

REGIMEN JURIDICO DE LOS REFUGIADOS Y LOS ASILADOS EN AMERICA LATINA*

Jaime Jana Sáenz

JAIME JANA SAENZ

Profesor de Derecho Internacional. Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional. Costa Rica.

* Este trabajo se publica por la colaboración establecida entre el Instituto Centroamericano de Asuntos Internacionales (ICAI) y la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA.

INTRODUCCION

Señala César Sepúlveda que el "éxodo de grupos de seres humanos huyendo del peligro de la persecución de otros hombres que intentan oprimirlos, o de la violencia a su alrededor, dejando su país en busca de seguridad y alivio, ha tenido lugar desde los primeros tiempos de la humanidad"¹.

La búsqueda de asilo y refugio por parte de personas que se ven diariamente obligadas a abandonar su país por persecuciones, guerras, luchas internas y violación sistemática de los derechos humanos, es una constante en nuestros tiempos, que por su magnitud y dramatismo es verdaderamente alarmante.

La aparición y el desarrollo de una conciencia y una ética universales, basadas en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana y sus derechos fundamentales, ha favorecido la adopción de un marco jurídico adecuado para el trato de los refugiados y asilados, sobre todo a partir de la se-

gunda mitad del siglo XX. Dentro de este desarrollo, es particularmente notable la contribución del pensamiento jurídico latinoamericano, ya que en esta región del globo se han manifestado y se presentan con suma frecuencia e intensidad las causas que dan origen al asilo y al refugio. Hablar en América Latina de refugiados o asilados es hablar de persecución y barbarie. Esta es característica del continente propia de su historia política, hecha de revoluciones y de golpes militares. No es por ello casualidad que América Latina sea la única región del mundo donde se han establecido instrumentos específicos sobre el asilo territorial y el diplomático.

El presente trabajo tiene por objeto describir y analizar los diferentes principios y normas jurídicas aplicables a los refugiados y asilados, basándonos en los instrumentos jurídicos de carácter universal y los aplicables a la región latinoamericana.

No entraremos, por lo tanto, a estudiar los otros problemas de carácter polí-

tico, social y económico que se manifiestan en la situación de los refugiados y asilados.

I. INSTRUMENTOS JURIDICOS INTERNACIONALES RELATIVOS A LOS REFUGIADOS Y ASILADOS

1. Instrumentos de carácter universal

Entre las fuentes sobre el asilo y los refugiados de alcance universal, debe señalarse en primer término la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

Esos instrumentos dan una definición general, y aplicable universalmente, del término "refugiados" y establecen las normas mínimas para el trato de los mismos. La Convención regula en detalle la condición jurídica de los refugiados, proporcionando así a los Estados contratantes una base uniforme para el trato de las personas o grupos de personas que tienen derecho a la

protección. Asimismo, la Convención establece un vínculo formal entre el ACNUR y la autoridad nacional responsable de la protección de los refugiados al exigir a los Estados contratantes, en el artículo 35, que cooperen con el ACNUR en el ejercicio de sus funciones².

Al 1 de julio de 1982, había 92 Estados partes en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967, de los cuales 15 eran de América Latina³.

El 1 de enero de 1951 se creó, en cumplimiento de una decisión de la Asamblea General de la ONU, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)⁴.

Las dos funciones principales del ACNUR son la protección de los refugiados y la búsqueda de soluciones permanentes de sus problemas. Al desempeñar la primera, el ACNUR trata de promover la adopción de normas internacionales para el trato de los refugiados y la aplicación, la residencia, la libertad de desplazamien-

to y la protección contra su devolución o extradición a un país en el que el refugiado tenga fundados temores de ser perseguido. En cuanto a la segunda función, el ACNUR trata de facilitar la repatriación voluntaria de los refugiados ⁵.

Entre los instrumentos jurídicos internacionales que tienen una relación con el asilo, debe mencionarse la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que en su artículo 14 señala que:

En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país.

Y a la Declaración sobre el Asilo Territorial, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1967 ⁶, la declaración contiene las características fundamentales del asilo territorial.

2. Instrumentos regionales sobre asilo

En América Latina existe una larga tradición en materia de asilo y ha sido regulado en una serie de convenciones o tratados de carácter regional. Ya en 1889 se aprobó, en Montevideo, el Tratado de Derecho Penal Internacional, en el que se consagró la inviolabilidad del asilo ⁷. La Convención sobre Asilo de La Habana, de 1928, estipula que el asi-

lo puede otorgarse en las legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares ⁸. La Convención sobre Asilo Político, de Montevideo de 1933, establece que la calificación de la naturaleza (común o política) por la cual se persigue al asilado corresponde al Estado que presta el asilo ⁹. El Tratado sobre Asilo y Refugio Político, de Montevideo de 1939, señala que es asilado territorial la persona que se refugia en un Estado como consecuencia de que es perseguida por el hecho de imputársele la comisión de "delitos políticos concurrentes, en los cuales no procede la extradición" ¹⁰; finalmente, la Convención sobre Asilo Diplomático y la Convención sobre Asilo Territorial, ambas aprobadas en Caracas en 1954, establecen las normas mínimas de los derechos y condiciones bajo las cuales las personas pueden solicitar y recibir asilo diplomático y asilo territorial, respectivamente ¹¹.

Además de los instrumentos señalados, debemos indicar que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 1948, en su artículo XXVII, prescribe que:

Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales.

Por su parte, el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, establece que:

Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes o conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado o los Convenios internacionales.

En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o la libertad personal está en riesgo la violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.

II. CONCEPTO DE REFUGIADO

No existe en la doctrina jurídica un concepto unánime sobre lo que debemos entender por refugiado. Para César Sepúlveda, un refugiado "es una persona que, siendo habitante de un lugar o país determinado, ha buscado abrigo en otra parte, sea en razón de una catástrofe natural, que haya sido expulsado, o bien, que se pone a cubierto de acontecimientos de orden político para sustraerse al trato que las autoridades o grupos del país le infligen" ¹².

Por su parte, el artículo 1º de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, nos da el siguiente juicio de refugiado:

Toda persona... que... debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Los elementos fundamentales de tal definición son ¹³:

1. "Fundados temores de ser perseguido"

Esta expresión ha causado muchos problemas de interpretación y doctrina. El concepto de "temor" es difícil de evaluar, ya que se refiere a un estado de ánimo de la persona interesada, de su personalidad y de su sinceridad. A él se añade el calificativo de "fundado": el temor fundado surge naturalmente del hecho mismo de la persecución. Por consiguiente, la expresión "fundados temores" contiene dos elementos: uno subjetivo

vo, es decir, el temor personal de ser perseguido, y otro objetivo, o sea el establecimiento de la existencia de formas de persecución. Además, como señala Leonardo Franco, "la situación existente en el país de origen del solicitante es un elemento importante que ayudará a establecer en medida razonable si la permanencia en el país se había tornado intolerable y si sería igualmente intolerable regresar a él"¹⁴.

La definición se refiere finalmente al término "persecución". A pesar de no existir una definición universalmente aceptada del mismo término, del alcance del artículo 33 de la Convención de 1951 puede deducirse que toda amenaza contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, 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.

La persecución debe emanar directamente de las autoridades de un país. Pero estos hechos pueden también proceder de grupos particulares de la población que no respetan las normas establecidas por las leyes de su país o bien, porque éstas son incapaces de ofrecer una protección eficiente.

2. "Por motivos de raza, religión, nacionalidad,

pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas"

Para ser considerado refugiado, una persona debe mostrar fundados temores de ser perseguida por uno de los motivos anteriormente indicados.

3. "Se encuentra fuera del país de su nacionalidad"

Un requisito general para obtener el estatuto de refugiado es que el solicitante se encuentre fuera de su país de origen. No hay excepciones a este principio, la protección internacional no puede operar mientras la persona se encuentre bajo la jurisdicción territorial de su país de origen.

III. PROTECCION INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS

El refugiado es el beneficiario de la protección internacional, ya que normalmente es un extranjero desprotegido¹⁵, es decir, una persona que carece del amparo diplomático y consular de su país de origen. La idea de protección internacional de los refugiados surge, por lo tanto, para reemplazar la protección nacional perdida o denegada.

El concepto de protección internacional se concretó por primera vez en la Resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Na-

ciones Unidas del 14 de diciembre de 1950. En dicha resolución, que estableció el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), se atribuyó al Alto Comisionado "la función de proporcionar protección internacional bajo los auspicios de las Naciones Unidas"¹⁶ a los refugiados que se encuentran bajo su mandato.

Actualmente la protección internacional ejercida por el ACNUR tiene un carácter universal, ya que se aplica a todos los refugiados independientemente de su origen nacional y geográfico.

En el ejercicio de las funciones que realiza el ACNUR, en cooperación con los gobiernos, merece destacarse la labor que efectúa para asegurar que a los refugiados se les trate de conformidad con las normas internacionales establecidas en beneficio suyo y gocen de una condición jurídica adecuada; promover adhesiones a los instrumentos básicos internacionales relativos a los refugiados y garantizar que las normas dirigidas en esos instrumentos se apliquen con eficacia mediante la adopción de medidas legislativas o administrativas a nivel nacional; asegurar que no se obligue a los refugiados a volver a un país donde tengan fundados temores de ser perseguidos; procurar regularizar su condición mi-

gratoria y protegerlos contra la detención abusiva y la expulsión. Finalmente podemos indicar que el ACNUR facilita también la repatriación voluntaria y la reunión familiar de los refugiados en el país de que gozan protección¹⁷.

IV. ASILO DIPLOMATICO Y TERRITORIAL

En América Latina, tanto el derecho positivo como la doctrina han distinguido entre el asilo diplomático o político y el territorial.

De conformidad con las convenciones sobre la materia en la región, no existe un concepto de asilo o asilado y el único elemento que sirve para caracterizar al asilado es que no procede conceder asilo al inculcado o reo de delito común. Por ello, de conformidad con el artículo 4º de la Convención sobre Asilo Territorial de 1954 y el 22 N° 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos, puede decirse que es asilado territorial la persona que se refugia en un Estado a consecuencia de que es perseguida por sus creencias, opiniones o afiliación política o por otros actos que puedan ser considerados delitos políticos o comunes conexos relacionados con los políticos¹⁸. Por su parte, puede afirmarse que para el sistema interamericano es asilo diplomático el otorgado en toda sede de misión diplo-

mática ordinaria, la residencia de los Jefes de Misión, y los locales habilitados para ellos para habitación de los asilados, los navíos de guerra y los campamentos y aeronaves militares, y se concede a personas perseguidas por motivos o delitos políticos (artículo 1º de la Convención sobre Asilo Diplomático de 1954, artículos 1º y 2º de la Convención sobre Asilo de La Habana de 1928 y artículo 1º de la Convención sobre Asilo Político de Montevideo, de 1933).

En suma, podemos señalar que el asilo diplomático o político es la protección acordada en la sede de una embajada u otros locales que cuentan con inmunidad diplomática a una persona perseguida por razones políticas. En cambio, el asilo territorial "es aquella protección que un Estado presta en su territorio al acoger en el mismo a determinadas personas que llegan a él perseguidas por motivos políticos y que se encuentran en peligro su vida o libertad en el Estado de procedencia"¹⁹.

El elemento fundamental en que descansa tanto el asilo territorial o diplomático, es la calificación unilateral del delito por el Estado asilante. En efecto, la calificación de la naturaleza del delito —común o político— del cual se persigue al asilado corresponde

al Estado que concede el asilo.

La diferencia fundamental entre estas dos formas de asilo es que el asilo territorial se otorga a una persona cuando ésta se encuentra fuera de su país de origen, en cambio el asilo diplomático se le brinda a una persona en su propio país, y para salir de él necesita de un salvoconducto emitido por las autoridades del gobierno.

Este sistema interamericano de protección de asilados coexiste con el sistema internacional de protección a los refugiados.

V. DERECHOS DE LOS REFUGIADOS Y ASILADOS

1. Derechos básicos

La función básica del asilo y la protección de los refugiados es "salvaguardar la libertad, la seguridad y la integridad física de las personas"²⁰. Esto se traduce en que "una víctima de persecuciones puede ponerse fuera del alcance de sus perseguidores en el territorio de otro Estado que se convierte en tierra inviolable"²¹. Esta finalidad está garantizada con los siguientes derechos básicos comunes a ambas categorías, a saber: prohibición de devolución, prohibición de extradición y ciertas limitaciones para expulsarlos del país que los protege.

a) Prohibición de no devolución

La obligación de no devolver al refugiado o asilado al país donde su vida o libertad está en peligro se conoce en derecho internacional como la obligación de "no devolución" o "non refoulement". Para César Sepúlveda este principio "consiste en la obligación de abstenerse de devolver por la fuerza a un refugiado a su país o a un tercer país en donde puede eventualmente sufrir las persecuciones políticas que motivaron su huida"²².

Este principio está consagrado en el artículo 33.1 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados que al respecto señala:

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 su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas.

Por su parte, el artículo 3º de la Convención sobre Asilo Territorial de 1954, prescribe:

Ningún Estado está obligado a entregar a otro Estado o expulsar de su territorio, a personas perseguidas por motivos de delitos políticos.

Además, el artículo 17 de la Convención sobre Asilo Diplomático, en su artículo 17, dice:

Efectuada la salida del asilado, el Estado asilante no está obligado a radicalarlo en su territorio pero no podrá devolverlo a su país de origen, sino cuando exista voluntad expresa del asilado.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos en el artículo 22, párrafo 8 prescribe:

En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida, o a la libertad personal esté en riesgo de violación por causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

Finalmente, el Tratado de Montevideo sobre Asilo y Refugio Político, de 1939, establece que:

La cesación de los beneficios del refugio no autoriza a ponerse en el territorio del Estado perseguidor al refugiado.

La no devolución es, entonces, un principio que favorece de modo exclusivo al refugiado o asilado y "como la devolución está consagrada en una serie de convenciones, puede afirmarse entonces que es un principio básico del derecho internacional de nuestro tiempo"²³.

Pero, a pesar de este reconocimiento del derecho internacional, el principio de no devolución, lamentablemente, ha sido objeto de violaciones por parte de los Estados y de esta manera han sido entregados al gobierno persecutor asilados o refugiados.

b) Prohibición de no extradición

La extradición se le define "como la entrega de una persona que un Estado hace a otro, con el fin de que éste la procese o la sancione"²⁴.

El objeto de la extradición es traer al acusado o condenado al país en que ha cometido el delito, para que pueda ser juzgado o para que cumpla la pena que se le impuso.

Si existe un tratado de extradición entre el país de origen y el de asilo o refugio, la extradición no procede en los casos de delitos políticos o delitos comunes cometidos con fines políticos o cuando la extradición se solicita obedeciendo a móviles predominantes políticos (artículo 4º de la Convención de Caracas sobre Asilo Territorial).

De lo dicho se desprende que la extradición puede operar si el delito por el que es perseguido es común.

En cambio, el hecho

de ser refugiado político, según la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, no inhibe, a priori, el derecho del Estado a solicitar la extradición del refugiado que pueda haber cometido delitos comunes o delitos que den lugar a la extradición, según el derecho aplicable a cada caso. Pero debe siempre considerarse lo que disponen los artículos 32 y 33 de la Convención de 1951: no expulsión y no devolución y las consecuencias que se derivan de estos principios esenciales²⁵.

c) Límites a la expulsión

Un Estado puede expulsar o deportar de su territorio a un refugiado o asilado cuya presencia resulte indeseable. La expulsión se trata de un acto autónomo, potestativo de un Estado y que se sujeta a su ordenamiento jurídico interno. Puede expulsarse el refugiado por razones de seguridad nacional o de orden público (artículo 32.1, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados). Por su parte, un asilado podría ser expulsado si realiza en el país receptor actos orientados a desestabilizar la paz pública del Estado de su procedencia o si participa en política interna en el Estado que lo protege (Tratado sobre Asilo y Refugio Político de 1939).

La expulsión debe hacerse en forma humanitaria y sólo después de que el ex-

tranjero haya hecho uso, sin éxito, de los recursos que le otorga la legislación local para impugnar la decisión de expulsión, o de que hayan transcurrido los plazos para interponer tales recursos.

En virtud del principio de no devolución o non refoulement, un refugiado o asilado tampoco podrá ser expulsado a un país en donde corran peligro su vida o su libertad en razón de su raza, nacionalidad, religión, situación social u opiniones políticas.

2. Otros derechos

Además, el derecho internacional les concede a los refugiados y asilados un conjunto de derechos mínimos para la permanencia en el país que los acoge.

La Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 han reconocido en favor de los refugiados importantes derechos, tales como:

1) El mismo tratamiento que se da a los nacionales respecto de religión, derechos artísticos, propiedad industrial, acceso a los tribunales, educación elemental, socorro público, legislación del trabajo y seguridad social y cargas fiscales; 2) el tratamiento más favorable ofrecido a nacionales de un país extranjero respecto del derecho de asociación y del empleo remunerado; y 3) el tratamiento más favorable que sea posible y, en cualquier caso, no menos favora-

ble que el otorgado a extranjeros en general, respecto de bienes muebles e inmuebles, empleo propio, profesiones liberales, vivienda, educación que no sea la primaria y libertad de circulación. También se prevé en la Convención la concesión de pasaporte especial a los refugiados.

El sistema interamericano no ha regulado detalladamente los derechos de que gozan los asilados. La Convención sobre Asilo Territorial de 1954, en sus artículos 7º y 8º, se ha limitado a estipular como derecho de los asilados los de libertad de expresión del pensamiento y la libertad de reunión o asociación, salvo que esos derechos se ejerciten para promover el empleo de la fuerza o la violencia contra otro Estado. Esta falta de reconocimiento de otros derechos en favor del refugiado o asilado, es una de las diferencias fundamentales con el sistema consagrado por la Convención de 1951 y el Estatuto de 1967 sobre los refugiados.

VI. DIFERENCIAS ENTRE ASILADO Y REFUGIADO

Como señala César Sepúlveda, en América Latina "no había gran diferencia entre asilado y refugiado. Al no existir el problema de flujo masivo, los Estados podían considerarlos como similares. Pero lentamente, a medida que empezaron a

surgir los graves problemas económicos y políticos de la afluencia de refugiados, y que las medidas migratorias empezaron a endurecerse en este hemisferio, empezó a notarse la distinción entre una figura y otra" ²⁶.

Las diferencias existentes entre asilado y refugiado se manifiestan en los siguientes aspectos:

1. En América Latina, en caso de persecución todo individuo puede solicitar y recibir asilo o refugio. Los instrumentos que regulan ambas figuras jurídicas son diferentes. Los principios y normas sobre los refugiados los encontramos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. En cambio, la de los asilados se fundamentan en las diferentes convenciones que se han elaborado y están vigentes en la región. Conforme con lo anterior, jurídicamente será refugiada la persona que se acoge a los primeros instrumentos señalados, y por su parte, será asilado aquel a quien se le aplican las convenciones latinoamericanas.

De ahí entonces que "la aceptación de una persona como asilado territorial no la transforma automáticamente en refugiado a los efectos de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967. Y a la inversa, la calificación de una persona como refugiado político, según el sistema de las Nacio-

nes, no significa que, ipso jure, deba ser considerado como asilado territorial" ²⁷.

2. En América Latina se considera asilado quien es perseguido por motivos políticos, en cambio, en el sistema internacional se incluyen otras causas además de la persecución política, tal como raza, religión o pertenencia a un determinado grupo social para determinar quién es refugiado ²⁸.

3. El refugiado es sujeto de protección de la comunidad internacional a través del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y de los Estados, que le tutelan sus derechos humanos básicos; en cambio "el asilado está suelto a su propia suerte" ²⁹, o a la protección que le otorgue el Estado en que se encuentra, ya que no existe en el sistema interamericano un órgano o autoridad que se encargue de la protección de los asilados.

VII. LOS MOVIMIENTOS DE REFUGIADOS Y ASILADOS EN AMÉRICA LATINA

En el presente siglo en dicha región podemos distinguir tres grandes períodos de movimientos de asilados y refugiados:

1. Desde comienzos del siglo XX y hasta los años 50, América Latina fue básicamente un continente de recepción de inmigración de

refugiados y personas desplazadas provenientes de Europa, sobre todo en razón de la guerra civil española y de las dos guerras mundiales o de los cambios políticos que siguieron a las mismas. Por su parte, en dicho período, tales países comenzaron a producir sus propios asilados, que se radicaron por norma general en el propio continente. Puede afirmarse que en esta época, predominaron los casos individuales, en su mayoría de dirigentes y líderes destacados que encontraron una solución a su situación de persecución e inseguridad dentro del sistema de asilo imperante en la región.

Entre los asilados latinoamericanos y los refugiados europeos existen diferencias: "Los primeros, en general, por ser en su mayoría los activistas, los hacedores de las luchas políticas en sus respectivos países, miraban su propio exilio como una situación temporal. Buscaban el cambio de condiciones en su país para retornar a él, a la actividad política, lo más pronto posible. Los segundos, los europeos, se mudaban de continente, en su mayoría vinieron para siempre, buscando una situación permanente en la que pudieran rehacer sus vidas con la huella nostálgica de su tierra pero ciertamente lejos de ella" ³⁰.

Jurídicamente los latinoamericanos son asilados y se les aplican las convencio-

nes latinoamericanas sobre la materia, en cambio, los europeos son refugiados y se acogen preferentemente a los instrumentos internacionales sobre refugiados.

2. A partir de 1960 empieza un desplazamiento masivo de perseguidos en América Latina como consecuencia, en primer término, del golpe de Estado efectuado en República Dominicana contra el régimen constitucional de Juan Bosch y el triunfo de la revolución cubana. Los golpes de Estado militares, seguidos por una gran represión a la oposición política en el cono sur del continente, y los principios de la doctrina de seguridad nacional, dieron como resultado un número sin precedente de refugiados y asilados por motivos políticos. Miles de sudamericanos salieron al exilio a partir del derrocamiento del presidente Joao Goulart, que efectuaron los militares en Brasil de 1964. Seguirán las experiencias de Argentina en 1966; Bolivia en 1971 y en 1980; Uruguay y Chile, donde en 1973, con expresiones distintas, se instauraron gobiernos militares de extrema derecha, y de nuevo Argentina, en 1976, al llegar al poder el general Jorge Videla. Por su parte, Paraguay ha producido permanentemente una gran cantidad de exiliados.

Los refugiados y asilados de este período "procedían en su gran mayoría de

sectores urbanos, incluyendo una buena proporción de dirigentes políticos y sindicales, profesionales e intelectuales" ³¹.

3. Hacia fines de los años 70 y continuando durante el decenio del 80, los problemas de los refugiados se trasladan a la América Central. La guerra civil nicaragüense, durante los años 1978-1979, provocó un desplazamiento masivo de perseguidos. Las acciones bélicas de El Salvador y Guatemala, a partir de 1980, y la actual situación de conflicto en Nicaragua, han provocado otro alto contingente de refugiados hacia los países vecinos, sobre todo Costa Rica y Méjico. "Es importante señalar las diferencias en la composición social de estos nuevos grupos de refugiados, los que son en su mayoría de origen campesino, que huyen de la violencia generalizada que conmueve a sus países" ³². También en dicho período debemos destacar la salida de unos cuantos miles de refugiados de Cuba y de Haití. En la actualidad gran número de personas de los países indicados, continúan huyendo de América Central y el Caribe por motivos de persecución política, temores a la violencia generalizada, sistemática violación a los derechos humanos y la imposibilidad de sobrevivir económicamente.

VIII. REGIMEN JURIDICO DE ASILADOS Y REFUGIADOS EN COSTA RICA

1. Aspectos generales

El Estado de derecho y la democracia representativa en Costa Rica no se han limitado a existir como mera fachada ideológica o a servir, a lo sumo, como simples instrumentos de técnica gubernamental. Por el contrario, en el sistema costarricense tales conceptos llevan a cabo su más genuino e importante cometido, que es el de servir como marcos de referencia fundamentales del ejercicio del poder político.

Lo mismo cabe decir de los mecanismos jurídicos de control de la constitucionalidad y legalidad de las disposiciones y actos emanados de los titulares del poder político, y de las instituciones de protección y establecimiento de responsabilidades por las eventuales violaciones o atropellos que los órganos del poder del Estado puedan ocasionar a los derechos fundamentales de grupos e individuos particulares.

A diferencia de otros países de la convulsionada región de Centroamérica y el Caribe, tales mecanismos e instituciones jurídicas se han convertido en un elemento regular y estable de la vida política de la nación costarricense, y su vigencia no se ve perturbada por los

ordenados cambios de los gobiernos que se llevan a cabo cada cuatro años, de conformidad con el ordenamiento constitucional de la república.

Costa Rica es un ejemplo vivo de que la vigencia del Estado de derecho, la democracia representativa y los derechos humanos, dependen más bien del firme arraigo que tales conceptos encuentren en la conciencia y en la vocación vital de un pueblo, expresados a través de su particular proyecto político, que de la adhesión formal o construcciones teóricas o de la estricta precisión y pureza doctrinal de textos normativos en la materia.

En las últimas décadas, la mayoría de los procesos socio-políticos latinoamericanos se ha distinguido, lamentablemente, por su clima de enfrentamiento y violencia institucionalizados, acompañados por su inevitable secuela de represión y violación generalizada de los derechos humanos. En el momento actual, esta situación es particularmente aguda en el área de Centroamérica y el Caribe. Frente a ella contrasta notoriamente la estabilidad democrática y la pacífica evolución interna del sistema político y social de Costa Rica, paradójicamente situada en el centro de la zona de mayor violencia y conflicto de Latinoamérica.

La concesión y el respeto tanto al asilo como al refugio goza de una larga y honrosa tradición en el sistema nacional. Ello no ha sido únicamente el resultado de la vigencia real de los mecanismos e instituciones jurídicas que lo tutelan. Papel principalísimo han desempeñado para ello las especiales características humanitarias y democráticas del ser de la nacionalidad costarricense.

El asilo y la protección de los refugiados ha sido y es un principio básico y permanente de la política exterior de Costa Rica, al margen de las orientaciones ideológicas y políticas de los distintos gobiernos de la república.

Costa Rica está vinculada a los principales instrumentos internacionales relacionados con los asilados, los refugiados y derechos humanos. En tal virtud, en la actualidad están vigentes los siguientes instrumentos que se relacionan con estas materias:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 1948.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969.
- Convención sobre Asi-

lo de La Habana, de 1928.

- Convención sobre Asilo Político de Montevideo, de 1933.
- Convenciones sobre Asilo Diplomático y sobre Asilo Territorial de Caracas, de 1954.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951.
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1967.

2. Definiciones de asilado y refugiado

Si bien es cierto que el concepto de "asilado" no es definido expresamente en el ordenamiento jurídico costarricense, el artículo 31 de la Constitución Política consagra el asilo al establecer que:

El territorio de Costa Rica será asilo para todo perseguido por razones políticas.

Consecuentemente con lo anterior, y teniendo presente que Costa Rica es parte en casi la totalidad de las convenciones o tratados que rigen tanto el asilo diplomático como el territorial en el sistema interamericano, bajo esa denominación se identifican los extranjeros que reciben asilo en Costa Rica al amparo de los instrumentos jurídicos regionales.

Además, siendo Costa Rica parte en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, se considera como refugiado en Costa Rica aquella persona que reúne las condiciones señaladas en el artículo 1º de la Convención, definición que se repite en el decreto ejecutivo N° 14845-G del 29 de agosto de 1983.

3. Prohibición de devolución, de extradición y límites de expulsión

La Constitución Política de Costa Rica en su artículo 31, luego de establecer que el territorio de Costa Rica será asilo para todo perseguido por razones políticas, consagra el principio de no devolución y limita la expulsión, al señalar que "si por imperativo legal se decretase su expulsión nunca podrá enviarse al país donde fuere perseguido".

Por su parte, el artículo 17 del decreto ejecutivo N° 14845-G, complementa el principio constitucional al señalar:

La expulsión de un refugiado solamente podrá ser ordenada por razones fundadas de seguridad nacional o para el mantenimiento del orden público. En tales casos se informará previamente al ACNUR y se le concederá un plazo razonable para que de acuerdo con las posibilidades le reubique en otro país.

El mismo artículo, en su párrafo segundo, garantiza explícitamente el principio de no extradición, al disponer que "la extradición será regulada por la ley o por los tratados internacionales y nunca procederá en casos de delitos políticos o conexos con ellos, según la calificación costarricense".

4. Comisión Nacional de Refugiados

Por otra parte, ha de señalarse la creación, mediante decreto ejecutivo en 1980³³, de la Comisión Nacional para Refugiados (CONAPARE), como organismo orientado a buscar una solución a los problemas planteados por el desplazamiento masivo de personas hacia Costa Rica, en busca de refugio y protección. CONAPARE fue reestructurada en 1982³⁴, para adecuar sus funciones al carácter de permanencia indefinida que ha adquirido la situación de los refugiados en Costa Rica. En la actualidad hay en Costa Rica aproximadamente 25 mil refugiados de 24 nacionalidades distintas³⁵.

Esta comisión es un órgano permanente y adscrito al Ministerio de Justicia, integrado por representantes de los ministerios de Justicia, Relaciones Exteriores y Culto, Gobernación y Policía, Trabajo y Seguridad Social, Planificación Nacional y Política Económica y de la Presidencia, por un representante del Instituto

Mixto de Ayuda Social, del Instituto Nacional de Aprendizaje y de la Cruz Roja Costarricense, y sus funciones principales son las siguientes:

- a) Desarrollar las políticas sobre refugiados dictadas por el Consejo de Seguridad Nacional³⁶.
- b) Fijar las políticas necesarias para el desarrollo de programas y proyectos relativos a refugiados, las cuales son de acatamiento obligatorio tanto para las instituciones del Estado como para las entidades no gubernamentales que participen en este campo.
- c) Coordinar y supervisar las tareas que lleven a cabo, en esta materia, todas las instituciones, entes y órganos del gobierno y las agencias o asociaciones benéficas, nacionales o internacionales, respecto de programas y proyectos para refugiados.
- ch) Mantener la coordinación con los entes gubernamentales encargados de los aspectos legales relativos a la condición de refugiados.

Además, pueden asistir a las sesiones de CONAPARE los representantes del

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y los del Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM).

5. Entidades gubernamentales relacionadas con el régimen jurídico de asilados y refugiados

a) Respecto de asilados

Corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto el examen de los hechos y de la decisión de conceder asilo territorial o diplomático.

b) Respecto de los refugiados

Corresponde a la Dirección General de Migración del Ministerio de Seguridad Pública decidir sobre la condición de refugiado.

CONCLUSIONES

1. Actualmente existen en América Latina dos

tipos de regímenes jurídicos para la protección y salvaguardia de los refugiados y asilados. Para los primeros, el contemplado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Para los últimos, el régimen propio de Latinoamérica, establecido en los diferentes convenios y tratados sobre asilo diplomático y territorial vigentes en la región. De la coexistencia de ambos regímenes se desprende la posibilidad que todo perseguido tiene, en la región, de acogerse al que estime más favorable para su situación individual.

2. Los sistemas de protección para refugiados y asilados, actualmente vigentes, tienen limitaciones e imperfecciones formales por las cuales no alcanzan a darles un tratamien-

to jurídico integral a las cuestiones de hecho que continuamente se presentan en la materia. Del mismo modo, como producto de la grave crisis mundial, los países de la región enfrentan problemas sociales, económicos y políticos. No obstante lo anterior, en la práctica los sistemas de protección y salvaguardia de los derechos de los refugiados y asilados efectivamente funcionan, y los países latinoamericanos continúan ofreciendo dicha protección a miles de perseguidos.

3. Costa Rica, país de una larga y honrosa tradición democrática y humanista y de apego al régimen de derecho, es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Además, se encuentra

vinculada a las principales convenciones sobre asilo vigentes en el sistema interamericano.

Costa Rica ha consagrado constitucionalmente el asilo para los perseguidos políticos; los principios de no devolución y de no extradición en casos de delitos políticos o conexos y en el eventual caso de que se decreta la expulsión legal de un asilado, nunca podrá enviarse al país donde fuere perseguido. Los refugiados gozan de idénticos principios. Finalmente, debemos indicar que para solucionar los múltiples problemas por el desplazamiento masivo de refugiados, el gobierno creó la Comisión Nacional para Refugiados (CONAPARE).

NOTAS

1. SEPULVEDA, César. *La protección de los refugiados en América. Alcances y limitaciones*. En *Anuario Jurídico Interamericano*. 1982. Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. Washington, D.C. 1983. Página 233.
2. Véase: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Documento de información general*. Septiembre de 1982. ACNUR.
3. Los países latinoamericanos que son partes de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Surinam y Uruguay; Perú es parte solamente de la Convención de 1951.
4. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) fue creada el 1 de enero de 1951, de conformidad con las resoluciones 319 (IV), de 3 de diciembre de 1949, y 428 (V), de 14 de diciembre de 1959, de la Asamblea General.
5. Oficina. Op. cit. Página 4.
6. Resolución 2312 (XXII). El citado instrumento contiene los siguientes principios para el asilo territorial:
 1. El asilo es un derecho derivado de su soberanía;
 2. pueden beneficiarse de él las personas perseguidas y las que luchan en
7. Ha sido ratificada por: Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay. Fue denunciada por Perú.
8. Fue ratificada por: Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Hondu-
9. Ha sido ratificado por: Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Méjico, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. Fue denunciada por la República Dominicana en 1954.
10. Fue ratificada sólo por Uruguay y Paraguay.
11. La Convención sobre Asilo Diplomático ha sido ratificada por: Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Haití, Méjico, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.
12. SEPULVEDA. Op. cit. Páginas 234 y 235.
13. Véase: *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiados*, publicado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Ginebra, 1979. Páginas 10 a 27.
14. FRANCO, Leonardo. *El derecho internacional de los refugiados y su aplicación en América Latina*. En *Anuario Jurídico Interamericano*. 1982. Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. Washington, D.C. 1983. Páginas 171 a 231.
15. FRANCO. Op. cit. Página 188.
16. Véase primera frase del párrafo 1 del Estatuto de
17. Véase el desarrollo sobre el tema de MOUSSALLI, Michel. *La protección internacional de los refugiados*. Curso de Derecho Internacional. IX curso organizado bajo el patrocinio del C.J.I. Volumen 1. Secretaría General. Organización de los Estados Americanos. Washington, D.C. 1983.
18. GROS ESPIELL, Héctor. *El derecho internacional americano sobre asilo territorial y extradición en sus relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre estatuto de los refugiados*. En *Asilo y protección internacional de refugiados en América Latina*. Universidad Autónoma de Méjico. 1982. Páginas 60 y 61.
19. DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Instituciones de derecho internacional público*. Editorial Tecnos. Madrid. 1982. Página 399.
20. Doctrina de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Diez años de actividades, 1971-1981*. Washington, D.C. 1982. Página 314.
21. FRANCO. Op. cit. Página 178.
22. SEPULVEDA. Op. cit. Página 246.
23. *Ibíd.* Página 248.
24. LLANOS, Hugo. *Teoría y práctica del derecho internacional público*. Tomo II. Editorial Jurídica

de Chile. 1980. Página 345.

25. GROS ESPIELL. *Op. cit.* Página 63.

26. SEPULVEDA. *Op. cit.* Página 241.

27. GROS ESPIELL. *Op. cit.* Página 64.

28. FRANCO. *Op. cit.* Página 204.

29. SEPULVEDA. *Op. cit.* Página 240.

30. SANTISTEVAN, Jorge. *La experiencia del Cono Sur en materia de asilo y refugiados.* En revista **Refugiados**. Noviembre de 1983. Publicada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Página 21.

31. FRANCO. *Op. cit.* Página 209.

32. *Ibíd.* Página 210.

33. La Comisión fue creada mediante decreto ejecutivo N° 11339-P del 7 de octubre de 1980 y modificada por los decretos ejecutivos números 13722-J y 13862-J.

34. CONAPARE fue reestructurada por el decreto ejecutivo N° 14155-J del 23 de diciembre de 1982.

35. Dato proporcionado por el señor Hugo Alfonso Muñoz, Ministro de Justicia, al periódico **La Prensa Libre**, del 30 de agosto de 1984. Página 4.

36. El Consejo de Seguridad Nacional fue creado por acuerdo N° 2, de la sesión ordinaria N° 2 del Consejo de Gobierno, celebrada el 12 de mayo de 1982. Está presidido por el Presidente de la República y en su ausencia o por delegación de éste, por el Segundo Vicepresidente de la República, e integrado por los ministros de la Presidencia, de Relaciones Exteriores y Culto, de Gobernación y Policía, de Seguridad Pública y de Justicia. Dentro de las funciones del mencionado Consejo tiene competencia para dictar políticas sobre refugiados.