

Apunte para una revisión de la función de supervisión del ACNUR: una mirada desde la experiencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Vásquez Duplat Ana María.

Cita:

Vásquez Duplat Ana María (2010). *Apunte para una revisión de la función de supervisión del ACNUR: una mirada desde la experiencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/125>

2010

**V^{TO}. CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA
INTEGRACIÓN, DIVERSIDAD Y DEMOCRACIA EN TIEMPOS DEL BICENTENARIO**

**APUNTES PARA UNA REVISIÓN DE LA FUNCIÓN
DE SUPERVISIÓN DEL ACNUR:
UNA MIRADA DESDE LA EXPERIENCIA DEL SISTEMA
INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS.**

ANA MARÍA VÁSQUEZ DUPLAT

INTRODUCCIÓN

Pensar estrategias para lograr la progresividad¹ de la protección de los derechos de las personas refugiadas o solicitantes de dicho estatus, resulta inminentemente necesario en un contexto en el cual se calcula la existencia de aproximadamente 42 millones de personas desplazadas forzosamente en todo el mundo (ACNUR 2009). Para el logro de dicho desarrollo progresivo vale la pena aprovechar el legado o experiencia de otros organismos internacionales que han logrado consolidar procedimientos orientados a la salvaguarda de determinado tipo de derechos o grupos en situación de vulnerabilidad. Si bien la protección de las personas o grupos de personas que ampara el Derecho Internacional de los Refugiados ha tenido avances muy importantes, se advierte que “luego de más de 50 años del reconocimiento explícito de los derechos de protección otorgados a los refugiados en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967, en muchos lugares del mundo el trato que se da a los refugiados no cumple con estas normas internacionalmente reconocidas” (ACNUR 2008: 4). Marco en el cual sigue cabiendo la pregunta de qué hacer si un Estado Parte en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, por acción u omisión, contraviene alguno de los artículos en ella contenidos.

El artículo 35 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el artículo II de su Protocolo y el párrafo 8 del Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante ACNUR), consagra como función del ACNUR la vigilancia de los convenios internacionales para la protección de los refugiados y la forma como los Estados aplican dichos instrumentos. Bajo este marco, el trabajo tiene como propósito examinar la viabilidad de ampliar el alcance de dicha función, analizando la posibilidad de establecer un nuevo órgano de base convencional que bajo el mandato de ACNUR asuma procedimientos y mecanismos mediante los cuales se consolide y profundice dicha función, y por tanto la garantía de los derechos tanto de las personas refugiadas

¹ La progresividad entendida tal como lo plantea el teórico Pedro Nikken, hace referencia a una tendencia manifiesta que se observa en la protección de los derechos humanos hacia la expansión de su ámbito de forma continua e irreversible, tanto en lo que se refiere al número y contenido de los derechos protegidos como a la ampliación y eficacia de los procedimientos a través de los cuales se puede salvaguardar su vigencia. (NIKKEN 1987: 165)

como de aquellas que solicitan dicho estatuto. Lo anterior, partiendo de una aproximación a la experiencia de los órganos que componen el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante SIDH), y las enseñanzas de su desarrollo histórico.

SOBRE LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN DEL ACNUR

La función de supervisión de ACNUR aparece normativamente en 1950 cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante resolución adopta el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. En el primer literal de su octavo párrafo se determina que la principal función de ACNUR es garantizar la protección de los refugiados por medio, entre otras cosas, de la vigilancia de la aplicación de los convenios internacionales creados para su protección, sin embargo dicho estatuto no define mecanismos por medio de los cuales ACNUR desarrolle dicha función de vigilancia de los pactos internacionales, dando un amplio margen de discrecional para el desarrollo creativo de dicha función.

Igualmente, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (en adelante la Convención) redactada medio año más tarde (28 de julio de 1951) ya en su preámbulo hace mención a la misión de ACNUR como órgano encargado de velar por la aplicación de las convenciones internacionales que aseguran la protección a los refugiados, cuestión que reitera en su artículo 35 en el que refiriéndose a las obligaciones de los Estados contratantes se determina que éstos deberán especialmente ayudar a ACNUR en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones contenidas en la propia Convención; y en el cual se estima, aunque no muy explícitamente, el mecanismo de informes como medio para el ejercicio de la función de supervisión del ACNUR. Disposición que se transcribe en su totalidad en el artículo II del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (el Protocolo); instrumento que aunado a la Convención constituye la piedra angular de la moderna protección de los refugiados.

El sentido de estas disposiciones, tal como lo expresa el profesor Walter Kälin, es vincular el deber que tiene los Estados Partes de aplicar la Convención y el

Protocolo con la misión de ACNUR de velar por dicha aplicación; imponiendo una obligación convencional a los Estados Partes de respetar la potestad de supervisión otorgada a ACNUR y de no poner obstáculos sino por el contrario cooperar con este órgano para que logre cumplir con dicha labor (KÄLIN 2001).

Los instrumentos de protección antes citados no estipulan mecanismos o actividades específicas en lo que refiere a la función de supervisión, permitiendo una acción dinámica y evolutiva que ha dado lugar a la puesta en marcha de una serie de acciones que ACNUR desempeña en el marco de su obligación de velar por el cumplimiento de los pactos internacionales como base para la protección de los derechos de las personas refugiadas y los solicitantes de asilo.

En cuanto al desarrollo práctico de la función de supervisión de ACNUR, basándonos en el documento que compila las conclusiones de la Mesa Redonda de Expertos en Cambridge convocada por ACNUR en julio de 2001, se pueden señalar las siguientes actividades:

- Trabajar con los Estados en el diseño de respuestas operativas que muestren sensibilidad a las necesidades de protección y cumplan con ellas, incluyendo la protección de los más vulnerables.
- Plantear ante los gobiernos y otros actores relevantes inquietudes relacionadas con la protección y el monitoreo, dar seguimiento e informar sobre los resultados de estas gestiones ante los gobiernos con respecto a la situación de los refugiados.
- Asesorar y ser consultado sobre los procedimientos nacionales de asilo o para la determinación de la condición de refugiado.
- Intervenir ante instituciones cuasi judiciales o tribunales y realizar gestiones en la forma de notas de *amicus curiae*, presentaciones o cartas.
- Disponer de acceso a los solicitantes de asilo y los refugiados, ya sea como se reconoce en la ley o en la práctica administrativa.
- Asesorar a los gobiernos y parlamentos respecto de las leyes y los decretos administrativos que afecten a los solicitantes de asilo o refugiados en todas

las etapas del proceso, y ofrecer comentarios o insumos técnicos sobre los proyectos de ley y decretos administrativos conexos.

- Desempeñar un papel de promoción, por medio de declaraciones públicas entre otras formas, como una herramienta esencial de la protección internacional y la responsabilidad de supervisión.
- Fortalecer capacidades, por ejemplo, por medio de actividades promocionales y de capacitación.
- Recibir y recolectar datos e información sobre los solicitantes de asilo y refugiados.

Si bien gracias al ejercicio de estas acciones de supervisión de la Oficina del Alto Comisionado se han logrado avances significativos en lo que respecta al cumplimiento de los convenios internacionales; siguen persistiendo violaciones de los derechos de las personas refugiadas y los solicitantes de asilo; a manera de ejemplo la inobservancia al principio de no discriminación contenido en el artículo 3 de la Convención de 1951 tal como lo muestra una investigación actual del ACNUR realizada en una docena de países pertenecientes a la Unión Europea en relación las solicitudes de asilo². Situaciones como esta, y otras de igual gravedad, persistentes en la actualidad requieren de la creación de nuevos mecanismos proclives a reducir las trasgresiones e incumplimientos de las obligaciones y estándares de protección internacional de los refugiados que emergen de los Convenios Internacionales acordados para tal fin.

La práctica del Derecho Internacional ha marcado unas tendencias en lo que corresponde a la vigilancia o supervisión del cumplimiento de los tratados internacionales, especialmente los que se refieren a la protección de los derechos humanos. En el documento anteriormente mencionado del profesor Kälin se listan dichas formas de supervisión usando la clasificación hecha por Schermers y

² Dicha investigación realizada en 12 países de la UE (Bélgica, Bulgaria, la República Checa, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Italia, los Países Bajos, Eslovenia, España y Reino Unido) reveló que los procedimientos para determinar el estatuto de refugiado se están aplicando de forma dispar, violando los principios del derecho internacional de los refugiados, particularmente el principio de no discriminación. (ACNUR 2010)

Blokker en su texto "International Institutional Law" entre las cuales se enuncian (KÄLIN 2001: 16)

- a) Supervisión iniciada por otros Estados Partes en los tratados, actuando por su propia decisión, interponiendo denuncias ante los órganos creados por los tratados o solicitando a la Corte Internacional de Justicia la solución de controversias.
- b) Supervisión iniciado por el órgano de base convencional creado para la vigilancia del tratado, la cual se basa en informes de los Estados, información recopilada por la organización por medio por ejemplo de relatores especiales, o solicitudes de opiniones consultivas.
- c) Supervisión iniciada individualmente, como es el caso de las peticiones individuales y los procedimientos contenciosos.

Bajo esta clasificación y partiendo de la experiencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, analizaremos la viabilidad y pertinencia de la ampliación de la función de supervisión del ACNUR a través de la creación de un órgano de índole convencional que bajo su mandato lleve a cabo algunos de los mecanismos de supervisión arriba listados.

UNA MIRADA A LA EXPERIENCIA DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (en adelante OEA) han venido adoptando instrumentos que han desembocado en la creación y consolidación de nuestro sistema regional de promoción, protección y garantía de los derechos humanos, el cual conocemos como Sistema Interamericano de Derechos Humanos. A partir de estos instrumentos, que son la base del sistema, se definen derechos y obligaciones al tiempo que se establecen órganos específicos destinados a velar por el cumplimiento de dichos pactos internacionales.

La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre redactada en 1948 da inicio formal al SIDH, momento a partir del cual emergen otros instrumentos tanto de protección general como de protección específica, entre los cuales el más

relevante es la Convención Americana aprobada en noviembre de 1969, entrando en vigor 9 años después.

Hasta ese momento se contaba con normas que reconocían derechos, pero tal como lo menciona el doctor Santiago Cantón “las leyes, sin mecanismos de supervisión se transforman en declaraciones que mantienen el valor moral de su contenido, pero que carecen de fuerza” (CANTÓN 2007), por lo cual el paso posterior en el desarrollo del Sistema fue la creación de los órganos responsables de la observancia de los tratados.

Para tal fin se crearon los dos órganos que al día de hoy conforman el SIDH: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CORTE IDH). Cada uno tiene a su cargo funciones de supervisión claramente diferenciadas para la vigilancia del cumplimiento de los tratados internacionales bajo su competencia.

La CIDH se creó en 1959 en Santiago de Chile en el marco de la 5ª Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, iniciando sus reuniones en 1960. Según lo estipulado en el artículo 106 de la Carta de la OEA y el 41 de la Convención Americana, la CIDH tiene la función principal de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la organización en esta materia”. El Estatuto por su parte define con mayor particularidad las funciones de la CIDH (artículos 18 a 20) determinando unas atribuciones de índole política y otras de dimensión cuasi jurisdiccional.

En relación con las funciones de carácter político se pueden subrayar:

- Observar la vigencia general de los derechos humanos en los Estados miembros, y publicar informes especiales sobre la situación en un estado en particular.
- Realizar visitas *in loco* a los países.
- Hacer recomendaciones a los Estados miembros de la OEA sobre la adopción de medidas para contribuir a promover y garantizar los derechos humanos.

- Solicitar Opiniones Consultivas a la Corte Interamericana sobre aspectos de interpretación de la Convención Americana.

En relación a las tareas de índole cuasi jurisdiccional que desarrolla la Comisión Interamericana, se encuentran:

- Recibir, analizar e investigar peticiones individuales que alegan violaciones de los derechos humanos, según lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de la Convención.
- Someter casos a la jurisdicción de la Corte Interamericana y actúa frente a la Corte en dichos litigios.
- Exigir a los Estados que tomen medidas cautelares específicas para evitar daños graves e irreparables a los derechos humanos en casos urgentes.

Según datos entregados por la misma CIDH³, en 1961 la CIDH comenzó a llevar a cabo visitas *in loco* con el objeto de observar la situación general de un país o una situación particular de violación a los derechos humanos, concretando hasta la fecha un total de 92 visitas a 24 Estados de la región, de las cuales han resultado 60 informes especiales relativos a la situación general de los países.

Igualmente, desde que la CIDH fue autorizada formalmente para recibir peticiones sobre casos individuales en los que se denunciaban violaciones a los derechos humanos y hasta hoy ha recibido varias decenas de miles de peticiones, que se han concretado en más de 15,000 casos procesados o en procesamiento.

Es importante destacar en este punto, que un paso fundamental en el desarrollo progresivo de la función de supervisión de la CIDH fue la decisión tomada en la Tercera Conferencia Extraordinaria; llevada a cabo en Buenos Aires en 1967, donde se modificó la Carta de la Organización de los Estados Americanos convirtiéndose la CIDH en órgano principal de la OEA. La resolución emanada de dicha reunión permitió que de manera obligatoria todos los Estados miembros de la OEA estén

³ Cfr. La página web de la CIDH contiene información detallada sobre cada uno de las actividades que realiza en el marco de su mandato. www.cidh.oas.org

sujetos a la competencia de la Comisión Interamericana, sin ser necesaria la ratificación o adhesión de los Estados miembros a ningún instrumento internacional de protección a los derechos humanos. El logro que se obtuvo mediante dicha reunión es que si bien la CIDH diferencia su actuación respecto de los Estados, según éstos hayan o no ratificado el Pacto de San José de Costa Rica, ningún integrante de la OEA puede eximirse de su competencia.

Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene su principal antecedente en una resolución emitida en 1948 durante la Novena Conferencia Internacional Americana en la cual se consideró por primera vez la creación de un órgano judicial que garantizara la protección de los derechos humanos en la región. Sin embargo el órgano se creó casi 20 años después a través de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, e inició funciones en 1979.

La Corte IDH tiene esencialmente dos funciones, una función contenciosa y una consultiva, a las que se suma la potestad de adoptar medidas provisionales en casos urgentes para evitar daños irreparables. La Corte IDH sólo tiene competencia contenciosa sobre aquellos Estados que reconocen expresamente dicha competencia, los cuales a la fecha son sólo 21⁴, mientras que existe legitimación activa amplia en lo que respecta a la función consultiva ya que cualquier país miembro de la OEA puede solicitar dicha opinión.

En cuanto a su labor contenciosa, consiste fundamentalmente en el mecanismo por el cual la Corte determina, tras demanda presentada por la Comisión o por un Estado, la responsabilidad internacional de un Estado por la inobservancia de alguno de los derechos contemplados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y algunos otros estipulados en otros instrumentos del SIDH, emitiendo una determinada sentencia a la cual realiza la respectiva supervisión de cumplimiento. Para finales de 2009 la Corte ha emitido 211 sentencias, cifra en las

⁴ Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay y Venezuela.

que están incluidas sentencias de fondo, sentencias de reparaciones, excepciones preliminares, e interpretaciones de sentencias.

Por su parte, la función consultiva es el mecanismo por medio del cual la Corte responde consultas sobre la interpretación de los tratados de derechos humanos ó sobre la compatibilidad existente entre dichos tratados y una ley interna de algún miembro de la Organización de los Estados Americanos. Este rol lo viene desempeñando la Corte IDH desde 1982 y a la fecha ya ha emitido 20 Opiniones Consultivas.

Por último, la Corte puede adoptar las medidas provisionales que considere pertinentes en casos graves o urgentes con el fin de evitar daños irreparables a las personas. Las medidas provisionales pueden tomarse en relación a casos que estén en conocimiento de la Corte IDH o en asuntos que aún no se han sometido a su conocimiento si la CIDH se lo solicita. Hasta la fecha la Corte IDH ha otorgado 91 medidas provisionales.

Lo que se observa a través del rápido esbozo que se hizo a los procedimientos contemplados para el desarrollo de la función de supervisión que tienen a cargo los dos órganos que componen el SIDH, es que dicho sistema ha definido dos líneas de mecanismos unos no jurisdiccionales de índole política, que desempeña principalmente la CIDH, que se sintetizan en visitas *in loco*, emisión de informes especiales, y la creación de 7 relatorías encargadas de apoyar a la Comisión en la observancia de derechos específicos o de derechos de grupos poblacionales que se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad⁵; y unos mecanismos jurisdiccionales que claramente corresponden a todo el proceso de peticiones individuales y a la definición de medidas de protección en casos de gravedad o urgencia. A estos dos tipos de mecanismo debe sumarse la función consultiva de la Corte IDH, la cual ha sido fundamental para una aplicación correcta y efectiva de los tratados internacionales de derechos humanos en los contextos particulares de

⁵ Las relatorías son sobre: libertad de expresión, derechos de la mujer, trabajadores migratorios y miembros de sus familias, derechos de los pueblos indígenas, derechos de las personas privadas de la libertad, derechos de los afrodescendientes y contra la discriminación racial, y derechos de la niñez.

nuestra región. Aunque el carácter vinculante de las opiniones consultivas sigue siendo motivo de discusión sus efectos jurídicos son innegables.

Visto esto, nos detendremos en adelante a desarrollar qué mecanismos tomados de la experiencia del Sistema Interamericano podrían resultar útiles para ampliar y fortalecer la función de ACNUR respecto de la supervisión de los principales instrumentos de protección de las personas refugiadas o solicitantes de asilo. Teniendo siempre en cuenta el estado actual de las cosas y las consecuencias que podrían surgir frente a nuevos mecanismos de vigilancia de las obligaciones de los Estados frente a los tratados internacionales que caben bajo la competencia de ACNUR.

PROCEDIMIENTOS Y MECANISMOS DE POSIBLE DESARROLLO PARA LA AMPLIACIÓN DE LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN DE ACNUR

Una de las cuestiones que se viene discutiendo alrededor de la supervisión de los tratados que conforman el derecho internacional de los refugiados (en adelante DIR), es que en vista de la interrelación existente entre el DIR, el Derecho Internacional Humanitario, y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sean los órganos propios de éstos quienes se encarguen de supervisar los instrumentos de protección de los derechos de las personas refugiadas. Discusión que se ha desarrollado particularmente en el contexto interamericano, en el que se han presentado propuestas doctrinarias para viabilizar que los órganos del SIDH se encarguen mediante sus procedimientos de hacer que los Estados cumplan con las obligaciones contraídas respecto de la protección de los derechos de los refugiados, los desplazados internos, y los solicitantes de asilo.

Si bien la propuesta puede traer efectos positivos en cuanto a reivindicación de derechos en su sentido general, la tendencia en el derecho internacional es a especializar cada vez más los órganos de supervisión, lo cual se evidencia particularmente en el Sistema Universal de Derechos Humanos, en el cual se ha creado un órgano especializado con mecanismos propios para la vigilancia de cada

uno de los instrumentos de protección específica actualmente existentes en el marco del Sistema de las Naciones Unidas.

Siendo las personas desplazadas forzosamente una población en especial situación de vulnerabilidad y con necesidades particulares de protección, se requiere cada vez más especializar mecanismos y órganos que se encarguen de la salvaguarda de sus derechos bajo el marco específico de los tratados que conforman el derecho internacional de los refugiados; sin negar, lógicamente todo aporte y cooperación de otros organismos encargados de la observancia de los derechos humanos en su sentido más amplio.

Al no tener, los órganos del Sistema Interamericano competencia directa para juzgar a un Estado por la violación a derechos contenidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, se van a difuminar paulatinamente aquellas particularidades indispensables para la protección de las personas refugiadas.

Una de las debilidades del SIDH, incluso de todo el derecho internacional de los derechos humanos, es el poco desarrollo que han tenido los derechos económicos, sociales y culturales y la imposibilidad de su justiciabilidad; en lo cual el DIR, por su naturaleza, está mucho más desarrollado y es más garantista. Si se ponen en paralelo los instrumentos medulares de estos dos sistemas, es decir la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, podremos claramente observar que el núcleo duro de la primera son los llamados derechos civiles y políticos mientras que en la segunda hay una marcada referencia a derechos económicos, sociales y culturales. Lo cual ya genera, *per se*, una clara limitante para que sean los órganos del SIDH quienes se encarguen de la supervisión de los instrumentos de protección de las personas desarraigadas del mundo.

Estas razones, entre otras, llevan a confirmar la necesidad de pensar en nuevos mecanismo que permitan la ampliación de la función de supervisión de ACNUR desde su propio mandato, con el fin de desarrollar progresivamente los derechos de las personas sobre las cuales tiene competencia.

Quisiera particularmente referirme al mecanismo jurisdiccional que se ha desarrollado en el Sistema Interamericano y su posible aplicación en el marco del mandato y las funciones de ACNUR, ya que de alguna u otra manera esta Oficina viene desarrollando actividades muy similares a las estipuladas dentro de las funciones no jurisdiccionales de los órganos del SIDH. ACNUR emite un informe anual sobre la situación de los refugiados en el mundo e informes especiales sobre situaciones de particular relevancia; a lo cual se suma el nuevo mecanismo puesto en marcha en 2009 denominado “Evaluación de las Necesidades Globales” que tiene como objeto determinar con mayor exactitud las condiciones efectivas de los refugiados a nivel mundial. Así mismo mediante su acción de asistencia, en muchos países realiza entrevistas a las personas refugiadas y observa de manera permanente la situación de los refugiados en los países en un intento similar al que se busca con las visitas *in loco*.

En relación a la función consultiva que se estima en el SIDH, guardando las diferencias entre ellos evidentes, cabe destacar como proceso similar el mecanismo de “Consultas Globales sobre la Protección Internacional” puesto en marcha por ACNUR desde el año 2000, el cual tiene como objetivo general aclarar el alcance y el contenido de la protección en distintas situaciones generadoras de refugiados, tomando en cuenta tanto aquellas que están previstas en la Convención de 1951 como las que aún no lo están. Dichas Consultas pretenden trabajar simultáneamente tres ámbitos: refirmar la importancia de la Convención, interpretar los temas de la Convención sobre los cuales no haya total acuerdo, y desarrollar avances ulteriores de estándares, mecanismos o enfoques de las diversas áreas identificadas como lagunas o fallas del sistema de protección.

En lo que respecta específicamente al procedimiento de peticiones individuales, vale la pena decir que éste es el mecanismo más conocido y elogiado del Sistema Interamericano, su aplicación requirió de todo un desarrollo anterior que de forma más o menos consuetudinaria llevó a la necesidad de pensar en la creación de un tribunal permanente, idóneo e independiente que tuviera a su cargo la responsabilidad de juzgar la responsabilidad de los Estados por violaciones a los

derechos humanos. La instauración de dicho órgano tuvo como antecedente el uso de la denuncia individual gestionado prácticamente sin regulación por la CIDH, quien atendió a dicha demanda en un contexto generalizado de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos en la región. Su aplicación ha significado no solamente la reivindicación de los derechos de las víctimas de cada caso, sino a su vez la modificación de criterios legales y de prácticas que afectaban a miles de personas.

La realidad de los refugiados, y la creciente complejidad de los movimientos migratorios en el mundo, sumado a la imposibilidad presupuestaria de ACNUR para hacer frente a dichas realidades, ameritarían con urgencia la apertura del sistema de peticiones individuales como mecanismo mediante el cual se logre progresivamente que los Estados cumplan con las obligaciones contraídas al hacerse parte de la Convención de 1951 y los demás instrumentos del DIR.

Para lograr esto, se precisaría la creación de un órgano especial jurisdiccional de base convencional que bajo el mandato de ACNUR lleve a cabo este procedimiento. Para esto sería necesaria la redacción de un Protocolo Adicional a la Convención de 1951, en el cual se cree un Tribunal de especialistas independientes que tenga a su cargo la recepción, análisis, investigación y la definición de la responsabilidad de los Estados frente a violaciones de cualquiera de los derechos contenidos en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, dejando claro que a efectos de aplicación y legitimación, la cual será lo más amplia posible, se tendrá en cuenta la ampliación a la definición de refugiado que surge de la Declaración de Cartagena de 1984. La legitimación activa respecto a la presentación de denuncias podría incluir a: la Asamblea General de las Naciones Unidas, los Estados, organizaciones de la sociedad civil y personas particulares en nombre propio o de un tercero afectado.

VENTAJAS Y OBSTÁCULOS PARA LA AMPLIACIÓN DE LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN DEL ACNUR

La principal ventaja que se tiene para instaurar el mecanismo de peticiones individuales mediante la creación de un órgano convencional bajo el mandato de

ACNUR, es que ya existe el marco legal suficiente que otorga a ACNUR la función de supervisión de los instrumentos de protección de los refugiados sin determinar ningún tipo de límite para la definición de los procedimientos que puede llevar a cabo para tal fin. Marco bajo el cual se desarrollaría todo lo concerniente a este mecanismo.

Una segunda cuestión a favor es el andamiaje institucional que ha edificado ACNUR durante todos los años en los que viene desempeñando sus funciones como órgano protector de las personas desplazadas forzosamente, esto sumado a justamente su labor en el mundo lo posesiona con una legitimidad amplísima frente a los Estados para proponer la creación de este nuevo órgano y del procedimiento. Los recursos de todo tipo que proporciona ACNUR en el mundo para la atención de los refugiados, le otorga cierto poder o autoridad frente a los Estados, lo cual es prioritario para emprender la campaña de adhesión a lo que sería un Protocolo Adicional con las características que éste tendría.

Como principal obstáculo observamos la poca disposición que pueden llegar a tener los Estados de aceptar mediante la firma de un protocolo la competencia de un órgano que los juzgue como responsables por violaciones a los derechos de las personas refugiadas e imponga de manera vinculante obligaciones a los Estados de adoptar medidas que les impliquen por ejemplo grandes costos económicos. Esta dificultad obviamente será mayor en países con índices muy altos de recepción de personas solicitando estatus de refugiado, en aquellos con escasos recursos para la atención de los mismos, y en países muy poderosos que se conozca que no cumplen con lo estipulado en los instrumentos internacionales.

Por último, otro de los límites que pueden existir para la implementación de este órgano y el procedimiento de peticiones individuales, sería una interpretación muy estrecha del párrafo segundo del Estatuto de ACNUR en el cual se dispone que la "labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitaria y social". Ampliar la función de supervisión de ACNUR mediante este mecanismo podría, en consideración de aquellos que quisieran oponerse al mismo, estar en

contravía del carácter que se asigna a la función del Alto Comisionado según el instrumento que regula su funcionamiento.

Incluir este procedimiento acarrearía una serie de dificultades lógicas de cualquier paso hacia la protección de derechos, pero sería un logro muy importante en el desarrollo progresivo de los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo, otorgando la posibilidad para que las víctimas de trasgresiones a sus derechos en condición de refugiados o solicitantes de asilo cuenten con un mecanismo judicial por medio del cual se logre no sólo la restitución de los derechos vulnerados sino a su vez la posibilidad de reparación por los perjuicios causados.

“la vigencia de los derechos (...), tiene como uno de sus requisitos centrales que los sistemas internacionales estén dotados de órganos y mecanismos adecuados para la promoción, el control del estado de los derechos, y la sanción de las violaciones cometidas, junto al establecimiento de reparaciones para las víctimas. El último aspecto referido se da a través de la posibilidad de tramitar por la vía judicial casos individuales contra los Estados. Obviamente, esta función primordial se da solamente en aquellos sistemas que poseen una Corte o Tribunal que juzgue a Estados por violaciones a normas (...), determinen la responsabilidad de los mismos, y tengan la capacidad de fijar una indemnización para las víctimas o sus sucesores” (SALVIOLI 2007 : 33)

BIBLIOGRAFÍA

- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (2004). ***El Asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.*** San José: EDITORAMA. Disponible en línea: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3186.pdf>

_____ (2008). ***Vacíos en la protección. Marco de análisis. Mejorando la protección de los refugiados.*** 2. Ed. Ginebra : ACNUR. En línea: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7074.pdf>

_____ (2009). **2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons**. Disponible en línea: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7096.pdf>

_____ (2010). **Improving asylum procedures comparative analysis and recommendations for law and practice**. Disponible en línea: <http://www.unhcr.org/4ba9d99d9.html>

- CANÇADO, Antonio –Relator– (2003). **Seminario “El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI”**. 2 ed. San José de Costa Rica: Corte interamericana de derechos humanos.

- CANTÓN, Santiago (2007). **El Sistema Interamericano: antecedentes históricos y estado actual**. Documento presentado en la apertura del XXV Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 10 de Julio de 2007. Disponible en línea: http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_2061358847/10.SCanton_doc.pdf

- CONCLUSIONES y recomendaciones de la Reunión Regional de Expertos de las Consultas Globales sobre la Protección Internacional del ACNUR. (Junio, 2001, San José, Costa Rica). **El Papel de Supervisión del ACNUR y los Órganos de Supervisión de los Derechos Humanos del Sistema Interamericano : una comparación**. Disponible en línea: www.acnur.org/biblioteca/pdf/0614.pdf

- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2005). **La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un cuarto de Siglo: 1979-2004**. San José de Costa Rica.

- FAUNDEZ, Héctor (2004). **El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales**. 3 ed. revisada. San José de Costa Rica: IIDH.

- KÄLIN, Walter (2001). ***Supervising the 1951 Convention on the Status of Refugees: Article 35 and Beyond.*** Disponible en línea: <http://www.unhcr.org/3b3357a69.html>

- NIETO, Rafael (1993). ***Introducción al sistema interamericano de protección a los derechos humanos.*** Bogotá: Editorial Temis.

- NIKKEN, Pedro (1987). ***La protección internacional de los derechos humanos: su desarrollo progresivo.*** Madrid: Ed. Civitas.

- SALVIOLI, Fabián (2007). ***El Sistema interamericano de protección de los derechos humanos.*** Material de enseñanza. Strasbourg: IIDH, Curso Fondamentaux. Institut International des Droits de l'homme.

- VARIOS AUTORES (2001). ***La responsabilidad de supervisión: Resumen de las conclusiones de la Mesa redonda de expertos en Cambridge.*** ACNUR (Comp.). Disponible en línea: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/01152.pdf>