de asilo. Por otra parte, su situación de vulnerabilidad se puede ver acentuada en el país de asilo por distintos motivos, aún si se les ha garantizado acceso a un procedimiento justo y efectivo para la determinación de la condición de refugiado, en virtud de amenazas de la población local, propias de la intolerancia y la xenofobia, pero también por la presencia de los agentes de persecución, la falta de documentación

---

<sup>12</sup> Las circunstancias específicas tratadas por estas Conclusiones, a veces en forma recurrente, son: Los solicitantes de asilo en situaciones de zozobra en alta mar [por ejemplo, las Conclusiones No. 20 (XXXI) de 1980, la No. 26 (XXXIII) de 1982 y la No. 31 (XXXIV) de 1983]; los solicitantes de asilo en situaciones de afluencia en gran escala [Conclusión No. 22 (XXXII) de 1981]; los movimientos irregulares de solicitantes de asilo y refugiados [Conclusión No. 58 (XL) de 1989]; ataques militares o armados contra campamentos o asentamientos de refugiados [Conclusiones No. 27 (XXXIII) de 1982, No. 32 (XXXIV), de 1983, No. 45 (XXXVII) de 1986 y No. 48 (XXXVIII) de 1987]; la protección de mujeres y niños refugiados [por ejemplo, la No. 39 (XXXVI), de 1985, la 47 (XXXVIII) de 1987, la No. 54 (XXXIX) de 1988, la No. 59 (XL) de 1989, la No. 60 (XLI) de 1989, la No. 64 (XLI) de 1990, la No. 75 (XLV) DE 1994, y la No. 84 (XLVIII) de 1997]; la protección de los refugiados y la violencia sexual [la No. 73 (XLIV) de 1993], la detención de solicitantes de asilo [Conclusión No. 44 (XXXVII) de 1986] y la seguridad en el contexto de la repatriación voluntaria [Conclusiones No. 18 (XXXI) de 1980 y No. 40 (XXXVI) de 1985]. El Comité Ejecutivo del ACNUR se refirió específicamente a la seguridad personal de los refugiados a través de su Conclusión No. 72 (XLIV), de 1993.

personal para acreditar su condición migratoria, la escasez de recursos y la acción misma de otros refugiados, y la carencia misma de protección de sus propios gobiernos.

Si bien es cierto los constantes ataques armados a los campamentos de refugiados y la presencia de elementos armados dentro de las poblaciones de refugiados en Africa, en particular en Africa Occidental y la región de los Grandes Lagos, así como la situación de los refugiados en zozobra en alta mar en Asia y Oceanía son frecuentemente documentadas y presentadas a la opinión pública, igualmente existen en las Américas algunas situaciones que afectan de manera particular la seguridad personal y el bienestar de los solicitantes de asilo y refugiados. Aunque no existen campamentos de refugiados en la región, la seguridad de los solicitantes de asilo y refugiados se ve afectada por otro tipo de prácticas, tales como la adopción de normativas internas que no satisfacen los estándares internacionales en materia de refugiados y derechos humanos, el incremento en el uso de controles migratorios y la interceptación de personas en países de origen, países de tránsito y alta mar, la presencia de actores armados o agentes de persecución en las fronteras, la devolución forzada de personas que requieren protección, el tráfico y trata de personas ante políticas restrictivas de asilo y migración, la regulación de regímenes inferiores de protección, y el creciente uso de la detención administrativa y la aplicación de sanciones por ingreso ilegal.

#### **a) Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967**

La importancia de la seguridad personal de solicitantes de asilo y refugiados está implícita en el mandato del Alto Comisionado de “brindar protección internacional”. Aparte de la vehemente referencia a los derechos humanos de los refugiados en el Preámbulo de la Convención de 1951, los redactores de la misma no incluyeron disposiciones específicas en materia de seguridad personal. Sin embargo, a criterio del ACNUR la garantía establecida en el artículo 7 de la Convención respecto de al menos “*el mismo trato [otorgado] a los extranjeros en general*” no puede significar menos que la garantía del respeto pleno a sus derechos fundamentales.

No obstante lo anterior, es claro que la preocupación por la seguridad de los refugiados, así como por su condición y derechos formales ante la ley, también resulta evidente en la mayoría de las

disposiciones básicas de la Convención de 1951, y en particular: la definición del refugiado como una persona con “fundados temores de ser perseguida” [artículo 1 A(2)], la no sanción por ingreso ilegal “a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto en el artículo 1” [artículo 31 A(2)], así como la prohibición de devolver “en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre” [artículo 33(1)]. Por otra parte, los Estados contratantes de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 se comprometieron “a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados” [artículos 35(1) y II (1), respectivamente en relación con el párrafo 8 del Estatuto del ACNUR]. Teniendo presente que brindar protección internacional es la primera de estas funciones, esta disposición resulta de gran pertinencia para los esfuerzos del ACNUR por garantizar la seguridad personal de los refugiados.

Respecto de la definición de refugiado contenida en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 es importante indicar que si bien es cierto dicho instrumento internacional no señala que ha de entenderse por “persecución”, de la lectura e interpretación del artículo 33 de la misma Convención “puede deducirse que toda amenaza contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas es siempre persecución. También constituirían persecución otras violaciones graves de los derechos humanos por las mismas razones”<sup>13</sup>. En consecuencia, es claro que la violación o amenaza del derecho de seguridad personal por uno de los motivos de la definición de refugiado igualmente equivaldría a persecución.

En el caso de Latinoamérica, la definición de refugiado recomendada por la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 incorpora expresamente la seguridad como uno de los derechos protegidos y tutelados para acceder a la protección internacional<sup>14</sup>. Así una amenaza contra la integridad física por uno de los motivos objetivos contemplados (i.e. conflictos armados internos, violencia generalizada, violaciones masivas de derechos humanos, agresión

---

<sup>13</sup> Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la condición de refugiado, ACNUR, Ginebra, 1988, párrafo 51, página 15.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, notas 3 y 4.

extranjera u otras circunstancias que perturban gravemente el orden público) daría como resultado que se satisfagan los dos elementos constitutivos de la definición ampliada de Cartagena sobre refugiados.

Igualmente es claro, que la protección de la seguridad de la persona se encuentra implícita en la prohibición de no devolución, o principio de *non-refoulement*, consagrado en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, en tanto “Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”<sup>15</sup>.

#### **b) Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969**

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, al igual que otros instrumentos de derechos humanos<sup>16</sup>, establece los derechos de la persona humana a vida, a la libertad, a la seguridad personal, a no ser sometido a esclavitud o servidumbre, ni a la tortura o penas y tratos crueles, inhumanos o degradantes, como tampoco a ser arrestado o detenido arbitrariamente. Al igual que el artículo 2 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, el artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece la obligación de los Estados de respetar los derechos y libertades reconocidos a todas las personas sujetas a su jurisdicción, sin discriminación alguna. Estas disposiciones dejan en claro no sólo los derechos básicos de todo individuo según el derecho internacional de los derechos humanos, sino también la responsabilidad del Estado, universalmente reconocida, de respetar y garantizar estos derechos a todos los individuos en su jurisdicción, incluyendo a los refugiados.

---

<sup>15</sup> *Ibíd.*, nota 7.

<sup>16</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, Artículos 3,4, 5 y 9; Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, 1966, artículos 6, 7, 8, 9 y 10. En este sentido, ver también, entre otros, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 1984; la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 1981, artículos 4, 5 y 6; y la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, Serie de Tratados del Consejo de Europa No. 5, Artículos 2, 3, 4 y 5.



El artículo 7.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece expresamente el derecho a la seguridad personal. Dicha garantía está igualmente establecida en el artículo 1 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

## V. Seguridad nacional y suspensión de derechos y garantías

La seguridad personal no es sólo un derecho fundamental de los individuos, reconocida por los distintos instrumentos de derechos humanos, sino que en determinadas circunstancias los Estados en aras de la seguridad nacional pueden válidamente suspender el ejercicio de determinados derechos y garantías.

El término “seguridad nacional” se utiliza en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 en varias de sus disposiciones, a saber:

1. La posibilidad de adoptar medidas provisionales respecto de determinada persona en tiempos de guerra o en otras circunstancias graves o excepcionales, mientras se determina que tal persona es refugiada, siempre y cuando dichas medidas o su continuación sean indispensables para la seguridad nacional (Artículo 9).
2. La expulsión de un refugiado que se halle legalmente en el territorio del Estado por motivos de seguridad nacional (Artículo 32). Dicha decisión tendría que ser tomada conforme a los procedimientos legales correspondientes, y otorgando al refugiado la oportunidad de interponer los recursos del caso, salvedad hecha que se trate de razones imperiosas de seguridad nacional. Sin embargo, siempre deberá garantizarse al refugiado un plazo razonable para gestionar su ingreso legal a un tercer país.
3. No puede invocar los beneficios del principio de *non-refoulement* (Artículo 33) un refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra.

La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre establece en su artículo XXVIII que los derechos de la persona están limitados por los derechos de los demás, **por la seguridad de todos** y las justas exigencias del bienestar general y el desenvolvi-

miento democrático. En consecuencia, la seguridad personal está supeditada a la seguridad de los otros individuos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos igualmente posibilita la suspensión de garantías en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o **seguridad** del Estado, siempre y cuando la suspensión de garantías sea en la medida y por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación, dicha disposición no sea incompatible con otras obligaciones del derecho internacional, y no exista discriminación alguna (Artículo 27)<sup>17</sup>. Sin embargo, la propia Convención Americana enumera una serie de derechos que no son susceptibles de suspensión (Artículo 27.2), incluyendo las garantías judiciales para la protección de estos derechos.

En este sentido, la Corte Interamericana ha establecido:

un Estado “tiene el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad” (nota de pie omitida), aunque debe ejercerlos dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como los derechos fundamentales de la persona humana<sup>18</sup>.

Finalmente, es necesario indicar que la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos igualmente establece la posibilidad de restringir el goce y ejercicio de derechos y libertades reconocidas en la misma, siempre y cuando dicha restricción se base en la ley dictada por razón de interés general y con el propósito para el cual han sido establecida (Artículo 30)<sup>19</sup>.

Si bien es cierto es posible suspender o restringir el goce y ejercicio de ciertos derechos y libertades, dichas medidas tienen límites establecidos en los propios instrumentos de derechos humanos. En este mismo orden de ideas, la Corte Interamericana ha indicado que es un derecho soberano de los Estados adoptar sus políticas migratorias, pero que éstas han de ser compatibles con las normas de protec-

---

<sup>17</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, El Habeas Corpus bajo suspensión de garantías (artículos 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987 Serie A No. 8.

<sup>18</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castillo Petruzzi y otros, Sentencia de 30 de mayo de 1999 Serie C No. 52.

<sup>19</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, La expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6 del 9 de mayo de 1986. Serie A No.6.

ción de derechos humanos establecidas en la Convención Americana<sup>20</sup>. En opinión del ACNUR, estos límites al poder soberano de adoptar políticas migratorias igualmente están dados en otros instrumentos de derechos humanos, y entre ellos, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

## VI. Conclusión

El acceso a la justicia y la seguridad personal de los solicitantes de asilo y refugiado son derechos fundamentales para garantizar la protección internacional. En efecto, sin estos derechos, los otras garantías contenidas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, y otros instrumentos de derechos humanos no tendrían razón de ser. Salvaguardar los derechos humanos fundamentales de los refugiados, incluyendo el acceso a la justicia y a la seguridad de su persona, es básico para la protección internacional. Ambos derechos afectan el ciclo del desplazamiento forzado, y por ende, juegan un papel importante en la prevención de las causas que generan refugiados. Igualmente inciden en el ejercicio de derechos fundamentales, la calidad del asilo, y pueden contribuir a la búsqueda de soluciones duraderas.

En determinadas circunstancias, estas garantías fundamentales pueden ser suspendidas, de conformidad con los criterios establecidos en los instrumentos mismos de derechos humanos. Sin embargo, siempre será necesario hacer un debido balance entre las necesidades humanitarias de las víctimas de la persecución, que requieren protección y la merecen, y los legítimos intereses de los Estados frente a su obligación de cumplir sus obligaciones internacionales en materia de protección de solicitantes de asilo y refugiados.

Compete al Estado respetar y garantizar el goce de los derechos de todos los individuos bajo su jurisdicción, nacionales y no nacionales. El acceso a la justicia es un derecho fundamental para la protección y el ejercicio efectivo de otros derechos humanos. A su vez, la responsabilidad de garantizar la seguridad de los refugiados corresponde en primer lugar a los gobiernos de los países de asilo, en cooperación con el ACNUR y otros organismos relevantes. La segu-

---

<sup>20</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Haitianos y Dominicanos de origen haitiano en la República Dominicana, Resolución de medidas provisionales de 18 de agosto de 2000, considerando 4.

---

ridad de los refugiados también demanda el respeto de los países de origen al carácter pacífico y humanitario de la concesión de asilo y la integridad territorial del país de acogida. Para satisfacer sus responsabilidades relativas a la seguridad de los refugiados, los países de asilo requieren el apoyo de la comunidad internacional, así como de los organismos internacionales, los organismos gubernamentales y no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil; y por supuesto, se requiere igualmente de la cooperación de los mismos refugiados.



## INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

### ASAMBLEA GENERAL (2002-2004)

Thomas Buergenthal  
Presidente Honorario

Sonia Picado S.  
Presidenta

Rodolfo Stavenhagen  
Vicepresidente

María Elena Martínez  
Vicepresidenta

Lloyd G. Barnett  
Allan Brewer-Carías  
Marco Tulio Bruni-Celli  
Gisèle Côté-Harper  
Margaret E. Crahan  
Víctor Ivor Cuffy  
Mariano Fiallos Oyanguren  
Héctor Fix-Zamudio  
Diego García-Sayán  
Claudio Grossman  
Pedro Nikken  
Elizabeth Odio Benito  
Nina Pacari  
Mónica Pinto  
Cristian Tattenbach

Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de Estados Americanos, universidades y centros académicos. Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.

#### Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Juan E. Méndez  
Marta Altolaguirre Larraondo  
Robert K. Goldman  
Julio Prado Vallejo  
Clare Kamau Roberts  
José Zalaquett  
Susana Villarán

#### Corte Interamericana de Derechos Humanos

Antônio A. Cançado Trindade  
Alirio Abreu Burelli  
Máximo Pacheco Gómez  
Hernán Salgado Pesantes  
Oliver Jackman  
Sergio García Ramírez  
Carlos Vicente de Roux Rengifo

Roberto Cuéllar M.  
Director Ejecutivo

REVISTA **IIDH**

Unidad de Información y Servicio Editorial: Marisol Molestina  
Coeditor: Byron Barillas

La Revista IIDH es una publicación semestral  
del Instituto Interamericano de Derechos Humanos