

Colección
ESTUDIOS INTERNACIONALES



Derecho de
Refugiados en el Sur
de América Latina

Jeannette Irigoien Barrenne
Compiladora



Alto Comisionado de las
Naciones Unidas para los
Refugiados

Instituto de Estudios
Internacionales
Universidad de Chile



**DERECHO DE REFUGIADOS
EN EL SUR DE AMERICA LATINA
ARMONIZACION LEGISLATIVA
Y DE PROCEDIMIENTO**

Colección
ESTUDIOS INTERNACIONALES

dirigida por el

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

El INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE,
es un centro de enseñanza superior e investigaciones en el ámbito de las relaciones
internacionales, en sus aspectos políticos, económicos, sociales y jurídicos e históricos.
Imparte docencia de pre y postgrado en la Universidad de Chile y coopera
con otras instituciones académicas.

Dirección: Calle Condell N°249, Santiago 9, Chile
Dirección Postal: Casilla 14187 - Sucursal 21, Santiago, Chile
Teléfono: (56-2) 2745377 Fax: 2740155 E-mail: inesint@abello.dic.uchile.cl

**DERECHO DE REFUGIADOS EN EL SUR
DE AMERICA LATINA
ARMONIZACION LEGISLATIVA Y DE
PROCEDIMIENTO**

Obra editada en el Instituto de Estudios Internacionales

JEANNETTE IRIGOIN BARRENNE
Compiladora

Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

Santiago de Chile
1996

Este volumen de la *Colección Estudios Internacionales* del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile contiene los trabajos presentados en el **Seminario Regional sobre Derecho de Refugiados en el Sur de América Latina: Armonización Legislativa y de Procedimiento**, realizado en la ciudad de Buenos Aires, entre el 22 y el 24 de agosto de 1995. Organizado por la Oficina Regional para el Sur de América Latina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, contó con el auspicio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, y del Ministerio del Interior de la República Argentina.

Universidad de Chile
Alto Comisionado de las Naciones Unidas
Inscripción N° 97.861

Derechos exclusivos reservados para todos los países

ISBN 956-7350-09-4

Texto compuesto en el Instituto de Estudios Internacionales
e impreso en Sociedad Linográfica Ltda.

Impreso en Chile / Printed in Chile

**SEMINARIO SOBRE DERECHO DE REFUGIADOS
EN EL SUR DE AMÉRICA LATINA:
ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA
Y DE PROCEDIMIENTO**

Buenos Aires, Argentina. 22 - 24 de agosto de 1995

Con los auspicios de:

- **Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio
Internacional y Culto**
- **Ministerio del Interior
República Argentina**

ACTO DE APERTURA

Palabras de Apertura del Señor

GUILHERME DA CUNHA

**Representante Regional para el Sur de América Latina
del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Refugiados**

LA PRESENCIA DEL ACNUR EN AMÉRICA LATINA

Señores, estimados amigos,

En nombre del ACNUR deseo dar la bienvenida a las delegaciones gubernamentales y no-gubernamentales y agradecer la presencia de representantes diplomáticos, del sistema de las Naciones Unidas y de los medios de comunicación social, en la sesión inaugural de este seminario sobre derecho de refugiados en el Sur de América Latina.

Deseo igualmente agradecer al gobierno argentino que auspicia este seminario y que nos ha facilitado el apoyo institucional y logístico necesarios a través de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Culto y del Interior.

América Latina siempre ha sido una tierra de asilo, un continente abierto a las migraciones y a la convivencia pacífica y fructífera entre diferentes culturas. Sin embargo, reconozco que es más gratificante para el ACNUR hablar de refugiados en el Cono Sur de América Latina que de refugiados del Cono Sur. Los refugiados latinoamericanos de los años 70 ya son parte de la historia de estos países. Después de varios años de exilio en diferentes países, en donde han logrado, pese a todo, continuar sus vidas con dignidad y libertad, se han beneficiado con el proceso regional de democratización que les ha permitido regresar a sus países y recuperar la ciudadanía que les había sido desconocida. En la actualidad no existen refugiados procedentes del Cono Sur de América Latina. El Estado de derecho democrático no genera refugiados. Preservar esta tendencia supone una protección constante de los derechos humanos por parte del Estado y de los ciudadanos organizados.

Ha sido a un responsable político latinoamericano, ex-refugiado, a quien he oído decir que ahora les tocaba a ellos resarcir la deuda moral y política que tenían con la comunidad internacional en general y con el ACNUR en particular. "Nos toca a nosotros —me dijo— expresar nuestra solidaridad con aquéllos que necesitan protección internacional". Tal vez, lo de resarcir una deuda moral y política parece quizás demasiado, aunque pueda entender la metáfora, resultado de una reflexión personal sobre la amarga experiencia del exilio.

El derecho internacional de los refugiados pertenece al derecho internacional de los derechos humanos que conjuntamente con el derecho internacional humanitario constituyen un "*corpus juris*" destinado a proteger a la persona humana. El derecho de asilo, en el sentido amplio de protección o la admisión al territorio de un extranjero perseguido por razones políticas, es un derecho humano, y como tal figura en el artículo 14 de la Declaración Universal de la ONU sobre los derechos humanos.

El filósofo italiano Norberto Bobbio justifica su relativo optimismo sobre las relaciones internacionales actuales al reconocer la creciente importancia atribuida a los derechos humanos como temática global que afecta al conjunto de la humanidad.

Vivimos tiempos de gran turbulencia. El número de personas que huyen de la guerra, del racismo, de la intolerancia religiosa e ideológica, o simplemente del hambre, ha aumentado. Para el filósofo español Fernando Savater, la obligación de asilo es una de las pocas tradiciones que podemos calificar sin disputa como realmente civilizada. Y es también, añade él, atento observador del escenario político europeo, el gran desafío actual que se plantea a nuestras democracias. En efecto, si la existencia de los refugiados y personas desplazadas refleja la salud política del mundo, nuestra capacidad de resolver o por lo menos de atenuar sus problemas es directamente proporcional a la naturaleza democrática de nuestras sociedades.

En América Latina, los responsables políticos y militares y la ciudadanía en general han sido capaces de enfrentar con bastante éxito las causas que estaban en el origen de los desplazamientos forzosos de población o de los principales flujos de refugiados. Me refiero al proceso de democratización en los países del Cono Sur y al proceso de pacificación, democratización y desarrollo en América Central. Los acuerdos de paz de Esquipulas a que llegaron los países centroamericanos con el apoyo de la OEA y de las Naciones Unidas constituyen un logro importante de la diplomacia multilateral y del principio democrático relativo a la resolución pacífica de los conflictos. Dichos acuerdos, además de históricos, tienen actualmente un carácter ejemplar.

La Declaración de Cartagena, que define el marco jurídico del tratamiento de los refugiados, desplazados y repatriados centroamericanos, resulta de esa misma voluntad política y de una profunda convicción de que una respuesta adecuada al problema de los refugiados y desplazados es una contribución a la paz. La definición ampliada del concepto de refugiado que propone, a ejemplo de la Convención de la OUA de 1969, es una respuesta solidaria y democrática al problema de los desplazamientos forzosos que se plantean en el mundo. La Declaración de Cartagena también tiene un carácter histórico y ejemplar.

La conferencia internacional sobre refugiados, desplazados y repatriados centroamericanos (CIREFCA), no es sino una consecuencia del mismo proceso, esta vez con el apoyo de la comunidad internacional y de las organizaciones no-gubernamentales en una búsqueda por consolidar la paz, la democracia y el desarrollo sostenible en la región.

El ACNUR, dentro de los límites humanitarios de su Mandato, participa activamente de este proceso. El ACNUR está presente en América Latina desde el final de los años 60. Su primera Oficina con jurisdicción continental fue abierta justamente en Buenos Aires en 1965.

En el Cono Sur de América Latina el ACNUR no se enfrenta con situaciones de emergencia. El número de refugiados y solicitantes de asilo en la región es relativamente pequeño.

Existe un buen clima de cooperación con los gobiernos y organizaciones no-gubernamentales en lo que respecta a la búsqueda de soluciones duraderas al problema de los refugiados. Razón mayor para que juntos podamos reflexionar, casi preventivamente, sobre la formulación de una respuesta institucional y jurídica sobre la temática a nivel regional. Este seminario constituye una contribución a la reglamentación de los tratados internacionales relativos al Estatuto de los refugiados en el derecho interno de los Estados signatarios. Estamos convencidos de que una armonización legislativa y de procedimiento en la materia favorecerá un avance necesario del derecho internacional de los refugiados en la región. Este es el objetivo de nuestro encuentro. Muchas gracias.

OBJETIVOS

El Seminario tiene los siguientes principales objetivos:

- Consolidar la experiencia adquirida por los países de la región en materia del Derecho de Refugiados, despertando la conciencia entre los gobiernos receptores, sobre la necesidad de promulgar y adecuar la normativa de refugio.
- Elaborar pautas acordes con la normativa internacional en materia de refugio que sean guía para la elaboración de legislaciones y procedimientos en materia de Derecho de Refugio o bien, para aquellos países que ya cuentan con la normativa, que sean guía para su enmienda.
- Analizar las distintas etapas que se requieren en la elaboración de la normativa y profundizar en los aspectos que la componen.
- Evaluar aquellas áreas en las que se han detectado dificultades, a fin de poder superarlas del modo más apropiado y en armonía con la normativa internacional.
- Capacitar a cada participante para contribuir en la formulación de una normativa nacional acorde con la normativa internacional en la materia.
- Informar sobre la legislación y procedimiento en algunos países que cuentan con una normativa perfeccionada, que podría servir de referencia para la formulación o adaptación de las normativas nacionales de la región.
- Informar asimismo, de la normativa aplicable en los distintos países de la región a fin de armonizar criterios y procedimientos en el tratamiento de la situación de refugiados y solicitantes de refugio.

AGENDA

MARTES 22 DE AGOSTO 1995

- 09:00 *Inscripción de los participantes*
- 09:30 **ACTO DE APERTURA**
- Palabras del Representante Regional, señor Guilherme L. da Cunha
 - Palabras del señor Secretario de Relaciones Exteriores y Asuntos Latinoamericanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Emb. Fernando Enrique Petrella
- 11:00 Metodología y objetivos del seminario
- 11:15 **APLICACION DEL DERECHO DE REFUGIADOS EN AMERICA LATINA**
A cargo del ACNUR
- 12:15 Debate
- 14:30 **APLICACION DEL DERECHO DE REFUGIADOS EN CANADA - LEGISLACION Y PROCEDIMIENTOS**
A cargo del Representante del Gobierno de Canadá
- 15:00 Debate
- 15:45 **ENFOQUES DEL DERECHO INTERNACIONAL DE REFUGIADOS**
Panel coordinado por el Subsecretario de Población, Ministerio del Interior, Sr. Mario Oporto
- Exponen representantes de los siguientes organismos:
IIDH, OIM, IEICH, CAJ
- 17:15 Debate
- 18:00 Fin de la jornada

MIERCOLES 23 DE AGOSTO DE 1995

- 09:00 **ACCESO DEL SOLICITANTE AL PROCEDIMIENTO**
Impacto en los Programas de Asistencia
A cargo ACNUR
- 09:45 Debate
- 12:00 Conclusiones de la Sesión
- 14:30 **DETERMINACION DEL ESTATUTO DE REFUGIADO**
A cargo ACNUR

INSTANCIAS DEL PROCEDIMIENTO

A cargo INCAMI

15:30 Debate

16:30 Conclusiones de la Sesión

JUEVES 24 DE AGOSTO DE 1995

08:30 **ESTRATEGIAS DE INTEGRACION**

Aspectos Legales de la Integración

A cargo ACNUR

Actual Procedimiento para obtener refugio en Chile: normas legales y reglamentarias, recursos aplicables y cesación del estatuto de refugiado

A cargo de INCAMI, Santiago, Chile

10:00 Debate y Conclusiones de la Sesión

10:30 **Panel de Representantes de Países**

Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay

Coordinación ACNUR

16:30 **Panel de Representantes de Países**

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Perú

Coordinación ACNUR

17:30 Conclusión de la Sesión

09:30 **Panel de Representantes de Agencias del ACNUR**

Coordinación ACNUR

11:00 **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Grupos de Trabajo

12:00 **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Plenario

13:00 **ACTO DE CLAUSURA**

- Palabras de Representante Regional, señor Guilherme L. da Cunha
- Palabras de la señora Subsecretaría de Derechos Humanos y Sociales del Ministerio del Interior, Dra. Alicia B. Pierini

LISTA DE PARTICIPANTES

DELEGADOS GUBERNAMENTALES

ARGENTINA

Señor Embajador Fernando Enrique Petrella

Secretario de Relaciones Exteriores y Asuntos Latinoamericanos, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Reconquista 1088, Buenos Aires, Argentina. Teléfonos: 54-1-311-0071/74 y 312-3434 Fax 54-1-311-2152.

Doctor Jorge Cardozo

Subdirector General, Subsecretaría de Derechos Humanos y de la Mujer, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Reconquista 1088, Buenos Aires, Argentina. Teléfono: 54-1-311-4253 Fax: 54-1-313-4347.

Señora María Susana Larregui

Coordinadora del Programa de Migraciones, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Reconquista 1088, Buenos Aires, Argentina. Teléfono: 54-1-311-0071, Int.476 Fax: 54-1-6463.

Dra. Alicia Pierini

Subsecretaría de Derechos Humanos y Sociales, Ministerio del Interior, Moreno 711, Piso 2, Buenos Aires, Argentina. Teléfonos: 54-1-343-2326 y 331-8896 Fax: 54-1-343-2326 y 331-8896.

Profesor Mario N. Oporto

Subsecretario de Población, Ministerio del Interior, Av. Leandro N Alem 166, Piso 5, Buenos Aires, Argentina. Teléfono: 54-1-342-6327 Fax 342-5024.

Licenciada Elena Zunino

Asesora, Subsecretaría de Población y Relaciones con la Comunidad, Ministerio del Interior, Av. Leandro N. Alem 166, Piso 5, Buenos Aires, Argentina. Teléfono: 54-1-342-6327 Fax: 54-1-342-5024.

Doctor César San Juan

Subsecretaría de Derechos Humanos, Ministerio del Interior, Moreno 711, Piso 2, Buenos Aires, Argentina. Teléfonos: 54-1-343-2326 y 331-8896, Fax: 54-1-343-2326 y 331-8896.

Doctor Ignacio Garrido

Presidente, Comité de Elegibilidad para los Refugiados, Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior, Av. Antártida Argentina 1355, Buenos Aires, Argentina. Teléfono: 54-1-312-8661, Fax: 54-1-312-798.

Doctora Adriana Alfonso

Jefa Departamento Asuntos Jurídicos, Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior, Av. Antártida Argentina 1355, Buenos Aires, Argentina. Teléfono: 54-1-312-8239, Fax: 54-1-312-8239.

Doctora María de las Mercedes de Vergara

Departamento Asuntos Jurídicos, Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior, Av. Antártida Argentina 1355, Buenos Aires, Argentina.

Teléfono: 54-1-312-8239, Fax: 54-1-312-8239.

Señora Rita Martínez

Secretaria Administrativa del Comité de Elegibilidad para los Refugiados (CEPARE), Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior, Av. Antártida Argentina 1355, Buenos Aires, Argentina.

Teléfono: 54-1-312-866/68, It. 140 Fax: 54-1-312-8239.

Dra. Julia R. Federico

Directora Nacional de Relaciones Institucionales, Ministerio de Justicia, Buenos Aires, Argentina.

BOLIVIA

Doctor Saúl Lara Tórrico

Asesor Legal y Jefe de Gabinete, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Plaza Morillo s/n, La Paz, Bolivia. Teléfono: 591-2-371150/51 Fax: 591-2-371150/51.

Doctor Tomás Molina Céspedes

Director de Asuntos Constitucionales y Derechos Humanos, Ministerio de Justicia, Manco Capac 277, La Paz, Bolivia. Teléfono: 591-2-357119, Fax: 591-2-356781.

BRASIL

Señor Milton Rondó Filho

Sub-Jefe División Naciones Unidas, Ministerio de Relaciones Exteriores, SQS 213-B-103, Brasilia DF, Brasil. Teléfono: 55-61-243-9084, Fax: 55-61-322-9332.

Señor Roberto Furian Ardenghy

Asesor Internacional del Ministerio de Justicia, Brasilia DF, Brasil. Teléfono: 55-61-3227959, Fax: 55-61-2259089.

CHILE

Ministro Consejero Señor Pedro Oyarce

Subdirector de Política Multilateral, Dirección de Política Multilateral, Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago, Chile. Teléfono: 56-2-6967295, Fax: 56-2-6710031.

Señor Juan Manuel Valle

Asesor, Ministerio del Interior, Palacio de la Moneda, Santiago, Chile.

Teléfono: 56-2-6904078, Fax: 56-2-6966829.

Señor Mario Meza Montañer

Sub-Prefecto Director del Instituto Superior de Investigaciones de Chile, Policía de Investigaciones de Chile, Haydn 5055, San Joaquín, Santiago, Chile.

Teléfono: 56-2-7370318, Fax: 56-2-7370805.

PARAGUAY

Señor Santiago Aristides Maldonado

Secretario General, Ministerio de Justicia y Trabajo, Estados Unidos y Rodríguez de Francia, Asunción, Paraguay. Teléfono: 595-21-496711, Fax: 595-21-208469.

Doctor Anatalio Cardozo

Asesor Jurídico del Departamento de Migraciones, O'Leary 615, Asunción, Paraguay. Teléfono: 595-21-491-852, Fax: 595-21-446-673.

PERU

Doctor Luis Mendivil Canales

Secretario Ejecutivo de la Comisión Ad Hoc para los Refugiados, Ministerio de Relaciones Exteriores, Lima, Perú. Teléfono: 51-14-4260472, Fax: 51-14-4260472.

Doctor César Alosilla Velazco Cuba

Director de Inmigraciones, Dirección General de Migraciones y Naturalización, Lima, Perú. Teléfono: 51-14-4318630, Fax: 51-14-4315393.

Doctora Giuliana Lavarello

Asesora, Honorable Congreso de la República, Lima, Perú. Teléfono: 51-14-4339313, Fax: 51-144339313.

URUGUAY

Doctora María Alejandrina Sande Maite

Asesora Letrada, Ministerio de Relaciones Exteriores, Uruguay. Teléfono: 59-82-921059, Fax: 59-82-928341.

Doctora Martha Gilmet Cristech

Asesora Jurídica, Dirección Nacional de Migración, Ministerio del Interior, Montevideo, Uruguay. Teléfono: 59-82-960730, Fax: 59-82-951587.

CUERPO DIPLOMATICO EN LA ARGENTINA

Señor Julio Garrett Aillon

Embajador de la República de Bolivia, Buenos Aires, Argentina.

Señor Marcos Castrioto de Azambuja

Embajador de la República Federativa del Brasil. Buenos Aires, Argentina.

Señor Robert J. Clark

Embajador del Canadá. Buenos Aires, Argentina.

Señor Eduardo Rodríguez Guarachi

Embajador de la República de Chile. Buenos Aires, Argentina.

Señor Nicolás Martínez Fresno y Pavia

Embajador de España. Buenos Aires, Argentina.

Señor Dr. Gustavo Díaz de Vivar

Embajador de la República del Paraguay. Buenos Aires, Argentina.

Señor Alberto Ulloa Elías

Embajador de la República del Perú. Buenos Aires, Argentina.

- Señor Juan Raúl Ferreria
Embajador de la República Oriental del Uruguay. Buenos Aires, Argentina.
- Señora Rita A. Beauchamp
Primer Secretario de la Embajada de Canadá. Buenos Aires, Argentina.
- Señor Marco Antonio Nakata
Secretario de la Embajada de la República Federativa del Brasil. Buenos Aires, Argentina.
- Señor Joaquín Arnaldo de Paiva Oliveira
Consejero de la Embajada de la República Federativa del Brasil. Buenos Aires, Argentina.
- Señor Eduardo Muñoz
Cónsul General de la República de Chile. Buenos Aires, Argentina.
- Señor José María Rodríguez Coso
Cónsul General Adjunto de España. Buenos Aires, Argentina.
- Señora D. Diane Gregory
Cónsul de Australia. Buenos Aires, Argentina.
- Señor D. Nicholas Ricciuti
Cónsul de los Estados Unidos de América. Buenos Aires, Argentina.

ORGANIZACIONES NO-GUBERNAMENTALES

- Monseñor Rómulo García
Arzobispo de Bahía Blanca, Presidente del Equipo Episcopal para las Migraciones y el Turismo de la Conferencia Episcopal Argentina, Rodríguez 78, (8000) Bahía Blanca, Pcia. de Buenos Aires, Argentina. Teléfono: 54-91-22070, Fax: 54-91-550707.
- Padre Volmar Scaravelli
Secretario General, Comisión Católica Argentina de Migraciones, Laprida 930, (1187) Buenos Aires, Argentina. Teléfono: 54-1-962-2663, Fax: 54-1-962-8175.
- Señora María Angela Perreca
Asistente Social, Comisión Católica Argentina de Migraciones, Laprida 930, (1187) Buenos Aires, Argentina. Teléfono: 54-1-962-2663, Fax: 54-1-962-8175.
- Licenciada Rosario Sánchez
Directora, Centro de Estudios y Servicios Especializados para Migraciones Involuntarias (CESEM), Av. 20 de Octubre-Edificio Kantuta P.B. Of.3, La Paz Bolivia.
Teléfono: 591-2-433686, Fax: 591-2-433494.
- Doctor Alvaro R. Guzmán Durán
Consultor Jurídico, Centro de Estudios y Servicios Especializados para Migraciones Involuntarias (CESEM), Av. 20 de Octubre - Edificio Kantuta P.B. Of. 3, La Paz, Bolivia.
Teléfono: 591-2-433686, Fax: 591-2-433494.
- Licenciado Candido Feliciano da Ponte Neto
Director, Caritas Arquidiocesana do Río de Janeiro, Rua Benjamin Constant 23, Río de Janeiro, Brasil. Teléfono: 55-21-2535676, Fax: 55-21-5072340.
- Doctor Hernán Quezada Cabrera
Consultor Legal, Instituto Católico de Migración, Av. Bustamante 180, Santiago, Chile.
Teléfono: 56-2-2226440, Fax: 56-2-2226440.

Doctor Zacarías Vázquez

Asesor Jurídico, Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE), Gral. Díaz 429, Asunción, Paraguay. Teléfono: 595-21-448559, Fax: 595-21-443932.

Doctora Gloria Jeannette Román de Lobstein

Consejera Legal, Comisión Católica Peruana de Migración, Húsares de Junín 402, Jesús María, Lima, Perú. Teléfono: 51-14-639683, Fax: 51-14-639683.

Señora María Teresa Olivera de Aiscar

Coordinadora Ejecutiva, Organización para el Programa de Protección y Asistencia a Refugiados, Barrios Amorin 1310, Montevideo, Uruguay.
Teléfono: 59-82-780202, Fax: 59-82-780202.

Doctora Lilian Schettini Baubeta

Asesora Jurídica, Organización para el Programa de Protección y Asistencia a Refugiados, Barrios Amorin 1310, Montevideo, Uruguay.
Teléfono: 59-82-780202, Fax: 59-82-780202.

EXPERTOS

Doctor Antonio Cançado Trindade

Director Ejecutivo, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica.
Teléfono: 506-2340404, Fax: 00-506-2340955.

Doctora Jeannette Irigoien Barrenne

Profesora de Derecho Internacional, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Av. Condell 249, Santiago, Chile.
Teléfono: 56-2-2745377, Fax: 56-2-2740155.

Doctor Roberto Garretón

Abogado Experto en Derechos Humanos, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Ahumada 312, Oficina 306, Santiago, Chile.
Teléfono: 56-2-6960427, Fax: 56-2-6963189.

Doctor Francisco Eguiguren

Director Adjunto, Comisión Andina de Juristas, Los Sauces 285, Lima 27, Perú.
Teléfono: 51-14-407907, Fax: 51-14-426468.

FUNCIONARIOS DEL ACNUR

SEDE GINEBRA

Señor Guillermo Bettocchi

Asesor Legal Regional, RBAC

DELEGACIONES DE LA REGION

Señor Cristian Koch-Castro

Encargado de Misión, Brasilia, Brasil

Señor José H. Fischel de Andrade

Asesor Legal, Oficina del Encargado de Misión, Brasilia, Brasil

Señora Helena Reuterswärd

Oficial de Enlace, Santiago, Chile

Señor Florencio Acevedo

Funcionario Administrativo, Oficina de Enlace, Santiago, Chile

Señora Simone G. Delgado-Schwartz

Oficial de Protección Asociado, Oficina Regional, Caracas, Venezuela

OFICINA REGIONAL BUENOS AIRES

Señor Guilherme da Cunha

Representante Regional para el Sur de América Latina

Señora Virginia Trimarco

Consejera Jurídica Regional

Señor Elías Selemín

Encargado Regional de Programas

Señorita Véronique de Ryckere

Oficial de Protección Asociado

Señor Alejandro Rondanini

Asesor Legal

Señor Osvaldo Bastida

Funcionario Administrativo

Señora Cristina L. de Crosta

Secretaria

Señora Graciela Cerimedo

Secretaria

Señora María Elena Alvarez

Secretaria

LISTA DE EXPOSITORES

MARTES 22 DE AGOSTO

- 11:15 **APLICACION DEL DERECHO DE REFUGIADOS EN AMERICA LATINA**
- * *La Protección Internacional*
Virginia Trimarco, Consejera Jurídica Regional, Oficina Regional Buenos Aires, Argentina
 - * *Asilo y Refugio - Diferencias y Convergencias*
Guillermo Bettocchi, Consejero Jurídico Regional, Oficina Regional para las Américas y el Caribe, Ginebra, Suiza
- 14:30 **APLICACION DEL DERECHO DE REFUGIADOS EN CANADA - LEGISLACION Y PROCEDIMIENTOS**
Rita Beauchamp, Primer Secretario de la Embajada de Canadá en la República Argentina
- 15:45 **ENFOQUES DEL DERECHO INTERNACIONAL DE REFUGIADOS**
- Panel coordinado por
Mario Oporto, Subsecretario de Población, Ministerio del Interior, República Argentina
- * *Derecho Internacional de los Refugiados y Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Aproximaciones y Convergencias*
Antonio Cançado Trindade, Director del Instituto Interamericano de Derechos Humanos San José, Costa Rica
 - * *Mercosur: Armonización Legislativa en Materia Migratoria y de Refugio*
Jeannette Irigoien Barrenne, Profesora de Derecho Internacional, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago, Chile
 - * *Los Desplazados Internos: Situación Jurídica y Propuestas de Acción*
Francisco Eguiguren Praeli, Director Adjunto Comisión Andina de Juristas, Lima, Perú

MIERCOLES 23 DE AGOSTO

- 09:00 **ACCESO DEL SOLICITANTE AL PROCEDIMIENTO**
Véronique de Ryckere, Consejera Jurídica Regional Adjunta, Oficina Regional Buenos Aires, Argentina
- * *Impacto en los Programas de Asistencia*
Helena Reusterwärd, Oficial de Enlace, Oficina de Enlace, Santiago, Chile
- 10:30 **Panel de Representantes de Países**
Coordinado por Virginia Trimarco

12:00 **Conclusiones de la Sesión**

Debate coordinado por Jorge Cardozo, Subdirector General, Subsecretaría de Derechos Humanos y de la Mujer, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, Argentina

Roberto Garretón, Experto en Derechos Humanos, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Ginebra, Suiza

14:30 **DETERMINACION DEL ESTATUTO DE REFUGIADO**

Panel Coordinado por:

Roberto Garretón, Experto en Derechos Humanos, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Ginebra, Suiza

José Enrique Fischel de Andrade, Oficial de Protección, Oficina del Encargado de Misión, Brasilia, Brasil

INSTANCIAS DEL PROCEDIMIENTO

Hernán Quezada, Consultor Legal INCAMI, Santiago, Chile

* *Terminación del Estatuto de Refugiado*

Oswaldo Bastida, oficial de Apoyo para Promoción y Entrenamiento sobre Derecho de Refugiados, Oficina Regional Buenos Aires, Argentina

16:30 **Panel de Representantes de Países**

Coordinado por Virginia Trimarco

17:30 **Conclusiones de la Sesión**

Debate coordinado por Jorge Cardozo, Subdirector General, Subsecretaría de Derechos Humanos y de la Mujer, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, Argentina

Roberto Garretón, Experto en Derechos Humanos, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Ginebra, Suiza

JUEVES 24 DE AGOSTO DE 199508:30 **ESTRATEGIAS DE INTEGRACION*** *Aspectos Legales de la Integración*

Alejandro Rondanini, Consultor Legal, Oficina Regional Buenos Aires, Argentina
Gloria Lobstein, Asesora Legal, CCPM, Lima, Perú

09:15 **Actual Procedimiento para obtener refugio en Chile: normas legales y reglamentarias, recursos aplicables y cesación del estatuto de refugiado**

Hernán Quezada, Consultor Legal, INCAMI, Santiago, Chile

09:30 **Panel de Representantes de Agencias del ACNUR**

Coordinado por:

Elías Selemín, Oficial Regional de Programa, Oficina Regional Buenos Aires, Argentina
Cristian Koch Castro, Encargado de Misión, Oficina del Encargado de Misión, Brasilia, Brasil

10:00 **Debate y Conclusiones de la Sesión**

Debate coordinado por Jorge Cardozo, Subdirector General, Subsecretaría de Derechos Humanos y de la Mujer, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, Argentina

Roberto Garretón, Experto en Derechos Humanos, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Ginebra, Suiza

Virginia Trímarco, Consejera Jurídica Regional, Oficina Regional, Buenos Aires.

LISTA DE EXPOSITORES DE REPRESENTANTES DE PAISES Y AGENCIAS

MIERCOLES 23 DE AGOSTO

10:30 **Panel de Representantes de Países**

Coordinado por: Virginia Trimarco

Participan: Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay

Argentina:

Rita Martínez, Secretaria del CEPARE; Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior

Elena Zunino, Asesora, Subsecretaría de Población y Relaciones con la Comunidad, Ministerio del Interior

Bolivia:

Tomás Molina, Director de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia

Paraguay:

Anatalio Cardozo, Asesor Jurídico, Departamento de Migraciones, Policía Nacional

Uruguay:

Martha Gilmet Cristech, Directora División Legal, Dirección General de Migraciones, Ministerio del Interior

16:30 **Panel de Representantes de Países**

Coordinado por: Virginia Trimarco

Participan: Argentina, Brasil, Chile y Perú

Argentina:

Mercedes Vergara, Departamento Asuntos Jurídicos, Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior

César San Juan, Subsecretaría de Derechos Humanos, Ministerio del Interior

Brasil:

Milton Rondó Filho, Sub-Jefe División Naciones Unidas, Ministerio de Relaciones Exteriores

Chile:

Juan Manuel Valle, Asesor, Ministerio del Interior

Perú:

Luis Mendivil Canales, Director de Coordinación, Dirección General de Asuntos Consulares, Ministerio de Relaciones Exteriores

JUEVES 24 DE AGOSTO**08:30 Panel de Representantes de Agencias del ACNUR**

Coordinador por: A. Rondanini

Participa: Perú

Perú:

Gloria Lobstein, Asesora Legal, CCPM

09:15 Panel de Representantes de Agencias del ACNUR

Coordinado por: E. Selemín, C. Koch

Participan: Argentina, Bolivia, Brasil y Uruguay

Argentina:

María Angela Perreca, Asistente Social, CCAM

Bolivia:

Rosario Sánchez, Directora, CESEM

Brasil:

Cándido da Ponte Neto, Director Cáritas Arquidiocesana de Río de Janeiro

Uruguay:

María Teresa O. de Aiscar, Coordinadora Ejecutiva OPR

Chile:

Hernán Quezada, Consultor Legal INCAMI

GRUPOS DE TRABAJO

CONCLUSIONES GENERALES Y ACCESO

GRUPO 1: Sesión General y 1ª:

**Coordinado por
Argentina:**

Jorge Cardozo, Subdirector General, Subsecretaría de Derechos Humanos y de la Mujer, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

**Rapporteur:
Chile**

Pedro Oyarce, Subdirector de Política Multilateral, Dirección de Política Multilateral, Ministerio de Relaciones Exteriores

Participan:

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay

Argentina:

Rita Martínez, Secretaría del CEPARE, Dirección General de Migraciones, Ministerio del Interior

Bolivia:

Tomás Molina, Director de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia

Brasil:

Roberto Furian Ardenghy, Asesor de Asuntos Internacionales, Ministerio de Justicia

Paraguay:

Santiago A. Maldonado, Secretario General, Ministerio de Justicia y Trabajo

Perú:

Gloria Lobstein, Asesora Legal, CCPM

Uruguay:

María Teresa O. de Aiscar, Coordinadora Ejecutiva, OPR

ACNUR

G. Bettocchi, V. Trimarco, O. Bastida, H. Reusterwärd

DETERMINACION DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

GRUPO 2: Sesión 2:

**Coordinado por
Uruguay:**

Martha Gilmet Cristech, Directora División Legal, Dirección General de Migraciones, Ministerio del Interior, Uruguay

Rapporteur:
Argentina

Adriana Alfonso, Jefa Departamento Asuntos Jurídicos, Dirección General de Migraciones, Argentina

Participan:

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay

Bolivia:

Saúl Lara Tórrico, Asesor - Jefe de Gabinete, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

Brasil:

Milton Rondó Filho, Sub-Jefe División Naciones Unidas, Ministerio de Relaciones Exteriores

Chile:

Mario Mesa Montaner, Director del Instituto Superior de la Policía de Investigaciones

Paraguay:

Anatalio Cardozo, Asesor Jurídico, Departamento de Migraciones, Policía Nacional

Perú:

Luis Mendivil Canales, Director de Coordinación, Dirección General de Asuntos Consulares, Ministerio de Relaciones Exteriores

ACNUR

V. de Ryckere, J.H. Fischel de Andrade, H. Quezada

DOCUMENTACION - ASPECTOS LEGALES DE LA INTEGRACION

GRUPO 3:

Sesión 3:

Coordinador por

Brasil:

C. da Ponte Neto, Caritas Arquidiocesana de Río de Janeiro

Rapporteur:

Bolivia

Rosario Sánchez, CESEM

Participan:

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay

Argentina:

Migraciones

Chile:

Juan Manuel Valle, Asesor, Ministerio del Interior

Paraguay:

Zacarías Vázquez, CIPAE

Perú:

C. Alosilla Velazco Cuba, Director de Inmigraciones

Uruguay:

Lilian Schettini Baubeta, Asesora Jurídica, OPR

María A. Sande Maite, Asesora, Dirección General para Asuntos Jurídicos,
Ministerio de Relaciones Exteriores

ACNUR:

C. Koch, A. Rondanini, E. Selemín

PRIMERA PARTE

Presentaciones de Expertos



Derecho Internacional de los Refugiados y Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Aproximaciones y Convergencias

Antonio Augusto
Cançado Trindade*

I. Las Vertientes de Protección Internacional de la Persona Humana: de la Compartimentalización a la Interacción

Una revisión crítica de la doctrina clásica revela que ésta padeció de una visión compartimentalizada de las tres grandes vertientes de protección internacional de la persona humana —derechos humanos, derecho de los refugiados, derecho humanitario— en gran parte debido a un énfasis exagerado en los **orígenes históricos distintos** de las tres ramas (en el caso del derecho internacional de los refugiados, para restablecer los derechos humanos mínimos de los individuos al salir de sus países de origen, y en el caso del derecho internacional humanitario, para proteger las víctimas de los conflictos armados). Las convergencias de aquellas tres vertientes que hoy se manifiestan, a nuestro modo de ver, de forma inequívoca, ciertamente no equivalen a una uniformidad total en los planos tanto sustantivo como procesal; de otro modo, ya no cabría hablar de vertientes o ramas de protección internacional de la persona humana.

Una corriente doctrinaria más reciente admite la interacción normativa acompañada de una diferencia en los medios de implementación, supervisión o control en determinadas circunstancias, pero sin con esto dejar de señalar la **complementariedad** entre las tres vertientes (1). Tal vez la más notoria distinción resida en el ámbito **personal** de aplicación —la *legitimitio ad causam*,— por cuanto el derecho internacional de los derechos humanos ha reconocido el derecho de petición individual (titularidad de los individuos), que no encuentra paralelo en el derecho internacional humanitario ni en el derecho internacional de los refugiados. Pero esto no excluye la posibilidad, ya concretada en la práctica, de la **aplicación simultánea** de las tres vertientes de protección, o de dos de ellas, precisamente porque son esencialmente complementarias. Y, aún más, se dejan guiar por una identidad de propósito básico: la protección de la persona humana en todas y cualesquiera circunstancias. La práctica internacional se encuentra repleta de casos de operación simultánea o concomitante de órganos que pertenecen a los tres sistemas de protección (2).

En el plano sustantivo o normativo, la interacción es manifiesta. Se pueden recordar varios ejemplos. El famoso artículo 3 común a las cuatro Convenciones de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario, v.g., recoge derechos humanos básicos (incisos (a) hasta (d)), aplicables en tiempos tanto de conflictos armados como de paz. Del mismo modo, determinadas garantías fundamentales de la persona humana se encuentran consagradas en los dos Protocolos Adicionales de 1977 a las Convenciones de Ginebra (Protocolo I, artículo 75, y Protocolo II, artículo

[*] Ph.D. (Cambridge), Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Profesor Titular de la Universidad de Brasilia, Miembro del Instituto Internacional de Derecho Humanitario.

4-6). Esta notable convergencia no es mera casualidad, pues los instrumentos internacionales de derechos humanos ejercieron influencia en el proceso de elaboración de los dos Protocolos Adicionales de 1977 (3). A esto se debe agregar las normas relativas a los **derechos inderogables** (v.g., Pacto de Derechos Civiles y Políticos artículo 4 (2); Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 27; Convención Europea de Derechos Humanos, artículo 15 (2); cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 sobre Derecho Internacional Humanitario, artículo común 3), aplicables concomitantemente y con contenido análogo a las normas humanitarias, y en situaciones muy similares (4).

En la misma línea de pensamiento, es hoy ampliamente reconocida la interrelación entre el problema de los refugiados, a partir de sus causas principales (las violaciones de derechos humanos), y, en etapas sucesivas, los derechos humanos: así, deben éstos últimos respetarse antes del proceso de solicitud de asilo o refugio, durante el mismo y después de él (en la fase final de las soluciones duraderas). Los derechos humanos deben aquí ser tomados en su totalidad (inclusive los derechos económicos, sociales y culturales). No hay como negar que la pobreza se encuentra en la base de muchas de las corrientes de refugiados. Dada la interrelación arriba señalada, en nada sorprende que muchos de los derechos humanos universalmente consagrados se apliquen directamente a los refugiados (v.g., Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 9 y 13 - 15; Pacto de Derechos Civiles y Políticos, artículo 12) (5). Del mismo modo, preceptos del derecho de los refugiados se aplican también en el dominio de los derechos humanos, como es el caso del **principio de no-devolución** (6). (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, artículo 33; Convención de Naciones Unidas contra la Tortura, artículo 3; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 22 (8) y (9)).

Es incuestionable que hay aquí un propósito común, el de la salvaguardia del ser humano. La Convención sobre Derechos del Niño de 1989, v.g., da pertinente testimonio de esta identidad de propósito, al disponer, *inter alia*, sobre la prestación de protección y asistencia humanitaria adecuada a los niños refugiados (artículo 22) (7). En realidad, la propia evolución histórica —no hay como negarlo— de las distintas vertientes de protección internacional de la persona humana revela, a lo largo de los años, diversos puntos de contacto entre ellas (8). Las convergencias no se limitan al plano sustantivo o normativo, sino se extienden también al plano operativo. La actuación del ACNUR en la actualidad se enmarca en un contexto nítidamente de derechos humanos. Y el CICR, a su vez, a lo largo de las dos últimas décadas, ha extendido su actividad protectora, más allá de lo dispuesto en las Convenciones de Ginebra de 1949: basado en principios humanitarios, el CICR ha asistido a detenidos o prisioneros políticos, “incluso cuando no están encarcelados como consecuencia de un conflicto armado, sino como resultado de una represión política”, ultrapasando de este modo las disposiciones tradicionales del ámbito material y personal del derecho internacional humanitario convencional (9).

Las convergencias anteriormente señaladas también se verifican entre el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario. En efecto, a lo largo de toda su historia, el CICR, al dedicarse a la protección y asistencia de víctimas de conflictos armados, también se ocupó de refugiados y personas desplazadas. A partir de la creación del ACNUR, pasó el CICR a ejercer un papel complementario al de aquél; el CICR ha prestado apoyo al ACNUR desde sus primeros años, y tal cooperación se ha intensificado con el pasar del tiempo en relación con nuevas y sucesivas crisis en diferentes parte del mundo. En realidad, diversas cláusulas de las Convenciones de Ginebra y sus Protocolos Adicionales tratan específicamente con refugiados (v.g., Convención IV, artículos 44 y 70 (2), y Protocolo I, artículo 73), o a ellos se relacionan indirectamente (Convención IV, artículos 25-26, 45 y 49, y Protocolo I, artículo 33, y Protocolo

II, artículo 17) (10). Además, diversas resoluciones adoptadas por sucesivas Conferencias Internacionales de la Cruz Roja han dispuesto sobre la asistencia a refugiados y desplazados (11).

Ni el derecho internacional humanitario, ni el derecho internacional de los refugiados, excluyen la aplicación concomitante de las normas básicas del derecho internacional de los derechos humanos. Las aproximaciones y convergencias entre estas tres vertientes amplían y fortalecen las vías de protección de la persona humana. En la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, junio de 1993), tanto el ACNUR como el CICR buscaron, y lograron, que la Conferencia considerase los vínculos entre las tres vertientes de protección, de modo a promover una mayor conciencia de la materia en beneficio de los que necesitan de protección. El reconocimiento, por la Conferencia Mundial, de la legitimidad de la preocupación de toda la comunidad internacional con la observancia de los derechos humanos en toda parte y en todo momento constituye un paso decisivo hacia la consagración de obligaciones *erga omnes* en materia de derechos humanos.

Estos últimos se imponen y obligan a los Estados, y, en igual medida, a los organismos internacionales, a los grupos particulares y a las entidades del poder económico, particularmente aquellas cuyas decisiones repercuten en el cotidiano de la vida de millones de seres humanos. La emergencia de las obligaciones *erga omnes* en relación con los derechos humanos, además, desmistifica uno de los cánones de la doctrina clásica, según el cual el derecho internacional de los derechos humanos obligaba sólo a los Estados, mientras que el derecho internacional humanitario extendía sus obligaciones en determinadas circunstancias también a los particulares (v.g., grupos armados, guerrilleros, entre otros). Esto ya no es cierto; afortunadamente ya superamos la visión compartimentalizada del pasado, y hoy constatamos las aproximaciones o convergencias entre las tres grandes vertientes de protección internacional de la persona humana. Hemos pasado de la compartimentalización a la interacción, en beneficio de los seres humanos protegidos. Con estas consideraciones generales en mente, pasemos al examen de los desarrollos recientes concernientes en particular a las interrelaciones entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados.

II. Aproximaciones o Convergencias entre el Derecho Internacional de los Refugiados y la Protección Internacional de los Derechos Humanos

1.- Aportaciones del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR

Algunos elementos para el examen de las vinculaciones entre la vigencia de los derechos humanos y el derecho de los refugiados se encuentran en ciertas "Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados" aprobadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR. Así, las conclusiones Nrs. 3 (1977), 11 (1978), 25 (1982), 36 (1985), 41 (1986) y 55 (1988) expresan su preocupación por las violaciones de los derechos humanos de los refugiados (12). Es posible que el fenómeno contemporáneo de desplazamientos masivos, de personas que buscan refugio en situaciones de afluencia en gran escala, haya contribuido a evidenciar tales vinculaciones entre el derecho de los refugiados y los derechos humanos. Así, la conclusión N°22 (1981), al detenerse en este fenómeno, enfatizó la necesidad de reafirmar las normas mínimas básicas relativas al trato de las personas admitidas temporalmente y en espera de una solución duradera en estas situaciones de afluencia a refugio en gran escala. Las normas mínimas básicas

indicadas por la conclusión Nº22 son propias del dominio de los derechos humanos, como, v.g., el acceso a la justicia, el principio de la no-discriminación, la vigencia de los "derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente, en particular los enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos" (13).

Pero fue, sin embargo, la conclusión Nº50 (1988), la que categóricamente señaló "la relación directa existente entre la observancia de las normas de derechos humanos, los movimientos de refugiados y los problemas de la protección" (14). Entre los problemas de derechos humanos involucrados, la referida conclusión mencionó, v.g., la necesidad de proteger los refugiados contra toda forma de detención arbitraria y de violencia, la necesidad de fomentar los derechos económicos y sociales básicos (inclusive el empleo remunerado) para alcanzar la seguridad y autosuficiencia familiares de los refugiados, la necesidad de proteger los derechos básicos de los apátridas y eliminar las causas de la apatridia (dada la estrecha relación entre los problemas de los apátridas y los de los refugiados) (15). Posteriormente, la conclusión Nº56 (1989) insistió en un enfoque de los problemas de los refugiados teniendo en cuenta los "principios de derechos humanos" (16).

2.- *La Nueva Estrategia del ACNUR*

La nueva estrategia del ACNUR, que abarca, además de la **protección**, también la **prevención** y la **solución** (duradera o permanente), contribuye a revelar que el respeto a los derechos humanos constituye el mejor medio de prevención de los problemas de refugiados. La visión tradicional concentraba la atención, casi exclusivamente, en la etapa intermedia de **protección** (refugio); fueron las necesidades de protección las que llevaron al ACNUR, en los últimos años, a ampliar su enfoque de modo de también comprender la etapa "previa" de **prevención** y la etapa "posterior" de **solución** durable (repatriación voluntaria, integración local, reasentamiento). En el centro del mandato del ACNUR permanece, naturalmente, la **protección** (en los países de refugio): aquí, el otorgamiento del asilo y la fiel observancia del principio de no-devolución permanecen los pilares básicos del derecho internacional de los refugiados (completados por las reglas mínimas para el tratamiento de los refugiados y los campamentos y asentamientos de refugiados). La vigencia de los derechos humanos en esta etapa de protección es de fundamental importancia para que sean respetados los derechos de los refugiados.

Siempre a la luz de las necesidades de protección, la dimensión de los derechos humanos tiene igual incidencia en las etapas "anterior" de **prevención** y "posterior" de **solución** durable. Los derechos humanos asumen importancia en la etapa "previa" precisamente para asegurar que se consiga el refugio. La **prevención** comprende distintos elementos, comenzando por la necesaria previsión de situaciones que puedan generar flujos de refugiados. El paso siguiente es lo que hoy se conoce como alerta anticipada o inmediata ("*early warning*"). Diversos problemas no resueltos, de orden distinto (político, étnico, religioso, de nacionalidad), se desencadenan en conflictos armados que generan éxodos y flujos masivos de refugiados; indicios o síntomas significativos del riesgo de movimientos forzados de personas se encuentran en la constatación, v.g., de casos de violaciones de los derechos humanos, o de surgimiento de apátridas en número creciente, o de discriminación o violencia sistemática contra determinados grupos (v.g., nacionales, étnicos, religiosos). Otros elementos de la dimensión preventiva son las estrategias de respuesta pronta e inmediata, a partir de una visión integrada de los derechos humanos. Indicaciones pertinentes en este sentido pueden ser encontradas en iniciativas recientes (de Naciones Unidas) (17) en el

campo del mantenimiento y construcción de la paz y de la asistencia humanitaria (v.g., Iraq, ex-Yugoslavia).

Los derechos humanos asumen igual importancia en la etapa “posterior” de solución duradera, la cual también requiere atención a la situación global de los derechos humanos en el país de origen. Con la falta de vigencia de estos, al momento de la repatriación o retorno de los refugiados al país de origen, se crean condiciones para nuevos éxodos y flujos de refugiados, volviendo a salir de su país de origen, en un círculo vicioso. De este modo, en esta concepción ampliada de protección, los derechos humanos se hacen presentes, necesaria e invariablemente, en las tres etapas, es decir, las de prevención, del refugio y de la solución durable.

La ampliación de la concepción de la protección, para abarcar estas distintas etapas, era de preverse: dicha ampliación corresponde a la expansión de la propia definición de refugiado. Las necesidades de protección llevaron a la superación de la definición estricta de la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados (1951) y del Estatuto del ACNUR. Como se sabe, la Convención de la OUA que Rige los Aspectos Específicos de los Problemas de Refugiados en Africa (1969) agrega a las condiciones que definen un refugiado el elemento de las “violaciones masivas de derechos humanos”, mientras que la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984) va aún más allá, al extender protección a víctimas de “violencia generalizada”, “conflictos internos” y “violaciones masivas de derechos humanos” (18). El fenómeno contemporáneo de éxodos y flujos masivos de personas realzó las necesidades apremiantes de protección y asistencia humanitaria, estimulando una mayor aproximación entre los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario. Esta aproximación, a su vez, contribuyó a ampliar la concepción de la protección debida a las víctimas.

En esta línea de evolución, se viene pasando gradualmente de un criterio **subjetivo** de calificación de los individuos según las razones que habrían llevado a que abandonasen sus hogares a un criterio **objetivo** centrado más bien en las necesidades de protección. El ACNUR parece hoy dispuesto a aplicar este nuevo criterio (19). Las calificaciones individuales de “persecución” se mostraron anacrónicas e impracticables ante el fenómeno de los movimientos en masa de personas, situados en un contexto más amplio de derechos humanos. Las atenciones pasan a dirigirse a la elaboración y desarrollo del concepto de responsabilidad del Estado de remediar las propias causas que llevan a flujos masivos de personas (20). Además de esto, la prevalencia del criterio **objetivo** antes señalado trae como consecuencia —que hay que aceptar— la extensión de la protección a los refugiados también a las personas con iguales —o mayores— necesidades de protección, como los desplazados internos. Esto presenta la ventaja de ampliar el ámbito de protección *ratione personae* sin recaer en la polémica sobre si el ACNUR tiene o no competencia para extender la protección de los refugiados a los desplazados internos.

A partir del momento en que se adopta el criterio objetivo (*supra*), la base de acción del ACNUR se encuentra en las distintas necesidades de protección de las personas, inclusive los desplazados internos, a la luz de los derechos humanos. Dichas necesidades pasan a ocupar una posición central en el mandato del ACNUR, prevaleciendo siempre e inspirando las consideraciones humanitarias. La amplia dimensión de los actuales movimientos masivos de refugiados y desplazados internos explica la gran preocupación hoy dedicada a asegurar las medidas preventivas y las soluciones durables, bajo una óptica de los derechos humanos y teniendo en cuenta las causas políticas y socio-económicas de tales movimientos (21). Reconociendo que las necesidades de protección se sitúan “en el núcleo mismo” de su mandato y en la base de su competencia, el ACNUR ya admite, tal como expresamente señaló en una **Nota** de 1992 presentada a la Asamblea de Naciones Unidas por conducto del ECOSOC, “ofrecer su experiencia humanitaria” a las

personas que "han sido desplazadas en su propio país por motivos similares a los de los refugiados", "en respuesta a solicitudes del Secretario General o de la Asamblea General" (22). Tal vez haya llegado el día de extender esta acción humanitaria *ex officio, sponte sua*, lo que sería un paso adelante por parte del ACNUR.

La acción humanitaria, en respuesta a violaciones masivas de los derechos humanos (v.g., de los refugiados y desplazados internos), se encuentra ligada al mantenimiento y la construcción de la paz, como hoy lo reconoce el propio Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (v.g., Iraq, ex-Yugoslavia, Somalia). También se encuentra dinámicamente ligada al mejoramiento de condiciones de vida y al desarrollo (v.g., en los países de origen). Aquí se hace presente la visión integral y la indivisibilidad de los derechos humanos. En fin, otras implicaciones de la concepción ampliada de protección (*supra*), que no puede pasar desapercibida o minimizada, radica en la necesidad de dedicar mayor atención al alcance del **derecho de permanecer** con seguridad en el propio hogar (de no ser forzado al exilio) y del **derecho de retornar** con seguridad al hogar.

El ACNUR se ha mostrado últimamente atento a esta necesidad. Así, en una ponencia en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en marzo de 1993, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados (Sra. Sadako Ogata) observó que "el derecho de permanecer está implícito en el derecho de salir del propio país y de retornar a él. En su forma más simple se podría decir que incluye el derecho a la libertad de movimiento y residencia dentro del propio país. Es inherente al artículo 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que nadie será sometido a exilio arbitrario. Está vinculado también a otros derechos humanos fundamentales porque, cuando las personas son forzadas a abandonar sus hogares, toda una serie de otros derechos es amenazada, inclusive el derecho a la vida, libertad y seguridad de la persona, la no-discriminación, el derecho a no ser sometido a tortura o tratamiento degradante, el derecho a la privacidad y a la vida familiar" (23). El derecho a no ser forzado al exilio "implica el deber concomitante del Estado de proteger las personas contra el desplazamiento bajo coerción" (24); el objetivo fundamental del ACNUR, en las palabras de la Alta Comisionada ante la Comisión de Derechos Humanos, es "asegurar que las personas en necesidad de protección reciban tal protección" (25). Para esto hay que examinar las causas de los problemas de refugiados y desplazados, lo que sólo es posible dentro del marco de la plena vigencia de los derechos humanos.

Examinar las causas de dichos problemas es de la esencia de la **prevención**, dirigida al mejoramiento de las condiciones de vida, así como de las instituciones nacionales que protegen los derechos humanos. En efecto, la prevención en el presente contexto requiere mayor precisión. Un estudio reciente del ACNUR ha intentado distinguir entre la protección en "forma constructiva", consistente en remover o reducir las condiciones que llevan las personas a abandonar sus hogares, y la protección en forma de "obstrucción", consistente en interponer obstáculos para impedir que víctimas de persecución y violencia busquen refugio en otro país (26). Consideramos que esta última categoría ("obstructive prevention") no puede ser estimada como una forma de "prevención", por cuanto no resuelve, y sólo agrava, el problema de las referidas víctimas de persecución y violencia.

La única prevención posible es la concebida de modo constructivo (*supra*). Cabe aquí recordar que, ya en 1981, el *rapporteur* especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre la cuestión de éxodos en masa recomendó el establecimiento de un sistema de alerta anticipada basado en informaciones imparciales de modo a prever éxodos potenciales y considerar medidas preventivas previas al inicio de un movimiento masivo. Tres años después, en 1984, el Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas sugirió los siguientes elementos

para identificación de situaciones conducentes a movimientos masivos de personas: primero, el hecho de que un gran número de personas sean afectadas; segundo, una alta probabilidad de ocurrencia de un movimiento en masa de personas; y tercero, la probabilidad de que dicho movimiento pueda atravesar fronteras (internacionales) (27).

3.- *La Dimensión Preventiva*

La dimensión preventiva tiene por objeto en particular **la protección de víctimas potenciales**. Se puede detectar la conciencia de dicha dimensión preventiva tanto en la fase legislativa (*travaux préparatoires* y textos resultantes) cómo en la fase de la implementación (interpretación y aplicación) de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. Se puede identificar la dimensión intertemporal subyacente en la propia concepción de diversos de estos instrumentos: por ejemplo, referencias a la **prevención** de los crímenes contra la humanidad, del genocidio y del *apartheid*, se encuentran, respectivamente, en la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad (de 1968, en su preámbulo), en la Convención para la Prevención y la Sanción del Crimen de Genocidio (de 1948, en el artículo VIII), en la Convención Internacional sobre la Eliminación y la Prevención del Crimen del *Apartheid* (de 1973, en el artículo VIII).

La **Compilación de Instrumentos Internacionales** de derechos humanos, preparada por el Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas, contiene en efecto no menos de trece instrumentos internacionales dirigidos a la **prevención** de la discriminación de distintos tipos (28). Las tres Convenciones contra la Tortura (la Interamericana de 1985, artículos 1 y 6; la Europea de 1987, artículo 1; y la de Naciones Unidas de 1984, artículos 2 (1), 16 y 10-11) se revisten de naturaleza esencialmente **preventiva**. Otra ilustración de la dimensión temporal se encuentra en los elementos de la propia definición de "refugiado" bajo la Convención de 1951 (artículo 1 (A) (2)) y el Protocolo de 1967 (artículo 1 (2)) sobre el Estatuto de los Refugiados, consagrando el criterio del "temor fundamentado de ser perseguido" y tornando suficiente la existencia de amenazas o **riesgos** de persecución.

La dimensión preventiva se encuentra igualmente presente en la fase de implementación de los instrumentos de protección internacional de los derechos humanos. Como intentamos demostrar en nuestro curso en la Academia de Derecho Internacional de la Haya en 1987, gradualmente se forma una jurisprudencia dirigida a la protección de **víctimas potenciales**. Así, en el plano global, por ejemplo, en el caso *S. Aumeeruddy-Cziffra y 19 Otras Mujeres de Mauricio versus Mauricio* (1981), el Comité de Derechos Humanos (operando bajo el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas y su primer Protocolo Facultativo) aceptó que el **riesgo** de la supuesta víctima ser afectada era "mas que una posibilidad teórica". En el plano regional, en el continente americano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su cuarta opinión consultiva (1984), sostuvo la tesis de que, si sólo pudiera pronunciar sobre leyes vigentes y no sobre proyectos de leyes, dicha interpretación restrictiva "limitaría indebidamente" su función consultiva. Y en dos de los tres **casos hondureños** (sentencias de 1988-1989 en los casos *Velásquez Rodríguez* y *Godínez Cruz*) la Corte Interamericana insistió reiteradamente en el deber de los Estados de **debida diligencia** para **prevenir** violaciones de los derechos humanos protegidos. En el continente europeo, la práctica de la Comisión Europea de Derechos Humanos ha consagrado la noción de víctimas potenciales, o prospectivas o futuras, por ejemplo en los casos *Kjeldsen versus Dinamarca* (de 1972, relativo a educación sexual compulsoria en escuelas públicas, *Donnelly y Otros versus Reino Unido* (de 1973, concerniente a una práctica administra-

tiva de malos tratos en Irlanda del Norte), *H. Becker versus Dinamarca* (de 1975, sobre el riesgo de repatriación de huérfanos vietnamitas) (29).

En la misma línea de pensamiento, la Corte Europea de Derechos Humanos, en el caso *G. Klass y Otros versus República Federal de Alemania* (de 1978), aceptó que una persona podía ser potencialmente afectada por medidas de *surveillance* secreta permitidas por una ley aún en la "ausencia de cualquier medida específica de implementación". La Corte Europea sostuvo el mismo criterio en los casos *Marckx versus Bélgica* (1979), *Adolf versus Austria* (1982), *Eckle versus República Federal de Alemania* (1982-1983), *De Jong, Baljet y van den Brink versus Holanda* (1984), *Johnston y Otros versus Irlanda* (1986). Nuevamente en el caso *Dudgeon versus Reino Unido* (1981), la Corte Europea entendió que la mantención en vigor de la legislación impugnada constituía una interferencia injustificada en el derecho al respecto a la vida por la simple **amenaza** de que se quejara el demandante. Y en el caso *Soering versus Reino Unido* (1989), la Corte Europea sostuvo el deber del Estado de evaluar el **riesgo** del demandante de ser condenado a la pena de muerte —si extraditado a los Estados Unidos—, aceptó la "naturaleza anticipatoria" de la supuesta violación (potencial) de la Convención, y afirmó el deber del Estado de debida diligencia en el desempeño de su función básica de protección de los derechos humanos (30).

La incidencia de la dimensión temporal se puede detectar no sólo en la interpretación y aplicación de las normas de protección de los derechos humanos sino también en las condiciones de su ejercicio. Un ejemplo se encuentra en la referencia a situaciones de emergencia pública "**amenazando** la vida de la nación" en el artículo 15 (sobre derogación) de la Convención Europea de Derechos Humanos. Se ha planteado este punto en algunos casos bajo la Convención Europea (*Lawless versus Irlanda*, 1957; *primer caso griego*, 1969; *Irlanda versus Reino Unido*, 1978; *Francia/Noruega/Dinamarca/Suecia/Holanda versus Turquía*, 1983); de acuerdo con la Comisión Europea de Derechos Humanos, el elemento de peligro público inminente contemplado en el artículo 15 de la Convención comprende cuatro características, a saber, el carácter excepcional de tal peligro, sus repercusiones en la nación como un todo, el requisito de que el peligro sea presente o **inminente**, y que constituya una **amenaza** a la vida organizada de la nación (31). El factor temporal es aquí manifiesto, estando también subyacente a esta base de derogaciones permisibles al ejercicio de los derechos garantizados bajo la Convención Europea.

En resumen y conclusión sobre este punto, la dimensión preventiva de la protección de la persona humana, a pesar de ser insuficientemente considerada en el pasado, constituye hoy un denominador común de la protección internacional de los derechos humanos y del derecho internacional de los refugiados. Como hemos visto, el deber de prevención se encuentra sólidamente respaldado en la normativa internacional y en la jurisprudencia de los órganos internacionales de supervisión de los derechos humanos, y es parte integrante de la nueva estrategia del ACNUR en lo que concierne a la protección de los derechos de los refugiados.

4.- *Algunos Desarrollos Recientes*

En América Latina, La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984) enmarca la materia en el universo conceptual de los derechos humanos. Además de referirse a los "derechos humanos" de los refugiados (32), e incluso a los "derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados" (33), la Declaración formula un llamado a los Estados Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos para que la apliquen en su conducta con los asilados y refugiados que se encuentren en su territorio (34). El establecimiento de un "régimen sobre tratamiento mínimo para los refugiados", debe efectuarse, según la Declaración de Cartagena,

con base en los preceptos tanto de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (35). La Declaración considera que corresponde a los órganos de supervisión del sistema interamericano de protección de los derechos humanos "complementar la protección internacional de los asilados y refugiados" (36). Significativamente, entre los elementos que componen la definición ampliada de refugiado, contenida en la conclusión tercera de la Declaración de Cartagena, figura la "violación masiva de los derechos humanos" (37); de este modo, se estableció un vínculo clarísimo entre los dominios del derecho de los refugiados y de los derechos humanos.

El documento de CIREFCA titulado "Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina" (1989) interpreta como "cumplido" este elemento de "violación masiva de los derechos humanos" cuando se producen "violaciones en gran escala que afectan los derechos humanos" consagrados en la Declaración Universal de 1948 y otros elementos relevantes. En particular, agrega, "pueden considerarse como violaciones masivas de derechos humanos, la violación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en una forma grave y sistemática, así como aquellas que son objeto de la resolución 1503" (XLVIII), de 1970, del ECOSOC (38).

El referido documento de CIREFCA reconoce expresamente la existencia de "una relación estrecha y múltiple entre la observancia de las normas relativas a los derechos humanos, los movimientos de refugiados y los problemas de protección. Las violaciones graves de derechos humanos provocan movimientos de refugiados, algunas veces en escala masiva, y dificultan el logro de soluciones durables para estas personas. Al mismo tiempo, los principios y prácticas relativas a los derechos humanos proporcionan reglas a los Estados y a las organizaciones internacionales para el tratamiento de refugiados, repatriados y personas desplazadas" (39). En fin, el documento "Principios y Criterios", de 1989, defiende el uso de los órganos de supervisión del sistema interamericano de protección de los derechos humanos —y una cooperación de estos más estrecha con el ACNUR— con miras a complementar la protección internacional de los refugiados en la región" (40).

El documento de evaluación de la puesta en práctica de las disposiciones del documento "Principios y Criterios", de 1994, va aún más allá. Contiene una sección enteramente dedicada a la observancia de los derechos humanos (41), en la cual se refiere al fortalecimiento de las instituciones nacionales democráticas y de defensa de los derechos humanos. En otro pasaje dedicado a la materia (42), advierte que "la problemática de los refugiados sólo puede abordarse correctamente si se tiene una visión integrada de los derechos humanos, que incluya el derecho de los refugiados y el derecho humanitario" (pár. 16). La protección efectiva de los refugiados, agregó, "requiere que se consideren y apliquen derechos humanos fundamentales" (pár. 17); recordó la indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos, y se refirió a los resultados pertinentes de la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos de junio de 1993 (pár. 13-14). En fin, el referido documento de 1994, al abordar, en sus conclusiones, los logros del proceso CIREFCA (43), señaló que "CIREFCA favoreció e impulsó la convergencia entre el derecho de los refugiados, los derechos humanos, y el derecho humanitario, sosteniendo siempre un enfoque integrado de las tres grandes vertientes de protección de la persona humana" (pár. 91). Aún así, hay que profundizar en el examen de determinados elementos (como, v.g., la violencia generalizada, los conflictos internos y las violaciones masivas de derechos humanos) y dar mayor precisión a las "normas mínimas de tratamiento" (tomando en cuenta desarrollos recientes paralelos en el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario) (pár. 100).

En el plano global (Naciones Unidas), en su **Informe** sobre los Desplazados Internos a la Comisión de Derechos Humanos (1994), el Representante del Secretario-General de Naciones Unidas (F. Deng) observa, de inicio, que, por su dimensión global, el problema de los desplazados internos trasciende las preocupaciones tradicionales con los derechos humanos, y sólo puede resolverse a través del examen de sus causas, frecuentemente mezcladas con conflictos internos, desplazamiento forzado, violaciones graves de derechos humanos y guerras civiles (14). De ahí la íntima relación entre la protección de las víctimas (y el retorno a sus hogares) y la construcción de la paz con el debido respeto a los derechos humanos. Hay que tomar en cuenta que los desplazados internos sufren más riesgos —en cuanto a su seguridad física— que el resto de la población, y hay, pues, que desarrollar estándares de protección adecuados específicamente a sus necesidades especiales de protección (45).

Las fuentes principales para el desarrollo de tales estándares de protección se encuentran en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos (v.g., Declaración Universal y Pactos) y en las convenciones de derecho humanitario y derecho de los refugiados, — por consagrar derechos aplicables a situaciones de desplazamiento. Estos cubren normas mínimas de tratamiento relativas a protección física, habitación, alimentación, salud, vestuario, trabajo, e integridad de la persona y de la familia. No siempre la normativa de los derechos humanos es suficiente para asegurar la protección de los desplazados internos: ella se encuentra sujeta a derogaciones durante períodos de situaciones de emergencia pública, en que frecuentemente más se necesita proteger a los desplazados; aquella normativa tampoco cubre situaciones críticas como el desplazamiento forzado, o retorno a áreas inseguras, y el acceso a asistencia humanitaria (46).

En la práctica, ya ha habido casos en que el ACNUR ha extendido protección y asistencia a los desplazados internos en determinadas circunstancias, v.g., cuando las mismas causas dieron origen a flujos de refugiados y desplazados internos (o cuando hay un riesgo de que desplazamientos internos se transformen en movimientos de refugiados, (con énfasis en la prevención), o cuando se trata de programas de repatriación voluntaria en los cuales los desplazados internos se mezclan con refugiados retornados y la población local (47). Agrega el referido **Informe** que, en casos tanto de refugiados como de desplazados internos, "el contenido de la protección tiene que ser definido con referencia a sus necesidades específicas" (48).

5.- La II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993)

Un evento que mucho contribuyó al desarrollo del tema objeto del presente estudio fue la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Viena, junio de 1993). En el curso del proceso preparatorio de la reciente Conferencia Mundial, el ACNUR, en su intervención en la Reunión Regional para América Latina y el Caribe Preparatoria de la Conferencia Mundial (enero de 1993), afirmó que "el derecho de los refugiados no puede concebirse fuera del marco de los derechos humanos", por cuanto "es una rama especializada" que "conciene los derechos fundamentales de refugiados y repatriados" (49). Como ilustraciones de los "problemas apremiantes de derechos humanos que afectan directamente a los refugiados", citó los siguientes: el "elemento de coerción" en los movimientos de refugiados, consistente en obligar a las personas a salir de su país (buscando refugio en el extranjero) y negar de hecho el derecho a regresar a su país; la detención o arresto ilegal de refugiados o personas que buscan refugio; los aspectos de derechos humanos en los éxodos masivos, poniendo relieve en el deber de los Estados de evitar flujos masivos de personas eliminando las causas que los generan (principios de prevención y

alerta anticipada); la negación —de derecho o de hecho— de la nacionalidad (poniendo de relieve el deber de los Estados de reducir la apatridia y dar vigencia al derecho de nacionalidad) (50). La intervención del ACNUR insistió, en fin, en la “estrecha relación” entre las causas del problema de los refugiados con los derechos humanos” (51).

Poco después, en la cuarta y última sesión del Comité Preparatorio de la Conferencia Mundial (Ginebra, abril-mayo de 1993), el ACNUR presentó un estudio en el cual volvió a enfatizar los vínculos entre los derechos humanos y el derecho de los refugiados. Así, el respeto a los derechos humanos en el país de origen evita la necesidad de que las personas lo abandonen, y abre camino para su retorno seguro al hogar, además de formar la base de su protección en los países de asilo (52). Es posible fortalecer la complementariedad de los derechos humanos y del derecho de los refugiados en el plano normativo (v.g., en lo que concierne al asilo y al *non-refoulement*); en el plano operacional, la adopción de medidas preventivas —como el sistema de alerta anticipado (“*early warning*”)— debe incluir informaciones sobre situaciones de derechos humanos que puedan amenazar generar refugiados o desplazados internos (53). Sugirió, además, el ACNUR que la Conferencia Mundial estimulara los órganos de derechos humanos a considerar cuestiones como la prevención de flujos masivos de refugiados por medio de la eliminación de sus causas; el derecho de permanecer (en el propio país); los problemas de la apatridia, de la privación arbitraria de la nacionalidad, y de la negación del derecho a una nacionalidad; la eliminación de las causas de persecución; los problemas relativos al desplazamiento; la cooperación en materia de derechos humanos relacionada con los desplazados internos; los aspectos de derechos humanos de la asistencia humanitaria (especialmente en situaciones de conflicto) (54).

En su intervención en la propia Conferencia Mundial de Viena, el 15 de junio de 1993, la Alta-Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados (Sra. Sadako Ogata) empezó por destacar la prevención de situaciones futuras de refugiados; en seguida instó la Conferencia de Viena a que reafirme el derecho de los refugiado a buscar asilo y a disfrutar de él, el principio de la no-devolución, y el derecho de retornar al hogar (en el país de origen) con seguridad y dignidad, —los cuales requieren la garantía del respeto a los derechos humanos y un enfoque integral de los mismos. En sus palabras, “cuando las personas tienen que abandonar sus hogares para escapar de persecución o conflicto armado, toda una serie de derechos humanos son violados, inclusive el derecho a la vida, libertad y seguridad de la persona, el derecho a no ser sometido a tortura u otro trato degradante, el derecho a la privacidad y a la vida familiar, el derecho a la libertad de movimiento y residencia, y el derecho a no ser sometido a exilio arbitrario” (55).

En significativa parte de su discurso, afirmó que los “principios de derechos humanos permanecen de importancia vital” para el trabajo del ACNUR en favor de los refugiados: —“El respeto a los derechos humanos es crucial para la admisión y **protección** eficaz de los refugiados en los países de asilo; el mejoramiento en la situación de los derechos humanos en los países de origen es esencial para la solución de los problemas de refugiados por medio de la repatriación voluntaria; y la salvaguardia de los derechos humanos en los países de origen es la mejor manera de **prevenir** las condiciones que, de otro modo, podrían forzar las personas a tornarse refugiados. Cada uno de estos aspectos del problema de los refugiados puede ser visto desde una perspectiva diferente de derechos humanos” (56).

La contribución del ACNUR tuvo repercusión en la Conferencia Mundial, habiendo sido debidamente registrada en la Declaración y Programa de Acción de Viena, principal documento adoptado por la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (junio de 1993); en efecto, dicha Declaración reconoce la estrecha vinculación entre la vigencia de los derechos humanos y el derecho de los refugiados. En la sección pertinente (57), la Declaración de Viena reafirma el

derecho de toda persona de buscar y disfrutar de asilo contra persecución en otros países, así como el derecho de retornar a su propio país. Reconoce, además, que violaciones masivas de derechos humanos, inclusive en conflictos armados, se encuentran entre los factores múltiples y complejos que llevan a desplazamientos de personas.

La Declaración de Viena sostiene un enfoque integral de la materia, al incluir el desarrollo de estrategias que tomen en cuenta las causas y efectos de movimientos de refugiados y otras personas desplazadas, el fortalecimiento de mecanismos de respuesta a situaciones de emergencia, el otorgamiento de protección y asistencia eficaces (teniendo en cuenta las necesidades especiales de la mujer y del niño), la búsqueda de soluciones duraderas (de preferencia por medio de la repatriación voluntaria). En fin, la Declaración de Viena señaló las responsabilidades de los Estados particularmente cuando están relacionadas con los países de origen, y la importancia de dar atención especial a cuestiones relativas a desplazados internos para encontrar soluciones duraderas, inclusive por medio de su retorno voluntario y seguro y su rehabilitación.

III. La Práctica de los Organos Internacionales de Supervisión de los Derechos Humanos

Las aproximaciones o convergencias entre la protección internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados ya no se limitan al plano conceptual o normativo, y se extienden también al plano operacional. La práctica reciente de los órganos internacionales de supervisión de los derechos humanos es ilustrativa a este respecto. Pasemos a un breve examen de ésta práctica, en los planos regional (sistemas interamericano y europeo) y global (Naciones Unidas).

1.- Plano Regional

a) Sistema Interamericano de Protección

En el continente americano, es particularmente ilustrativa la práctica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en lo que concierne al tema central de este estudio. Los Informes Anuales de la Comisión Interamericana referentes a los períodos de 1986-1987 y 1989-1990 dan cuenta de que la Comisión tomó efectivamente conocimiento de problemas de refugiados en Suriname y en Guyana Francesa (58) y de refugiados y desplazados (de Guatemala) en México (59). En realidad, ya en enero de 1983 la Comisión complementaba una observación *in loco* en Guatemala con una visita a los campamentos de refugiados guatemaltecos en la zona fronteriza, en el Estado de Chiapas, México (60). La cuestión siguió pendiente por mucho tiempo; en su cuarto Informe y durante otra visita *in loco* a Guatemala, la Comisión tuvo oportunidad de analizar el proceso de repatriación de refugiados guatemaltecos desde México, y formuló recomendaciones al respecto en mayo de 1993 (61). El **Informe Anual** de 1993 contiene una recomendación de la Comisión en el sentido de "desmilitarizar la repatriación de los refugiados en México y su asentamiento" (62).

Otro caso significativo en la práctica reciente de la Comisión Interamericana es el de los indios miskitos, desplazados hacia el interior de Nicaragua, y un grupo del cual ha emigrado hacia Honduras como refugiados. La Comisión Interamericana, durante el bienio en que actuó en este caso (1981-1983), obtuvo del gobierno que se admitiera la acción de otros organismos afines, como el ACNUR y el CICR. El caso de los indios miskitos dio testimonio notable de la acción

coordinada de la Comisión Interamericana, del ACNUR y del CICR, relevando la interconexión operacional de las tres vertientes de protección internacional de la persona humana (63).

En efecto, son de larga data los contactos de la Comisión Interamericana con el ACNUR. Ya en el inicio de los años setenta, la Comisión decidió por el traslado de un caso relativo a Nicaragua (comunicación Nº 1687, de 1970) a la Oficina Regional del ACNUR en América Latina (64); el Informe sobre Chile de 1974 también contiene referencia de contactos de la Comisión con el ACNUR (65). Sin embargo, ha sido en los últimos años que se intensificó la labor de la Comisión Interamericana como órgano de supervisión internacional de los derechos humanos también atenta a la protección de los derechos de los refugiados.

En nuestros días, los **Informes** sobre Haití de 1993 y de 1994 de la Comisión Interamericana contienen, cada uno, un capítulo sobre refugiados. El primero, (1993) abarca la cuestión en el contexto más amplio del "grave deterioro" de la situación de los derechos humanos en aquel país. Independientemente de esto, agregó la Comisión, continúan vigente en Haití la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y se imponen esfuerzos continuados para el "establecimiento de un régimen democrático" donde se respeten plenamente los derechos humanos (66). El segundo **Informe** (1994) identifica como causas del desplazamiento masivo de haitianos la precaria situación económica (exacerbada por la escasez provocada por el embargo comercial) y la existencia de un sistema político represivo; señala, además, la necesidad de observancia del "principio de la prohibición de expulsión y devolución de personas" (67).

Fue sobre todo en su **Informe Anual** relativo a 1993 que la Comisión Interamericana desarrolló las bases doctrinarias de su actuación en la protección de refugiados, repatriados y desplazados. Según la Comisión, mientras que las normativas internacionales del derecho de los refugiados y del derecho humanitario subrayan la no devolución, la integración y el tratamiento de civiles en tiempos de conflicto, la normativa internacional sobre derechos humanos consagra principios más amplios que pueden servir a los refugiados, desplazados y repatriados en formas que las dos otras vertientes de protección no pueden hacerlo (68). Así, nada impide que la Comisión Interamericana busque soluciones a los problemas de los refugiados, desplazados y repatriados, una vez que éstos se vuelven, por su propia condición, "mucho más vulnerables a los abusos de los derechos humanos"; siendo así, la Comisión recalca la necesidad de incluir su protección "dentro del mandato del sistema regional de los derechos humanos" (69). Como ejemplos prácticos, la Comisión recordó las visitas *in loco* a Perú, Haití y Guatemala, realizadas en 1993, que incluyeron observaciones de los campamentos de refugiados, los reasentamientos y los asentamientos de repatriados (70). Así, en nuestro continente, la práctica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presenta una ilustración elocuente de lo que he denominado en este estudio de aproximaciones o convergencias entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados en nuestros días.

b) *Sistema Europeo de Protección*

En el continente europeo, bajo el sistema regional de protección de los derechos humanos verificase hoy una notoria vinculación entre el principio de no-devolución (el *non-refoulement*, elemento básico del derecho internacional de los refugiados), y el derecho a no ser sometido a tortura o a tratamiento o punición inhumana o degradante en los términos del artículo 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos. Tal vinculación ha sido planteada en varios casos bajo la Convención Europea. Por ejemplo, en el caso *C.K. Altun versus República Federal de Alemania* (1983), el demandante argumentó que, si fuera extraditado a Turquía, estaría en peligro de ser ahí sometido a "tortura y persecución política", por lo que su extradición implicaría una

violación por Alemania del artículo 3 de la Convención. La Comisión Europea de Derechos Humanos admitió que la extradición, "bajo ciertas circunstancias excepcionales", podría constituir un tratamiento prohibido por el artículo 3 de la Convención. De todos modos, sólo se podría considerar "la existencia de un peligro objetivo" a la persona a ser extraditada. En el caso concreto, la Comisión Europea opinó, inicialmente, que el demandante, si extraditado, no estaba en peligro de ser condenado a muerte. Pero las propias altas autoridades turcas habían admitido la ocurrencia de "ciertos casos de tortura"; según la Comisión, aquél país se encontraba en una "situación difícil", tanto así que había empezado "una campaña anti-tortura que resultara, *interalia*, en una serie de condenaciones de agentes policiales" (71).

Cabía pues, a la Comisión, determinar si en aquella etapa del procedimiento había un **riesgo** de que el demandante podría ser sometido a tortura u otro tratamiento o punición inhumana o degradante. Como era incuestionable la ocurrencia de "casos de tortura" en el país (*supra*), el demandante no se encontraba "protegido de todos los peligros"; además, el gobierno demandado no había aclarado qué "medidas de protección" podría o pretendía tomar a este respecto. Por consiguiente, la Comisión declaró la petición admisible, sin perjuicio de la decisión en cuanto al fondo, en la medida en que sostenía que la extradición constituiría un "tratamiento inhumano" en el sentido del artículo 3 de la Convención Europea (72).

Más recientemente, en el caso *L.S. El-Makhour versus República Federal de Alemania* (1989), la demandante sostuvo, en la misma línea, que su proyectada deportación al Líbano equivaldría a "tratamiento inhumano" (además de violar su derecho de respeto a su vida familiar bajo el artículo 8 de la Convención) en los términos del artículo 3 de la Convención Europea. La Comisión reiteró su posición de que "la deportación o extradición de una persona puede, en ciertas circunstancias excepcionales, envolver una violación del artículo 3 cuando hay fuerte razón para creer que la persona a ser deportada o extraditada será sometida a tratamiento prohibido por el artículo en el país que lo recibe" (73). La petición fue, también en este caso, declarada admisible por la Comisión (74).

En el caso *A.O. H.Y. Mansi versus Suecia* (1989), el demandante basó su alegación de ocurrencia de una violación del artículo 3 de la Convención en el argumento de que fuera expulsado a Jordania en una situación en que "había un riesgo de que sería sometido a tratamiento prohibido por el artículo 3 en aquel país" (75). La Comisión, al declarar la petición admisible, y realizar un examen preliminar de la cuestión central si la expulsión del demandante a Jordania implicaba un "riesgo real" de que sería él tratado de modo "contrario al artículo 3 de la Convención en Jordania", consideró que las cuestiones de hecho y de derecho planteadas en el caso eran "naturaleza tan compleja que su determinación debería depender de un examen del fondo" (76).

La Comisión Europea ha avanzado el mismo razonamiento también en casos en que ha declarado las peticiones inadmisibles. Así, ya en 1976, en el caso *X versus Dinamarca*, en el cual el demandante se quejaba de que su expulsión de aquél país o repatriación a Polonia era un acto de las autoridades danesas contrario a la Convención Europea, la Comisión sostuvo lo siguiente: a pesar de que el derecho al asilo, y el de estar libre de expulsión, no se encuentren *per se* incluidos entre los derechos previstos en la Convención, según su propia **jurisprudencia constante** ("*established case-law*") la expulsión de una persona puede, en determinadas circunstancias excepcionales, plantear una cuestión bajo la Convención —y en particular bajo su artículo 3— en que hay fuertes razones para temer que tal persona será sometida a tratamiento violatorio del artículo 3 en el país al cual es enviada (77). Después de reiterar su posición de principio, la Comisión consideró que, en el caso concreto, sin embargo, el demandante no desearía retornar a Polonia "simplemente" porque de modo general no estaba de acuerdo con el sistema político

en aquel país, y que su examen *ex officio* del caso no revelaba cualquier violación de la Convención (y en particular de su artículo 3) (78).

Nuevamente en el caso *C. versus República Federal de Alemania* (1986), el demandante reclamó que las autoridades alemanas se negaron a concederle asilo y ordenaron su deportación a Yugoslavia, donde le sería impuesta una rigurosa condena a la prisión por haberse rehusado a desempeñar el servicio militar. La Comisión opinó que el demandante no comprobó sus alegaciones, lo que la llevó a descartar aquella parte de la petición como manifiestamente infundada (79). No obstante, la Comisión reiteró que, aunque la Convención Europea no asegure a los extranjeros el derecho de obtener asilo o de no ser expulsado del territorio de un Estado Parte, los riesgos porque pasa un deportado en el país de destino pueden ser tales que envuelven la responsabilidad del Estado que tome la decisión de deportar (80).

2.- *Sistema Global (Naciones Unidas) de Protección*

En el plano global (Naciones Unidas), la práctica del Comité de Derechos Humanos bajo el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y (primer) Protocolo Facultativo ha conocido casos que han revelado puntos de contacto con el derecho de los refugiados. En el caso *M.F. versus Holanda* (1984), en el cual la comunicación fue declarada inadmisibles por el Comité, por ejemplo, el autor señalaba que se habían denegado sus solicitudes para obtener permiso de residencia y el estatuto de refugiado (decreto administrativo de 1982 y fallo provisional del presidente del Tribunal de La Haya de 1984) (81). En el caso *J.R.C. versus Costa Rica* (1989), en el cual la comunicación fue también declarada inadmisibles por el Comité, el Estado Parte interesado señaló que el autor de la comunicación "pretendió, utilizando documentación falsa", obtener papeles que lo identificasen como refugiado por conducto de la Oficina Regional del ACNUR en aquel país (82).

Ya en el caso *López versus Uruguay* (1981), en el cual el Comité opinó que la comunicación revelaba violaciones del Pacto, la víctima había sido reconocida (en 1975) como refugiado por el ACNUR (83). De la misma forma, en el caso *D.M. Mbenge y Otros versus Zaire* (1983), el autor de la comunicación (D.M. Mbenge), que se quejaba de lo que consideraba "una persecución sistemática contra su familia" por parte del gobierno de aquel país, era ciudadano del Zaire domiciliado en Bélgica "en calidad de refugiado"; el Comité opinó igualmente que la comunicación revelaba violaciones del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (84).

Para referirnos a otro ejemplo, en el caso *V.M.R.B. versus Canadá* (1988), el Estado Parte señaló, en lo tocante a los hechos, que el autor de la comunicación había entrado en el Canadá (en 1980) y solicitado el estatuto de refugiado; posteriormente, al intentar nuevamente entrar en el Canadá (en 1982), obtuvo el autor "el derecho a que se viera su petición de estatuto de refugiado", pero el autor nunca estuvo legalmente en territorio canadiense. Agregó el Estado Parte que lo que el autor temía era que el Canadá le deportase a El Salvador —o a otro país que a su vez lo enviase a El Salvador—, donde afirmaba que "su vida correría peligro: así, el autor daba a entender que, si no se le permitiera permanecer en el Canadá, se estaría contraviniendo el artículo 6 del Pacto. El autor de la comunicación, a su vez, insistía en que la orden de expulsión entrañaba "objetivamente un peligro para su vida", e invocó la jurisprudencia de la Comisión Europea de Derechos Humanos a este respecto. El Comité, al observar que el derecho de asilo no estaba protegido por el Pacto, opinó que el autor no comprobó que hubo violación de su derecho a la vida bajo el artículo 6 del Pacto. Para el Comité, en lo referente a esta disposición, "el autor se ha limitado a manifestar el temor de que su vida corría peligro en el caso hipotético de que fuera deportado a El Salvador", pero el Gobierno canadiense había "manifestado públicamente en

varias ocasiones que no concedería la extradición del autor a El Salvador" y le había "dado la oportunidad de escoger un tercer país seguro". Siendo así, decidió el Comité que la comunicación era inadmisibile (85).

Los casos antes referidos hablan por si mismos. En términos comparativos, el sistema interamericano de protección revela un expresivo potencial de evolución: mientras que ni el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, ni la Convención Europea de Derechos Humanos (y Protocolos 4 y 7) se refieren al asilo y la no-devolución, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cambio, trata de uno y de otro expresamente (artículo 22 (7), y artículo 22 (8) y (9), respectivamente). Bajo el título genérico de "derecho de circulación y residencia" del artículo 22 de la Convención Americana, hay disposiciones (párrafos (6) a (9)) que reglamentan cuestiones antes consideradas como propias del derecho internacional de los refugiados, pero que hoy se muestran comunes tanto a éste último como al derecho internacional de los derechos humanos. Es precisamente lo que pasa con el derecho de buscar y de recibir asilo (párrafo 7) y el principio de no-devolución o *non-refoulement* (párrafos 8-9) (86). Esta convergencia normativa facilita y estimula las aproximaciones entre las dos vertientes de protección también en el plano operativo (sistema interamericano de protección). Aún en la ausencia de normas en este sentido, los órganos de supervisión (sistemas europeo y global de protección) han estado atentos a los puntos de contacto entre la protección de los derechos humanos y el derecho de los refugiados.

IV. Conclusiones

La visión compartimentalizada de las tres grandes vertientes de la protección internacional de la persona humana se encuentra hoy definitivamente superada. La doctrina y práctica contemporáneas admiten, por ejemplo, la aplicación simultánea o concomitante de normas de protección, sea del derecho internacional de los derechos humanos, sea del derecho internacional humanitario, sea del derecho internacional de los refugiados. Hemos pasado de la compartimentalización a la convergencia, alimentada por la identidad del propósito común de protección del ser humano en todas y cualesquiera circunstancias. Esta convergencia se manifiesta en la nueva estrategia del ACNUR, cuyos pilares básicos de **protección**, **prevención** y **solución**, ubican la materia en el universo de los derechos humanos.

En esta línea de evolución, el criterio **subjetivo** clásico de calificación de los individuos —que abandonan sus hogares en búsqueda de refugio— se muestra hoy día anacrónico y ha cedido lugar al criterio **objetivo** centrado más bien en las **necesidades de protección**. La consideración de dichas necesidades ha pasado a ocupar un lugar central en el mandato del ACNUR, abarcando un número cada vez más amplio de personas en búsqueda de protección. La dimensión preventiva de esta última, negligenciada en el pasado, constituye hoy un denominador común de la protección internacional de los derechos humanos y de la protección internacional de los refugiados, contando inclusive con respaldo jurisprudencial. Como señaló el propio ACNUR en la reciente II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, junio de 1993), los problemas de los refugiados sólo pueden considerarse dentro del marco de los derechos humanos; esta visión de la materia repercutió en la Declaración de Viena adoptada por la Conferencia Mundial.

En fin, la propia práctica —sobre todo la más reciente— de los órganos internacionales de supervisión de los derechos humanos, en los planos tanto global (v.g., bajo el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas) como regional (v.g., bajo las Convenciones Americanas y Europea de Derechos Humanos), ha tomado conocimiento de problemas de refugiados y ha buscado soluciones a los mismos en el marco de sus respectivos mandatos. De este modo, las

aproximaciones o convergencias entre estas vertientes de protección internacional de la persona humana se manifiestan en nuestros días no sólo en el plano conceptual, normativo y hermenéutico, sino también en el plano operativo. Esta alentadora evolución se da, en última instancia, en beneficio del ser humano, destinatario de las distintas normas internacionales de protección.

NOTAS

- (1) H. Gros Espiell, "Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Refugiados", *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet* (ed.) Christophe Swinarski, Genève/La Haya, CICR/Nijhoff, 19, pp. 706 y 711; César Sepúlveda, *Derecho Internacional y Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pp. 98-99; Christophe Swinarski, *Principales Nociones e Institutos del Derecho Internacional humanitario como Sistema Internacional de Protección de la Persona Humana*, San José de Costa Rica, IIDH, 1990, pp. 83-88.
- (2) Cf. A.A. Cançado Trindade, "Co-existence and Co-ordination...", *op. cit.*, *infra* n. (29), pp. 1-435; C. Sepúlveda, *op. cit.*, *supra* n. (1), pp. 105-107 y 101-102.
- (3) Cf. Y. Sandoz, Ch. Swinarski y B. Zimmermann (eds.), *Commentary on the Additional Protocols of 1977 to the Geneva Conventions of 1949*, Geneva/The Hague, ICRC/Nijhoff, 1987, párrs. 4360-4418.
- (4) Christophe Swinarski, *Principales Naciones e Institutos...*, *op. cit.*, *supra* n. (1), pp. 86-87; C. Sepúlveda, *op. cit.*, *supra* n. (1) pp. 105-106.
- (5) Naciones Unidas/Centro de Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos y los Refugiados*, Ginebra, ONU, 1994, pp. 3, 11-14 y 20-21.
- (6) *Ibid.*, p. 14.
- (7) *Ibid.*, pp. 20 y 12.
- (8) Cf. Jaime Ruiz de Santiago, "El Derecho Internacional de los Refugiados en Su Relación con los Derechos Humanos y en Su Evolución Histórica", en *Derecho Internacional de los Refugiados* (ed. Jeannette Irigoin), Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales/Universidad de Chile, 1993, pp. 31-87.
- (9) H. Gros Espiell, *op. cit.*, *supra* n. (1), p. 707.
- (10) F. Bory, "The Red Cross and Refugees", *Aspects of the Red Cross and Red Crescent*, Geneva, ICRC, (1988), pp. 1, 4-6 y 10.
- (11) A empezar por una resolución adoptada por la X Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Ginebra, 1921), seguida por la resolución XXXI de la XVII Conferencia (Estocolmo, 1948); resolución de la XVIII Conferencia (Toronto, 1952); resolución XXI de la XXIV Conferencia (Manila, 1981), conteniendo directrices tituladas "Asistencia Internacional de la Cruz Roja a los Refugiados"; resoluciones XVII, XIII, XV y XVI de la XXV Conferencia (Ginebra, 1986); in *ibid.*, pp. 12-13 y 19-20.
- (12) ACNUR, *Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados, Aprobadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR*, Ginebra, 1990, pp. 11, 21, 61, 84, 97 y 134.
- (13) Conclusión Nº 22 (1981), parte B, párrafo 2 (b), (e) y (f), y parte A, párrafo 1.
- (14) Conclusión Nº 50 (1988), ítem (b).
- (15) *Ibid.*, ítems (i), (j) y (1).
- (16) Conclusión Nº 56 (1989), ítem (b) (vi).
- (17) La propia *Agenda para la Paz* (1992) del Secretario General de las Naciones Unidas, al elaborar sobre la diplomacia preventiva, prevé un sistema de alerta anticipada para casos de amenazas a la paz. La

- célebre resolución 688 (1991) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, al crear el precedente de autorizar la acción humanitaria, inclusive el acceso inmediato de organismos humanitarios a personas desplazadas en Iraq, establece un claro vínculo entre los derechos humanos y la paz y seguridad internacionales. Cf., sobre esta iniciativa, v.g., UNHCR, *The State of the World's Refugees - The Challenge of Protection*, New York, Penguin Books, 1993, pp. 74 y 141. Además, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en virtud de su resolución del 5 de marzo de 1991 sobre la protección de los derechos humanos de los desplazados internos, asume la facultad de definir las causas y las consecuencias del desplazamiento interno y de formular recomendaciones para acción internacional; cf. Refugee Policy Group, *Human Rights Protection for Internally Displaced Persons*, Washington/Geneva, RPG, 1991, p. 29.
- (18) Sobre esta evolución, cf. E. Arboleda, "Refugee Definition in Africa and Latin America: The Lessons of Pragmatism", 3 *International Journal of Refugee Law* (1991) pp. 189, 204-205 y 193-196.
 - (19) Cf. UNHCR, *The State of the World's Refugees ... op. cit., supra n. (8)*, p. 28.
 - (20) UNHCR, *Draft Report of the Working Group on Solutions and Protection to the XLII Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme*, doc. EXCOM/WGSP/15, de 24.9.1991, p. 27 (mecanografiado, circulación interna).
 - (21) UNHCR, *Report of the UNHCR Working Group on International Protection*, Ginebra, 06.07.1992, pp. 36, 25, 27-28 y 43, y cf. pp. IV, IX y 3-9.
 - (22) ONU, *Nota sobre Protección Internacional* (presentada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), doc. A/AC. 96/799, de 25.08.1992, p. 6.
 - (23) UNHCR, *Statement by the United Nations High Commissioner for Refugees (Mrs. Sadako Ogata) to the XLIX Session of the Commission on Human Rights*, Ginebra, 03.03.1993, p. 10 (mecanografiado, circulación interna).
 - (24) *Ibid.*, p. 11.
 - (25) *Ibid.*, p. 12.
 - (26) UNHCR, *The State of the World's Refugees - The Challenge of Protection*, New York, Penguin Books, 1993, pp. 121-122.
 - (27) Cf. B.G. Ramcharan, *Humanitarian Good Offices in International Law*, The Hague, Nijhoff, 1983, pp. 383 y 141-149; y cf. L. Gordenker, *Refugees in International Politics*, London/Sydney, Croom Helm, 1987, pp. 174-175.
 - (28) Cf. U.N. doc. ST/HR/1/Rev. 3, de 1988, pp. 52-142 (ed. en inglés).
 - (29) Cf. A.A. Cançado Trindade, "Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)", 202 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1987) pp. 284-285, 253, 263-274 y 280.
 - (30) *Ibid.*, pp. 277-279, 281-283 y 298-299; y European Court of Human Rights, *Soering case* (Nº 1/1989/161/217), sentencia de 07.07.1989, Strasbourg, Council of Europe, pp. 27 y 34-40, párr. 91-92, 110-111, 117, 122 y 128.
 - (31) G. Cohen-Jonathan, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Aix-en-Provence/París, Pr. Univ. d'Aix-Marseille/Economica, 1989, pp. 557-559.
 - (32) Preámbulo, II (o), y conclusión sexta, y cf. conclusión decimaséptima.
 - (33) Conclusión undécima.
 - (34) Conclusión décima.
 - (35) Conclusión octava.
 - (36) Conclusión decimaquinta.
 - (37) Conclusión tercera.
 - (38) Párrafo 34 del documento "Principios y Criterios", de CIREFCA.

- (39) Párrafo 72 del documento "Principios y Criterios", de CIREFCA.
- (40) Párrafo 73 del documento "Principios y Criterios", de CIREFCA.
- (41) Párrafos 80-85 del documento de evaluación de la puesta en práctica de "Principios y Criterios", doc. CIREFCA/REF/94/1.
- (42) Párrafos 13-18 del documento de evaluación de la puesta en práctica de "Principios y Criterios", doc. CIREFCA/REF/94/1.
- (43) Párrafos 89-106 del documento de evaluación de la puesta en práctica de "Principios y Criterios", doc. CIREFCA/REF/94/1. Este documento, como ya indicado (Nº (2) supra), incorpora las aportaciones de los tres integrantes de la Comisión de Consultores Jurídicos del ACNUR para la evaluación final del proceso CIREFCA, los Doctores Antonio Augusto Cançado Trindade, Reinaldo Galindo-Pohl y César Sepúlveda; cf. *ibid.*, p. 3, párr. 5.
- (44) ONU, doc. E/CN. 4/1994/44, de 11.01.1994, pp. 3-4.
- (45) *Ibid.*, pp. 6 y 8
- (46) *Ibid.*, p. 6.
- (47) *Ibid.*, pp. 8-9.
- (48) *Ibid.*, p. 10.
- (49) ACNUR, *Ponencia del Representante Regional del ACNUR para Centroamérica y Panamá* (Sr. J. Amunátegui), San José de Costa Rica, 18-22.01.93; 93, p.2 (mecanografiado, circulación interna).
- (50) *Ibid.*, pp. 4-5.
- (51) Cf. *ibid.*, p. 5.
- (52) ONU, doc. A/CONF.157/PC/61/Add. 14, de 31.03.1993, pp. 1 y 3.
- (53) *Ibid.*, pp. 4-6.
- (54) *Ibid.*, pp. 5 y 2.
- (55) World Conference on Human Rights, *Statement by the U.N. High Commissioner for Refugees at the World Conference on Human Rights*, Viena, 15.06.1993, pp. 1-5 esp. p. 4 (mecanografiado, circulación restringida).
- (56) *Ibid.*, p. 1.
- (57) Parte I, párrafo 23.
- (58) OEA, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1986-1987*, p. 287.
- (59) OEA, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1989-1990*, p. 163.
- (60) Cf. OEA, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1982-1983*, p. 157.
- (61) OEA, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1993*, p. 451.
- (62) *Ibid.*, p. 464.
- (63) César Sepúlveda, *Estudios sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos*, México D.F., Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pp. 102 y 106. Para detalles del caso, cf. OEA/CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de un Sector de la Población Nicaragüense de Origen Miskito* (1984), pp. 1-150.
- (64) Cf. CIDH, *Informe Sobre la Labor Desarrollada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su XXVI Período de Sesiones* (octubre-noviembre de 1971), p. 38.
- (65) Cf. OEA/CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile* (1974), p. 156.
- (66) OEA/CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití* (1993), pp. 47-53.
- (67) OEA/CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití* (1994), pp. 133-145.

-
- (68) OEA/CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1993*, p. 575, y cf. p. 577.
- (69) *Ibid.*, p. 572.
- (70) *Ibid.*, p. 585. Los resultados de aquellas visitas *in situ* se encuentran consignados en los **Informes** de la CIDH sobre la situación de los derechos humanos en aquellos tres países: **Informes** sobre Haití, *cit. supra*, sobre Perú (1993), y cuarto **Informe** sobre Guatemala (1993); cf. *ibid.*, pp. 586-587.
- (71) Petición no. 10308/83, in: European Commission of Human Rights (E Com HR), *Decisions and Reports*, vol. 36, Strasbourg, C.E., 1984, pp. 230-233.
- (72) EComHR, *ibid.*, pp. 234-235.
- (73) Petición no. 14312/88, in: EComHR, *Decisions and Reports*, vol. 60, Strasbourg, C.E., 1989, p. 288.
- (74) Cf. EComHR, *ibid.*, p. 290.
- (75) Petición no. 15658/89, in: EComHR, *Decisions and Reports*, vol. 64, Strasbourg, C.E., 1990, p. 246.
- (76) EComHR, *ibid.*, pp. 246-247, y cf. pp. 253-259, para la solución amistosa del caso.
- (77) Petición Nº 7465/76, in: EComHR, *Decisions and Reports*, vol. 7, Strasbourg, C.E., 1977, p. 154.
- (78) EComHR, *ibid.*, p. 155.
- (79) Petición no. 11017/84, in: EComHR, *Decisions and Reports*, vol. 46, Strasbourg, C.E. 1986, pp. 180-181.
- (80) EComHR, *ibid.*, p. 181.
- (81) Comunicación no. 173/1984, in ONU, *Selección de Decisiones del Comité de Derechos Humanos Adoptadas con Arreglo al Protocolo Facultativo*, vol. 2, N.Y., ONU, 1992, p. 55.
- (82) Comunicación no. 296/1988, in ONU, doc. CCPR/C35/D/296/1988, p. 2 (mecanografiado, circulación restringida).
- (83) Comunicación no. 52/1979, en: *Selección de Decisiones...*, *cit. supra* n. (81), vol. 1, 1988, p. 90.
- (84) Comunicación no. 16/1977, en: *Selección de Decisiones...*, *cit. supra* n. (81), vol. 2, 1992, pp. 83 y 86-87.
- (85) Comunicación Nº 236/1987, en: ONU, doc. CCPR/C/33/D/236/1987, pp. 3-7 (mecanografiado, circulación restringida).
- (86) Para un estudio sobre este punto, cf., v.g., H. Gros Espiell, "El Derecho Internacional de los Refugiados y el Artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", *Estudios sobre Derechos Humanos*, vol. II, Madrid, Civitas/IIDH, 1988, pp. 262-282.

MERCOSUR : Armonización Legislativa en Materia Migratoria y de Refugio

Jeannette
Irigoin Barrenne*

Los países que integran el MERCOSUR —Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay— han convenido en el Protocolo de Ouro Preto, firmado el día 17 de diciembre de 1994, suplir las carencias del Tratado de Asunción y atender a las nuevas necesidades que se habían generado en el proceso de Integración en marcha.

Hay que recordar que el Tratado de Asunción se celebró como un tratado transitorio en cuanto a la estructura institucional del MERCOSUR, lo que generó una discusión respecto a si se mantenía éste o si se negociaba uno nuevo, predominando un criterio pragmático que considera que el Tratado de Asunción es el tratado fundacional, y por lo tanto, un símbolo a mantener, y celebrar un "Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR", denominado "Protocolo de Ouro Preto".

El Protocolo de Ouro Preto se considera parte integrante del Tratado de Asunción, al cual deroga en todas las disposiciones que se opongan a su texto, de acuerdo al artículo 52. Es importante destacar que el Tratado de Asunción, el Protocolo de Brasilia y el Protocolo de Ouro Preto formarán un todo, y por lo tanto, cualquier país que adhiera a uno de ellos lo deberá hacer a los tres textos jurídicos, estableciendo lo mismo respecto a su denuncia.

Sin lugar a dudas, los cuatro países integrantes del MERCOSUR están realizando un proceso complejo, con grandes avances en los aspectos económicos y comerciales, los que han efectuado con una firme voluntad de integración. Lo importante es que en esta etapa han reconocido que el proceso de integración económica debe ir acompañado por un efectivo mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de la población y la implantación de la justicia social.

Están surgiendo situaciones inéditas, que exigirán dar respuestas adecuadas en plazos breves, y en que se pone en evidencia la necesidad de políticas comunes a enfrentar por los cuatro países. Todos los desafíos que significan solucionar los problemas creados por esa movilidad geográfica (consecuencia de la libre circulación) y esa movilidad profesional (consecuencia de la reacomodación de los sectores productivos) pueden y deben encararse en mayor o menor grado con normas comunitarias y políticas comunes a la región.

Esta "aproximación legislativa" puede realizarse de diversas formas, entre ellas:

- a) – **la unificación o uniformización**, que supone la adopción de normas comunes o únicas;
- b) – **la armonización**, que supone adoptar directrices comunes en determinados aspectos básicos, pero manteniendo las peculiaridades de cada legislación nacional, y
- c) – **la coordinación**, que sin modificar el contenido de las legislaciones, busca establecer relaciones o ajustes para asegurar un grado satisfactorio de protección.

[*] Profesora del Instituto de Estudios Internacionales y de la Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

[1] Artículo 50 del Protocolo de Ouro Preto y artículo 33 del Protocolo de Brasilia.

Dejando de lado los aspectos tradicionales de los procesos de Integración, nos atrevemos a plantear que también en la materia del Derecho de los Refugiados, podría intentarse una "aproximación legislativa" entre las normas que regulan esta situación en los países miembros del MERCOSUR y aquéllos que adhieran con posterioridad a él, eligiendo para ello cualquiera de las fórmulas que hemos presentado.

Teniendo en consideración la estructura jurídica del MERCOSUR, podría plantearse que uno de los posibles encargados de esta labor podría ser la **Comisión Parlamentaria Conjunta**, que aún cuando no fue concebida como un órgano de la estructura institucional del MERCOSUR en su origen, en el Protocolo de Ouro Preto se le otorga el rango de órgano del MERCOSUR que tiene como objeto facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común y "tendrá carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas".²

La Mesa Directiva se compone de cuatro Presidentes, uno por cada Estado Parte, correspondiendo la Presidencia de la Comisión en forma alternada a cada uno de ellos, por un período de seis meses. La Comisión Parlamentaria Conjunta se reúne en forma ordinaria al menos dos veces al año, y en forma extraordinaria mediante convocatoria especial firmada por los cuatro Presidentes. Desde la fecha de su creación, la Comisión ha emitido diversas Resoluciones y Recomendaciones.

Entre sus atribuciones, se encuentran las de...

"F) – Realizar los estudios necesarios tendientes a armonizar las legislaciones de los Estados Partes, proponer normas de derecho comunitario referidas al proceso de integración y elevar las conclusiones a los Parlamentos Nacionales.

G) – Establecer relaciones con entidades privadas nacionales y locales así como con entidades y organismos internacionales y solicitar información, y los asesoramientos que estime necesarios sobre asuntos de su interés".

El Protocolo de Ouro Preto establece también **El Foro Consultivo Económico-Social** como el "órgano de representación de los sectores económicos y sociales".³

Es el órgano más innovador dentro de la estructura orgánica del MERCOSUR, sus funciones son consultivas y se manifiesta mediante Recomendaciones al Grupo Mercado Común: Tal vez pueda ser un órgano que impulse y ayude en la armonización legislativa de los problemas sociales, dentro de los cuales pueda ser incluido el tema de los migrantes y de los Refugiados en los países del MERCOSUR.

Como una manera de iniciar una aproximación en el tema que nos ocupa, analizaremos brevemente la legislación vigente a la fecha en materia de Refugiados en los países del MERCOSUR.

Argentina

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que entró en vigor el 22 de abril de 1954 fue aprobada por Ley de la Nación N° 15.869 del 13 de septiembre de 1961 y el artículo 2º fue sustituido por Ley N° 23.160 del 30 de septiembre de 1984, suprimiendo la reserva geográfica.

[2] Artículo 3º del Reglamento de la Comisión Parlamentaria Conjunta, establecida en Montevideo, Uruguay el día 6 de diciembre de 1991.

[3] Artículo 28 del Protocolo de Ouro Preto.

La República Argentina formuló una Objeción el 3 de octubre de 1983 que establece que: "El Gobierno de Argentina hace una formal objeción a la declaración de extensión territorial efectuada por el Reino Unido en relación a las Islas Malvinas y dependencias, que dicho país ocupa ilegalmente y a las que se refiere como Falkland Islands. La República Argentina rechaza y considera nula y sin efecto dicha declaración de extensión territorial".⁴ Ciertamente Argentina es desde hace algunos años el país que tiene una reglamentación interna que permite cumplir con sus compromisos internacionales en materia de Refugio, aún cuando pueden advertirse algunas deficiencias en su puesta en práctica. El Ministerio del Interior, mediante la Resolución D.N.M. Nº 1672 de fecha 26 de julio de 1985 aprueba un procedimiento que debe ser aplicado por el Comité de Elegibilidad para Refugiados (CEPARE), creado por el Decreto 464/85 con el objeto de discernir la calificación de Refugiados respecto a extranjeros que así lo soliciten o en cuyo favor se solicite. Esta normativa considera conveniente que este procedimiento sea similar al previsto para los Asilados por ser semejantes las motivaciones para solicitar uno u otro trámite.⁵

La Resolución Nº 1672 contenía un Anexo II con un formulario de "Acta de Declaración Jurada para Peticionante de Refugio" que fue modificado por la Resolución Nº 00906 de fecha 30 de abril de 1986 de la Dirección Nacional de Migraciones que contiene el formulario que se encuentra en uso en la actualidad.

El Ministerio del Interior, complementó, a través de la Resolución Nº 528 de fecha 17 de junio de 1986, las normas procedimentales de los artículos 7º y 8º del Decreto 464/85 disponiendo que la Subsecretaría de Derechos Humanos de ese Ministerio "tome intervención en la tramitación de los recursos que se planteen contra las resoluciones denegatorias adoptadas por el Comité de Elegibilidad para los Refugiados".

El Comité de Elegibilidad para los Refugiados fue creado por el Decreto Nº 464 del Ministerio del Interior de fecha 11 de marzo de 1985 (firmado por el Ex-Presidente Raúl Alfonsín) que se integra con cuatro miembros titulares y cuatro suplentes. Los miembros titulares serán:

- el Director Nacional de Migraciones
- el Jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos de la Dirección Nacional de Migraciones
- el Jefe del Departamento Admisión de Extranjeros de la Dirección Nacional de Migraciones
- un Representante del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

Se le asignan las siguientes funciones:

- a) – Efectuar estudios sobre la problemática que plantea el instituto del Refugio y recomendar la política a seguir en el orden nacional.
- b) – Decidir sobre la calidad de "refugiado" respecto de extranjeros que así lo soliciten o a cuyo favor se solicite.

Se autoriza a asistir a las deliberaciones del Comité, con derecho a voz, a un representante de ACNUR, y el Representante Regional de ACNUR para el Sur de América Latina tendrá la posibilidad de recurrir, como interesado legítimo, de la resolución denegatoria, salvo que el extranjero en forma expresa se oponga a ello o consienta expresamente la resolución recaída.⁶

[4] El texto de la presente objeción ha sido traducido al inglés: Multilateral Treaties deposited with the Secretary General. United Nations, U.N. Doc ST/LEG/SER. E/3.

[5] La situación de los Asilados se encuentra regida por la Resolución D.N.M. Nº 12.153/73.

[6] Artículos 3º y 4º Decreto 404, Ministerio del Interior. Boletín Oficial Nº 25.636. Buenos Aires, Rep. Argentina.

Contra las decisiones del Comité de Elegibilidad que deniegue la condición de refugiado, procederá la apelación ante el Ministerio del Interior, con exclusión de otro recurso, quien se expedirá previo dictamen de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de ese Ministerio. El recurso deberá ser fundado y presentado en un plazo de 10 días hábiles a contar del día siguiente de la notificación de la denegatoria. La decisión del Ministerio del Interior causará ejecutoria, no existiendo ulterior recurso.

Con fecha 31 de agosto de 1987, el Poder Ejecutivo Nacional decretó un Reglamento de los procedimientos migratorios, en orden a dar cumplimiento al artículo 3º de la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración Nº 22.439, en cuyo artículo Nº 52 señala que:

"La Dirección Nacional de Migraciones, por resolución fundada, podrá eximir de la presentación:

b) – de toda o parte de la documentación prevista en el artículo 44 a aquellas personas que soliciten su admisión al país, por haberse visto compelidas a emigrar por razones políticas, raciales, religiosas o sociales y fueren considerados como **refugiados** por la autoridad migratoria, o como asilado político territorial. Sin perjuicio de esta facultad de excepción la autoridad migratoria deberá verificar, por otros medios a su alcance, la inexistencia de los impedimentos de admisión previstos en el presente Reglamento.

La legislación interna en Argentina se complementa con la consagración del principio de "*non refoulement*", al establecer que, antes de dar curso judicial a un pedido de extradición de un extranjero, "el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto comprobará si la persona requerida posee la condición de **refugiado**".⁷

El artículo 2º del mismo decreto señala que "Cuando el órgano competente del **Poder Ejecutivo Nacional** haya reconocido el carácter de **refugiado** del individuo reclamado y el pedido de extradición provenga de las autoridades del país que motivó el refugio, procederá a **devolver la requisición**, sin más trámite, al gobierno o juez de que provenga con indicación de los motivos que obstan a su diligenciamiento".

Es obligación de la Dirección Nacional de Migraciones informar a la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto las decisiones del Comité de Elegibilidad para Refugiados que reconocen la condición de refugiados de los peticionarios. A su vez, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto remitirá al Comité de Elegibilidad para Refugiados copia de los pedidos de extradición en los que estuviere involucrado un refugiado.⁸

El artículo 5º contempla la situación en que "el pedido resultare comprendido en una norma en vigor en la República Argentina de la que surge para ésta la obligación de juzgar cuando se deniegue la extradición y esta obligación no esté subordinada al cumplimiento de otras condiciones, ella se hará efectiva ante los tribunales del país. Si, por el contrario, las mencionadas normas subordinan la obligación de juzgar a otras condiciones, el caso se trasladará al Juez competente cuando dichas condiciones se hayan cumplido".

Por último, el artículo 6º considera la situación "en el caso de que el reconocimiento de la condición de **refugiado** por el Poder Ejecutivo Nacional se produjera durante la sustentación del proceso de extradición, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto pondrá la decisión en conocimiento de la autoridad judicial competente y del Procurador General de la Nación".

[7] Artículo 1º Decreto Nº 251 del día 2 de febrero de 1990 Poder Ejecutivo Nacional. Ministerio del Interior.

[8] *Ibidem*, artículos 3º y 4º.

Brasil

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 fue ratificada por Brasil adoptando la "reserva geográfica" y además formulando expresa reserva a los artículos 15 y 17 de la Convención que se refieren al derecho de asociación y al ejercicio de profesiones remuneradas.

En consecuencia, la condición de refugiado como tal era apenas tolerada por las autoridades brasileras y los refugiados no eran registrados en la Policía Federal y no poseían cédula de identidad para extranjeros. Permanecían en el país asistidos por ACNUR y por asociaciones humanitarias.

En diciembre de 1990, Brasil adhirió al Protocolo de 1967 que elimina la "reserva geográfica" y retira expresamente las reservas a los artículos 15 y 17 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.⁹

Mediante la Portaria Interministerial Nº 394 de 29 de julio de 1991, se establece que:

- a) – a competencia do M.R.E. para o reconhecimento do Status de Refugiados aos estrangeiros como tal admitidos no Brasil, sob a proteção do ACNUR;
- b) – a obrigatoriedade de Registro perante a Polícia Federal que expedirá a cédula de identidade para estrangeiros;
- c) – o fornecimento de Carteira de Trabalho e Previdência Social, pelo respectivo Ministério;
- d) – a faculdade do refugiado como tal reconhecido de vincular-se a sindicato e inscrição em órgão representativos de classe e fiscalização de profissão, desde que, é óbvio, atendidas as disposições legais pertinentes.

Esta legislación le confiere al ACNUR la facultad de requerir en favor del **refugiado** como tal admitido en Brasil el derecho a obtener un documento de viaje para extranjero, además de que se encuentra sometido a las mismas normas que rigen los derechos y deberes del extranjero en Brasil, lo que es concordante con el artículo 2º de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

Uruguay

El Uruguay es parte en la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967, aunque no ha regulado aún específicamente los procedimientos para determinar la condición de refugiado en su legislación interna.¹⁰

La doctrina y la jurisprudencia en Uruguay, mayoritariamente ha sostenido que la ratificación de los tratados internacionales implica su aplicación directa e inmediata en la esfera internacional y que automáticamente quedan derogadas todas las normas legales y reglamentarias de derecho interno que se encuentren en oposición a sus disposiciones. A pesar de que no existen normas de procedimiento para determinar la condición de refugiado, ésta se ha realizado a través de una práctica administrativa.

Además, Uruguay es país signatario de la Declaración de Cartagena y por lo tanto, extiende la definición de **refugiado** a las personas o grupos que han huído de sus países por graves alteraciones del orden público.

[9] Decreto Nº 99.757 de 3 de diciembre de 1990.

[10] Ratificó la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 por Ley Nº 13.777 de 17 de octubre de 1969.

Hay que recordar que la práctica de el Asilo de extranjeros tiene una larga tradición en Uruguay, con los instrumentos del Asilo político que datan del Tratado de Montevideo de 1889, la Convención sobre Asilo de La Habana de 1928, el Tratado sobre Asilo y Refugio político de Montevideo de 1939 y las Convenciones de Caracas de 1954 sobre Asilo Territorial y Asilo Diplomático. En la práctica del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay, toda la experiencia relativa al asilo y al refugio y la concesión y cese de éstos se ha basado en reconocer que se trata de un derecho del individuo a obtener el amparo y no una facultad de los Estados.

Se han dictado los Decretos N° 160/967 de 1º de marzo de 1967 y N° 574/974 de 12 de agosto de 1974 en que se atribuyen al Ministerio de Relaciones Exteriores todo lo relativo al régimen del asilo y refugio políticos y al Ministerio del Interior, la protección y vigilancia de los asilados y refugiados políticos. Un decreto sancionado el 5 de julio de 1956, y aún vigente, contiene una definición muy amplia de "refugiado político":

"todo extranjero residente a cualquier título en la República, por motivos derivados de una persecución política presumiblemente cierta".

Como se puede apreciar, no existe el procedimiento para determinar la condición de **refugiado** de acuerdo a la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967; incluso el Reglamento que rige el régimen de ingreso y permanencia de extranjeros en el Uruguay, no incluye a los refugiados en las categorías migratorias, y tampoco se mencionan al enumerar las situaciones exceptuadas de dicho régimen.

Las autoridades nacionales aceptan tácitamente la calificación efectuada por ACNUR, dando curso inmediato a los trámites necesarios para la inserción del refugiado, salvo casos excepcionales en que la situación es sometida al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Es interesante consignar que en 1985 se dictó una legislación interna para el retorno de los refugiados uruguayos, incluso se dictó una resolución sin precedentes, que habilitaba el criterio más amplio de reválida y reconocimiento de Cursos y Títulos no legalizados provenientes de países con los que no existía un acuerdo cultural.¹¹

Paraguay

Paraguay ratificó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados el 20 de abril de 1970, formulando la "reserva geográfica", que fue retirada el 10 de enero de 1991. No se ha dictado ninguna legislación interna que se refiera al procedimiento para la determinación de los refugiados.

En la actualidad, se aplica la normativa de migración, la que otorga los mismos derechos que tienen los inmigrantes respecto al trabajo y la documentación.

[11] Apelación de la Asesora Legal de la Organización para el Programa de Protección y Asistencia a Refugiados (O.P.R.) en el caso de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.

Los Desplazados Internos: Situación Jurídica y Propuestas de Acción

Francisco J.
Eguiguren P.*

La evolución del contenido de las categorías conceptuales del Derecho Internacional Humanitario y de Refugiados, en el esfuerzo por adaptarlas a las exigencias impuestas por las nuevas realidades emergentes han sido unos rasgos característicos de las acciones de solidaridad desplegadas para brindar protección y asistencia a las personas o grupos que son víctimas de persecución política o de circunstancias sociales que afectan su seguridad y condiciones de vida en sus países.

La azarosa e inestable historia política latinoamericana, propició que en nuestro continente (desde el siglo pasado) se desarrollaran, tanto a nivel de la práctica como de convenciones internacionales, la institución del **asilo**, como un mecanismo de protección para las personas que padecían persecución política. Por sus propias características, los principales beneficiarios de esta protección fueron las "élites políticas" nacionales.

El fenómeno del **refugio**, en cambio, no alcanzó niveles similares de relevancia, salvo cuando nuestro continente fue receptor (sobre todo por efecto de las grandes guerras) de personas provenientes de las áreas europeas en conflicto. Sin embargo, más recientemente, el asunto adquirió singular atención y preocupación a raíz de la existencia y agravamiento de situaciones de conflicto armado interno y violencia en diversos países de Centroamérica, que motivaron (desde la década del 70) movimientos masivos de personas que dejaron sus lugares de residencia buscando cruzar sus fronteras nacionales para lograr refugio y protección.

Aspectos particulares a considerar en esta nueva situación, han sido que la población demandante de refugio estaba constituida por personas originarias del propio continente, el carácter "masivo" del fenómeno, y que —en lo esencial— los involucrados no pertenecían a las "élites políticas" nacionales sino, más bien, a sectores pobres y marginados que abandonaban su país para tratar de ponerse a salvo de los efectos de la violencia y del conflicto armado interno.

Pero la dinámica social no se ha detenido, dándose luego también origen al fenómeno de los **desplazados internos**, categoría que define a las personas que, por efecto de situaciones de violencia o conflicto armado, se han visto forzadas a abandonar sus lugares de residencia y a asentarse en otras localidades al interior de su propio país, en busca de refugio y protección. El hecho que en el caso del Perú se estime en no menos de 600,000 las personas desplazadas por

[*] Director Adjunto, Comisión Andina de Juristas. La Comisión Andina de Juristas es una organización no-gubernamental de carácter internacional y de acción regional, que tiene como objetivo fundamental contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho, de las instituciones democráticas y a la vigencia de los Derechos Humanos en los países que conforman la región andina: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela.

En el marco de sus objetivos específicos, la Comisión Andina de Juristas ha prestado particular atención a los graves problemas derivados del desplazamiento forzado de poblaciones en contextos de violencia política interna. En el Perú, esta línea de acción se expresó recientemente con el desarrollo de una consultoría encargada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR, estudio que concluyó con la publicación del reporte titulado "Aproximaciones a la situación de los desplazados en el Perú". En dicho estudio, la Comisión Andina de Juristas se interesó exclusivamente en evaluar los aspectos relacionados con una estrategia legal integral, que coadyuve a una mejor y más amplia protección de las víctimas del desplazamiento forzado, lo que se expresa en propuestas de reforma legal al ordenamiento jurídico vigente.

efecto de la violencia y que en Colombia se hable de una cifra cercana a los 600,000 ó 650,000 desplazados, evidencia a las claras la magnitud del problema, su complejidad y la honda relevancia social del mismo.

Es por ello que la **Comisión Andina de Juristas** considera que la trascendencia del fenómeno de los **desplazados internos**, dada su incidencia en la vigencia del Estado Democrático de Derecho y de los Derechos Humanos, así como su impacto en la estabilidad política a nivel regional, exige urgente atención a nivel de las normas internacionales y de las legislaciones nacionales, así como soluciones y respuestas concretas en el ámbito de la solidaridad y la asistencia humanitaria.

De allí que ofrezcamos a continuación algunos elementos de reflexión en torno a la situación jurídica de los desplazados internos (aplicables fundamentalmente al caso peruano) y un conjunto de propuestas encaminadas a brindar criterios para la adopción de medidas políticas y normas legales que brinden solución a sus problemas más agobiantes de naturaleza legal.

I. Algunas precisiones de tipo conceptual

La definición de “**refugiado**” está contenida en el artículo 1, A -2, de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, según la cual se aplica esta calificación a 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 encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere 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”.

Como podemos apreciar, un elemento clave en este concepto tradicional de refugiado tiene un cierto carácter “subjetivo”, y está dado por el temor fundado de poder sufrir persecución.

A nivel regional, la Declaración de Cartagena de Indias (22 de noviembre de 1984), recogiendo la experiencia de la afluencia masiva de refugiados en Centroamérica, amplió el concepto de refugiado e incluyó también en esta categoría de personas necesitadas de protección y asistencia a quienes “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 los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (Parte III, Tercera).

Aquí lo determinante está dado por la existencia de situaciones (“objetivas”) graves de violencia o agresión que afectan las condiciones de vida de la población de un país, poniendo en riesgo la seguridad de un sector amplio de personas, lo que da pie a fenómenos masivos de desplazamiento en busca de protección y refugio fuera de las fronteras nacionales.

Por su parte, la definición más difundida y aceptada de los “**desplazados internos**” señala que se trata de toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o sus actividades económicas habituales, porque su vida, integridad física o libertad han sido vulneradas o se encuentran amenazadas debido a la existencia de cualquiera de las siguientes situaciones causadas por el hombre: conflicto armado interno, disturbios o tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

Es notoria la similitud que existe entre los refugiados (según la definición de Cartagena) y los desplazados internos, en cuanto a las causas que motivan su éxodo y sus necesidades de protección y asistencia. Las diferencias esenciales estriban sólo en que mientras los refugiados han logrado cruzar las fronteras nacionales, los desplazados permanecen al interior de su país, pero asentado en un lugar distinto al de su residencia habitual; asimismo, que mientras los refugiados tienen —por su condición formal de tales— acceso al sistema internacional de protección previsto por las Naciones Unidas, los desplazados internos —por constituir una categoría “distinta”— carecen de una regulación formal expresa que los haga beneficiarios de la asistencia y de los derechos propios de la condición de refugiado.

Es fácil deducir que la situación del desplazado interno resulta mucho más grave y desventajosa que la del refugiado, tanto por su falta de acceso al sistema internacional de protección como por el hecho de que —al permanecer en su propio país— su seguridad personal y condiciones de vida son más precarias y se encuentran en mayor riesgo. Si bien es cierto que la responsabilidad primordial de protección y atención de los desplazados internos compete al Estado de que son nacionales, es evidente que la magnitud del fenómeno y sus consecuencias demanda la participación y apoyo solidario de la comunidad internacional y de las agencias humanitarias, tanto para brindar mayores garantías a las personas afectadas como por razones económicas.

II. Los desplazados en el Perú y su situación

1.- *Consideraciones generales*

Existe consenso en las cifras de fuentes oficiales y de entidades no-gubernamentales, en cuanto a que el fenómeno del desplazamiento interno por razones de violencia alcanza a no menos de 600,000 personas a nivel nacional. En lo que se refiere a las zonas de expulsión, destacan los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y Junín.

Las causas del desplazamiento interno en el Perú se vinculan estrechamente con el proceso de violencia política que ha afectado al país desde 1980, sin por ello dejar de reconocer la continuidad de un proceso migratorio de larga data. Ello ha determinado un reacomodo demográfico sin precedentes en los últimos 30 años, originando una especial concentración de población en Lima (capital del país) debido al despoblamiento de vastos sectores provenientes de las zonas rurales.

Merecen especial atención los problemas relacionados con las personas que se vieron forzadas a migrar de sus lugares de origen por efectos directos o indirectos de la violencia practicada por los grupos subversivos, así como por las acciones contrasubversivas de agentes del Estado peruano. En ambos casos, los organismos locales de derechos humanos dan cuenta de un desplazamiento de sobrevivientes, niños, mujeres y ancianos y, con diferentes niveles de expresión, de personas amenazadas en su vida o bienes.

Este proceso se ha verificado, a su vez, en un contexto de aguda crisis económica y social, en especial por el alto porcentaje de la población que sufre la extrema pobreza en el país. Por ello se puede afirmar que el desplazado agrega, a las carencias de una situación como la descrita, diversos componentes críticos que lo convierten en un “marginado entre los marginados” en el Perú.

2.- *Problemas de los desplazados en el campo jurídico-legal*

La situación de los desplazados internos en el Perú resulta muy grave a nivel jurídico-legal. De un lado, no existe un marco legal adecuado que defina a la población desplazada; de otro lado, en muchos casos la legislación vigente va en contra de una apropiada inserción del desplazado en el lugar actual de residencia o dificulta el retorno a su lugar de origen.

Es así que entre los principales problemas observados en este campo, cabe destacar:

a) Indocumentación e identidad personal

Teniendo en cuenta que la identificación ciudadana en el Perú reposa aún en un anacrónico sistema de registro personal, la situación del desplazado se torna crítica al no contar con documentos de identificación apropiados y ante la imposibilidad legal de obtenerlos.

Al haber abandonado sus lugares de residencia, los desplazados (muchos de los cuales ya eran indocumentados o han devenido en tales) carecen de posibilidad de inscribirse en el registro respectivo, de regularizar su situación de identidad o estado civil, o de obtener una nueva documentación. En unos casos, no pueden viajar a la sede de su registro de origen por razones de seguridad, de índole económica o laboral; en otros casos, los locales o documentos de tales registros fueron destruidos por el accionar subversivo, lo que tornaría infructuosa cualquier gestión ante dichas dependencias públicas.

Si bien acaba de dictarse una ley que regula lo referente al registro nacional de identificación y prevé el otorgamiento progresivo de un nuevo documento único de identidad, su aplicación tardará mucho en implementarse y, además, no contempla mecanismos especiales que permitan a los desplazados resolver su problema de indocumentación ni poder acogerse con facilidad a dicho trámite.

b) Libertad y seguridad personal

Debe tenerse en cuenta que, no obstante la existencia de una restricción constitucional al respecto, la policía realiza permanentemente operativos que conducen a la detención de personas indocumentadas. Esta práctica se ha visto favorecida por la vigencia del estado de emergencia, que admite la detención sin que medie mandato judicial ni la comisión de flagrante delito.

Esta situación coloca a los desplazados en una posición de latente y grave vulnerabilidad, pues a la detención policial provisional que pueden sufrir se suma el riesgo de poder permanecer en prisión o ser involucrado en procesos penales como sospechoso de algún delito o de conexión con grupos subversivos, por la estigmatización que aún subsiste hacia las personas provenientes de las zonas del país convulsionadas por la violencia.

c) Servicio Militar Obligatorio

La carencia de documentos de identidad favorece el reclutamiento de las personas desplazadas por parte de los efectivos de las fuerzas de seguridad, en uso desproporcionado de la legislación vinculada a los regímenes de excepción. Estas detenciones, en muchos casos, culminan con la conscripción forzada de los desplazados en el Servicio Militar, el que suelen cumplir asignados precisamente en zonas convulsionadas y particularmente violentas del país.

d) *Tierras y régimen de propiedad*

El registro de los predios rústicos (es decir, las tierras de comunidades campesinas o de agricultores individuales) se encuentra totalmente desactualizado, por lo que en muchísimos casos los títulos de propiedad son difusos. La reversión de la propiedad al Estado (norma legal vigente para terrenos rústicos cuando el propietario no conduce directamente el terreno) ha generado múltiples problemas y amenazas para la población desplazada.

III. La acción estatal y gubernamental

El principal eje de atención del Estado frente al problema de los desplazados, ha priorizado la promoción y difusión de programas de asistencia a las personas que desean retornar a su lugar de origen. Para ello ha sido creado (mediante decreto supremo N° 073-93) el Proyecto de Apoyo al Repoblamiento (PAR) como ente del Instituto Nacional del Desarrollo (INADE), del Ministerio de la Presidencia.

De acuerdo a la propuesta de dicho proyecto, éste comprende tres líneas básicas de acción. La primera consiste en la asistencia de emergencia a las familias recién reinsertadas al retornar a su lugar de origen, mediante apoyo alimentario, entrega de herramientas e insumos agropecuarios, botiquines sanitarios, habilitación de viviendas provisionales y acciones de seguridad. La segunda pretende un desarrollo productivo, mediante la reactivación de las actividades locales en materia agrícola, pecuaria, forestal, artesanal o agroindustrial; así como el mejoramiento de la red de infraestructura vial. La tercera se denomina de apoyo al desarrollo social, orientada a crear condiciones mínimas en los campos de salud, educación, vivienda, aspectos legales, organización comunal y restablecimiento de la normalidad.

Esta propuesta, si bien importante, adolece no obstante de tres graves limitaciones:

- a) Ausencia de recursos estatales suficientes para atender el problema de los desplazados. En 1994, el Estado sólo destinó poco más de 200,000 dólares a estos efectos, por lo que el éxito de estos proyectos se condicionan fundamentalmente a la ayuda internacional que se pueda obtener.
- b) Discriminación en los programas ejecutados hacia las personas desplazadas que no desean o no pueden volver a su lugar de origen, con lo que la "invitación al retorno" se convierte en una forma de coacción indirecta, que afecta a la voluntariedad y libertad de opción exigibles para la decisión de retorno.
- c) Vinculación de los programas a la política antisubversiva del Estado, así como a una política de imagen que busca mostrar a la comunidad internacional los logros gubernamentales en la lucha contra el terrorismo, y que subordina los intereses a la población desplazada a este esquema.

Si bien en principio podría parecer razonable aspirar a que se produzca el retorno de la población desplazada hacia sus lugares de origen, ésta no puede convertirse en una propuesta excluyente ni menos compulsiva. De un lado, porque existen amplios sectores de población desplazada que se han asentado —desde hace varios años— en nuevas localidades, donde han subsistido heroica y precariamente sin recibir mayor atención estatal, siendo legítimo (y seguramente hasta más ventajoso) que prefieran insertarse definitivamente en dicho lugar. De otro lado, porque en muchas zonas del país subsisten situaciones de violencia e inseguridad que imposibilitan pensar —por el momento— en un retorno de los desplazados hacia éstas.

En consecuencia, privar a los desplazados de asistencia o apoyo temporal por el hecho de no querer o no poder retornar hacia sus lugares de origen sería discriminatorio, a la par de atentatorio contra la voluntariedad y seguridad que son condiciones básicas para sustentar todo programa de retorno.

IV. Recomendaciones

Estos problemas, que subsisten hasta la fecha, requieren ser abordados por proyectos que involucren, en una visión cooperativa, al Estado y a las instituciones de la sociedad civil, así como a las organizaciones de la población desplazada. En lo que se refiere a los problemas de carácter legal anotados, de los trabajos efectuados por la Comisión Andina de Juristas se desprenden las siguientes líneas de acción:

1) *Reforma integral del sistema de identificación personal vigente*

Esta reforma debe superar los conceptos anacrónicos vigentes, en particular el condicionamiento de derechos y libertades a la tenencia de documentos que reflejan hechos naturales o sociales. En este sentido, debe impulsarse la pronta implementación del documento único de identidad o cédula de identificación única, utilizando para ello los recursos técnicos disponibles y asignando los fondos económicos necesarios para este efecto.

2) *Adopción de mecanismos transitorios para la identificación de las personas desplazadas*

Permanecen en el Congreso, sin que se haya realizado progreso alguno, tres proyectos de la ley que buscan soluciones de emergencia al problema de la identificación y documentación de los desplazados. Estos son:

- Sobre la regularización de la situación documentaria de los desplazados (partidas de nacimiento) que propone la inscripción de las personas que carecen de partidas de nacimiento en el lugar en donde residen. Esta posibilidad caducaría al año de la vigencia de la referida ley.
- Sobre la reinscripción de los nacimientos, matrimonios y defunciones de los desplazados en los registros del estado civil, desde el lugar de residencia. Esta posibilidad beneficiaría a aquellas personas oriundas de zonas declaradas en estado de emergencia.
- Sobre la autorización del funcionamiento de oficinas de registro del estado civil en los lugares en que el Estado propicie la ejecución de programas de repoblamiento.

Indudablemente se trata de propuestas positivas, pese a que contienen algunas limitaciones que dificultan la viabilidad del proceso de inscripción y documentación planteado, especialmente en los casos donde se supedita la ejecución del trámite a la participación o autorización de la Oficina de Registro de origen del desplazado. Es muy factible que esta oficina pueda no existir (por efecto del proceso de violencia) o estar imposibilitada de responder o atender el requerimiento de información o documentos que se le formule.

Sin perjuicio de la urgencia de que estos proyectos se discutan, perfeccionen y aprueben a la brevedad en el nuevo Congreso, sus alcances deberían ampliarse para abarcar como beneficiarios a pobladores desplazados que no estén incursos en programas de retorno.

3) *Protección especial de los derechos humanos de las personas desplazadas*

La inseguridad ciudadana que viven las poblaciones desplazadas, debería ser afrontada por el Estado a través de reformas legales que promuevan el más amplio respeto de sus derechos humanos, así como la protección de su seguridad. Entre algunos aspectos específicos se pueden mencionar los siguientes:

- Reforma de la legislación que regula los estados de emergencia, a fin de permitir a las autoridades civiles y a los dirigentes poblacionales de los desplazados asumir funciones propias de desarrollo y protección.
- Prohibición absoluta de reubicaciones forzadas de poblaciones por parte de las Fuerzas Armadas, como parte de la lucha antisubversiva.
- Supresión de los arrestos por simple indocumentación, así como prohibición de los reclutamientos forzosos.
- Revisión de la normatividad de los Comités de Defensa Civil, a fin de adecuar su funcionamiento a la vigencia de los derechos humanos de las poblaciones concernidas.
- Ampliación de las facultades de los jueces de paz, a fin de que puedan dar trámite a las denuncias de los pobladores por violaciones a sus derechos humanos.

4) *Preservación de la propiedad rústica de las poblaciones desplazadas*

El Estado está en la obligación de asegurar a los desplazados la preservación de sus tierras comunales, en tanto ellos no puedan retornar en condiciones favorables. Este objetivo puede cumplirse a través de las siguientes medidas:

- Suspensión de todos los trámites de inscripción de nuevos títulos de propiedad sobre terrenos agrícolas o rústicos ubicados en las zonas de expulsión de desplazados.
- Realización de catastros actualizados de tierras agrícolas o terrenos rústicos en dichas zonas, de modo que se pueda contar con planos actualizados a la brevedad.
- Revisión, por parte de los jueces de tierras, de los títulos inscritos con posterioridad al inicio de la violencia política en el país.

5) *Reforma del Proyecto de Apoyo al Repoblamiento*

Teniendo en cuenta que el Estado debe promover mejores condiciones de vida para la población desplazada en su conjunto, se debe eliminar cualquier traba o disposición que discrimine al poblador desplazado que no desee retornar a su lugar de origen. En ese sentido se debe:

- Declarar de interés social la atención y tramitación de las peticiones formuladas por las organizaciones de los pobladores desplazados ubicados en las zonas determinadas como de desplazamiento.
- EL Proyecto de Apoyo al Repoblamiento deberá readecuar su estructura y funcionamiento en función a una atención integral del poblador desplazado, que ofrezca opciones alternativas al simple retorno. Este proyecto deberá mejorar su estructura organizativa, de modo que sea más flexible, descentralizada y capaz de alcanzar al conjunto de las áreas de desplazamiento. El eje central de su acción deberá estar enmarcado en el desarrollo integral de las áreas rurales de expulsión.

Presentaciones de Representantes de ACNUR

Aplicación del Derecho de Refugiados en América Latina La Protección Internacional

Virginia
Trimarco*

I. Introducción

Marco General de la Problemática

Las funciones fundamentales de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, establecidas en el Estatuto de la Oficina por la Asamblea General, Resolución 428 (V) de 1959, son las de proporcionar protección internacional a los refugiados y buscar soluciones permanentes a sus problemas, ayudando para ello a los gobiernos. Se trata pues de una responsabilidad preceptiva, con carácter temporal, que debe desempeñarse como una actividad apolítica, humanitaria y social, siendo el fin último de la protección internacional el encontrar soluciones permanentes.

Esta actividad se desarrolló en un marco que abarca el derecho internacional de los refugiados, los derechos humanos y el derecho humanitario, así como las directrices relativas al comportamiento de los Estados multilateralmente convenidas. Su eficiencia depende de la cooperación entre los Estados, basada en los principios de solidaridad internacional y de distribución de la carga.

Importantes acontecimientos a nivel mundial han creado un nuevo clima para la aplicación de los principios establecidos en materia de protección de refugiados, un clima con oportunidades así como con obstáculos sin precedentes. Con el término de la era de la guerra fría, el alivio de las tensiones ha dado lugar a la reducción de los conflictos en algunas partes del mundo, así como a un aumento de la cooperación internacional que ha abierto nuevas esferas de acción.

No obstante, estos acontecimientos han venido acompañados de tendencias inquietantes a nivel internacional que comprenden la división de Estados-naciones, la violencia generada por el resurgimiento del nacionalismo o del separatismo étnico, el aumento de conflictos armados internos, con el correlato de víctimas entre la población civil, y la consiguiente inestabilidad política.

Además, circunstancias como la recesión económica, la creciente disparidad económica entre los países industrializados y los países en desarrollo, así como la brecha creciente entre ricos y pobres en muchos países, crean presiones y desatan odios que desembocan tanto en violaciones a los derechos humanos como en huida de refugiados, mostrando el complejo carácter de las corrientes migratorias y de refugiados.

Todas estas circunstancias han contribuido a crear un problema de refugiados de tal envergadura y complejidad que impone exigencias considerables a la aplicación efectiva de la protección. La existencia de situaciones de refugiados en gran escala y de larga data, sumada al hecho de que

[*] Consejera Jurídica Regional, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Oficina Regional Buenos Aires.

disminuye la solidaridad internacional, contribuye a agravar las dificultades socio-económicas en muchos países de asilo.

En un ambiente de movimientos migratorios en expansión, en numerosos países de acogida son características predominantes del problema de los refugiados el aumento del número de casos pendientes, la acumulación de solicitudes, servicios de acogida y de integración agobiados, así como una reacción sensible de la opinión pública nacional. En general, las causas profundas de las salidas mencionadas con fines de refugio y de migración son diversas y no se remedian fácilmente mediante una acción preventiva a corto plazo. Además, hay otros factores que no sólo contribuyen a las salidas, sino también dificultan el retorno. Entre estos figuran la pobreza, la violación sistemática de los derechos humanos y el exceso de población.

Con el fin de hacer frente a cada una de las situaciones que se van presentando en el contexto internacional, y habida cuenta de las características diferentes de los distintos grupos de refugiados, el ACNUR ha debido buscar la manera más apropiada y eficaz de aplicar su Mandato. Actualmente es urgente concebir estrategias de protección nuevas y complementarias a fin de garantizar a las personas de su competencia la protección que necesitan. Estas nuevas estrategias tienen relación directa con una definición clara de las estructuras jurídicas y administrativas que aseguren una más efectiva protección a los refugiados y a los solicitantes de asilo y que, al mismo tiempo, tengan relación con actividades de prevención y de solución a los problemas de refugiados.

Mandato y Competencia del ACNUR

Como mencionáramos, a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados se le han encomendado las funciones de proporcionar protección internacional a los refugiados, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, y de buscar soluciones para sus problemas. Estas funciones incluyen asegurar, junto con los gobiernos y por su intermedio, la protección jurídica y práctica de los refugiados, movilizar y coordinar el despliegue de los recursos necesarios para asegurar la supervivencia y el bienestar de los mismos.

Al considerar las bases jurídicas de las actividades de protección de la Oficina en las diferentes operaciones y situaciones, se las compara en primer lugar con el concepto del Mandato y la competencia. El Mandato apolítico del Alto Comisionado exige neutralidad, pero se considera que esta neutralidad debe conjugarse con una comprensión cabal de las realidades políticas y de otra índole imperantes. La evolución del papel del ACNUR en el transcurso de los últimos 40 años ha demostrado que su Mandato es suficientemente flexible para permitir —o aun exigir— que el ACNUR se adapte a los retos sin precedentes mediante la adopción de nuevos enfoques, inclusive en las esferas de la prevención y de la protección dentro de los países.

La Asamblea General ha reconocido la competencia y la experiencia humanitaria del ACNUR como una base apropiada para emprender una variedad de actividades que normalmente no se consideran pertenecientes al Mandato de la Oficina. Tareas, éstas últimas, que el ACNUR realiza con la aprobación específica del Secretario General o de la Asamblea General, cuando ellas suponen la inversión de considerables recursos humanos, financieros y materiales.

La competencia del ACNUR se fue consolidando con la experiencia, extendiéndose a las personas obligadas a abandonar sus países a causa de conflictos armados, de disturbios o de violencia graves y generalizados, aun cuando aquellas personas no estuvieran específicamente amparadas por la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados o su Protocolo de 1967.

Al examinar y comparar las necesidades comunes de los diferentes grupos que son de la competencia del ACNUR, resulta evidente que en todos ellos, la necesidad de protección —asociada al desplazamiento— constituye el núcleo mismo del Mandato del ACNUR, siendo la base de esta competencia. En consecuencia, el carácter del desplazamiento, junto con la necesidad de protección, deben estar en la base de evaluación de las solicitudes y determinan la naturaleza de la participación del ACNUR.

El análisis del Mandato y de la competencia del ACNUR también se sitúa dentro del marco de los derechos humanos fundamentales y los principios de protección del derecho de los refugiados, concluyendo así que los principios básicos de protección deben seguir siendo el marco de las actividades que el ACNUR realiza. Dentro de ellos es fundamental el principio de la no devolución, que es la protección básica y con respecto al cual no debe haber ninguna ambigüedad en relación a su alcance y aplicación.

En este sentido merece reconocerse y mencionar que en toda la región los gobiernos respetan los principios básicos del derecho de los refugiados, comprendiendo el principio fundamental de la no devolución, el de no rechazo en la frontera de los solicitantes de refugio que lo requieran, y en aquellos que así lo prevén, el acceso de ellos a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, permitiendo que residan y trabajen en los países de asilo. El respeto del principio de la no devolución ha quedado también consolidado en las recomendación de los órganos regionales relativas al trato que ha de darse a los solicitantes de asilo.

Habida cuenta de la evolución de la situación migratoria y de refugiados ya mencionada y de la magnitud de los problemas que plantea, teniendo presente las nuevas tareas encomendadas al ACNUR, particularmente en lo que concierne a actividades relacionadas con la solución y la prevención de problemas de refugiados, constatamos que la región que nos ocupa, se encuentra en situación de relativa calma y estabilidad.

Es por ello que consideramos que el momento es ideal para adoptar criterios y estrategias comunes a los gobiernos de la región y adaptar los mecanismos y procedimientos existentes, o bien crearlos en aquellos que están todavía pendientes, para hacer frente a las necesidades que se presentan y a la evolución creciente de una problemática migratoria que es preocupación de todos.

Con tal fin y a modo de comenzar a formar el marco general, es útil volver a examinar con mayor detenimiento el concepto fundamental de **la protección internacional** —lo que el concepto significa, a quién tratamos de proteger y por qué— y estudiar la forma en que los instrumentos internacionales de protección como la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967, así como los procedimientos que se utilizan para ponerlos en práctica, pueden adaptarse para que respondan mejor a las necesidades presentes y futuras.

II. El Concepto de Protección Internacional

A.- *Partiendo de la necesidad de protección que tiene el refugiado*

Al contrario de casi todas las demás personas que abandonan su país, los refugiados tratan de conseguir ser admitidos en otro país no por elección sino por necesidad imperiosa, a fin de escapar a las amenazas que pesan sobre sus derechos humanos más fundamentales y de la falta o carencia de protección por parte de las autoridades de su país de origen, quienes a menudo no pueden o no quieren protegerlos.

Privados de la protección de su propio gobierno, los refugiados tienen que tratar de conseguir la protección necesaria a todo ser humano de las autoridades de un país de refugio y de la comunidad internacional. Esta necesidad vital de protección internacional es lo que distingue más claramente a los refugiados de otros extranjeros cuya situación está regulada por la legislación migratoria de los países. A menudo también, en particular en la región, no se tiene en cuenta en la normativa la especificidad del refugiado y se le aplican, por carencia e incomprensión, normas migratorias que muchas veces, en lugar de ayudar a solucionar, agudizan la problemática del desprotegido.

La situación de los refugiados en tanto que extranjeros desarraigados, por lo general con escasos recursos materiales, a menudo carentes de documentación y desprovistos no sólo de la protección de un gobierno sino también de las estructuras protectoras tradicionales que son la familia y la comunidad, hace que tales personas sean vulnerables. La situación de las mujeres refugiadas y de los niños separados de su familia es especialmente precaria.

Amenazados ya por la violencia o por los abusos en materia de derechos humanos en su propio país, los refugiados pueden verse enfrentados a peligros adicionales mientras se dirigen hacia un país de refugio, a lo que se añade la angustia y riesgo de verse rechazados en las fronteras de dicho país (o incluso antes de alcanzarlas). Otras veces, una vez que ha conseguido ser admitido en un país, el refugiado puede verse enfrentado a problemas de incomprensión, violencia, y hasta criminalidad en el país de asilo, por la situación de vulnerabilidad y abandono en que se encuentra.

La falta de procedimientos claros, la intolerancia y hasta los posibles abusos de poder, que están a menudo presentes en distinto grado en casi todos los países, hacen que el extranjero desvalido e indocumentado se vea mucho más expuesto a ellos y con consecuencias de gravedad difíciles de predecir. Por eso, el refugiado necesita seguridad personal que incluye un reconocimiento de una estada legal, con un documento efectivo para poder vivir con dignidad en el nuevo país, y por supuesto la protección frente a la posibilidad de ser enviado al lugar en el que su vida o su libertad corran peligro.

Analizando la situación en el país de asilo, una vez allí, para sobrevivir, el refugiado necesita además tener algún medio de subsistencia, así como vivienda, atención médica y otros cuidados básicos, algún tipo de reconocimiento de su situación jurídica que le autorice efectivamente a trabajar o al menos le permita acceder a la asistencia humanitaria, las prestaciones sociales y la documentación; agregándose a ello, con relación a los refugiados extra continentales, como es el caso en algunos de los países de la región, el aprendizaje del idioma y una guía y consejo para poder adaptarse a una cultura e idiosincrasia diferentes a la de su país.

Además de lo necesario para la supervivencia inmediata, los refugiados necesitan que se respeten los otros derechos humanos fundamentales de los que todas las personas deben disfrutar sin discriminación, como lo establece la propia Convención de 1951 en su artículo 3 como obligación central de los Estados.

Por último, todo refugiado necesita una solución a largo plazo que le permita integrarse a la sociedad y llevar una vida normal como auténtico miembro de la comunidad nacional, para lo cual el ACNUR coopera con los Estados en el esbozo y diseño de posibles estrategias de integración.

En 1950 la Asamblea General de las Naciones Unidas consideró la necesidad de definir al beneficiario de la protección internacional, incluyendo la definición general de refugiado en el Estatuto del ACNUR. Más tarde, en 1951, con ciertas modificaciones, quedó consagrada en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Así, la comunidad

internacional decidió ir más allá de anteriores definiciones puntuales basadas en situaciones específicas, y orientarse a una definición universalmente aplicable.

En las formulaciones casi idénticas que se emplean en el Estatuto del ACNUR y en la Convención de 1951, el núcleo del concepto de refugiado lo constituye la carencia o falta de protección nacional. En dichos instrumentos, se define al refugiado como la persona que está fuera de su país "debido a fundados temores de ser perseguida" por razones específicas y que "no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección del país de su nacionalidad, o que, si carece de nacionalidad, no quiera regresar al país donde antes tenía su residencia habitual". Mientras que el riesgo de persecución entraña claramente la falta de protección eficaz, la segunda parte de la oración hace de la incapacidad efectiva de obtener la protección del propio país de origen un elemento explícito de la definición del refugiado.

Resumiendo, habida cuenta de que la necesidad de protección caracteriza la vulnerabilidad de los refugiados y es un elemento decisivo en su identificación como personas de la incumbencia del ACNUR y de la comunidad internacional, proporcionar esa protección constituye el núcleo mismo del mandato del ACNUR y por ende de responsabilidad de los gobiernos, en el marco de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

De ello surge la necesidad de promover procedimientos eficaces y expeditos para determinar la situación jurídica de los refugiados, de establecer un acceso garantizado a estos procedimientos y la aceptación por parte de los Estados de la necesidad de examinar las solicitudes presentadas.

Asimismo, para grupos que así lo requieran, o en situaciones de afluencia en gran escala, los Estados deberían optar por la solución más práctica de determinar el estatuto de refugiado sobre una base colectiva, dado que en la mayoría de estos casos, las dificultades logísticas hacen inviables los procedimientos de determinación caso por caso.

En tales circunstancias, el ACNUR coopera con las autoridades concernidas sobre la manera de establecer un régimen de protección apropiado y de encontrar una solución para estos grupos en el marco de los acuerdos regionales y las normativas que de los mismos surgieron, como la Declaración de Cartagena de 1984 y la de San José de Costa Rica de 1994. Es también aconsejable introducir en las legislaciones nacionales la posibilidad de un tratamiento específico en caso de afluencia masiva de refugiados.

Cuando las Naciones Unidas decidieron en 1949 establecer el ACNUR, la Asamblea General reconoció explícitamente "que la protección internacional a los refugiados incumbe a las Naciones Unidas" (resolución 319 (IV) de la Asamblea General, 3 de diciembre de 1949). (El término "protección internacional a los refugiados" se introdujo así por primera vez en las resoluciones del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General relativas al establecimiento de la Oficina).

El objetivo general de la protección internacional lo resume el Preámbulo a la Convención de 1951 en los siguientes términos: "asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales" de que todos "los seres humanos deben gozar... sin distinción alguna". Así pues, la protección internacional tiene como premisa los principios de los derechos humanos. Desde esta perspectiva de los derechos humanos, la necesidad que las Naciones Unidas (término que en este contexto no designa únicamente a la institución sino también a la comunidad de naciones congregadas en su seno) se hagan cargo de la protección internacional de los refugiados parece clara: los derechos y las libertades fundamentales le son garantizados normalmente a la persona por su gobierno. Dado que los refugiados no disfrutaban de la protección efectiva de su propio gobierno, incumbe, por ello, a la comunidad internacional en

su conjunto proporcionar la protección "internacional" necesaria para asegurar que los refugiados disfruten de tales derechos.

Claro está que de esta responsabilidad de las naciones debe emanar una voluntad política clara, que permita que ella se haga efectiva en la esfera nacional. Sin ella se corre el riesgo que estos objetivos queden en el ámbito de las declaraciones, que aún cuando pudieran tener un valor jurídico, éste es relativo y no tiene los alcances y magnitud que la necesidad de protección requiere. Ella debe necesariamente volcarse en una normativa clara, para que aquellos que están encargados de aplicarla puedan hacerlo sin dificultad. Este es parte del desafío de nuestro encuentro, que está orientado, como dijéramos, a establecer pautas que permitan a los gobiernos interesados darse una normativa acorde con los principios internacionales a los que se obligaron a respetar.

B.- El contenido de la protección internacional

Habida cuenta de la amplitud del objetivo general de la protección internacional, resulta apropiado que en el Estatuto del ACNUR se describa la función de protección del Alto Comisionado como incluidora de prácticamente todas las actividades que la Oficina lleva a cabo en favor de los refugiados. Como se expone en términos generales en el Estatuto de la Oficina y demuestra la práctica del ACNUR, la protección internacional implica atender —en estrecha colaboración con los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales, contrapartes privilegiadas en el desarrollo de esta tarea— las muy variadas necesidades que se plantean como consecuencia de la falta de protección nacional, facilitando así la elaboración de estrategias adecuadas y adaptadas a las necesidades que se presenten.

Así pues, la protección internacional comienza por conseguir la admisión, el asilo (en el sentido de acogida) y el respeto de los derechos humanos básicos, incluido el principio de no devolución, sin el cual la seguridad —e incluso la supervivencia— del refugiado corre peligro; esa protección sólo termina con el logro de una solución permanente, idealmente consistente en volver a conseguir que el propio país del refugiado lo proteja.

La protección internacional incluye fomentar la concertación de convenciones internacionales destinadas a proteger a los refugiados a escala regional y mundial y supervisar su aplicación, promover la adopción de medidas legislativas y de otra índole, tanto a nivel nacional como a nivel regional, con el objeto de asegurar que los refugiados sean identificados como tales y que se les concedan el estatuto y el trato apropiados en sus países de acogida, al mismo tiempo que velar, a través de las autoridades nacionales y junto a ellas, por la seguridad y el bienestar de grupos de refugiados y de refugiados aislados en los países de asilo.

La protección incluye asimismo, asegurar que se toman en cuenta las necesidades especiales de las mujeres refugiadas, en particular las víctimas de la violencia y también las de los niños, especialmente los separados de su familia, puesto que el objetivo último de la protección internacional debe ser hallar una solución satisfactoria para el refugiado.

La función de protección fomenta, en colaboración con los gobiernos y con otros órganos de las Naciones Unidas y órganos internacionales, la adopción de medidas destinadas a eliminar o mitigar las causas que provocan la huida de los refugiados, actuando así en los países de origen a fin de establecer condiciones que permitan a éstos regresar a sus hogares en condiciones de seguridad y, cuando ello resulte factible, facilitar y cooperar a la repatriación voluntaria y vigilar que se efectúe en condiciones de seguridad. Cuando el regreso en condiciones de seguridad no es posible, la protección internacional comporta fomentar y aplicar las soluciones duraderas

alternativas que son la integración local en el país de acogida o, en caso de no poder realizarse, tomar medidas excepcionales de reasentamiento.

Cumpliendo así, a través del ejercicio de la protección internacional, con las tres soluciones (llamadas clásicas) al problema de los refugiados: la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento. Dedicaremos particular interés a la integración local, que representa la solución que en la región requiere atención especial. Teniendo en cuenta que un refugiado bien integrado es aquél al que se lo encamina desde su acceso al país de acogida.

Dado que los Estados soberanos son los principales encargados de respetar y garantizar los derechos fundamentales de todas las personas que se encuentran en su territorio y están sujetas a su jurisdicción, la protección efectiva de los refugiados exige que el gobierno del país de asilo adopte medidas destinadas a ellos. En consecuencia, la función del ACNUR en la prestación de protección internacional comporta, sobre todo, velar por que los gobiernos tomen las medidas necesarias para proteger a todos los refugiados que se encuentren en su territorio, así como a las personas que soliciten ser admitidas como tales en las fronteras y que puedan ser refugiados. El cumplimiento de la función de protección internacional encomendada a la Oficina del Alto Comisionado exige la cooperación activa y el apoyo del gobierno interesado, así como el apoyo de los demás países de la comunidad internacional. Sin ellos la tarea encomendada es difícilmente realizable.

C.- Instrumentos de Protección Internacional

Los instrumentos de protección internacional van desde los jurídicos y diplomáticos hasta los materiales y prácticos, desde las convenciones internacionales hasta la legislación nacional, las gestiones diplomáticas para dar asilo a refugiados individuales amenazados con ser devueltos a su país, medidas concretas como proporcionar raciones alimentarias básicas, vestimenta, habitación, salud, e incluso educación en los distintos niveles.

La protección práctica en el terreno requiere estrechas relaciones de trabajo con los funcionarios nacionales en todos los niveles, en particular con aquéllos que están en contacto directo con los refugiados. Como la asistencia material es a menudo esencial para la supervivencia de los refugiados, puede ser también una condición de importancia para la protección internacional.

Otros instrumentos de la protección internacional son: a) la información pública para promover la comprensión de los problemas de los refugiados y suscitar así apoyo para unas generosas políticas de acogida; b) los sistemas y redes de información para informar con exactitud y a su debido tiempo sobre los países de origen, con objeto de identificar correctamente a las personas necesitadas de protección y evitar el mal empleo de los procedimientos de acogida; c) la enseñanza y otras actividades de promoción, para estimular la comprensión de los problemas y las necesidades de los refugiados y de los principios del derecho en esta materia; d) la capacitación de funcionarios encargados de determinar la condición de refugiado, guardias fronterizos, personal de las organizaciones no gubernamentales y personal del ACNUR; e) el asesoramiento a refugiados y solicitantes de asilo individuales; f) la formulación y difusión de directrices para atender a las necesidades prácticas de protección de categorías específicas de refugiados, tales como niños y mujeres; g) el registro, documentación, búsqueda de familiares y atenciones adecuadas para los niños separados de sus familias y, h) los programas especiales para mujeres y otros refugiados víctimas de actos de violencia.

Los instrumentos de protección pueden ser utilizados tanto por el ACNUR como por las autoridades nacionales responsables de los refugiados, así como por las organizaciones no

gubernamentales, en particular, en nuestra región, las iglesias, que en muchos países desempeñan un papel reconocido y valioso en la protección de los refugiados.

Está claro que la expresión "protección jurídica y política" no es suficiente para abarcar todo el ámbito de la protección internacional. Los instrumentos jurídicos internacionales, así como los principios internacionalmente aceptados y las normas contenidas, por ejemplo, en las resoluciones de la Asamblea General, las conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR, las decisiones judiciales y la opinión de los entendidos, son instrumentos esenciales para la protección de los refugiados. El sistema internacional para la protección de los refugiados tiene como elementos jurídicos centrales la Convención de las Naciones Unidas de 1951 y el Protocolo de 1967 relativo al estatuto de los refugiados. El número de Estados que son Partes en uno de esos instrumentos o en ambos, se eleva a 127 (entre estos Estados Partes se encuentran todos los de la Región del Sur de América Latina).

Estos son los únicos instrumentos universales y la expresión más clara de solidaridad internacional para la protección de los refugiados. Las disposiciones de la Convención siguen estableciendo los criterios y brindando los parámetros para juzgar cualesquiera medidas de protección y trato de los refugiados. Su disposición más importante, el principio de no devolución contenido en el artículo 33, es la piedra angular de la protección internacional. En este marco internacional el ACNUR desempeña un papel central, incumbiéndose según su estatuto la función de promover y supervisar la aplicación de las convenciones internacionales para la protección de los refugiados. Función que tiene correlato en el artículo 35 de la Convención y del párrafo 1 del artículo II del Protocolo, en los que se establece que los Estados Partes tienen la responsabilidad de cooperar con la Oficina en el ejercicio de sus funciones.

La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 tienen como complemento algunos instrumentos regionales sobre los refugiados, en particular, la Convención de la OUA de 1969 que rige los aspectos inherentes a los problemas de los refugiados en África y, en cuanto a América Latina, la Declaración de Cartagena de 1984 y la de San José de Costa Rica de 1994. El sistema se ha reforzado además mediante un creciente número de leyes nacionales relativas a la admisión, el reconocimiento y la protección de los refugiados. Los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario son valiosos elementos adicionales de la protección internacional. El ejercicio que nos proponemos, de armonizar la normativa de la Región y establecer para ello pautas comunes está sin duda signado por el mismo espíritu que trata de adaptar estos principios a la realidad que nos toca vivir.

Tanto en los países de origen como en los de asilo, las leyes sirven como principios orientadores e instrumentos de protección, pero para que consigan su objetivo es preciso que sean respetadas y aplicadas. Para ello se requiere que las leyes reflejen las realidades que están supuestas de normar y además que los gobiernos tengan voluntad política y medios de aplicarlas. Cuando estos criterios están ausentes y los gobiernos carecen de medios para proteger a los refugiados o a sus propios ciudadanos, se acude a la solidaridad de la comunidad internacional para poder llevarlo a cabo. En estas situaciones se requiere de una tarea conjunta y coordinada, de cooperación entre los gobiernos y otros organismos y órganos del sistema de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional en general, actuando cada uno con arreglo a sus propios mandatos complementarios en las esferas política y jurídica, así como en la humanitaria. La necesidad de que cada una de las partes lleve a cabo con cabalidad su rol y responsabilidad, es indispensable para conseguir el objetivo.

III. La necesidad de protección internacional: idoneidad de los Instrumentos

Uno de los principales problemas con que nos enfrentamos al hacer efectiva la tarea de brindar protección internacional, es la cuestión de la idoneidad de los instrumentos legales, en particular los instrumentos jurídicos en el orden nacional, disponibles para realizar la tarea. ¿En qué medida hay desajustes entre el ámbito que cubren los instrumentos internacionales y las categorías de personas que realmente necesitan protección internacional? En caso de que tales desajustes existan, ¿qué se debe y se puede hacer para remediarlos? Estas preguntas, que se refieren al alcance nacional, tienen repercusión en el orden regional si nos referimos a la facilidad de la movilidad humana y el desarrollo de las migraciones del final de este siglo.

La tarea de armonización de normas y del establecimiento de pautas mínimas en cada uno de los países, se siente cada vez con mayor necesidad como un modo, no sólo de otorgar una protección efectiva a los necesitados de la misma, sino también establecer políticas migratorias coherentes y coordinadas.

Pertinencia y limitaciones de los instrumentos internacionales

Desde su vigencia —más de 40 años— ambos instrumentos internacionales han resultado ser suficientemente flexibles para facilitar la protección internacional a refugiados que huyen de una amplia variedad de amenazas para sus vidas y sus derechos fundamentales en sus países de origen. Estos instrumentos continúan constituyendo una base jurídica firme para asentar la protección de refugiados individuales que escapan de regímenes opresivos de todo color, así como para los grupos que huyen del tumulto que a menudo acompaña a los cambios o a los intentos de cambio en los sistemas no democráticos de gobierno.

De hecho, en la era que ha seguido a la guerra fría, cuando parecen cada vez más frecuentes los conflictos internos que producen opresión por motivos étnicos y religiosos tanto como políticos, dando lugar a importantes corrientes de refugiados, es evidente que siguen siendo pertinentes los motivos para la concesión del estatuto de refugiados contenidos en la definición de la Convención de 1951.

La mayoría de los Estados convienen con el ACNUR en que la Convención y el Protocolo se aplican a los refugiados de guerras civiles que tienen buenas razones para temer persecuciones por causa de su religión, origen étnico, o supuesta opinión política. Muchos Estados convienen también en que "persecución", en el sentido de la Convención de 1951, puede ser la procedente no sólo del gobierno sino también de las autoridades *de facto* o de otros grupos, en situaciones en que el gobierno nacional del país de origen no quiere o no puede en la práctica brindar a las personas afectadas la protección que les permitiría permanecer con seguridad en el país o regresar a él.

Como ya se ha indicado, la Convención de 1951 se basa explícitamente en "el principio de que los seres humanos, sin distinción alguna, deben gozar de los derechos y libertades fundamentales" y en el interés de la comunidad internacional, reunida en las Naciones Unidas, "para asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales" (Preámbulo, párrafos primero y segundo). La Convención se concibió como un medio de "ampliar mediante un nuevo acuerdo" la aplicación de los acuerdos internacionales anteriores referentes a los refugiados y la protección concedida a éstos (*idem*, párrafo 3). La Conferencia de Plenipotenciarios convocada por la Asamblea General para terminar la redacción de la Conven-

ción y firmarla, expresó, igualmente, “la esperanza de que la Convención... tenga, además de su alcance contractual, un valor de ejemplo, e incite a todos los Estados a otorgar, en la medida de lo posible, a las personas que se encuentren en su territorio como refugiados y que no estén protegidas por las disposiciones de la Convención”, (la causa de la fecha límite y de la limitación geográfica) “el trato previsto por esta Convención”. (Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados y de los apátridas, recomendación E.).

Parece claro, según las actas de las sesiones de redacción y según el contexto histórico, que se pretendía que las disposiciones de la Convención recibiesen una interpretación congruente con el espíritu generoso en que se concebían. Para el ACNUR, que participó en la redacción de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967, siempre se ha entendido que la definición básica de refugiado debía tener un significado amplio, y no restrictivo, de conformidad con el objetivo fundamental de brindar protección internacional a todos los que la necesiten.

La evolución de los conflictos regionales y nacionales, principalmente aquellos que tienen como consecuencia la afluencia en gran escala de refugiados, en los que el ACNUR, a solicitud del Secretario General, ha participado a fin de otorgar —merced a su experiencia humanitaria— la protección internacional, ha dado lugar a considerar la ampliación de la competencia de la Oficina. Como consecuencia, los Estados han reconocido que los refugiados producto de conflictos armados son también personas necesitadas y merecedoras de la protección internacional y la asistencia humanitaria, adoptándose diversas soluciones para que puedan efectivamente recibir tanto la protección internacional como la asistencia. Las operaciones en Africa y Europa dan prueba de ello. Los esfuerzos para salvar el desajuste entre la necesidad de protección internacional y los principales instrumentos internacionales disponibles para proporcionarla, dieron lugar a un mandato ampliado combinado con la remisión a instrumentos regionales, otros instrumentos internacionales, el derecho internacional consuetudinario y arreglos específicos basados en las políticas humanitarias de los gobiernos.

En algunas regiones como Africa, particularmente afectada por conflictos, con el objeto de extender la definición a los beneficiarios que lo necesiten, el ACNUR, en acuerdo con los gobiernos, ha promovido la adopción de instrumentos regionales como la Convención de la OUA de 1969 que rige los aspectos inherentes a los problemas de los refugiados en Africa. Ella ha proporcionado una base firme en Africa a la protección internacional de los refugiados, en su acepción más amplia.

En América Latina, en particular en América Central que se vio afectada por conflictos similares, el ACNUR, en acuerdo con los gobiernos, ha promovido la aplicación de la Declaración de Cartagena de 1984, así como la Declaración de San José de Costa Rica de 1994, las que rigen los aspectos de refugiados en América Latina.

Asimismo, merece igualmente mención la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica” de 1969, de la que son partes 24 Estados de América Latina y el Caribe, que contiene en su artículo 22 una disposición específica contra el *non-refoulement* (la no devolución) reafirmando la validez universal del principio de no devolución.

En este ámbito merece tratarse con mayor detenimiento la particular importancia de la definición de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena, que fue aprobada por un grupo de expertos y representantes gubernamentales en un Coloquio celebrado en Cartagena (Colombia) en noviembre de 1984. Sobre la base del precedente de la Convención de la OUA y la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Declaración recomienda que en la región se utilice “la definición o concepto de refugiado... que además de contener los elementos de la

Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considera también 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 los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

Aunque la Declaración propiamente dicha no constituye un documento jurídicamente obligatorio, ha contribuido al desarrollo y la aceptación de normas consuetudinarias regionales para la protección de los refugiados que huyen de conflictos en América Latina, y ha sido apoyada en diversas ocasiones por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que ha pedido a los Estados miembros de la OEA que pongan en vigor sus disposiciones en lo que se refiere a los refugiados que estén en sus territorios.

La Declaración de Cartagena —cuyo 10º aniversario se conmemoró en 1994— ha sido aceptada por estimarse que ofrecía el marco conceptual para la política de protección de refugiados no solamente en América Central sino también en América Latina en general, y ha sido incorporada a la legislación nacional de varios Estados. Sugiero la posibilidad de evaluar la inclusión de esta definición en las legislaciones nacionales de la región, para su aplicación a aquellos grupos que así lo requieran.

IV. Conclusión

Asimismo, para concluir, en lo referente a soluciones la competencia de la Oficina se ha visto extendida en el tratamiento de la repatriación voluntaria. No mencionada explícitamente en la Convención de 1951, sí lo hacen la Convención de la OUA y la Declaración de Cartagena, instrumentos que se refieren explícitamente a la repatriación voluntaria, disponiendo la Convención de la OUA que el “carácter esencialmente voluntario de la repatriación deberá ser respetado en todos los casos, y no podrá obligarse a ningún refugiado a ser repatriado contra su voluntad”. También enuncia con detalle las condiciones y los mecanismos de repatriación. En tanto, la Declaración de Cartagena reitera “el carácter voluntario e individual de la repatriación de los refugiados y la necesidad de que ésta se produzca en condiciones de completa seguridad, preferentemente al lugar de residencia del refugiado en su país de origen” (Conclusión decimo-segunda).

Los esfuerzos desplegados con miras a colmar la laguna existente entre las necesidades de protección internacional de los refugiados y los instrumentos jurídicos de que se dispone para prestar dicha protección, incluidos los instrumentos regionales, el derecho consuetudinario internacional y arreglos especiales basados en las políticas humanitarias de la mayor parte de los gobiernos, han tenido mucho éxito en la práctica.

Ahora bien, cuando no hay un claro marco jurídico nacional para la protección efectiva de los refugiados, o cuando el marco existe pero no ampara a todos los que necesitan protección, la acogida y la protección dependen de la buena voluntad constante de los gobiernos. A pesar de ello, dicha buena voluntad no es necesariamente permanente ni estable, y puede experimentar notables variaciones como consecuencia de los caprichos de la opinión pública. De allí la necesidad de plasmar la práctica generalmente aceptada por los Estados a título de responsabilidad humanitaria en la formulación de las políticas y de la normativa correspondiente.

En un mundo tan cambiante, el Alto Comisionado más que nunca sigue dependiendo de la cooperación de los gobiernos y su solidaridad para mejorar la rapidez y eficacia con que es necesario hacer frente a las situaciones de refugiados en continuo desarrollo. Los gobiernos deben

seguir desempeñando un papel activo, poniendo en práctica las respuestas humanitarias necesarias y procurando que se atiendan debidamente las necesidades de protección y asistencia de los demandantes de refugio y de los refugiados.

Es de esperar que el debate que surja de este Seminario contribuya a concretar pautas con un enfoque de la protección dinámico y operacional, que procure soluciones para los años venideros. En un período en que las víctimas de la miseria humana parecen aumentar inexorablemente, este compromiso casi universal para la protección de los refugiados, constituye un legado de esperanza que es preciso mantener y reforzar.

Asilo y Refugio, Diferencias y Similitudes

Guillermo
Bettocchi*

Ha sido mencionado que el continente americano tiene reconocida tradición en materia de asilo, ampliamente desarrollada en Convenciones Internacionales que datan, en algún caso, de más de 100 años (Tratado sobre Derecho Penal Internacional, Montevideo, 23/01/1889), y que ha ido desarrollándose en el transcurso del tiempo tanto en el campo del derecho positivo como en la práctica de los Estados.

Paralelamente, y en un desarrollo al que tampoco ha sido ajeno el continente americano, a nivel mundial, y bajo el esquema de la Organización de las Naciones Unidas, se ha desarrollado también un marco normativo y una práctica muy profusa y enriquecedora de protección internacional de aquellas personas que la requieren. Este esquema tiene como base la Convención de 1951 sobre el Estatuto del Refugiado y su Protocolo de 1967.

Mucho se ha discutido sobre el paralelismo entre ambos sistemas, el americano y el universal, destacando en algunos casos las concurrencias o similitudes, y en otros las divergencias. En esta oportunidad intentaremos intercambiar algunas ideas que permitan un análisis comparativo, con las limitaciones que el tiempo y las circunstancias obligan. Pretendemos determinar cuáles son las características propias de cada uno y en qué medida pueden coexistir y, de ser posible, complementarse con el objetivo último de asegurar la protección apropiada al mayor número de personas que la requieran, asimilando los Estados los criterios universales promovidos por la Comunidad Internacional a través de las Naciones Unidas, sin renunciar por ello a su legítima soberanía de brindar acogida y protección también a aquellas personas que así lo deseen, a pesar de no estar incursas en los criterios de la Convención de 1951 y sus desarrollos.

En primer lugar, hay que destacar entonces, como primer aspecto común, el que ambos sistemas están destinados a brindar protección al individuo perseguido por razones no legítimas (veremos luego como se definen estas "razones" en cada uno de los sistemas).

La consecuencia de este objetivo común deriva, necesariamente, de otra característica común, y que constituye la piedra angular de ambos sistemas: el principio de no-devolución al país de origen en el que el individuo perseguido corre los riesgos que ameritan el otorgamiento de la protección.

A partir de esta base común, veamos rápidamente cuáles son las características propias de cada sistema.

Sistema Americano

En el continente americano el tema se desarrolla, en primer lugar, en el Título II del mencionado **Tratado de Derecho Penal Internacional de 1889**, en el que fundamentalmente se establece que el asilo es inviolable para los perseguidos por delitos políticos (art. 16) y se establece que ningún delincuente asilado en el territorio de un Estado, puede ser entregado a las autoridades de otro sino de conformidad con las reglas de extradición (art. 15), asegurando así las garantías

[*] Asesor Jurídico Regional, Oficina Regional para América y el Caribe, ACNUR, Ginebra.

necesarias para la aplicación del principio de no-devolución. En el caso de los reos por delitos comunes que se asilasen en una legación (lo que más adelante se desarrollará como asilo diplomático) se establece que estos deberán ser entregados a las autoridades locales (art. 17).

Luego viene la **Convención sobre Asilo**. Firmada en La Habana el 20/02/1928, que ratifica que no es lícito otorgar asilo a personas acusadas o condenadas por delitos comunes ni a desertores de tierra y mar. Si estas personas se encontrasen en territorio extranjero, deberán ser devueltos mediante proceso de extradición (art. 1). En cuanto a los perseguidos por delitos políticos, ratifica la procedencia del asilo en las legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares, pero limitándolo a situaciones de urgencia por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado se ponga de otra manera en seguridad (art. 2).

Estas disposiciones de la Convención sobre Asilo son materia de precisión pocos años más tarde, mediante la **Convención sobre Asilo Político** (Montevideo, 26/12/33) que requiere, para que proceda la entrega al gobierno local de las personas que se asilen en legaciones, naves de guerra, campamentos o aeronaves militares, el que ellas estén procesadas en forma o que hubiesen sido condenadas por tribunales ordinarios (art. 1). Determina esta Convención que la calificación de la delincuencia política corresponde al Estado que presta el asilo (art. 2).

Un desarrollo importante, a nivel de precisión terminológica conceptual, se produce con la suscripción del **Tratado sobre Asilo y Refugio Político de Montevideo de 1939**. En el que se distinguen claramente el **Asilo Político** (luego llamado también, con mayor propiedad, **Asilo Diplomático** en la Convención de Caracas, 1954), que es aquél que se concede en las embajadas, legaciones, buques de guerra, campamentos o aeronaves militares, del **Refugio en Territorio Extranjero**, (también rebautizado en Caracas en 1954 como **Asilo Territorial**). En cuanto al asilo político, el tratado de Montevideo de 1939 ratifica que éste puede concederse exclusivamente a los perseguidos por motivos o delitos políticos y por delitos concurrentes en que no procediera extradición (art. 2) (según la Convención sobre Extradición firmada en Montevideo en diciembre de 1933, durante la séptima Conferencia Internacional Americana, ocasión en la que también se firmó la Convención sobre Asilo Político antes mencionada).

Agrega que el Estado que acuerde el asilo no contrae por este hecho el deber de admitir en su territorio a los asilados, salvo que estos no fueran recibidos por otros Estados (art. 1). Prohíbe este tratado la concesión de asilo a los acusados de delitos políticos que previamente estuvieran procesados o hubieran sido condenados por delitos comunes y por tribunales ordinarios, correspondiendo siempre la calificación de las causas que motivan el asilo al Estado que lo concede. Ratifica el tratado de 1939 la prohibición de otorgar asilo a los desertores de las fuerzas de mar, tierra y aéreas. Pero hace la salvedad que el hecho pueda revestir claramente carácter político, en cuyo caso si procedería la concesión del asilo (art. 3).

En cuanto al refugio en territorio extranjero, el Tratado de Montevideo de 1939 determina que éste es inviolable para los perseguidos a que se refiere el art. 2, es decir aquellos perseguidos por motivos o delitos políticos y por delitos concurrentes en que no procede la extradición. La calificación de las causas que motivan el refugio (art. 11) (nótese el término utilizado) corresponde al Estado que lo concede. La concesión de refugio no comporta para el Estado que lo otorga el deber de admitir indefinidamente en su territorio a los refugiados.

En el marco de la décima Conferencia Interamericana, celebrada en Caracas, Venezuela en marzo de 1954, se suscriben, dos convenciones sobre la materia que nos ocupa, la **Convención sobre Asilo Diplomático** y la **Convención sobre Asilo Territorial**.

La primera de ellas ratifica que el asilo concedido en legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares a personas perseguidas por motivos o delitos políticos deberá ser respetado por el Estado territorial (art. 1). Introduce esta Convención el concepto de que todo Estado tiene **derecho** de conceder asilo, pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por qué lo niega (art. II). (Nótese que no se establece el derecho del individuo de recibir asilo). Nuevamente se ratifica que no corresponde otorgar asilo a las personas inculpadas, procesadas o que estén cumpliendo condena por delitos comunes, ni a los desertores de fuerzas de aire, mar o tierra, salvo que los hechos que motivan la solicitud de asilo revistan claramente carácter político (art. III). La calificación sobre la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución corresponde siempre al Estado asilante (art. IV). El asilo sólo se podrá conceder en caso de urgencia y por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado salga del país a fin de que no peligre su vida, su libertad o su integridad personal, o para que se ponga de otra manera en seguridad (art. V). El Estado asilante puede pedir, y el Estado territorial está obligado a aceptar y facilitar, la salida del país del asilado (art. XII). Efectuada la salida del asilado, el Estado asilante no está obligado a radicarlo en su territorio, pero no podrá devolverlo a su país de origen sino cuando concurra la voluntad expresa del asilado (art. XVI).

Por su parte, la **Convención sobre Asilo Territorial** establece que todo Estado tiene derecho a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por ello ningún otro Estado pueda hacerle reclamo alguno (art. I) y que el respeto a su jurisdicción se extiende también sobre las personas que ingresan con procedencia de un Estado en donde sean perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos (art. II). Ningún Estado está obligado a entregar a otro Estado o a expulsar de su territorio a personas perseguidas por motivos o delitos políticos (art. III). La extradición no es procedente cuando se trate de personas que, con arreglo a la calificación del Estado requerido, sean perseguidas por delitos políticos o por delitos comunes cometidos con fines políticos, ni cuando la extradición se solicita obedeciendo a móviles predominantemente políticos (art. IV). En nada afecta la aplicación de las normas de esta Convención el hecho que el ingreso de una persona se haya producido de manera subrepticia o irregular (art. V).

Estas convenciones específicas en materia de asilo se complementan, de manera muy importante, con la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre** (Bogotá, 1948), que establece 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 (art. XXVII). Norma repetida en la **Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José**, de noviembre de 1969 (art. 22, inc. 7), que adicionalmente complementa que 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 estén en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas (art. 22, inc. 8).

Estas disposiciones permiten entonces tener una idea clara de cuales son las características del desarrollo del sistema interamericano del asilo que, para efectos comparativos, pudiéramos resumir en las siguientes:

- El otorgamiento de asilo es potestad de los Estados;
- A nivel institucional, no existe ningún organismo especializado en la protección y búsqueda de soluciones para el asilado;

- Es constitutivo, es decir una persona no es asilado sino desde el momento que un Estado le concede tal calidad;
- El otorgamiento de asilo no entraña ninguna obligación para el Estado asilante en materia de solución a la situación de asilado, y;
- Al menos en el caso del asilo político o diplomático, éste se puede conceder dentro del territorio geográfico del país de origen del asilado.

Por su parte podemos concluir que el sistema de protección internacional de los refugiados, bajo la esfera de las Naciones Unidas, tiene las siguientes características:

- El reconocimiento del status es meramente declarativo, pues el refugiado es tal desde el momento en que sale de su país por las razones mencionadas en los instrumentos pertinentes;
- El reconocimiento de la condición de refugiado implica una serie de obligaciones para el Estado parte que la realiza;
- A nivel institucional, el ACNUR es el órgano competente para proporcionar protección internacional a los refugiados y para buscar solución a su situación, así como de velar por la correcta aplicación de la Convención de 1951;
- Refugiado sólo puede serlo la persona que se encuentra fuera de su país de origen, nunca dentro del mismo.

Conviene aclarar que el paralelo hecho hasta aquí se refiere a la institución del asilo como se entiende y se ha desarrollado en América Latina, y no con el concepto de asilo a nivel general. En el lenguaje del propio ACNUR se hace muchas veces referencia al término así como el acto formal que realiza un gobierno de reconocimiento de una persona en su condición de refugiado, concediéndole en consecuencia el status jurídico y los derechos que como tal le corresponden. El Comité Ejecutivo del ACNUR ha reiterado en diversas oportunidades la exhortación a los Estados para que se asegure el otorgamiento de asilo, en estos términos, a aquellas personas en necesidad de protección, para evitar situaciones de indefinición jurídica del status migratorio de las mismas, que puede acarrear una serie de consecuencias negativas para los individuos.

Situaciones especiales se presentan en el caso de éxodos masivos de personas, que huyen de situaciones de violencia generalizada o de violación indiscriminada de los Derechos Humanos. En aquellos casos el ACNUR o los gobiernos recurren a una presunción legal, basada en hechos objetivos que ocurren en el país de origen de los refugiados: reconoce prima facie que los individuos en tales situaciones son refugiados y se les otorga el tratamiento que en tal condición les corresponde, o al menos se les otorga lo que se ha dado en llamar protección temporal, hasta que se pueda definir de manera individualizada su condición, o la situación que generó la huida de su país desaparezca y estos individuos puedan volver a sus hogares.

Obviamente, hay situaciones en que, dentro del sistema latinoamericano, la condición de asilado y la de refugiado se confunden. Es el caso del individuo a quien un gobierno ha concedido asilo, y que ha huido de su país por las razones y bajo las circunstancias prescritas bajo el régimen de la Convención de 1951.

Pero existen obviamente casos en que un asilado, es decir una persona a quien un Estado ha concedido tal calidad según su propio criterio y soberanía, no calificaría como refugiado bajo el sistema de la Convención de la ONU. Como ejemplo, podemos citar el caso de dos ex-presidentes latinoamericanos, uno de América Central y otro de América del Sur, perseguidos en sus respectivos países por delitos cometidos en el ejercicio de su función presidencial, pero delitos

comunes al fin y al cabo, que no son refugiados bajo los términos de la Convención de 1951 pero que sin embargo gozan de asilo en dos países cuyos gobiernos consideran que la persecución de la que son objeto tiene motivaciones políticas.

Y existe también, como el ejemplo de los flujos masivos, gente que son refugiados pero a quienes el Estado del país en el que se encuentran no les ha otorgado el estatuto jurídico de asilados. En este caso, estas personas quedan bajo la exclusiva responsabilidad del ACNUR, quien en representación de la Comunidad Internacional debe asegurar la protección necesaria. Tal el caso de los ex-refugiados salvadoreños en Honduras.

Como vemos, ambos regímenes pueden coexistir simultáneamente sin perjudicar, por un lado, la soberanía de los Estados en su derecho de otorgar asilo a quien así lo considere, ni por el otro el interés de la Comunidad Internacional en proveer protección a los refugiados que así lo requieran. Lo importante es tener claros los criterios y los mecanismos para asegurar que cada individuo recibirá la protección que requiera para salvaguardar su vida, su integridad física y su libertad, contra las persecuciones injustas, derivadas por el mero ejercicio de sus derechos fundamentales que como ser humano le corresponden, o por su pertenencia a determinados grupos sociales, raza, religión o que huyan de situaciones que generan riesgos para su integridad física o libertad.

Determinación del Estatuto de Refugiado en el sur de América Latina (1): ***acceso del solicitante al procedimiento*****

Verónica
de Ryckere*

I. Introducción

En circunstancias normales, el Estado tiene la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos. En el caso del refugiado, este vínculo se ha roto. La comunidad internacional, al adoptar los instrumentos legales, ha mostrado su disposición a sustituir ese vínculo. Y lo ha hecho adoptando instrumentos internacionales que regulen los aspectos específicos de la materia.

El estatuto de refugiado, en el plano universal, se rige por la Convención de 1951 (2) y el Protocolo de 1967 (3) sobre el Estatuto de los Refugiados. Estos dos instrumentos jurídicos internacionales sólo son aplicables a las personas que, según las definiciones contenidas en ellos, son refugiados. La determinación de quién es refugiado, es decir, la determinación de la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y de su Protocolo adicional, incumbe al Estado Contratante en cuyo territorio se encuentre el refugiado en el momento de solicitar el reconocimiento de su condición. Es evidente que para que los Estados Partes de estos instrumentos internacionales puedan aplicar sus disposiciones, es necesario que los refugiados sean identificados.

Esa identificación, es decir, la determinación de la condición de refugiado, aun cuando se menciona en la Convención de 1951 (4), no está expresamente regulada. En efecto, la Convención no indica qué tipo de procedimientos han de adoptarse para determinar la condición de refugiado. Por consiguiente, cada Estado Contratante puede establecer el procedimiento que estime más apropiado, en el marco de su propia estructura constitucional y administrativa.

Generalmente el refugiado es una persona que está huyendo de zonas en conflicto y/o persecuciones; esa es la causa por la que sale de su país de origen, e ingresa a otro donde pide refugio. A esta experiencia se agrega el hecho de que, durante un tiempo generalmente indefinido y en algunos casos muy prolongado, su caso va a ser analizado. En la vida de un refugiado, este período es sumamente desequilibrante, y puede ser más o menos traumático según las circunstancias del caso. Por lo general se desarrolla dentro de una atmósfera de miedo, confusión e inseguridad, en un país que al refugiado le es desconocido, donde la mayoría de las veces se habla otro idioma y se practican otras costumbres. De allí el hecho que, por lo general, el refugiado no sólo tiene dificultades legales de inmigración, también las tiene de orden material y psicológico.

Todo eso justifica que se preste especial atención a los procedimientos. Nunca será suficiente insistir sobre la importancia de estos procedimientos y de su eficaz funcionamiento debido a que una decisión errónea puede costar la vida o la libertad a una persona.

[*] Asesora Legal Adjunta, ACNUR, Oficina Regional Buenos Aires, Argentina.

[**] El Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, oficina del ACNUR, HCR/IP/4/Spa/Rev.1, Ginebra, enero de 1988, sirvió como fuente principal para la elaboración de este ensayo.

Todos los países del Sur de América Latina se obligaron internacionalmente a cumplir con las disposiciones de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 (5). Sin embargo, sólo en tres países (Argentina (6), Bolivia (7) y Perú (8)) se adoptó un conjunto de procedimientos para la determinación de la condición de refugiado. En Brasil, aun cuando existe una legislación específica sobre el tema, es limitada e insuficiente (9). En otros países tales como Chile, Uruguay y Paraguay no existe tal conjunto de procedimientos. En consecuencia, en esos países, el tema del refugio es tratado total o parcialmente en forma inadecuada, de conformidad con la legislación migratoria ordinaria (10).

Es poco probable que todos los Estados obligados por la Convención de 1951 y su Protocolo puedan adoptar procedimientos idénticos. Sin embargo, la experiencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha demostrado que todos los procedimientos para la determinación de la condición de Refugiado deben cumplir ciertos requisitos mínimos (11) que corresponden a diferentes fases del procedimiento.

En efecto, los procedimientos vinculados con la determinación de la condición de refugiado forman un proceso que se puede dividir en tres fases. En primer lugar, es imprescindible una etapa preliminar de instrucción, a la cual le sigue una etapa de decisión, que incluye la posibilidad de apelación o revisión de la decisión previamente tomada por las autoridades del país al que se ha solicitado refugio. Después de la determinación del estatuto de refugiado, se contempla una última etapa, la de la integración local del refugiado en el país de refugio.

En el marco de reflexión sobre los procedimientos, este ensayo se centrará sobre la primera etapa, es decir, el inicio del procedimiento, o sea la etapa instructiva, preparatoria. La pregunta que se intentará responder es la siguiente: ¿con qué tipo de procedimientos o legislaciones se debería contar para asegurar una aplicación correcta de los instrumentos internacionales sobre el refugio? Esta pregunta será planteada desde la perspectiva del acceso del solicitante de refugio a los procedimientos.

Llegando a este punto, es oportuno destacar un elemento de mayor importancia que es fundamental contemplar en el curso del procedimiento de determinación de la condición de refugiado, y particularmente durante la primera etapa de este proceso. En efecto, de acuerdo a la Convención de 1951 un individuo es refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que forzosamente ocurre antes que se determine formalmente su condición de tal.

Así pues, el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. De este modo, la persona no adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado. De allí se concluye que la Convención de 1951 y su Protocolo adicional son de aplicación a partir del momento en que el individuo cumple con los requisitos de la definición de refugiado y no a partir del momento en que ha sido reconocido como tal. En consecuencia, aunque sólo aparente ser un solicitante de refugio, el individuo que reúne los requisitos ya es, de hecho, un refugiado; y por lo tanto las disposiciones contenidas en los instrumentos vigentes en la materia, le son aplicables.

II. Acceso del Solicitante de Refugio al Procedimiento

Con respecto a las necesidades normativas relacionadas con el inicio de la solicitud de refugio a la luz de los instrumentos internacionales vigentes en la materia, se propone analizar el

tema empezando por los principios básicos a respetar relativos al ingreso del solicitante de refugio en el territorio del Estado Contratante y a su estadía en el mismo. Luego, se desarrollarán las diferentes etapas correspondientes a la presentación formal de la solicitud de refugio.

1.- Principios

Con respecto a los principios, tomaremos como base los artículos 31, 32, y 33 de la Convención de 1951, como así también las Conclusiones Nos. 6, 7, 8 y 30 adoptadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR (12). Aquí es útil destacar especialmente el principio de no-devolución o "*non-refoulement*" (13), es decir, no-expulsión de refugiados —oficialmente reconocido o no— al país donde los mismos tienen fundado temor de ser perseguidos. Este principio constituye la piedra angular de la Protección Internacional y del Derecho Internacional de los Refugiados.

1.1. Ingreso al país de refugio

Para tener verdadero acceso al procedimiento de determinación de la condición de refugiado, la primera condición es que el individuo que sale de su país de origen pueda ingresar a otro país donde tenga la oportunidad de solicitar refugio. Es fundamental que el solicitante de refugio no sea devuelto en el momento de ingresar a ese país; de modo que la primera dificultad a afrontar es lograr que el solicitante de refugio sea autorizado a ingresar al país. Por lo tanto, antes de empezar a desarrollar el procedimiento de reconocimiento del estatuto de refugiado, es importante subrayar que el refugiado debe tener la oportunidad de pedir el refugio. No dejar ingresar al país a esta persona sería similar a un rechazo de la solicitud, lo cual no es de la competencia de los oficiales de frontera, sino más bien del órgano central que el Estado Contratante ha instaurado a ese efecto y que dentro de sus funciones y competencias, tiene el análisis y toma de decisión sobre la condición de refugiado de todo solicitante de refugio.

Es importante destacar que aún en aquellos casos de solicitudes de refugio manifiestamente infundadas o abusivas, se debe dar al solicitante la oportunidad de tener una entrevista personal y completa con un funcionario plenamente competente, tal como ocurre con todos los demás casos de solicitudes de refugio. Asimismo, el carácter manifiestamente infundado o abusivo de la solicitud debe ser establecido por la autoridad con competencia para determinar la condición de refugiado y no por funcionarios ajenos a ella (14).

Cabe considerar, además, que la entrada ilegal de un solicitante de refugio no debe ser objeto de sanción. La Convención de 1951 prevé el caso de aquel refugiado que no cumple los requisitos normales de entrada y se encuentra ilegalmente en el país de acogida, de modo que no debe tratarse como un extranjero común (15).

En consecuencia, siempre y cuando un refugiado llegue de un país en el que su seguridad está amenazada y se presente sin mayor demora ante las autoridades competentes, no se pueden imponer sanciones por su entrada ilegal. Por supuesto que ambas condiciones deben interpretarse ampliamente. El tránsito previo por uno o más países, no debe ser un factor excluyente. Del mismo modo, debe otorgarse un período de tiempo razonable para que el refugiado pueda informarse e identificar a las autoridades competentes ante quienes pueda presentar su solicitud de refugio.

1.2. Estadía en el país de refugio

El tema no sólo se limita a la entrada; también debe considerarse la estadía en el país de refugio. Cada solicitante, como así también la familia que lo acompaña (básicamente el cónyuge y los

hijos menores o dependientes), necesitan ser autorizados a quedarse legalmente en el país de acogida mientras su solicitud está siendo considerada y hasta tanto se tome una decisión definitiva sobre su pedido de refugio (16). A fin de garantizar la estadía del solicitante en el país de refugio se hace necesario otorgarle un documento que regularice debidamente su situación migratoria.

En efecto, el riesgo de expulsión y devolución y las dramáticas consecuencias que pueden ocasionar al individuo, exigen una vigilancia constante. Cabe destacar que la mayoría de estos casos se producen con individuos que todavía no han recibido el reconocimiento oficial, emitido de acuerdo a un procedimiento establecido y aun cuando pueden cumplir los requisitos necesarios para el otorgamiento del estatuto de refugiado.

2.- Presentación de la solicitud de Refugio

Garantizados el ingreso, la estadía, la no-expulsión y la no-devolución, la presentación efectiva y formal de la solicitud de refugio constituye otra parte importante del procedimiento. Con respecto a este punto en particular, es necesario considerar y dar respuesta a varias preguntas:

2.1. ¿Dónde se solicita refugio?

Existen varias posibilidades: o bien el solicitante pide refugio una vez dentro del país, o bien lo pide en la frontera (terrestre, marítima o aeropuerto).

2.2. ¿Cuándo se solicita refugio?

En la Convención de 1951 no existe un plazo determinado para la presentación de la solicitud de refugio. Este elemento deberá ser considerado para la evaluación de la credibilidad general del caso. No obstante, es de destacar que, salvo en el caso del refugiado "*sur place*" (17), generalmente la solicitud se presenta al momento o poco tiempo después del ingreso al país donde se busca refugio.

2.3. ¿Ante quién se presenta la solicitud de refugio?

En la práctica, según donde se encuentre el individuo en ese momento, podría acercarse a uno de los siguientes organismos: autoridades nacionales, organizaciones no-gubernamentales u oficinas de Naciones Unidas (específicamente el ACNUR).

Al respecto, el Comité Ejecutivo del Programa de Alto Comisionado concluyó que el funcionario competente de inmigración o de la policía de fronteras al que se dirija el solicitante, ya sea en la frontera o dentro del territorio del país de refugio, debe tener claras instrucciones sobre cómo tratar los casos que puedan estar incluidos en el ámbito de los instrumentos internacionales pertinentes. Este funcionario también debe actuar en conformidad con el principio de no devolución ("*non-refoulement*"), y remitir tales casos a una autoridad superior competente (18). De allí que estas consideraciones sean válidas para cualquier autoridad que sea abordada por un solicitante de refugio.

Por consiguiente, tanto los funcionarios nacionales, organizaciones no-gubernamentales, las Naciones Unidas o cualquier otro organismo de otra índole, deben entonces derivar a toda persona que se les acerque solicitando refugio a la autoridad competente. En ese sentido cabe destacar, por ejemplo, que la normativa peruana, expresa explícitamente la obligación, por parte del Ministerio del Interior, de notificar a la Cancillería la presentación de cualquier individuo que solicite refugio en la frontera (19).

2.4. ¿Qué es la “autoridad superior competente”?

Como hemos destacado anteriormente, en teoría, el Estado Contratante recibe las solicitudes de refugio, analiza los pedidos y otorga o deniega el estatuto de refugiado.

De allí que en el país de refugio deba existir una autoridad, del ser posible única, encargada de examinar las solicitudes de la condición de refugiado y adoptar una decisión al respecto.

En algunos países del Sur de América Latina, ya existe esta autoridad. En la Argentina se la denomina Comité de Elegibilidad para los Refugiados (CEPARE) (20), en Bolivia, Comisión Nacional para los refugiados (CONARE) (21), y en Perú Comisión Permanente Ad Hoc para los Refugiados (22). No obstante, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, todavía no cuentan con tal organismo.

A esta altura es importante aclarar algunos puntos. Si bien es verdad que el órgano de decisión debería ser parte del Estado Contratante, obligado por los instrumentos internacionales relativos al refugio, también es cierto que en varios países el ACNUR tiene representaciones y, en algunos casos, evalúan las solicitudes de refugio.

Existen varias razones que justifican esta situación. En primer lugar, es útil recordar que la Convención de 1951 (23) y el Protocolo de 1967 (24) enuncian la obligación de los Estados Contratantes de cooperar con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y mencionan la tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esos instrumentos.

En segundo lugar, en caso de ausencia de normativas nacionales que implementen la Convención de 1951 y su Protocolo adicional oportunamente ratificados, queda el enorme vacío de la aplicación de esos instrumentos y de la utilización de procedimientos definidos para el otorgamiento o la denegatoria del estatuto de refugiado. En estos países, tales como Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, el ACNUR se ve obligado a asumir—inadecuadamente— un rol supletorio.

En tercer lugar, está el caso en que el ACNUR forma parte de la autoridad nacional que decide la condición de refugiado, por lo que se aboca al estudio de los casos individuales para tener una opinión formada y compartirla con los otros miembros de dicho órgano.

Por último, en algunos casos, las decisiones del ACNUR no sólo tienen relación directa con la solicitud en sí misma, sino también con la determinación de la forma de asistencia a prestar. Esa asistencia puede consistir en medidas destinadas a reunir a las familias, a la repatriación voluntaria, al reasentamiento, o a la asistencia económica o material de diversos tipos.

No obstante lo que hemos analizado anteriormente, es fundamental resaltar que la labor y asistencia prestadas por el ACNUR deben ser consideradas como supletorias y/o complementarias, y de ningún modo atenúan la responsabilidad del Estado Contratante, que debería ser el actor principal de estos procedimientos.

2.5. ¿Cómo se desarrolla la parte preliminar del proceso de toma de decisión de otorgar o denegar el estatuto de refugiado?

La etapa siguiente a la presentación de la solicitud, es la determinación de la condición de refugiado. En términos más sencillos, corresponde a la pregunta: ¿Es el Sr. X un refugiado? Obviamente, la respuesta a esta pregunta es de suma importancia para el Sr. X quién—de ser reconocido como refugiado— tendrá, entre otros derechos, el de no ser devuelto a su país de origen.

Como se mencionó anteriormente, este proceso puede dividirse en tres etapas. La que nos interesa ahora más particularmente es la primera, o sea la etapa de preparación e instrucción de la solicitud.

Del mismo modo, ya hemos mencionado que el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR está a favor de la presencia de una autoridad única y central. Además, a la luz de la experiencia adquirida en la región, surgió la necesidad no sólo del establecimiento de una autoridad única y central, sino también de la inclusión de un Secretariado (25) como un cargo permanente en la composición de este órgano. Ese Secretariado, como así también la autoridad de decisión, son las dos claves del procedimiento.

Es importante además destacar que el Secretariado tiene el rol central de la primera fase del procedimiento. En efecto, por lo general, las actividades del Secretariado no pueden ser cumplidas por la persona que preside o por cualquier otro miembro del órgano de decisión, quienes habitualmente tienen varias otras responsabilidades. El Secretariado, que se dedicaría únicamente a esa función, es quien recibe la solicitud de refugio, realiza los trámites para la formación del expediente, remite y recibe los cuestionarios, entrevista a los solicitantes y remite a la autoridad de decisión —con frecuencia un comité o comisión— un informe legal sobre la entrevista y el contenido del expediente, con una propuesta de resolución. Asimismo coordina con las autoridades competentes la expedición de los documentos que regularizan la situación migratoria del solicitante de refugio, como así también los trámites administrativos o de otra índole relativos a la condición de refugiado.

Todo esto no puede atenuar el importante rol que tiene el Secretariado durante el resto del procedimiento, puesto que constituye un punto focal en la materia. Tiene también, dentro de sus funciones, la redacción de las actas de las reuniones del órgano de decisión, el seguimiento de las decisiones tomadas y la aplicación de las políticas adoptadas en materia de refugio. Entra asimismo en el ámbito de las funciones del Secretariado, la difusión de la problemática del refugio y el entrenamiento de las autoridades que tienen competencia en el tema.

El eficiente cumplimiento y reconocimiento de todas estas funciones implica, entonces, que no solamente se ponga especial atención sobre el perfil profesional de la persona encargada del Secretariado, sino también sobre el nivel jerárquico del cargo.

2.5.1. *Recepción de la solicitud y orientación de los solicitantes*

De existir, el Secretariado es el órgano que recibe las solicitudes de refugio y orienta a los solicitantes en cuanto al procedimiento a seguir. Caso contrario, la autoridad central encargada de tales funciones sería la autoridad competente para decidir sobre la condición de refugiado.

2.5.2. *Cuestionario*

El paso siguiente es completar un cuestionario. Cabe mencionar que la información pertinente se suele consignar completando primeramente un cuestionario uniforme. Es de suma importancia que este cuestionario sea confeccionado, en la medida de lo posible, en el idioma del solicitante. Por lo general, esa información básica no será suficiente para permitirle al examinador llegar a formarse una opinión y habrá que proceder a una o más entrevistas personales.

2.5.3. *Entrevista*

Normalmente, una primera entrevista debería ser suficiente para sacar a la luz la historia del solicitante. Pero puede ocurrir que el examinador tenga necesidad de una entrevista ulterior para aclarar aparentes contradicciones o encontrar explicaciones adicionales.

Como la conclusión a la que llegue el examinador y la impresión personal que éste tenga del solicitante darán lugar a una decisión que afecta a vidas humanas, el examinador debe aplicar los criterios con espíritu de justicia, comprensión y tolerancia.

Una persona que, como consecuencia de su experiencia, teme a las autoridades de su país, puede mirar todavía con desconfianza a cualquier autoridad. Por tanto, puede ser que frente a oficiales de gobierno no se atreva a hablar francamente y a hacer una exposición completa y exacta de su caso. El examinador deberá ganarse la confianza del solicitante con el objeto de ayudarlo a exponer su situación. Para crear ese clima de confianza, es de suma importancia que las declaraciones del solicitante tenga un carácter confidencial y que el solicitante esté informado de ello.

Por lo general, en primer lugar corresponderá al propio solicitante comunicar los hechos pertinentes a su caso. A continuación el examinador deberá apreciar la validez de las pruebas y el crédito que deba atribuirse a sus declaraciones.

Aquí será útil detenerse brevemente sobre el tema de la carga de la prueba. Es un principio general de Derecho que la carga de la prueba incumbe al peticionante. No obstante, es frecuente que el solicitante no pueda aportar todas las pruebas en apoyo de sus declaraciones, y los casos en que pueda presentarlas serán más la excepción que la regla. La mayoría de las veces el refugiado llegará al país de refugio con lo más indispensable y, en muchos casos, incluso sin documentación personal.

Por consiguiente, aun cuando en principio la carga de la prueba incumbe al solicitante, el deber de averiguar y evaluar todos los hechos pertinentes corresponde a la vez al solicitante y al examinador. Es más, en algunos casos el examinador deberá recurrir a todos los medios que tenga a su disposición para conseguir las pruebas necesarias en apoyo de la solicitud. Sin embargo, puede ser que ni siquiera esa investigación adicional tenga éxito y que además existan declaraciones que no sea posible probar. En esos casos, si el relato del solicitante pareciera verídico, deberá concedérsele el beneficio de la duda, a menos que existan razones de peso para no hacerlo.

Así pues, en vista de las dificultades con que tropieza la persona que solicita el reconocimiento de la condición de refugiado para la obtención de elementos probatorios, y que son propias de la situación especial en que se encuentra, el requisito de la prueba no debería aplicarse estrictamente. Puede suceder que a pesar de los esfuerzos realizados para acreditar la veracidad de una declaración, todavía falte comprobar algunas afirmaciones. En este caso debería aplicarse el beneficio de la duda.

Ahora bien, el beneficio de la duda no debería concederse más que cuando se hayan obtenido y comprobado todos los elementos de prueba accesibles, y cuando el examinador esté convencido de la credibilidad general del solicitante. Las declaraciones del solicitante deben ser coherentes y verosímiles, y no estar en contradicción con los hechos conocidos.

Vale la pena mencionar, finalmente, que el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado concluyó que se debían proporcionar al solicitante los medios necesarios, incluidos los servicios de un intérprete calificado, para presentar su caso ante las autoridades competentes (26).

2.5.4. *Evaluación del caso*

Otro elemento a considerar es la evaluación de la solicitud a la luz de la situación objetiva en el país de origen.

2.5.4.1. *Información sobre el país de origen*

A esta altura, es recomendable compilar información sobre los países de origen, para poder así evaluar las circunstancias del caso frente a la situación existente en el país del solicitante.

Por ejemplo, cuando en los años '80 una persona huía de África del Sur alegando problemas resultantes de la política de Apartheid, podía resultar creíble en consideración a la información objetiva que existía sobre el tema. No obstante, al día de hoy alegatos similares necesitarían explicaciones muy precisas de parte del solicitante, porque sencillamente la situación general del país ya no es la misma.

2.5.4.2. *Evaluación de la credibilidad y opinión legal*

Esta primera parte del procedimiento finaliza cuando el expediente del solicitante se encuentra correcta y suficientemente armado. Una vez contenida la información necesaria para la toma de decisión, se remite a la autoridad competente, de ser posible con una evaluación de la credibilidad y un análisis legal del caso a la luz de la definición de la condición de refugiado aplicable.

III. **Conclusión**

Esta ha sido tan solo una breve presentación de lo que podrían ser —y en algunos puntos de lo que deberían ser— los procedimientos relativos a la etapa preliminar de la determinación de la condición de refugiado en el Sur de América Latina. Para concluir, se propone recorrer brevemente los principales temas tratados.

La pregunta planteada al principio de este ensayo era con qué tipo de normativa se debería contar para lograr una correcta aplicación de los instrumentos internacionales sobre el refugio, subrayando el carácter declarativo de la determinación de la condición de refugiado.

Ahora se puede responder que estos procedimientos deben respetar los principios de no devolución, no expulsión, no rechazo en la frontera y no sanción al ingreso ilegal; principios que garantizan el ingreso y la estadía del solicitante de refugio en el país de acogida. Se destacó también la importancia del rol del Estado como actor principal en la aplicación de los instrumentos internacionales en la materia. Por último, con respecto a la etapa preliminar, se ha subrayado la necesidad de crear un cargo de Secretariado que a esta altura asumiría un rol capital y que, entre otras funciones, entrevistaría a los solicitantes de refugio, prepararía los expedientes y analizaría las solicitudes antes de remitirlas a la autoridad que decide en primera instancia el reconocimiento de la condición de refugiado y también coordinaría los trámites necesarios para garantizar la estadía del solicitante de refugio en el país mientras su solicitud se encuentra pendiente de decisión definitiva.

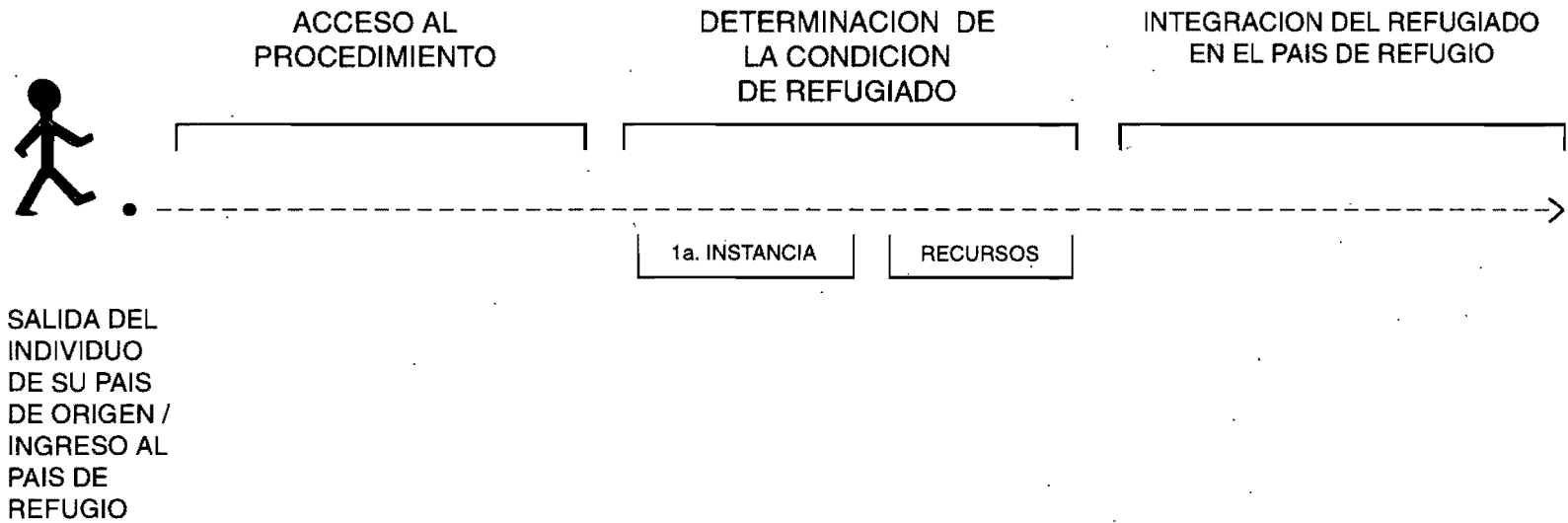
Como se aclarara anteriormente, es de suma importancia que los Estados Contratantes en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados adopten normativas implementadoras de los instrumentos internacionales ratificados y procedimientos claramente definidos. En este sentido, los temas tratados en este ensayo se proponen como una guía de temáticas, aunque no exhaustiva, a considerar en la búsqueda de tratamiento adecuado de las solicitudes de refugio durante las primeras etapas del procedimiento.

NOTAS

1. La región del Sur de América Latina comprende a los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.
2. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados adoptada por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, Ginebra, 28 de julio 1951: 189 UNTS 137 (Nº2545); texto en, Naciones Unidas, Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados: HCR/INF/29/Rev.2, GE.70-4998, 1970, pp. 13-39.
3. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, Nueva York, 31 de enero de 1967: 606 UNTS 267 (No. 8791); texto en, Naciones Unidas, Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados: HCR/INF/29/Rev.2, GE.70-4998, 1970, pp. 40-46.
4. Véase art. 9 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, véase nota 2.
5. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay suscribieron la Convención de 1951 respectivamente el 15 de noviembre de 1961, 05 de mayo de 1980, 16 de noviembre de 1960, 28 de enero de 1972, 20 de abril de 1970, 21 de diciembre de 1964 y 17 de octubre de 1969; y el Protocolo de 1967 el 06 de diciembre de 1967, 15 de febrero de 1982, 07 de abril de 1972, 07 de abril de 1972, 20 de abril de 1970, 08 de diciembre de 1980 y 17 de octubre de 1969, respectivamente. Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Perú levantaron la reserva geográfica respectivamente el 23 de octubre de 1984, 15 de febrero de 1982, 09 de diciembre de 1989, 10 de enero de 1991 y 08 de diciembre de 1980.
6. Véase Decreto Nº 464 del 11 de marzo de 1985. El "Comité de Elegibilidad para Refugiados" (CEPARE) está integrado por el Director Nacional de Migraciones, el jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos, el Jefe del Departamento de Admisión de Extranjeros, por un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores y por otro del ACNUR que participa con voz pero sin voto en las decisiones. La apelación puede ser presentada ante el Ministro del Interior.
7. Véase Decreto Supremo Nº 19639 y 19640 del 04 de julio de 1983 y Nº 23763 del 21 de abril de 1994. La "Comisión Nacional para los Refugiados" (CONARE) está integrada por delegados del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Justicia, del Ministerio del Trabajo, de la Iglesia, de la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos, por un integrante de la Facultad de Derecho y por un representante del ACNUR que participa con voz y sin voto en las decisiones. En caso de apelación, ésta es considerada por la Comisión en pleno.
8. Véase Decreto Nº 07/RE, del 25 de febrero de 1985. La "Comisión Permanente Ad Hoc para los Refugiados" está integrada por el Director General de Asuntos Culturales, el Director General de Asuntos Legales, el Director de la Subsecretaría de Política Exterior y por dos delegados del Ministerio de Relaciones Exteriores. El ACNUR sólo participa cuando la Comisión así lo solicita. En caso de apelación, ésta es considerada por el Ministro de Relaciones Exteriores.
9. La Portaria Interministerial Nº 394 (suscrita por los Ministros de Justicia, de Trabajo y de Relaciones Exteriores) del 29 de julio de 1991 rige, en Brasil en materia del refugio. No obstante, en razón de sus lagunas, varias disposiciones de la Ley Nº 6.815/80 de Extranjeros son, directamente o por analogía, aplicadas a los refugiados.
10. Las normativas son Decreto-Ley Nº1.095/75 y Decreto Supremo Nº 597/94 en Chile, la Ley Nº470 de Migraciones en Paraguay y la Ley Nº 9.604 de Extranjeros y del Decreto del 06 de diciembre de 1968 en Uruguay.
11. La mayor parte de estos requisitos están indicados en: Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, Conclusión 8 (XXVIII) sobre la determinación de la condición de refugiado (1977), Conclusiones sobre la protección internacional de los refugiados aprobadas por el Comité Ejecutivo del programa del ACNUR, HCR/IP/2/Spa/Rev.1989, oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra, 1990, pp. 16-18.

12. Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, Conclusión 6 (XXXIII) sobre No-Devolución (1977), Conclusión 7 (XXXIII) sobre Expulsión, 8 (XXVIII) sobre Determinación de la condición de refugiado (1977), y Conclusión 30 (XXXIV) sobre el problema de las solicitudes de refugio manifiestamente infundadas o abusivas (1983), véase nota 12, pp. 14-18, 72-73.
13. Véase art. 33, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, véase nota 2.
14. Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, Conclusión 30 (XXXIV) sobre el problema de las solicitudes de refugio manifiestamente infundadas o abusivas (1983), véase nota 12, pp. 72-73.
15. Véase art. 31, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, véase nota 2.
16. Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, Conclusión 8 (XXVIII) sobre Determinación de la condición de refugiado (1977), y Conclusión 30 (XXXIV) sobre el problema de las solicitudes de refugio manifiestamente infundadas o abusivas (1983), véase nota 12, pp. 16-18, 72-73.
17. Un refugiado "sur place" es una persona que no era refugiado al dejar su país, pero que adquiere posteriormente tal calidad. Para más detalles ver Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, oficina del ACNUR, HCR/IP/4/Spa/Rev.1, Ginebra, enero de 1988, pp. 21 y 24.
18. Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, Conclusión 8 (XXVIII) sobre Determinación de la condición de refugiado (1977), véase nota 12, pp. 16-18.
19. Véase art. 47, Decreto Supremo N° 001-85-RE.
20. Véase nota 6.
21. Véase nota 7.
22. Véase nota 8.
23. Véase art. 35, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, arriba nota 2.
24. Véase art. II, Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, arriba nota 3.
25. En Argentina, un proyecto de Decreto modificatorio del Decreto N° 464 del 11 de marzo de 1985, prevé el cargo de Secretaría Ejecutiva en el ámbito de la Sub-Secretaría de Población. En Bolivia, existe un anteproyecto sobre el funcionamiento de la Secretaría Nacional de la CONARE en el Ministerio de Justicia. Ambos documentos no están publicados.
26. Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, Conclusión 8 (XXVIII) sobre Determinación de la condición de refugiado (1977), véase nota 12, pp. 16-18.

PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A LA DETERMINACION DE LA CONDICION DE REFUGIADO



ACCESO DEL SOLICITANTE AL PROCEDIMIENTO

PRINCIPIOS

NO DEVOLUCION (non-refoulement)
NO EXPULSION
NO SANCION A LA ENTRADA ILEGAL
NO RECHAZO EN LA FRONTERA
Arts. 31, 32 y 33 de la Conv. de 1951
Conclusiones 6, 7 y 8 (XXVIII)

INICIO DEL PROCEDIMIENTO

ACCESO

ORGANO DE GOBIERNO

INSTANCIA SUPLETORIA:
ACNUR/AGENCIA
IMPLEMENTADORA

**PRESENTACION DE LA
SOLICITUD** (Formación del
Expediente)

- CUESTIONARIO
- ENTREVISTA
- EVALUACION

- INFORMACION SOBRE EL PAIS DE
ORIGEN
- EVALUACION DE LA CREDIBILIDAD
- OPINION LEGAL

**PERMANENCIA LEGAL EN EL PAIS
MIENTRAS LA SOLICITUD ES EVALUADA**

**OTORGAMIENTO
DEL ESTATUTO DE REFUGIADO
CARACTER *DECLARATIVO* Y NO CONSTITUTIVO**

SITUACION DE PROTECCION - DATOS GENERALES

PAIS	CONVENCION 1951	PROTOCOLO 1967	PROCEDIMIENTO DE ELEGIBILIDAD	ESTATUTO MIGRATORIO Y DERECHOS OTORGADOS
ARGENTINA	15/11/61 Retiró restricción geográfica 23/10/84	06/12/67	Decreto N° 464 - 11/03/85 Comité Elegibilidad para Refugiados (CEPARE) Composición: MinInt, MinRelExt	Residencia Temporaria Incluye los derechos de la Convención, al trabajo y a la documentación
BOLIVIA	05/05/80 Retiró restricción geográfica 15/02/82	15/02/82	Decretos Supremos N° 19639, 19640 (04/07/83) y 23763 (21/04/94) Comisión Nacional para Refugiados Composición: MinRelExt, MinInt, Migración, Justicia y Trabajo	Residencia Permanente Incluye los derechos de la Convención, al trabajo y a la documentación
BRASIL	16/11/60 Retiró restricción geográfica 09/12/89	07/04/72	Resolución Interministerial N° 394 - 29/07/91 MinInt decide según la recomendación del ACNUR	Residencia Temporaria Incluye los derechos de la Convención, al trabajo y a la documentación
CHILE	28/01/72	07/04/72	Instancia Supletoria: ACNUR Procedimiento Informal Toma de decisión: MinInt	Residencia Temporaria Mismos derechos otorgados a los inmigrantes al trabajo y a la documentación (*) (**)
PARAGUAY	20/04/70 Retiró restricción geográfica 10/01/91	20/04/70	Instancia Supletoria: ACNUR	Residencia Temporaria Mismos derechos otorgados a los inmigrantes al trabajo y a la documentación (**)
PERU	16/04/64 Retiró restricción geográfica 08/12/80	08/12/80	Decreto N° 001-85-RE Comisión Ad Hoc para Refugiados Composición: MinRelExt	Estatuto No Inmigrante Residente Refugiados Incluye los derechos al trabajo y a la documentación
URUGUAY	17/10/69	17/10/69	Instancia Supletoria: ACNUR	Residencia Temporaria Mismos derechos otorgados a los inmigrantes al trabajo y a la documentación (**)

* Actualmente en Chile los casos de refugio se deciden según las leyes/procedimientos generales. Una ley está en estudio.

** En estos países se aplican regulaciones de migración, careciendo de legislación para refugiados.

ACCESO DEL SOLICITANTE AL PROCEDIMIENTO DE DETERMINACION DEL ESTATUTO

PAIS	NORMATIVA	INICIO DEL PROCEDIMIENTO (RECEPCION DE LA SOLICITUD)	SOLICITANTE SITUACION MIGRATORIA
ARGENTINA	DE REFUGIO: DECRETO N° 464	ORGANO DE GOBIERNO CEPARE (MINISTERIO DEL INTERIOR)	CERTIFICADÓ DE RESIDENCIA PRECARIA
BOLIVIA	DE REFUGIO: DECRETOS SUPREMOS N° 19639, 19640 Y 23763	ORGANO DE GOBIERNO SECRETARIA NACIONAL DE LA CONARE (MINISTERIO DE JUSTICIA)	DOCUMENTO DE ADMISION PROVISIONAL
BRASIL	DE REFUGIO: PORTARIA N° 394/91 - 762/94 - 795/94	INSTANCIA SUPLETORIA ACNUR / CARITAS	NO CONTEMPLADA NORMALMENTE LA OTORGADA AL INGRESO AL PAIS
CHILE	MIGRATORIA CON ARTICULADO DE REFUGIO: DECRETO LEY N° 1094/75 DECRETO SUPREMO N° 597/84	INSTANCIA SUPLETORIA ACNUR / INCAMI	NO CONTEMPLADA NORMALMENTE LA OTORGADA AL INGRESO AL PAIS
PARAGUAY	MIGRATORIA: SIN MENCION DE REFUGIO	INSTANCIA SUPLETORIA ACNUR / CIPAE	NO CONTEMPLADA NORMALMENTE LA OTORGADA AL INGRESO AL PAIS
PERU	DE REFUGIO: DECRETO SUPREMO 001-85-RE	ORGANO DE GOBIERNO COMISION PERMANENTEAD HOC PARA LOS REFUGIADOS (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES)	NO CONTEMPLADA NORMALMENTE LA OTORGADA AL INGRESO AL PAIS
URUGUAY	MIGRATORIA: SIN MENCION DE REFUGIO	INSTANCIA SUPLETORIA ACNUR / OPR	NO CONTEMPLADA NORMALMENTE LA OTORGADA AL INGRESO AL PAIS

De la Determinación de la Condición de Refugiado

José H.
Fischel de Andrade*

I. Consideraciones generales y delimitación del tema de estudio

La Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados¹ —firmada en Ginebra después de la II Guerra Mundial—, y su respectivo Protocolo² —concertado tres lustros después, cuando los flujos de refugiados eran de origen distinto de los que motivaron la redacción del concepto de refugiado constante en la Convención de 1951— son las fuentes principales y primarias del Derecho Internacional de los Refugiados. A estas se suma la costumbre internacional, los principios generales del derecho y, en especial, los instrumentos no convencionales, tales como las Conclusiones sobre Protección Internacional de Refugiados adoptadas por el Comité Ejecutivo (EXCOM) del Programa del ACNUR.³

Tanto la Convención de 1951 como el Protocolo de 1967 son instrumentos internacionales convencionales globales resultantes de una experiencia anterior de más de tres décadas en la protección de refugiados, durante las cuales se insistió siempre en la creación de varios organismos y de una gama de instrumentos jurídicos, los cuales aportaban definiciones casuísticas y no una definición universal o global de lo que se debería comprender por refugiado.

El período entre-guerras se puede calificar como la fase histórica del Derecho Internacional de los Refugiados. En ese período había organizaciones internacionales diversas a cargo de los refugiados, así como numerosos instrumentos jurídicos reglamentando su protección. A su vez, la fase contemporánea tiene solamente al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados como organización internacional con mandato universal, y solamente la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 como instrumentos globales de protección de refugiados.

Resultado por lo tanto de años de la experiencia internacional en situaciones de persecución, tensión y conflictos, el ACNUR y la Convención de 1951 con su Protocolo de 1967 son la referencia obligatoria para tratar prácticamente cualquier tema relacionado al problema de los refugiados. Por eso es necesario conocer bien sus objetivos y limitaciones.

Estos puntos serán considerados y destacados en el presente documento, que tiene como fin estudiar la determinación del estatuto del refugiado. Por lo tanto, en un primer momento, se analizarán la importancia y la amplitud de las definiciones de refugiados, encontradas en los instrumentos internacionales mencionados, así como en instrumentos a los cuales todavía no se ha hecho referencia. En un segundo momento, se harán consideraciones en lo que respecta al procedimiento para la determinación de la condición de refugiado. Posteriormente se formularán sugerencias para la región en estudio, igualmente tratará sobre el acto de reconocimiento de la condición de refugiado.

¹) Oficial de Protección, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Brasilia, Brasil.

¹) De ahora en adelante "Convención de 1951". Para su texto, v. *Convention Relating to the Status of Refugees* (28.VII.51), 189 United Nations Treaty Series (1954), pp. 137-221.

²) De ahora en adelante "Protocolo de 1967". Para su texto, v. *Protocol Relating to the Status of Refugees* (16.XII.66), 606 United Nations Treaty Series (1967), pp. 268-277.

³) V. Anexo I para las conclusiones relacionadas al presente documento.

Por lo tanto, y considerando los propósitos del seminario en el cual se presenta este documento, cabe resaltar que el ámbito geográfico a ser considerado es el sub-regional, limitado por el área cubierta por la Oficina Regional del ACNUR para el Sur de América Latina.⁴

II. Definición de Refugiado: importancia y amplitud

Resalta por sí misma la importancia de la definición de refugiado. Ella conceptúa a las personas que merecen protección internacional. La Convención de 1951 en su artículo 1º —que define el término refugiado— hace recurso de cláusulas de inclusión, cesación y exclusión.

La cláusula de inclusión de fundamental importancia se encuentra en el artículo 1º (A) (2), el cual asevera que refugiado es aquella persona que

“como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenecía a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera de su país de 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 (...)”.

La limitación temporal —“acontecimientos ocurridos antes de 1º de enero de 1951”— fue suprimido de la Convención de 1951 a través del Protocolo de 1967, el cual reduce la definición del parágrafo 2º de la sección A del artículo primero sin mencionar la restricción a tales acontecimientos. Por lo tanto, para los países que se comprometan al Protocolo de 1967, los motivos que causaron el refugio no necesitan haber tenido lugar antes del 1º de enero de 1951.

Continúa el artículo 1º (C), exponiendo las cláusulas de cesación. Según éstas, cesa el refugiado de ser considerado como tal cuando *inter alia* vuelve él a gozar de la protección de su país de origen, recupera voluntariamente la nacionalidad perdida, adquiere nueva nacionalidad que propicie protección efectiva, se reestablece, voluntariamente, en su país de origen, o cuando dejan de existir las circunstancias que causaron la búsqueda de protección internacional.

A su vez, las secciones D, E y F precisan las cláusulas de exclusión, las cuales impiden el reconocimiento del estatuto de refugiado a las personas que ya se benefician de protección o asistencia por parte de un organismo o de una institución de la ONU (que no sea el ACNUR), que tengan derechos y obligaciones en el país de refugio relacionados a la posesión de la nacionalidad de éste, que hayan sido culpadas de actos contrarios a los fines y principios de la ONU, o que hayan cometido un crimen de guerra, contra la paz o humanidad, o un crimen grave de derecho común.

Naturalmente, la definición del término refugiado que consta en la Convención de 1951, en especial en lo que concierne las cláusulas de inclusión, trae en su esencia características resultantes de la época en que fue redactada. Ejemplo de eso, es el hecho de que la definición prevé la necesidad, que tuviera origen al final de la década de los 30, de la admisibilidad o elegibilidad —i.e. la determinación de que el solicitante de refugio llene los requisitos de la definición— sea llevada a cabo individualmente, considerando el *cas d'espèce*.

^[4] Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.

Los movimientos de refugiados ocurridos en las décadas pasadas y los de la actualidad exigen muchas veces que la determinación sea *prima facie*, dada la imposibilidad de estudiar caso por caso (e.g. cuando hay flujos masivos de millares de refugiados, como recientemente los provenientes de Ruanda). Además, las razones que motivaran flujos masivos de personas se ampliaron, lo que demostró la incapacidad de que la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 —por la realidad en que fueron redactados— encierren todos los casos de personas que necesitan y merecen efectivamente protección internacional.

A pesar de haberse vislumbrado la redacción de un nuevo instrumento internacional que viniera a sustituir, o por lo menos complementar, los ya existentes, el contexto internacional no se presentó apto a cualquier tentativa de lograr un acuerdo sobre una nueva definición, de preferencia, más amplia que la de la Convención de 1951, del término refugiado.⁵ No obstante, la necesidad de proteger a las víctimas de situaciones resultantes de conflictos variados hizo que a niveles regional y sub-regional nuevas definiciones, fieles a las realidades contemporáneas locales, fuesen hechas. Fue lo que pasó tanto en África como en América Central.

En aquel continente, donde el proceso de descolonización tomó un impulso considerable a partir de 1960⁶ y dio inicio a diversas situaciones bélicas, las cuales causaron flujos masivos de refugiados, la Organización de la Unidad Africana (OUA) adoptó, el 10 de septiembre de 1969, la *Convención de la OUA Rigiendo los Aspectos Específicos de los Problemas de Refugiados en África*.⁷ Instrumento internacional convencional regional, la Convención Africana de 1969 estipula en su artículo 1º (1) la definición que consta en la Convención de 1951, y agrega, en el párrafo subsecuente, el siguiente concepto:

“El término ‘refugiado’ deberá también aplicarse a cualquier persona que, debido a agresión externa, ocupación, dominio extranjero o eventos que perturben seriamente el orden público en parte o en todo su país de origen o nacionalidad, está obligado a dejar su lugar de residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o nacionalidad”.

A su vez, la amarga experiencia vivida en Centro América y los consecuentes flujos de refugiados llevaron a la redacción de la Declaración de Cartagena.⁸ Se trata de un instrumento internacional no-convencional sub-regional. En su conclusión número III, párrafo tercero, considera recomendable que la definición de refugiado, además de los elementos constantes en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967, reconozca 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 los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

[5] Como fue el caso de la *Conferencia sobre Asilo Territorial*, realizada del 10 de enero al 04 de febrero de 1977, en Ginebra.

[6] Sólo en ese año fueron 16 los Estados africanos admitidos por la ONU.

[7] De ahora en adelante “Convención Africana de 1969”. Para su texto, v. A.A. Cançado Trindade, *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos - Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos*, São Paulo, Saraiva, 1991, pp. 478-486.

[8] Para su texto, v. *La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios* (Coloquio de Cartagena de Indias, 19-22.XI.84), Bogotá, ACNUR/Universidad Nacional de Colombia, 1986, pp. 332-339.

En lo que respecta a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, todos los países de esta región, i.e. el sur de América Latina, se encuentran comprometidos⁹ a ambos. Por lo tanto, ambos instrumentos hacen parte de la legislación interna y, por lo tanto, su definición de refugiado (*supra*) es aceptada por todos.

Eso no quiere decir, necesariamente, que no haya problemas con respecto a la definición de refugiado aceptada por los países en cuestión. Se ha discutido mucho sobre la actualidad de la definición de la Convención de 1951 y de su Protocolo de 1967 debido a motivos adicionales que hoy causan la búsqueda de refugio, y que no fueron vislumbrados en esos instrumentos. A pesar de que la sub-región no tiene problemas de situaciones de conflicto bélico, recibe, en especial Brasil, un número creciente de solicitantes de refugio provenientes de países africanos, que viajan, casi siempre, clandestinamente en navíos.

Como la geopolítica enseña, los espacios hídricos acercan, en vez de alejar. De esa forma, Brasil, con una costa de 7.408 kilómetros de extensión, varios puertos importantes, y vínculos culturales, lingüísticos y comerciales con varios países africanos, se presenta como un país alternativo para los solicitantes de refugio que logran salir del continente africano. No obstante, estos solicitantes no siempre califican como refugiados si se considera la definición expuesta en la Convención de 1951 y en su Protocolo de 1967.

Por lo tanto la necesidad de intentar, por lo menos a nivel sub-regional —una vez que a nivel global y regional se muestra extremadamente difícil (*supra*)—, ampliar la definición de refugiado. Como la posibilidad de preparar una Convención, inclusive a nivel sub-regional, se presenta infactible, la mejor solución sería la inclusión en la legislación local del concepto amplio que refleja la realidad de los casos que se presentan como solicitantes de refugio en esta sub-región.

Considerando que en ninguno de los países en cuestión hay legislación que implemente de forma satisfactoria la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, hay espacio para preparar, como ya lo hicieron países de América Central y mismo de América del Sur, leyes domésticas que vislumbren una definición de refugiado más amplia y adecuada a la realidad.

Por lo tanto, la legislación deseada podría ser resultado de una redacción que considere tanto lo dispuesto en la Declaración de Cartagena —ya que fue preparada en el mismo continente— como en la Convención Africana de 1969 —la cual vislumbra los mismos problemas causantes de muchas de las solicitudes de refugio presentadas en esta sub-región, y en especial en Brasil.

La importancia de una definición más amplia, incluida en la legislación local de los países en cuestión, es incontestable. Esto reflejaría la positivación de lo que se lleva a cabo en la práctica, cuando por razones humanitarias, determinados gobiernos de la sub-región, gracias a su espíritu solidario, aceptan reconocer como refugiados personas que no necesariamente encuadran en el concepto de la Convención de 1951 y de su Protocolo de 1967, pero que son víctimas de situaciones bélicas que provocan violaciones masivas de derechos humanos, como las existentes en Liberia, en Sierra Leona, y en algunas de las repúblicas que constituían la antigua Yugoslavia.

^[9] Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, respectivamente, se comprometieron con la Convención de 1951 al 15.XI.61, 05.X.80, 16.XI.60, 28.I.72, 20.IV.70, 21.XII.64, y 17.X.69, y con el Protocolo de 1967 al 06.XII.67, 15.II.82, 07.IV.72, 07.IV.72, 20.IV.70, 08.XII.80, e 17.X.69. A pesar de haber declarado que la Convención de 1951 sería aplicada solamente a personas que necesiten de protección debido a acontecimientos ocurridos en Europa, —posiblemente se creía que los instrumentos regionales y sub-regionales de asilo concluidos entre 1889 e 1954 podrían proteger a los nacionales de los países cercanos en busca de protección— Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Perú, meritoriamente, sacaron la reserva geográfica, al 23.X.84, 15.II.82, 09.XII.89, 10.I.91, y 08.XII.80, respectivamente.

III. Procedimiento para la toma de decisión

Cabe a los Estados definir el procedimiento por medio del cual la solicitud de refugio será apreciada y la respectiva decisión tomada, puesto que es competencia de ellos poner en práctica la Convención de 1951, en todos sus aspectos.

En la sub-región, lamentablemente, sólo tres países poseen procedimientos para el reconocimiento del estatuto de refugiado, específicamente Argentina, Bolivia y Perú.¹⁰ En los otros, la decisión sobre el reconocimiento de la condición de refugiado es tomada por el ACNUR y ratificada por los respectivos Gobiernos, de acuerdo con la legislación migratoria ordinaria; con la excepción de Brasil,¹¹ donde hay normas específicas, aunque limitadas y aún incompletas.¹²

En esos países donde ACNUR efectivamente decide en cuanto al reconocimiento de la condición de refugiado —lo que ocurre normalmente por medio de la entrega al Gobierno de una recomendación sobre el *cas d'espèce*, la cual es normalmente aceptada por las autoridades nacionales—, es necesario que haya un órgano que, además de la determinación del estatuto de refugiado, establezca políticas pertinentes a cuestiones diversas, resultantes de la presencia de los refugiados. La falta de ese órgano provoca que varios problemas sean discutidos y resueltos en base *ad hoc*, sin que se discutan políticas que deben ser implementadas o sin que se cree jurisprudencia sobre distintas y relevantes cuestiones.

Dejar completamente a cargo de ACNUR tanto el reconocimiento de la condición de refugiado como el establecimiento de políticas, como ocurre en varios países de la sub-región, no es conveniente ni tampoco correcto, ya que en este caso se encarga a esta organización internacional responsabilidades que son primordialmente de los Estados, puesto que éstos se comprometieron con los instrumentos pertinentes. Además, por no tratarse de una tarea del ACNUR, *inter alia*, la determinación del estatuto de refugiado, se encuentra esa organización limitada e imposibilitada de actuar y de tomar para sí, en la forma deseable, el procedimiento que es necesario para la evaluación de las solicitudes de refugio.

No obstante, hay que resaltar que la creación de un órgano que tenga como objetivo el reconocimiento de la condición de refugiado y el establecimiento de políticas gubernamentales no debe tener como consecuencia el alejamiento del ACNUR del escenario *jus-político* en el cual se consideran las cuestiones resultantes de la problemática de los refugiados. El ACNUR se encuentra plenamente capacitado y deseoso de acompañar y supervisar el trabajo de las autoridades gubernamentales en el cumplimiento de sus responsabilidades asumidas en el escenario internacional, dentro de éstas la implementación del Derecho Internacional de los Refugiados, prestando auxilio siempre que sea preciso y tomando todas las medidas que se juzguen necesarias para el pleno respeto de esta rama del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

De la misma forma que no hay un procedimiento pre-establecido por medio del cual se debe dar el reconocimiento del estatuto de refugiado, no existe tampoco una estructura que dicte cual debe ser la autoridad gubernamental —de preferencia órgano colegiado— que trate las cuestiones

[10] V. Anexo II.

[11] V. Anexo III.

[12] En este último país la *Portaria Interministerial* N°394 (asignada por los Ministros de Justicia, Trabajo y Relaciones Exteriores), de 29.VII.91, rige algunos aspectos jurídicos relacionados a los refugiados; para su texto v. Anexo IV. No obstante, hay varios dispositivos de la Ley N°6.815/80 de Extranjeros que son, directamente o por analogía, aplicados en lo que respecta a los refugiados.

relacionadas con la problemática de los refugiados, incluyendo la cuestión del reconocimiento de esta condición.

No hay duda de que el procedimiento y la eventual organización de un órgano que lo ponga en práctica dependen de las características de cada país. A pesar de esas características que difieren de un país al otro, la región tiene puntos en común que, indudablemente, pueden ser utilizados en la armonización de los procedimientos relativos tanto al estudio de las solicitudes de refugio como al establecimiento de las políticas sobre las otras cuestiones que surjan en el transcurso de esta labor humanitaria, que busca el respeto del Derecho de los Refugiados.

Comité de Elegibilidad, Comisión *Ad Hoc*, Comisión Nacional, Comisión para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado, el nombre no importa mucho, desde el momento en que refleje la competencia del órgano en cuestión. Esta no debe ser restringida. Además de estudiar las solicitudes de refugio debe igualmente tener competencia para establecer las políticas con el fin de resolver las cuestiones que surjan naturalmente, tales como reasentamiento, reunión familiar, repatriación voluntaria, documentación, difusión del Derecho de los Refugiados, coordinación entre los órganos gubernamentales que se ocupan de la problemática de los refugiados, y contactos con terceros cuando sea necesaria la presencia del Estado.

En cuanto a la composición, debe haber representantes de las áreas jurídicas y política, de todos los ministerios involucrados directamente con las cuestiones relativas a los refugiados, e.g. ministerios de Relaciones Exteriores, Justicia, Interior, Trabajo, y Asistencia Social. Se necesita que haya un equilibrio entre las participaciones política y jurídica, tanto entre los ministerios representados, como para estudio de las solicitudes de refugio. Representantes de la sociedad civil (e.g. organizaciones no-gubernamentales ligadas a la protección de los Derechos humanos, en general, o de los refugiados, en particular) y del ACNUR se deben sumar a la composición de este órgano.

Un número ideal de componentes no existe, pues eso va a depender de cada país. Probablemente la estructura más adecuada incorporaría de cinco a nueve miembros. Una cantidad de miembros inferior a cinco podría comprometer la calidad de las decisiones, pues el *quorum* se restringiría probablemente a la presencia de tres miembros. Por otro lado, una cantidad superior a nueve miembros dificultaría la toma de decisiones dentro de un plazo razonable, y posiblemente raras veces se podría contar con todos los miembros — los cuales, en sus respectivas actividades, tienen otras agendas a tratar. Tanto una composición demasiado pequeña como una numerosa podría seriamente comprometer la eficiencia del órgano.

Partiendo del supuesto de la conveniencia de que el ACNUR tenga voz en todas las deliberaciones —de modo a que, por lo menos, auxilie al órgano decisorio por medio del aporte de informaciones confiables sobre los países de origen de los solicitantes de refugio—, cabe discutir si debe tener igualmente voto. Se puede afirmar que por tratarse de una organización especializada sobre el tema, la cual siempre deja consideraciones políticas al margen, su opinión podría muchas veces ser adoptada por los otros miembros, de forma menos crítica, en especial por los que no representan a un órgano gubernamental. A lo que parece, y esa conclusión ha sido corroborada por la práctica de diversos países, convendría que durante la primera instancia del procedimiento de reconocimiento del estatuto de refugiado, tuviese el ACNUR sólo voz, de modo de auxiliar el trabajo y la propia solicitud del refugiado, cuando lo juzgue pertinente. Si hay recurso, la participación del ACNUR con voto ya podría ser vislumbrada. De cualquier forma, conviene que el ACNUR actúe siempre, por lo menos, como observador, con pleno acceso a todos los archivos de los casos individuales y estando facultado a asistir a las reuniones y a manifestar sus opiniones en los casos individuales.

Conviene que el órgano tenga un presidente, probablemente el representante del Ministerio de Justicia. Se considera fundamental que el presidente tenga poder político para sustentar las decisiones tomadas por el órgano.

La existencia de un secretariado, dirigido por un funcionario del mismo ministerio del miembro que preside el órgano, es igualmente importante. Este debe tener la función indispensable de organizar los trabajos del órgano, recibir las solicitudes de refugio, preparar las pautas, así como todos los contactos y comunicaciones que sean necesarios, *inter alia*, junto a las instituciones gubernamentales, no-gubernamentales y a los solicitantes de refugio, incluyendo en esta categoría las notificaciones sobre las decisiones relativas a los solicitudes. El secretariado, igualmente, deberá poseer estructura en las ciudades donde se concentren los solicitantes de refugio, de modo de realizar las entrevistas que evaluarán la credibilidad de los relatos que constan en las solicitudes de refugio, lo que es fundamental para el estudio del elemento subjetivo del caso.

El órgano en estudio deberá tener su funcionamiento regido por reglas de procedimiento, las cuales deberán vislumbrar *inter alia* la periodicidad de las reuniones, los plazos para los estudios de los casos (puesto que están estrechamente relacionados, por las consecuencias que traen, con la manutención de la asistencia eventualmente percibida por los solicitantes de refugio mientras que aguardan una decisión¹³), el *quorum* de las reuniones, el sistema de votos (que puede e.g. darse por relatoria sorteada, o siempre asumida por el secretario del órgano), y su propia organización.

IV. Reconocimiento del Estatuto

Consideraciones sobre la solicitud de refugio, un posicionamiento del órgano que determinará si el solicitante es o no refugiado debe ser emitido. Se trata de un acto declaratorio administrativo que debe ser debidamente fundado.

Se considera acto declaratorio una vez que sólo reconoce y constata —en contraposición al acto constitutivo— la condición de refugiado.

El reconocimiento es un acto administrativo proveniente de decisión adoptada en el ámbito del Poder Ejecutivo, ignora características inherentes a decisiones judiciales. El solicitante de refugio, dependiendo del sistema jurídico del país donde se encuentre, podría temer el acceso al Poder Judicial en el caso que juzgue que sus derechos no hayan sido observados durante el procedimiento de determinación del estatuto de refugiado.

El acto declaratorio administrativo que decide el reconocimiento o el rechazo de la condición de refugiado debe ser fundado. Se trata de un requisito de gran importancia, para evitar que sean cometidas injusticias por medio de la aplicación de criterios subjetivos en cuanto a decisión sobre los pleitos presentados por los solicitantes de refugio.

La fundamentación de las decisiones debe ser vislumbrada tanto para los casos que serán reconocidos como para los rechazados. En lo que respecta a los primeros, la fundamentación asegura primordialmente la protección del instituto de refugio, puesto que el reconocimiento

¹³ Cabe mencionar, a título ilustrativo, que los costos estimados resultantes de los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado, y de su respectiva demora, representaron para Europa Occidental y para América del Norte, en 1990, diez veces el presupuesto anual de ACNUR; cf. M. Moussalli, "The Evolving Functions of the Office of the High Commissioner for Refugees", in V. Gowlland e K. Samson (eds.), *Problems and Prospects of Refugee Law* (Coloquio de Ginebra, 23-24.V.91), Geneva, Graduate Institute of International Studies, 1992, p. 92.

como refugiado de una persona que no lo sea puede provocar el mal manejo del Derecho Internacional de los Refugiados. Existen los más diversos procedimientos migratorios y, por su estructura propia y única, el refugio debe ser utilizado sólo en los casos que lo merecen. Cuando esto no ocurre, se corre el riesgo de debilitar el instituto de refugio y, por consecuencia, obstaculizar, a mediano y largo plazo, la protección de personas que realmente la necesiten.

En cuanto a casos rechazados, la fundamentación es particularmente importante, puesto que está sometida a una eventual impugnación.

La decisión sobre la solicitud de refugio debe darse de forma que se evite su publicidad. Esto porque el conocimiento público por medio de la publicación en el *Diario Oficial da União*, como ocurre en Brasil, puede causar tanto el conocimiento por parte del país de origen del refugiado del paradero y condición de éste, como la persecución de sus miembros familiares que aún residen en su país de nacionalidad. De la misma forma, todos los órganos gubernamentales, incluyendo por lo tanto la Policía Federal, deben ser instruidos de no dar informaciones a las representaciones diplomáticas sobre sus nacionales, en la hipótesis, naturalmente, de que ellos tuvieren el estatuto de refugiados.

Por ende, se debe destacar que el reconocimiento o el rechazo de la condición de refugiado debe ser notificado tan pronto como sea posible, de preferencia por medio de la secretaría ligada al órgano decisorio, al solicitante de refugio. En las hipótesis de solicitudes de refugio rechazadas, el solicitante debe disponer de un plazo razonable, e.g. hasta 15 días después de la notificación, para presentar recurso.

V. Consideraciones Finales y Recomendaciones

Por lo expuesto, se concluye que la determinación de la condición de refugiado es tarea de los gobiernos vinculados a los instrumentos internacionales pertinentes, debiendo ser también de facto puesta en práctica por ellos.

Para que esto ocurra, es necesario tanto la implementación, via legislación doméstica, de estos instrumentos, como la observancia de algunas necesidades. Dentro de éstas se destacan la existencia, en esta misma legislación doméstica, de una definición de refugiado que refleje los problemas modernos; el establecimiento de un procedimiento justo y eficaz —preferentemente compuesto por un órgano colegiado— para el estudio de las solicitudes de refugio y la observancia de que el acto de reconocimiento o rechazo de la solicitud sea fundado, no tenga carácter público, y posibilite la presentación de recurso.

Por lo tanto, se proponen las siguientes recomendaciones:

- i) Que se promulguen medidas legislativas domésticas que implementen los instrumentos internacionales relativos al estatuto del refugiado;
- ii) Que las medidas legislativas implementadoras, además de las normas y principios sobre la protección internacional de los refugiados, contengan igualmente la definición de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 y en caso que sea posible, las definiciones amplias de refugiado que constan en la Declaración de Cartagena de Indias, de 1984, y en la Convención de la OUA que Rige Aspectos Específicos de los Problemas de Refugiados en Africa, de 1969, o que, por lo menos, hagan referencia a la importancia de estas últimas definiciones vis-à-vis el derecho internacional consuetudinario;

-
- iii) Que las medidas legislativas mencionadas establezcan una autoridad central claramente identificada —de preferencia un órgano colegiado— encargada de coordinar los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado, examinar las solicitudes de refugio y definir las políticas aplicables a las cuestiones jurídicas y políticas que surjan;
 - v) Que el órgano de decisión tenga un presidente que tenga poder político para sustentar las deliberaciones alcanzadas, un número de miembros, política y jurídicamente armónicos, que viabilice un funcionamiento bueno y ágil y un secretariado que organice y coordine el trabajo del órgano, incluyendo la recepción y la preparación de las solicitudes de refugio, las respectivas e indispensables entrevistas, y las notificaciones relativas al resultado de los pleitos;
 - vi) Que el órgano colegiado siga procedimientos justos y eficaces, establecidos por normas claras y plazos fijos, los cuales deben ser rápidos y eficaces, de modo que se dé una adecuada protección internacional y la integración en el país de acogida;
 - vii) Que la decisión sobre la solicitud de refugio sea materializada en acto administrativo declaratorio fundado, la cual puede ser apelado, dentro de un plazo razonable tras la notificación, en la hipótesis de que la decisión haya sido por el rechazo de la solicitud; y
 - viii) Que la notificación sobre el resultado de la solicitud de refugio no sea pública, así como, que ninguna instancia gubernamental esté autorizada a proporcionar informaciones sobre refugiados o solicitantes de refugio sin la previa autorización del órgano colegiado.

ORGANOS DE DECISION SOBRE ESTATUTO DE REFUGIADO

PAPEL DEL ACNUR.	FUNDAMENTO JURIDICO	DENOMINACION	COMPOSICION
ARGENTINA	Decreto 464/85 del 11/03/85	COMITE DE ELEGIBILIDAD PARA LOS REFUGIADOS (CEPARE)	Director Nacional de Migraciones (*) Jefe del Dept° de Asuntos Jurídicos Jefe del Dept° de Adm. de Extranjeros Representante del MinRelExt Representante del ACNUR
BOLIVIA	Decreto Supremo 19.639 del 04/07/83	COMISION NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE) (**)	Delegado de MinRelExt (*) Delegado de Minint y Justicia Delegado del Ministerio Trabajo Delegado de la Iglesia Delegado de Asamblea Perm. de DDHH Integrante de la Facultad de Derecho Representante del ACNUR
PERU	Decreto Supremo 001-85-RE del 25/02/85	COMISION PERMANENTE AD HOC PARA LOS REFUGIADOS	Director General Asuntos Consulares (*) Director General Asuntos Legales Director Sub-Sec Política Exterior 2 Delegados de la Cancillería con jerarquía no inferior a Ministro Consejero (***)

* Miembros que presiden el órgano.

** Funciones a de los niveles: Nivel de Comité Ejecutivo y Nivel de Comisión Plena.

*** Miembros transitorios renovables cada 18 meses.

DECISION DE ACUERDO A NORMAS MIGRATORIAS

	FUNDAMENTO JURIDICO	INSTANCIA	PAPEL DEL ACNUR
BRASIL	Portaria Interministerial N° 394 del 29/10/91	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (División de las Naciones Unidas)	Reconocimiento bajo mandato del ACNUR instancia supletoria
CHILE	Decreto-Ley N° 1.094/75 y Decreto Supremo N° 597/84	MINISTRO DEL INTERIOR (Previa evaluación del caso por el Departamento de Extranjería y Migración)	Reconocimiento bajo mandato del ACNUR instancia supletoria
PARAGUAY	Ley N° 470 de Migraciones	DIRECCION GENERAL DE MIGRACION	Reconocimiento bajo mandato del ACNUR instancia supletoria
URUGUAY	Ley N° 9.604 de Extranjeros y Decreto del 6/12/68	DIRECCION NACIONAL DE MIGRACION	Reconocimiento bajo mandato del ACNUR instancia supletoria

Integración de Refugiados: Políticas, Prácticas y Estrategias

Cristian
Koch-Castro*

I. Consideraciones Generales

Para el propósito de este documento, el término “Integración” (que a menudo se conoce también como Integración Local o Asentamiento Local) se referirá al proceso por el cual un refugiado se adapta y llega a formar parte del país de acogida en el cual vive. Este proceso puede ocurrir principalmente como resultado de dos factores:

- a) El refugiado no puede o no quiere repatriarse a su país de origen o reasentarse en un tercer país como alternativa real de solución durable a su problema.
- b) Las políticas existentes, en particular la voluntad política y las condiciones prácticas en el país de asilo, permiten la integración local de los refugiados.

En la actualidad —en donde los conflictos que originan el desplazamiento de refugiados son en su mayoría producto de la intolerancia étnica y disputas civiles de alta complejidad y difícil solución— la repatriación al país de origen de la persona refugiada, como solución ideal, no es a menudo posible en el mediano o largo plazo. En muchos casos, cuando ocurren desplazamientos masivos de refugiados, las condiciones de refugio ofrecidas generalmente se limitan a campamentos cerrados, sin libertad de movimiento; lo que cuestiona el carácter humanitario de dicho refugio. Este ha sido el caso de muchos países en la década pasada. Así, la integración local, cuando es permitida, es la mejor alternativa desde el punto de vista humanitario y la que asegura la continuidad de la vida del refugiado de una manera más digna.

Hay que señalar que en muchos países receptores, donde existe una gran presión por los recursos naturales y económicos, y altas densidades de población, la integración local de refugiados en áreas menos pobladas y en donde existen recursos disponibles, podría ser una de las alternativas para la integración verdadera. En todo caso, consideraciones respecto a la densidad de población y acceso a los recursos básicos, serán componentes importantes a estudiar en el futuro, tanto en la prevención de desplazamientos como en la predicción de movimientos de refugiados.

II. Integración: cuándo integrar y algunas consideraciones básicas

Es importante examinar y considerar todos aquellos factores que determinan si la integración en el país de asilo es viable, o bien deseable como alternativa de solución duradera.

El mayor riesgo, al promover de una manera prematura la integración local, es la posible descalificación de la repatriación voluntaria como alternativa, especialmente si la viabilidad del retorno es posible en el corto plazo.

La repatriación de refugiados puede ser un componente integral importante en el proceso de paz y reconciliación en el país de origen. El retorno voluntario de refugiados puede marcar la restauración del proceso democrático e institucional en el país de origen, y su participación puede

[*] Encargado de Misión ACNUR, Brasilia, Brasil.

ser un factor fundamental en el desarrollo de elecciones democráticas. La presencia de retornados puede ser esencial para el futuro progreso económico, social, educacional y cultural de un país previamente devastado por agudas crisis civiles.

Una vez alcanzado un cierto grado de integración es muy probable que el refugiado se resista a volver a condiciones inestables o inciertas; esto, a menudo, tanto por razones psicológicas como económicas. Por ejemplo, en un caso reciente, la razón principal señalada por los refugiados en relación a su decisión de no volver al país de origen y así evitar la repatriación, era la presencia aún de una fuerza militar considerada como represiva en el país de origen. Si bien esto era cierto, la razón subyacente para permanecer en el país de asilo era el cómodo acceso a recursos para permitir su sobrevivencia económica, el factor psicológico de seguridad y estabilidad fue señalado como factor fundamental por ellos aun por encima del factor económico. El elemento psicológico es de importancia fundamental en la integración real del refugiado. Seguramente este aspecto requerirá una atención creciente en el futuro por parte de los países de asilo, ONGs y de la comunidad internacional, en sus esfuerzos por encontrar soluciones durables al problema de refugiados.

Otra consideración importante son las inversiones financieras necesarias para la integración, que muchas veces son desperdiciadas al menos que todos los elementos esenciales para ésta, incluyendo los económicos, sociales y legales estén presentes. La comunidad internacional ha sido muchas veces testigo de políticas contradictorias de países receptores de refugiados que han hecho demandas importantes a la institución por compromisos económicos para financiar bienes de capital para la integración de refugiados sin concretar los instrumentos legales necesarios para la integración real de éstos. Por otra parte, la falta de medios para integrar refugiados, ha conducido a su repatriación prematura, en donde en varios casos algunos elementos básicos para su integración tales como reformas a la tenencia de tierra u otros derechos básicos no estaban consolidados en el propio país de origen, generando así nuevos desplazamientos internos o externos, y arriesgando la estabilidad nacional y/o regional.

Parecería importante entonces juzgar cuidadosamente cuándo y cómo debería ocurrir la integración de refugiados como solución durable. Entre los factores que muy probablemente afectan esta decisión están:

- Probabilidad de una repatriación exitosa al país de origen en un futuro.
- Disponibilidad de recursos económicos y otros recursos básicos en el país de asilo los cuales contribuirán a la integración del refugiado.
- Voluntad política en el país de asilo para crear el marco legal necesario que permita la integración de los refugiados.
- Afinidad cultural y lingüística y posibilidades para su asimilación por parte de los refugiados.
- Orientación psicológica de los refugiados y su actitud hacia la integración.
- Compromiso por parte de la comunidad internacional para apoyar inicialmente la inserción local.

Tipos y Aspectos Esenciales para la Integración

Algunos Tipos

En el contexto de "soluciones durables" la definición clásica del término "Integración Local" significa asentamiento de largo plazo en el país de asilo, en la medida en que se den los elementos

para una integración verdadera. Sin embargo, hay formas de integración más temporales las cuales pueden verse en el contexto de "Soluciones Humanitarias Temporales" que pueden también ser promovidas.

En la medida que la repatriación al país de origen será siempre la forma preferida de solución durable al problema de refugiados, y que habrá una cesación de las causas que provocaron el desplazamiento. En este contexto, es difícil para ACNUR establecer una política que incluya la integración local como una alternativa permanente a la repatriación, en este contexto la integración puede ser vista como una alternativa temporal.

En la actualidad, y considerando las cifras globales de refugiados en el mundo, la comunidad internacional incluyendo ACNUR, ha tomado una posición más vigorosa en la promoción de movimientos de repatriación hacia los países de origen como la solución duradera más viable. Hay numerosos argumentos de tipo político y económico que justifican esta opción, pero al mismo tiempo hay otras situaciones en que la voluntad política positiva de los gobiernos de asilo, de las comunidades locales, y de los refugiados mismos, hacen que la integración pueda ser una mejor solución desde el punto de vista humanitario que la repatriación. Esto particularmente en el corto plazo para prevenir repatriaciones prematuras en donde los refugiados pudieran enfrentar riesgos si las condiciones de repatriación no existieran todavía.

¿Cuáles serían entonces en la práctica los componentes más esenciales para una integración exitosa?

Dentro del contexto de tipos y aspectos esenciales para "integración" se puede ver que el factor tiempo como marco para la acción es una variable importante para definir la permanencia y características del asentamiento local. Si hay elementos que indican que los refugiados no podrán repatriarse en el corto plazo, es muy probable que se requiera de una estrategia para la integración. Así, en esta situación y aun cuando las condiciones políticas, económicas y sociales existen para el retorno, los factores psicológicos y los traumas experimentados antes de buscar asilo pueden prevenir la repatriación voluntaria sin importar la situación actual en el país de origen. En este sentido, el factor psicológico debe ser considerado cuando se evalúa el período de tiempo que ha transcurrido el desplazamiento.

En esta línea de reflexión, tanto para la integración "permanente" como "temporal" será siempre deseable tener presente los tres aspectos esenciales para la integración local, que son: (a) económicos; (b) sociales; (c) legales.

Como hemos mencionado anteriormente, la integración temporal es sin duda una mejor opción que la alternativa de ambientes restrictivos como los ofrecidos en campamentos cerrados. Por ejemplo, hay algunos casos en donde las condiciones para una integración temporal son dadas, en las cuales los refugiados tienen libertad de movimiento y restricciones limitadas para emplearse en el sector informal de la economía pero no tienen los documentos de identidad que aseguren una permanencia en el país, limitando una integración real en el largo plazo. Hay ejemplos crecientes que ilustran el punto anterior en donde las condiciones humanitarias para una integración temporal fueron creadas considerándose apropiadas para el mediano plazo pero no para el largo plazo. En esquemas de integración permanente, los aspectos legales de permisos de residencia y trabajo son esenciales y a menudo los más difíciles de obtener.

Aspectos esenciales

La voluntad política del país de asilo, es y será siempre de importancia primordial para el éxito de cualquier programa de integración de refugiados.

Estrategias de Integración: aspectos legales

Alejandro
Rondanini*

I. Introducción

1.- Funciones del ACNUR

En la primera parte del párrafo Nº1 del Estatuto del ACNUR, adoptado el 14/12/50 por Resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se establecen las responsabilidades del ACNUR de las cuales las dos funciones principales son: "proporcionar protección internacional a los refugiados y la de buscar soluciones permanentes a sus problemas..."

Al desempeñar la primera función —la de Protección— el ACNUR trata de promover la adopción de normas internacionales para el trato de los refugiados y la aplicación efectiva de esas normas para el respeto de sus derechos.

Tal como se formuló al inicio de este Seminario, el fin último de la Protección Internacional consiste en buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados.

Al desempeñar esta segunda función —la de soluciones permanentes— el ACNUR trata de promover la repatriación **voluntaria** de los refugiados y su reinserción en el país de origen o, cuando esta solución no fuera posible, facilitar su **integración en el país de refugio** o, excepcionalmente, su reasentamiento en un tercer país.

Cuando la repatriación voluntaria no pueda concretarse porque subsisten las causas que dieron origen al pedido de refugio, el ACNUR promoverá, con la cooperación del país de refugio, la integración local de los refugiados.

El objetivo de la **integración local** consiste en que el refugiado ocupe un lugar dentro de la sociedad del país que lo recibe y que desde ese lugar tenga la oportunidad de desarrollar sus potencialidades y lograr su progreso material y espiritual.

Se trata de promover su independencia a fin de que su presencia **no se constituya en una carga** para el país que lo ha recibido.

La integración local debe promoverse desde que el refugiado ingresa al país de acogida.

2.- Obligaciones de los Estados

Los instrumentos jurídicos internacionales —a nivel universal— relativos a los refugiados son la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo Adicional de 1967.

La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados es un tratado internacional, jurídicamente vinculante para los Estados que la ratificaron y constituye la piedra angular del Derecho Internacional de los Refugiados.

[*] Asesor Legal, Oficina Regional para el Sur de América Latina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) Buenos Aires.

Los siete países cubiertos por la Oficina Regional han ratificado la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

Por lo tanto, desde la óptica del Derecho Internacional, el cumplimiento de las disposiciones de la Convención —por parte de los Estados— constituye una responsabilidad internacional para los Estados que las ratificaron independientemente de la jerarquía que tengan a nivel interno de cada Estado.

Por su parte, el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados dispone que "... Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado...".

Pero el Estado, en sí mismo, constituye una personalidad jurídica y, como tal, no puede sino a través de sus representantes llevar a cabo y cumplir con las obligaciones internacionales asumidas.

La integración de los refugiados, como fin último de la protección internacional, exige que el gobierno del país de refugio implemente, en el marco de la Convención, medidas legislativas o de otro carácter, destinadas a ellos.

Cuanto más adecuadamente se cumplan las obligaciones en materia de refugio, más efectiva será la protección y menos responsabilidad internacional se generará contra el Estado por su incumplimiento.

Los refugiados en tanto que individuos en situación vulnerable necesitan seguridad personal (precisamente porque se ha convertido en refugiado por carecer de ella) y para ellos es necesario que pueda contar, en el país de acogida, con una estadía legal, con un documento efectivo que le permita ejercer efectivamente sus derechos y que lo proteja contra la posibilidad de expulsión y devolución.

En la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados se establece una definición general y aceptada universalmente del término "refugiado" y se determinan cuales son sus derechos y obligaciones.

El refugiado necesita, para vivir con dignidad en el país de acogida, poder ejercer efectivamente sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales, tal como lo dispone la Convención de 1951.

De estos derechos, el Derecho a Obtener un Documento de Identidad va a garantizar el efectivo ejercicio de la mayoría de los demás derechos.

En este sentido la Convención de 1951 dispone, en el art. 27 que "Los Estados Contratantes expedirán documentos de identidad a todo refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posea un documento válido de viaje".

Por su parte el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR en su conclusión 35 (XXXV período de sesiones) ha recomendado sobre la necesidad de expedir a los refugiados un documento de identidad que, además, les permita identificarse como tales.

Para que el refugiado pueda ocupar su lugar en la sociedad y para que pueda desarrollar sus capacidades y lograr su autosuficiencia debería dársele la posibilidad de trabajar.

Este derecho, contemplado universalmente en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos (art. 23 de la DUDH, arts. 6 y 7 del PIDES y C. art. 14 DADH) constituye un derecho trascendental en la existencia del Hombre. El trabajo dignifica a la persona humana.

Socialmente, el trabajo de unos constituye la realización de otros sin cuya colaboración no se podrían cumplir las etapas del procedimiento productivo moderno. La sociedad en su conjunto

depende del esfuerzo laboral de todos y de ello se puede inferir que trabajar no es sólo un Derecho del individuo sino un Derecho social.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados reconoce el derecho de los refugiados a realizar actividades lucrativas (capítulo III arts. 17, 18 y 19).

Sin menoscabo de los demás derechos enunciados, la práctica en la región ha demostrado, en general, que para que la integración local pueda efectivamente facilitarse, son requisitos indispensables —no excluyentes— el ejercicio de ambos derechos: el derecho a obtener un documento de identidad y el derecho a trabajar.

Mientras el refugiado no pueda integrarse por la imposibilidad de ejercer algunos de sus derechos, la Comunidad Internacional deberá afrontar erogaciones extraordinarias que bien podrían ser utilizadas de una manera más efectiva si los Estados adoptaran medidas adecuadas y específicas en materia de refugio.

A modo de ejemplo, si por la imposibilidad de obtener trabajo —por falta de documentos— la Comunidad Internacional debe afrontar los gastos cotidianos del refugiado (situación que insistimos puede evitarse si se cuenta con mecanismos efectivos y adecuados para documentar al refugiado) ese dinero bien podría ser destinado al aprendizaje del idioma local (si el refugiado es extracontinental) o bien para otras situaciones mundiales de emergencias.

La importancia del otorgamiento de una documentación adecuada para facilitar la integración, no sólo aparece cuando el refugiado ha sido reconocido formalmente por el órgano de gobierno competente, sino desde que el solicitante toma contacto con las autoridades al formalizar su pedido de refugio.

En efecto, desde que el solicitante ingresa al territorio del país de refugio y mientras no se adopte una decisión de inmediato respecto de su solicitud, las autoridades de gobierno del Estado receptor deberán expedir, sin demora, los documentos provisionales adecuados para asegurar su legalidad dentro del territorio, su protección contra la expulsión o devolución, hasta que un órgano competente tome una decisión definitiva respecto de su solicitud.

Si la solicitud es aceptada, la documentación definitiva que se le otorgue al solicitante debe permitirle ejercer todos los actos de la vida civil y el pleno ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales establecidos en los capítulos II y III de la Convención.

Si la solicitud es rechazada en primera instancia, el solicitante deberá contar con la misma documentación hasta tanto recaiga una decisión de una instancia superior. Esto justifica aún más la toma de las decisiones en plazos breves.

Si las solicitudes de refugio no son analizadas por las autoridades en un plazo razonable establecido en la legislación y durante el trámite de evaluación los solicitantes no cuentan con una documentación adecuada, a la desequilibrante experiencia que vive el solicitante por la incertidumbre que le provoca la demora, se le agrega otra situación agravante: el problema de la supervivencia.

De los países de esta Región, la República Argentina otorga al solicitante de refugio un certificado de permanencia precaria que lo habilita para desempeñar tareas remuneradas. En la práctica, excepcionalmente es reconocido por los empleadores y esta situación impacta en los programas de asistencia del ACNUR cuando el refugiado no puede obtener empleo y se le debe proporcionar asistencia extraordinaria.

Otra situación que se evitaría documentando adecuadamente al solicitante de refugio, y, rápidamente, al refugiado reconocido, sería la explotación y los abusos que empleadores inescrupulosos pueden ejercer sobre las personas indocumentadas.

II. Requisitos para la obtención de la documentación

De lo expuesto hasta aquí concluimos que a los fines de la integración local, deviene fundamentalmente que las legislaciones nacionales contemplen, específicamente, la situación documentaria de los solicitantes de refugio y de los refugiados reconocidos.

Algunos países de la Región imponen requisitos para la documentación definitiva del refugiado reconocido y si bien es cierto que los Estados, en el ejercicio de su soberanía tienen el derecho de identificar a quienes ingresan en su territorio, pensamos que en el tema del refugio deberían contemplarse los aspectos específicos que derivan de la condición de refugiado.

Consecuentemente pensamos que en los países de la Región deberían promoverse normativas específicas para la documentación de los refugiados en las que se contemple su situación especial ya que, muchas veces, al igualar desde el punto de vista legislativo a los refugiados con los migrantes comunes se agudiza el problema de aquéllos y se dificulta su inserción.

En la República Argentina, por ejemplo, si bien la legislación migratoria contempla la posibilidad de eximir a los refugiados de ciertos requisitos para obtener su radicación, ello no sucede con el Registro Nacional de las Personas que es la autoridad competente para expedir el Documento Nacional de Identidad (DNI). Para obtener su DNI los refugiados necesitan la partida de nacimiento legalizada por las autoridades de su país de origen y de la representación consular argentina en ese país, a falta de ella, un documento supletorio.

Como el refugiado no siempre cuenta con su partida de nacimiento debe recurrir ante los Tribunales de Justicia a fin de promover una información sumaria supletoria de su partida de nacimiento. Este trámite demora, normalmente, entre seis y ocho meses como mínimo y muchas veces se prolonga por el desconocimiento de los Jueces y Fiscales de la institución del refugio y de su problemática especial.

Durante todo este tiempo el refugiado reconocido no puede efectivamente regularizar su situación migratoria y ello, nuevamente le impide acceder a un empleo.

Se da el caso de que existen refugiados reconocidos que, habiendo obtenido su radicación por la DNM no pueden obtener su DNI debido a estas demoras. Consecuentemente, en muchas ocasiones la asistencia que proporciona el ACNUR debe extenderse en forma extraordinaria y ello nuevamente impacta en los programas de asistencia.

A esta altura es bueno destacar que la labor y asistencia del ACNUR no atenúan las responsabilidades de los Estados.

En Paraguay, por ejemplo, la regularización de la situación migratoria de los refugiados requiere el cumplimiento de ciertos requisitos como la legalización de su documentación personal por las autoridades de su país de origen, requisitos que, desde el punto de vista de la protección, son difíciles de complementar por la seguridad del refugiado y de los familiares o cercanos que quedaron en el país de origen. Una situación que se mantenía hasta la regularización migratoria como confidencial, deja de serlo al contactar a las autoridades del país de origen.

Esto es perfectamente evitable si los Estados aplicaran el artículo 25 de la Convención.

A mayor abundamiento, muchas veces las legislaciones nacionales imponen tasas fiscales que los solicitantes de refugio o refugiados reconocidos deben abonar para la obtención de cierta documentación, y muchas veces esas tasas exceden las posibilidades de los refugiados y de la Comunidad Internacional para afrontarlas. Si bien es cierto que la Convención de 1951 establece en el art. 29 la situación especial por la que atraviesan los refugiados debería contemplarse especialmente.

Nótese que el refugiado no puede abonar las tasas porque carece de medios y carece de medios porque no tiene trabajo y no tiene trabajo porque no puede obtener sus documentos. Esto denota un círculo sin solución.

En otros países de la Región las autoridades requieren una constancia del ACNUR sobre los datos de identidad y filiación de los refugiados para documentarlos. Ello tampoco constituye una situación adecuada porque la identificación de los refugiados como la determinación de su condición es una competencia que incumbe al Estado Contratante.

A esta altura es bueno destacar que la labor humanitaria y de asistencia del ACNUR no atenúa la responsabilidad de los Estados.

Si las autoridades expiden un documento igual al otorgado a los extranjeros en general, la identificación como refugiado se hace necesaria a fin de proteger al refugiado contra la eventual expulsión o devolución.

El documento debe hacer mención de su condición y advertir que puede provocar discriminación y en ese caso preparar a la sociedad mediante campañas que difundan la problemática del refugio.

III. Documento de Viaje

El derecho de entrar y salir libremente de un país está reconocido universalmente como un derecho humano fundamental.

En circunstancias normales la posesión de un pasaporte nacional por parte de un individuo que sale de su país demuestra la existencia de un vínculo entre éste y el Estado al que pertenece. La posesión de un pasaporte nacional permite al individuo solicitar la protección jurídica de su país. Pero en caso de un refugiado, el vínculo con su país de origen se ha quebrado y debido a su condición no puede contar con la protección de ese país.

En este caso es lógico que pueda contar con su documento válido de viaje que reemplace a su pasaporte nacional si desea salir del país de refugio.

El artículo 28 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados dispone que los Estados Contratantes expedirán a los refugiados que se encuentren en el territorio de tales Estados, documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera del territorio... y las disposiciones del anexo a la Convención se aplicarán a tales documentos.

La posesión de un Documento de Viaje de conformidad con las disposiciones establecidas protege al refugiado contra la devolución a su país de origen (art. 33 de la Convención).

Todo intento de expulsión o devolución de un refugiado que cuente con un Documento de Viaje sólo podrá efectivizarse al país de refugio que emitió el Documento y nunca al país de origen.

Si bien es cierto que el pasaporte para extranjeros le permite circular, ello no impide el riesgo de devolución al país de origen.

Esto hace recomendable identificar como tal al refugiado que pretenda salir del país de refugio.

Hay países de la Región que otorgan a los refugiados el Documento de Viaje establecido por el artículo 28 de la Convención y otros que no lo hacen.

IV. Mantenimiento de la Unidad de la Familia

La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

Con esta introducción establecida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y seguida por todos los Instrumentos de Derechos Humanos queremos destacar la importancia del mantenimiento del vínculo familiar del refugiado.

Además de las disposiciones establecidas en la Convención de 1951, los demás documentos que inducen al respeto del Principio de la Unidad de la Familia y que ustedes pueden consultar son:

- El Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios que aprobó la Convención de 1951 “Recomienda a los gobiernos que adopten las medidas necesarias para la protección de la familia del refugiado y especialmente para:
 - a) Asegurar que se mantenga la unidad de la familia del refugiado, sobre todo en los casos en que el jefe de familia reúna las condiciones necesarias para ser admitido en un país...” Si bien la Convención de 1951 no recoge el principio de la unidad familiar, la mayoría de los Estados observan la mencionada recomendación incluida en el Acta Final de la Conferencia.
- Las Conclusiones del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR Nros. 9 (XXVIII) y 24 (XXXII) hacen referencia a la Reunificación de Familias.

El refugiado puede abandonar su país solo o con su grupo familiar.

Puede ocurrir que el solicitante ingrese solo y luego llegue su grupo familiar cuando éste ya fue reconocido, en este último caso su familia deberá obtener idéntica protección. En este caso adquiere nuevamente importancia el tema de la integración del grupo familiar. Para ello los Estados deberán procurar la documentación del grupo familiar a fin de que todos puedan gozar de sus derechos y no se constituyan en un grupo marginal en el país de refugio.

Vale la pena aclarar que el concepto de Familia —en cuanto a sus integrantes— puede variar de una legislación a otra.

Es de esperar que los países de refugio apliquen criterios amplios al determinar qué miembros de la familia pueden ser admitidos al promoverse la reunificación familiar. Al respecto consideramos que entre los miembros de la familia que pueden quedar amparados por el Principio de la Unidad Familiar, debería incluirse por lo menos al cónyuge y a los hijos menores de edad. En la práctica suele incluirse a otros familiares a cargo, tales como los padres ancianos de refugiados si forman parte del mismo hogar.

La extensión del Estatuto de Refugiado a los demás miembros de la familia no implica el reconocimiento de cada caso en particular salvo que existan razones independientes para así considerarlo.

Con respecto al trámite de documentación del grupo familiar, cuando haya arribado al país de refugio alguno de sus miembros y haya obtenido su condición de refugiado, el trámite de documentación debería facilitarse sin necesidad de determinar el Estatuto individual de cada uno de los miembros, salvo que existan razones independientes, como anticipamos, para establecerlo.

Si se diera el caso de la repatriación de uno de sus miembros, los demás conservarían su Estatuto a menos que existan razones que lleven a la cesación del Estatuto (porque el Estatuto es Personal, porque la Repatriación es Voluntaria y hay que averiguar el grado de voluntariedad de la repatriación).

Derechos del Refugiado

- Adquirir muebles e inmuebles (Art.13)
- Propiedad intelectual e industrial (Art. 14)
- Asociación (Art. 15)
- Empleo remunerado (Art. 17)
- Realizar trabajos por cuenta propia (Art. 18)
- Ejercer profesiones liberales (Art. 19)
- Educación post-elemental [incluyendo el reconocimiento de certificados de estudios, diplomas, concesión de becas, etc.] (Art. 22)
- Beneficiarse del sistema nacional de racionamiento y de vivienda (Arts. 20-21)
- Enseñanza elemental (Art. 22)
- Asistencia social/socorro públicos (Art. 22)
- Beneficiarse de las legislaciones del trabajo y de seguros sociales (Art. 22)
- Obtener documento de identidad (incluyendo documentos de viaje) (Art. 27-28)
- Los refugiados serán sometidos y beneficiarán al mismo régimen fiscal que los extranjeros en iguales condiciones (Art. 29)

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados

— CAPITULO III

Derecho a realizar actividades lucrativas (Artículos 17, 18 y 19)

— PARA FACILITAR LA INTEGRACION LOCAL ES INDISPENSABLE

– Otorgar un documento de identidad (Art. 27)

– Posibilitar el desempeño de actividades lucrativas:

 ☒ Empleo remunerado (Art. 17)

 ☒ Trabajo por cuenta propia (Art. 18)

 ☒ Profesiones liberales (Art. 19)

— CAPITULO V

Derecho a obtener un documento de identidad (Artículo 27)

Derecho a obtener un documento de viaje (Artículo 28)

ASPECTOS LEGALES DE LA INTEGRACION

BASES JURIDICAS

- CONVENCION DE 1951 SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS
- ANEXO Y APENDICE DE LA CONVENCION DE 1951
- CONCLUSIONES DEL COMITE EJECUTIVO:
Nos. 9 (XXVIII), 13 (XXIX), 24 (XXXII), 35 (XXXV), 49 (XXXVIII)
- ACTA FINAL DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS

DOCUMENTACION DEL SOLICITANTE DE REFUGIO:

- *DERECHOS QUE OTORGA*

DOCUMENTACION DEL REFUGIADO RECONOCIDO:

- *REQUISITOS PARA SU OBTENCION*
- *IMPORTANCIA PARA LA INTEGRACION CIVIL, COMERCIAL Y LABORAL*

DOCUMENTO DE VIAJE

MANTENIMIENTO DE LA UNIDAD FAMILIAR

LA PROTECCION DE LA FAMILIA
EN LOS INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS

DOCUMENTACION OTORGADA

PAIS	AL SOLICITANTE DE REFUGIO	AL REFUGIADO RECONOCIDO	DOCUMENTO DE VIAJE
ARGENTINA	CERTIFICADO DE PERMANENCIA PRECARIA (*)	DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD PARA EXTRANJEROS	SE EXPIDE CONFORME ART. 28 DE LA CONVENCION
BOLIVIA	SOLICITUD DE ADMISION PROVISIONAL (**)	CARNET DE REFUGIADO CARNET DE IDENTIDAD DE EXTRANJERO	SE EXPIDE CONFORME ART. 28 DE LA CONVENCION
BRASIL	NO SE EXPIDE (****)	TARJETA DE IDENTIDAD DE EXTRANJERO CATEGORIA: REFUGIADO	NO SE EXPIDE CONFORME ART. 28 DE LA CONVENCION (***)
CHILE	NO SE EXPIDE (****)	CEDULA DE IDENTIDAD DE EXTRANJERO	SE EXPIDE CONFORME ART. 28 DE LA CONVENCION
PARAGUAY	NO SE EXPIDE (****)	CEDULA DE IDENTIFICACION DE EXTRANJEROS	NO SE EXPIDE CONFORME ART. 28 DE LA CONVENCION
PERU	NO SE EXPIDE (****)	CARNET DE EXTRANJERIA (MENCIONA SU CONDICION DE REFUGIADO)	SE EXPIDE CONFORME ART. 28 DE LA CONVENCION
URUGUAY	NO SE EXPIDE (****)	CEDULA DE IDENTIDAD DE EXTRANJEROS	SE EXPIDE CONFORME ART. 28 DE LA CONVENCION

* Otorga derecho a trabajar.

** No otorga derecho a trabajar.

*** Se expide pasaporte para extranjeros.

**** A pedido del interesado el ACNUR expide una constancia de Solicitud en Trámite.

Repatriación voluntaria, Cláusulas de Cesación Reasentamiento Revocación de la condición de Refugiado

Oswaldo
Bastida*

Repatriación Voluntaria

A lo largo de la última década, el Sub-Comité de Protección Internacional del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ha enfatizado en cuanto a que el problema contemporáneo de los refugiados no es, teniendo en cuenta su dimensión y complejidad, los refugiados en sí mismo, sino que el problema se encuentra en el seno del concierto de las naciones en su conjunto.

En este sentido ha habido un acuerdo general en cuanto a que el problema requiere un coherente y comprensivo acercamiento en el marco de un incremento de las responsabilidades por parte de los Estados, hacia la cooperación internacional, la solidaridad y el reparto de la carga.

El principio básico del problema de los refugiados, debe ser el de mantener un adecuado balance y equilibrio entre el otorgamiento de la protección internacional y la promoción de soluciones duraderas.

Las personas que se ven forzadas a abandonar sus países de origen, porque sus vidas, libertad e integridad física han sido amenazadas, deben tener la posibilidad de solicitar y recibir protección y asistencia de parte de la comunidad internacional.

El propósito de la protección internacional, no es el de asegurar que la persona que ha sido reconocida como refugiado lo sea por siempre, pero sí el de proveer mecanismos que faciliten su integración dentro de la comunidad que le acoge.

Ello implica la búsqueda de soluciones duraderas, tales como la inserción del individuo en una nueva comunidad o la repatriación voluntaria al país de origen cuando ello es posible.

La acción humanitaria del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en lo que hace a encontrar soluciones duraderas al problema de los refugiados, está orientada en primera y única medida en favor de permitir que los refugiados ejerciten su derecho de regresar a su hogar a salvo y con dignidad.

Detengámonos ahora sobre cuáles son los principios básicos que regulan la repatriación voluntaria de los refugiados, para lo cual considero necesario analizar los siguientes considerandos.

- 1) ¿Cuáles son las principales consideraciones sobre las que deben basarse las perspectivas de la ley, la política y la acción en lo que respecta a la solución duradera por excelencia como lo es la repatriación voluntaria?
 - A) Un primer acercamiento lo lograríamos sobre la base de los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que por supuesto engloban el respeto y la protección del derecho al retorno.

* Oficial Asociado de Promoción y Entrenamiento en Derecho Internacional de Refugiados. Oficina Regional para el Sur de América Latina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Buenos Aires.

En este punto desearía detenerme por unos instantes y recordar que durante el proceso preliminar de la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, Junio de 1993), el Alto Comisionado en su intervención en ocasión de la Reunión Regional para América Latina y el Caribe (enero de 1993), señaló que "el derecho de los refugiados no puede concebirse fuera del marco de los Derechos Humanos, por cuanto es una rama especializada que concierne los derechos fundamentales de refugiados y repatriados" (1).

Más aún, la posición del Alto Comisionado fue acogida por la Declaración de la Conferencia de Viena, reafirmando el derecho de toda persona de buscar y disfrutar de asilo contra persecución, así como el derecho de retornar a su país (2).

B) El país de origen del refugiado se encuentra obligado a admitir a sus ciudadanos sin condicionamiento alguno.

C) Por otro lado el país de asilo no puede ejercer presión alguna para que los refugiados decidan ejercer el derecho al retorno sobre la base de condicionamientos que sean ofensivos e inconsistentes con el ejercicio de la libre voluntad.

"El Respeto escrupuloso del principio de la repatriación voluntaria es el fundamento no negociable del tratamiento que se le debe dar a los refugiados" (3).

- 2) ¿De dónde procede directamente el rol del ACNUR en el proceso de repatriación voluntaria y de qué manera la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados tiene relevancia en la cuestión que nos ocupa?

A) El rol del ACNUR procede directamente de su Estatuto:

La Resolución 428 (V) del 14 de Diciembre de 1950 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por la que se adopta el Estatuto del ACNUR, hace un llamamiento a los Gobiernos para cooperar con el Alto Comisionado en el desarrollo de sus funciones y en la promoción de la repatriación voluntaria de los refugiados.

B) La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados en sus Artículos 1C 1), 1C 4) (4), 33 y 35 (5), otorga un marco legal adecuado en lo relativo a las guías y procedimientos que hacen a la repatriación de los refugiados:

- Voluntariedad,
- *Non-Refoulement* (No devolución)
- Cooperación de los Gobiernos.

- 3) ¿Qué otros Instrumentos Internacionales otorgan un marco legal a la cuestión de la repatriación voluntaria?

A) La Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) —por la que se regulan los Aspectos Específicos del Problema de los Refugiados en África— aprobada en Addis-Abeba, el 10 de Septiembre de 1969, en su Artículo 5 (6) resalta nuevamente el carácter esencialmente voluntario de la repatriación y de la necesaria colaboración de parte del país de origen y del país de asilo.

B) La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, del 22 de Noviembre de 1984, a través de sus Conclusiones Decimosegunda y Decimotercera (7) reiteran el carácter voluntario e individual de la repatriación de los refugiados y la necesidad de que ésta sea llevada a cabo en condiciones de completa seguridad.

C) Los principios arriba enunciados fueron receptados por los Estados representados en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) celebrada en la Ciudad de Guatemala en el año 1989.

D) Recientemente, la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas (5-7 de diciembre de 1994), en su Conclusión Sexta (8) reitera y alienta a los Gobiernos en un marco de concertación a reforzar los programas de repatriación voluntaria de refugiados que faciliten la integración local de los mismos.

4) ¿Cuáles son los principales aspectos sobre la repatriación voluntaria en los que se ha pronunciado el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados?

A) Básicamente los mismos se encuentran enunciados en la Conclusión 18 (XXXI, 1980) y en la Conclusión 40 (XXXVI, 1985), y estos aspectos son los siguientes:

- el derecho de los refugiados a retornar voluntariamente a sus países de origen,
- las responsabilidades de los países de origen,
- las responsabilidades de los países de asilo,
- las responsabilidades de la comunidad internacional y,
- el rol y las responsabilidades del Alto Comisionado.

Considero interesante en este punto, recordar que la Conclusión 40 (XXXVI, 1985) del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados señala que:

“... la promoción de la repatriación voluntaria como solución a los problemas de los refugiados requería que los Estados directamente interesados tuvieran voluntad política de crear las condiciones que faciliten esa solución...” (9).

5) Finalmente nos referiremos a la repatriación voluntaria y a las llamadas cuestiones de terminología.

¿Qué significado tienen los términos promoción, incentivo y facilitación, en el marco de las responsabilidades y Mandato del ACNUR al momento de buscar la repatriación voluntaria como solución duradera?

A) La promoción, está generalmente relacionada al rol de apoyo y amparo en la creación de condiciones conducentes a la repatriación voluntaria.

B) El incentivo, es un término utilizado para describir las actividades del Alto Comisionado en cuanto a la implementación de la repatriación voluntaria dentro de las condiciones que llevan a la misma.

C) La facilitación, involucra medidas de protección y asistencia dirigidas a situaciones de repatriaciones voluntarias espontáneas en las cuales el Alto Comisionado no ha podido incentivar las mismas.

Cláusulas de Cesación

En las llamadas Cláusulas de Cesación, Párrafos 1 al 6 Sección C del Artículo 1º de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (10), se enuncian las condiciones por las cuales un refugiado deja de tener tal calidad.

Las Cláusulas de Cesación han sido enunciadas sobre la base de que no se debe proporcionar Protección Internacional cuando ya no es necesario ni se justifique. De ello, el carácter negativo de su enunciación.

Cuando una persona goza de la condición de refugiado, conserva ese status a no ser que se encuentre comprendido en alguno de los supuestos de las Cláusulas de Cesación. Este considerando que acabo de enunciar es estricto, en razón de que la determinación de la condición de refugiado obedece a la necesidad imperiosa de proporcionar a los refugiados la seguridad de que tal condición no se encontrará sujeta a revisiones periódicas y constantes acerca de los motivos que llevaron a conceder el status de refugiado. Resulta inaceptable una metodología de revisión periódica, temporal y en tanto de carácter transitoria y no definitiva, acerca de la situación reinante en el país de origen.

Pero sobre este tema nos detendremos nuevamente al tratar la cuestión de la revocación del estatuto de refugiado, figura ésta —la revocación— que algunos Estados practican de manera inadecuada.

Veamos ahora cuáles son las Cláusulas de Cesación enunciadas en la Sección C del Artículo 1º de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados:

... "En los casos que se señalan a continuación, ésta Convención cesará de aplicarse a toda persona comprendida en las disposiciones de la Sección A precedente:

- Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de nacionalidad o ;
- Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado nuevamente o ;
- Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o
- Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o
- Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiado, no puede continuar negándose a acoger a la protección del país de su nacionalidad; o
- Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.

Tal como se encuentran enunciadas en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, las Cláusulas de Cesación poseen un carácter negativo y taxativo. De ello se desprende que las mismas deben ser interpretadas de un modo restrictivo no habiendo lugar a su interpretación a través de la vía analógica de otras causas para justificar la interrupción, negación o privación de la condición de refugiado.

Reasentamiento

El reasentamiento se encuentra íntimamente conectado con el núcleo del Mandato del Alto Comisionado, esto es: el garantizar la Protección Internacional de los refugiados. El lazo entre reasentamiento y protección es tanto histórico como práctico.

Generalmente al reasentamiento se lo ve como el curso normal de acción disponible para el ACNUR, de modo de garantizar la protección de los refugiados cuando otras acciones han fracasado.

El reasentamiento como una de las herramientas de la protección se encuentra intrínsecamente relacionado al principio de *non-refoulement*, complementándose además al concepto del reparto de la carga.

El reparto de la carga implica que cuando un país de asilo no está en condiciones de ofrecer protección a determinados refugiados, la comunidad internacional debe encontrar a través de medidas especiales, los mecanismos de alivio para ese país de asilo. El reasentamiento en estos casos, provee seguridad y garantiza la continuidad del derecho de asilo y protección que los refugiados buscaban y debían gozar en el primer país de asilo.

El reasentamiento se originó en el contexto de la guerra fría. Los históricos esfuerzos de brindar ayuda y protección a las personas desplazadas luego de la tragedia de la Segunda Guerra Mundial, también concordaban con el deseo de los Gobiernos de facilitar el movimiento de ciertas personas por razones políticas internas y externas.

Algunos argumentos, hasta hace poco, señalaron que los Gobiernos de Occidente han utilizado el reasentamiento para promover políticas externas y contrarias al Bloque del Este.

En 1991 culmina la Guerra Fría y el Muro de Berlín sucumbe, y el ACNUR a consecuencia de ello confirma nuevamente la clara relación entre reasentamiento y protección.

“El Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha señalado en años anteriores, en sus notas sobre protección internacional, los múltiples retos a los que se debe hacer frente. Lamentablemente, a pesar del progreso logrado en cuanto al respeto de los derechos humanos y a la búsqueda de soluciones en diferentes regiones, muchos de los problemas identificados en los últimos años siguen existiendo y se han agudizado. Los cambios experimentados en el escenario político internacional desde el término de la Guerra Fría han permitido solucionar conflictos. Sin embargo hemos visto que estos cambios también fomentaron rivalidades, antagonismos y aspiraciones nacionalistas, contribuyendo a la inestabilidad política, la violencia inter-comunitaria, los conflictos armados y las violaciones a los Derechos Humanos, obligando a nuevos millones de personas a huir en sus propios países —esto es personas internamente desplazadas— o fuera de ellos” (11).

Hoy, el Alto Comisionado continúa y espera encontrar una solución en cuanto a los contrastes que aparecen entre las necesidades individuales de los refugiados y a las políticas de admisión imperantes en algunos países de reasentamiento.

Básicamente, se han definido cinco categorías de grupos vulnerables sobre los que se debería priorizar las necesidades de reasentamiento:

- mujeres en peligro;
- víctimas de tortura/violencia;
- refugiados con problemas psíquicos/mentales;
- casos médicos (para aquellos casos en los que un tratamiento médico adecuado no es posible de aplicar en el primer país de asilo) y
- reunificaciones familiares.

Sin embargo, nos permitimos señalar que los grupos vulnerables no se agotan en las categorías mencionadas. Por ello, el ACNUR ha decidido que en el curso del año 1995, consultas informales sean llevadas a cabo con Gobiernos y Organismos no Gubernamentales de manera de desarrollar conjuntamente estrategias futuras de reasentamiento en las que sean priorizadas las necesidades de la población refugiada.

Más aún, se desarrollarán similares reuniones Inter-Gubernamentales, para discutir, revisar y planificar las respuestas del Alto Comisionado a las necesidades del reasentamiento, lo que sin

duda alguna deberá incluir específicas estrategias del reparto de la carga en el contexto de soluciones duraderas que permitan garantizar efectivamente la protección de los refugiados.

Revocación de la condición de refugiado

Para finalizar, deseo referirme a la cuestión de la revocación de la condición de refugiado.

La Sección C del Artículo 1º de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados que acabamos de analizar, no hace mención alguna acerca de la revocación de la condición de refugiado.

Decíamos por un lado, que el status o condición de refugiado es una figura jurídica que se conserva a no ser que la persona se encuentre comprendida en alguno de los supuestos de las Cláusulas de Cesación. Quisiera recordar y reiterar que ello es estricto, negarlo sería vulnerar los principios que hacen a la necesidad y obligatoriedad asumida por los Estados de brindar protección a los refugiados.

No obstante ello, podrían determinarse algunas circunstancias o hechos que demuestren o indiquen que una persona no debería haber sido reconocida como refugiado. Por ejemplo, en virtud de una presentación inexacta o falsa de hechos relevantes que hacen a la esencia de la determinación de la condición de refugiado, o que ésta persona posee otra nacionalidad o que de haberse conocido hechos determinados se habrían aplicado las Cláusulas de Exclusión.

Estos elementos que acabo de enunciar y no otros, son los únicos, repito los únicos que podrían llevar a revocar la condición de refugiado.

NOTAS

- (1) Exposición del Señor J. Amunátegui, Representante Regional del ACNUR para Centroamérica y el Caribe, Enero de 1993.
- (2) Conferencia Mundial de Viena, Junio de 1993.
- (3) Los Refugiados, Un Desafío a la Solidaridad. Pontificio Consejo "Cor Unum", Capítulo II, página 12, párrafo 14, Ciudad del Vaticano, 1992.
- (4) Recopilación de Instrumentos Internacionales relativos al Asilo y a los Refugiados. ACNUR, División de Protección Internacional, página 27.
- (5) Ibid., páginas 31 y 32.
- (6) Ibid., página 131.
- (7) Declaración de Cartagena sobre los Refugiados del 22 de Noviembre de 1984, página 16.
- (8) Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, página 13. Coloquio Internacional en conmemoración del Décimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. San José, Costa Rica, 5-7 de Diciembre de 1994.
- (9) Conclusiones sobre Protección Internacional de los Refugiados aprobados por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, página 92.
- (10) Recopilación de Instrumentos Internacionales relativos al Asilo y a los Refugiados. ACNUR, División de Protección Internacional, página 27.
- (11) A/AC.96/815 del 31 de Agosto de 1993. Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR.

SEGUNDA PARTE

Presentaciones de Representantes de Países

ARGENTINA, BOLIVIA, BRASIL, CANADA, CHILE, PARAGUAY, PERU Y URUGUAY

ARGENTINA

¿Cuál es el rol del Estado en las políticas migratorias?

Mario N.
Oporto*

El Estado tiene ciertas responsabilidades que no puede delegar, no sólo la importante tarea administrativa de control de ingresos y egresos.

Una es la de **fijar reglas y velar por la legalidad**. En el debate permanente que instala el tema de las migraciones, una fórmula resulta eficaz para explicar la visión que esta gestión sostiene de las coyunturas: "No todos los inmigrantes en la Argentina son ilegales, la mayoría vive en forma legal, con documentos; y la ilegalidad no es sinónimo de delincuencia, no hay que confundir la ausencia de documentos, o la irregularidad en el trámite migratorio, con la comisión de delitos". Pero también resulta necesario advertir acerca del derecho que tiene el Estado de pedir, tanto a los nativos como a los extranjeros que vienen a vivir al país, que cumplan las leyes. No se debe confundir el pedido a la exigencia del cumplimiento de las leyes con autoritarismo o con un estado totalitario. Una de las responsabilidades, por lo tanto, es fijar reglas y asegurar su cumplimiento.

El tema migratorio es un tema de política internacional, por lo tanto es responsabilidad del Estado **fijar acuerdos internacionales**. No sólo la discusión multilateral sino los acuerdos binacionales puntuales, con los países de los cuales arriban movimientos de población, para poder fijar normas claras. Esto implica actualizar la legislación, y basarla en una buena información para poder llevar adelante el planeamiento de políticas objetivas. Poder realizar, por lo tanto, diagnósticos realistas para políticas realistas. Junto a ello generar, en lo interno de la gestión, eficiencia administrativa. La mejor política puede llegar a cumplir un papel contrario a lo que se propone si no tiene recursos y caminos eficientes en lo administrativo.

Resulta fundamental, además, **la articulación interinstitucional** en la que participen todos los sectores involucrados en el fenómeno migratorio. Actuamos en consecuencia con esta idea cada vez que resultó necesaria una decisión política de importancia como fue, en su oportunidad, la sanción del Nuevo Decreto de Reglamentación Migratoria. O como será, en poco tiempo más, la sanción de la nueva Ley.

Durante esta gestión el tema de las migraciones estuvo en la superficie del debate social. Este debate debe ser tenido en cuenta. Siempre que el Estado tiene que decidir una política migratoria (que no sólo se resume en diagramar una ley ya que las leyes por si solas no orientan los movimientos poblacionales), surge la tensión entre el imaginario histórico, que vincula a las corrientes migratorias con el progreso, y la visión más actual de algunos sectores, que la relaciona con la competencia laboral y con la miseria de las poblaciones receptoras. Sin olvidar la tensión que significa combinar el rol indelegable que tiene que tener el Estado con respecto a estos temas migratorios (compartible con los gobiernos provinciales pero idelegable en sus responsabilidades) con la coyuntura nacional y muchas veces regional. Esta compleja ecuación se resuelve a partir de **obtener una clara visión de la realidad** mediante la buena calidad de los datos para diagramar las políticas. Ellas deben conjugar la realidad social y económica, nacional y regional, con la realidad de los movimientos de población en general. Y con movimientos migratorios en las zonas

[*] Subsecretario de Población, Ministerio del Interior, República Argentina.

de frontera que en algunos casos son previos a la conformación de los estados nacionales a fin del S. XIX.

Algunas certezas

Las migraciones internacionales son un fenómeno permanente en la historia, seguirán ocurriendo, guste o no, porque continuará la disparidad económica y social entre países. Esas disparidades no son lineales y es probable que temporadas en dónde se vive la sensación del país receptor se alternen con aquellas donde la sensación es de país expulsor, dado que los nativos van a buscar posibilidades laborales a otros países.

También es cierto que las características de origen de nuestros inmigrantes han cambiado, por lo menos en las migraciones espontáneas. Aquella inmigración masiva de europeos occidentales que llegaron a Argentina hasta la década del veinte ya no ocurre. En general las migraciones hoy son regionales (límites más Perú) y es frente a esa realidad que debemos movernos. Si creemos que las fronteras tienen que ser lugares de crecimiento y no de conflicto, y que las migraciones deben ser posibilidades de desarrollo y no de prejuicio, tenemos que asumir que nuestro crecimiento y desarrollo regional se va a dar con ese recurso humano.

La realidad indica que llevamos adelante una política migratoria que tiene su mayor peso en una migración espontánea, vinculada a la necesidad laboral, con mano de obra no calificada, o poco calificada. Con personas que se mueven con un afán de conseguir trabajo y que siempre están al borde de no cumplir con los reglamentos migratorios. Muchas de ellas indocumentadas en su propio país de origen. Esa es la realidad que debemos considerar para poder llevar adelante políticas que puedan luego ejercerse efectivamente.

Otra reflexión es que tenemos que armonizar las tendencias migratorias regionales con los objetivos del desarrollo. Y aquí uno tiene que unir los derechos del inmigrante con el equilibrio social del país receptor. Sospechamos que el migrante laboral que llega a la Argentina no reemplaza a la mano de obra nacional en forma significativa. Hay muchas más modalidades en relación al trabajo de los migrantes y de los nacionales. Y esto lleva a repensar la categoría migrante. El inmigrante clásico que se traslada con su familia y se establece definitivamente hoy no es el único. Hay un movimiento de trabajo temporario, en distintas regiones, entremezclado con la migración interna y que tenemos que ir estudiando con claridad para llevar adelante políticas precisas.

Otra certeza es la integración regional, la tan mentada globalización de la economía donde bienes y capitales se mueven con toda libertad. No se puede pensar esto sin un movimiento similar de las personas. Cuando tracemos políticas, esta realidad tendrá que ser negociada, trabajada junto con los países con quienes nos estamos integrando regionalmente.

La última reflexión tiene que ver con el tema de la ilegalidad. Creemos que hay que tender a la legalización de los migrantes en la Argentina reduciendo al máximo la posibilidad de ilegalidad. Porque así cumplimos con un precepto internacional al que adherimos: toda persona debe cobrar igual salario por el mismo trabajo y los migrantes deben estar en condiciones de igualdad frente al nativo. La situación de ilegalidad lleva a que el migrante trabaje en condiciones diferentes al nativo y, paradójicamente, los nativos sienten una competencia desleal de una mano de obra que no es contratada por su calidad laboral sino por la posibilidad de ser menos remunerada. Aquí vale una aclaración: frente a la mano de obra ilegal nosotros encaramos (junto con el Ministerio de Economía y el Ministerio del Trabajo) el control de los empleadores, no el control de los

migrantes. Llevamos la inquietud al Parlamento y se aumentaron las multas para castigar a quien tomara mano de obra en forma ilegal. Y en nuestras relaciones con los países vecinos tratamos de ordenar estos flujos migratorios para que los migrantes no vengan con falsas expectativas.

¿Cuáles son los instrumentos elegidos?

Una nueva legislación. Menos reglamentarista, más flexible, moderna y con más lineamientos políticos que brindará instrumentos para un mejor trabajo. Se encuentra en etapa de elaboración con los diputados de la Comisión de Población y con la Comisión del Senado. Una tarea compleja, que no se hace desde la Ley Avellaneda (hace 100 años) y que significa poner la discusión fuera del ministerio y cruzarla con distintos actores sociales.

Otro instrumento es el COFEPO, aún en etapa de integración. La heterogeneidad de la problemática en las distintas provincias, las distintas situaciones institucionales del tema en sus administraciones (en algunas es un tema de primer nivel y en otras no es así) y la disparidad de posibilidades de información que existen demoran su pleno funcionamiento. Pero el objetivo político está presente y continúa porque es en el ámbito federal donde el tema de las migraciones debe discutirse.

Por otro lado, el debate interinstitucional. Si bien el tema de las migraciones es, administrativamente, responsabilidad sustancial de la Secretaría de Población y Relaciones con la Comunidad, directa o indirectamente ocupa los temas de salud, educación, relaciones internacionales, economía y seguridad. También se avanzó en tratados bilaterales, de larga data con Chile, más recientes con Perú, en un monitoreo permanente con Paraguay y con Bolivia. En el compromiso mutuo vamos a encontrar un camino de solución a temas que hacen a la relación entre los pueblos y no a la exclusividad de las relaciones internas.

Por último el diagnóstico permanente de la realidad sociodemográfica y del impacto migratorio en ella. El estado tiene que avanzar mucho todavía en ese aspecto. Con información al día, producida y distribuida equitativamente y procurando, además, que la opinión pública (factor de presión permanente) disponga de información objetiva y correcta para hacer sus análisis. Y esto implica también que los políticos tenemos que sumar a nuestra agenda de discusión, y en nuestros programas electorales, los temas de población. Hasta ahora fue un tema circunscripto al mundo académico y al de la opinión pública vulgar. Este tema, como la economía, la salud o la educación también tiene que estar incorporado a la discusión de los partidos políticos.

Estos fueron los instrumentos elegidos. A los que debemos sumar la modernización de organismos, como la Dirección Nacional de Migraciones, que es donde los migrantes tienen que hacer los trámites y en donde se decide su situación de legalidad o ilegalidad. El orden y la eficiencia que se logre al dotarla de moderna tecnología, tanto en su sede central como en las Delegaciones Provinciales y en cada puesto de frontera, será el medio adecuado y necesario para que las decisiones políticas tengan éxito.

Para finalizar, debo incluir en la categoría de instrumento esta propuesta a trabajar juntos para que nuestras decisiones políticas tengan, cada vez, más objetividad, más realismo y, fundamentalmente, más justicia.

Propuesta para el Tratamiento del Refugio en Argentina

Elena
Zunino*

La República Argentina ha adherido, al igual que otros 125 países del mundo, a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y al Protocolo Adicional, reafirmando el respeto que sostiene por las personas que se ven en situación de solicitar refugio. Junto a 47 Estados, Argentina es miembro del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado.

En 1961, la República Argentina ratificó, por medio de Ley, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y en 1967 adhiere, también por medio de Ley, al Protocolo Adicional. En 1984, levanta las restricciones impuestas por la Reserva Geográfica aceptando, de este modo, a refugiados de todos los países.

En Marzo de 1985 se crea, por Decreto y en el ámbito del Ministerio del Interior, el Comité de Elegibilidad para los Refugiados (CEPARE) con el objetivo de crear una instancia especializada en el tema del refugio y, a su vez, responsable de la determinación del Estatuto de Refugiado. En 1986, el Ministerio del Interior dispuso la competencia de la Subsecretaría de Derechos Humanos para la tramitación de los recursos de apelación que se presenten contra las resoluciones denegatorias del CEPARE.

Finalmente, en 1992 y basado en la necesidad de centralizar más aún las cuestiones de muy diversa índole que surgen de los movimientos poblacionales, el Poder Ejecutivo crea, en el ámbito del Ministerio del Interior, la Secretaría de Población y Relaciones con la Comunidad. Es su función elaborar y ejecutar políticas, planes y proyectos en materia poblacional.

Desde la Secretaría de Población y Relaciones con la Comunidad se consideró que, si bien la creación de la CEPARE significó un avance en el tratamiento del refugio, era necesario mejorar este marco institucional y jurídico con el propósito de adecuar esta Institución a las nuevas definiciones que, sobre políticas de población, encara el Ministerio del Interior. Esta inquietud surgió, también, al considerar que el perfil de solicitantes de refugio que llegan a la Argentina ha cambiado sustancialmente con el advenimiento de las democracias regionales. En la década del 70 y comienzos de los 80, la gran mayoría provenían de los países de la región, hoy sus orígenes son, fundamentalmente, de países extraregionales.

La Secretaría de Población y Relaciones con la Comunidad ha realizado con el ACNUR un trabajo a fin de reformular el sistema de tratamiento de refugio en Argentina. Como resultado se ha elaborado un Decreto, y su Disposición Reglamentaria, donde se propone la creación de una **Comisión Interministerial, con participación del ACNUR, y de una Secretaría Ejecutiva.**

La **Comisión**, de carácter interministerial, sería el único órgano de decisión, en primera instancia, para el otorgamiento del Estatuto de Refugiado y sería además el ámbito para el tratamiento y estudio del tema de refugio en Argentina.

La **Secretaría Ejecutiva** actuaría en el ámbito de la Secretaría de Población y Relaciones con la Comunidad, con estructura y organización propia. Representaría el órgano ejecutivo y permanente del Estado para la ejecución del procedimiento del refugio y el punto focal, a nivel nacional,

[*] Asesora de la Subsecretaría de Población, Ministerio del Interior.

sobre este tema. Estaría presidida por un Secretario Ejecutivo designado por el Ministro del Interior. Tendría las siguientes funciones:

1) Actuaría como instancia responsable, a nivel nacional, de recibir las solicitudes de refugio, realizar las entrevistas pertinentes, orientar a los solicitantes de refugio y presentar el caso a la Comisión.

2) El Secretario Ejecutivo cumpliría el rol de coordinar el funcionamiento de la Comisión y sería el principal referente para sus miembros.

3) La Secretaría Ejecutiva debería implementar mecanismos facilitadores para la obtención de toda documentación necesaria, tanto para el solicitante de refugio como para el refugiado una vez reconocido.

4) Esta Secretaría tendría que realizar las estrategias de intervención necesarias, en acuerdo con otras instancias gubernamentales y no gubernamentales, a fin de contribuir a la inserción de los refugiados en el país.

5) La Secretaría Ejecutiva se propone como la instancia ejecutora de políticas públicas relativas al tema refugio.

La reformulación de la estructura organizativa para el tratamiento del refugio en Argentina, está enmarcada en el espíritu de crear un ámbito idóneo para el tratamiento del refugio y facilitar la integración de esta población al país, dentro del marco de la legalidad y con los recursos que, desde el Estado y desde las instituciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, se puedan incorporar.

La evolución histórica y el aumento, en tamaño y complejidad, del fenómeno de los refugiados en el mundo constituyen nuevos desafíos para los Estados comprometidos con los derechos humanos, por lo tanto, es deber y derecho soberano del Estado implementar nuevas opciones y estrategias de protección y asistencia a los refugiados.

ACTA DE DECLARACION JURADA PETICIONANTE DE REFUGIO

En a los
 días del mes de del año de mil novecientos
 siendo las ... horas, se presenta ante mí
 un ciudadano que dijo llamarse
 , ser de nacionalidad nacido/a
 en el
 hijo/a de
 y de ,
 de estado civil quien reside o residiera en la República en
 y constituyó domicilio en
 , y cuyos datos personales surgen de (1)

solicitando en este acto se le acuerda "REFUGIO" en la República.

Tras informar al peticionante del carácter confidencial de su declaración, y que ésta en ningún caso será comunicada a las autoridades del país de procedencia, le formuló el interrogatorio siguiente:

PREGUNTADO: De qué lugar procede, por qué lugar de la frontera ingresó, en qué fecha y por qué medio.

CONTESTA:

PREGUNTADO: Por su ocupación habitual en el país de procedencia así como por la fecha y motivos del cese en sus tareas.

CONTESTA:

PREGUNTADO: Por los motivos que lo indujeron a solicitar Refugio en la República Argentina, de los hechos concretos a los que se refiere, haciendo mención en lo posible de la fecha y lugar en que éstos acontecieron.

CONTESTA:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

PREGUNTADO: Si tiene inconvenientes en mencionar alguna organización política, sindical, religiosa, de derechos humanos o de otra índole del país de procedencia, que pueda tener conocimiento de los hechos relatados precedentemente, o de personas que pudieran corroborar los dichos y en su caso, los datos de éstas.

CONTESTA:

.....

.....

PREGUNTADO: Por situación migratoria de sus familiares directos así como si alguno de ellos ha solicitado Refugio en la República.

CONTESTA:

.....

PREGUNTADO: Si solicitó y obtuvo refugio en algún otro país.

CONTESTA:

.....

.....

PREGUNTADO: Si recibe asistencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) u otro organismo de carácter humanitario.

CONTESTA:

.....

.....

PREGUNTADO: Si fue alguna vez acusado o juzgado por haber cometido delito común en su país de origen o en otro y los motivos.

CONTESTA:

.....

.....

En este acto se hace saber que cualquier cambio de residencia real en el país o del domicilio constituido, debe comunicarlo de inmediato a la autoridad que ejerce el control de sus presentaciones periódicas bajo apercibimiento de tenerlo por desistido del pedido de Refugio formulado.

No siendo para más (3)

.....

.....

.....

Firma y aclaración del causante

.....

Firma y sello aclaratorio de
Autoridad Actuante

- (1)
- (2) Podrá interrogárselo por cualquier circunstancia de interés para el caso, según las características del mismo.
- (3) Consignar las aclaraciones o agregaciones que quiera el manifestante expresar y/o cerrar el acta.

Ministerio del Interior

EXPTE. No.

**CERTIFICADO DE PERMANENCIA PRECARIA DE
PETICIONANTE DE REFUGIO**

EL FUNCIONARIO FIRMANTE, EN REPRESENTACION DE LA DIRECCION NACIONAL, DE
MIGRACIONES, CERTIFICA: Que el titular del presente **CERTIFICADO**, DON

, nacionalidad

fecha de nacimiento

quien se identifica

con

que constituye domicilio en

, ha solicitado

refugio en la República, el cual se encuentra para la consideración de las autoridades perti-
nentes.

Por la presente, se le acuerda una **PERMANENCIA PRECARIA** válida por **sesenta (60) días**, con
habilitación para desempeñar tareas remuneradas debiendo presentarse a su vencimiento ante
la Autoridad Policial del lugar fijado como domicilio, para su renovación, bajo apercibimiento
de tenerlo por desistido del pedido de Refugio que formulara.

Dado en Buenos Aires, a los

días del mes de

de mil

novecientos noventa y cinco.

Firma y sello aclaratorio
de autoridad actuante

RENOVACIONES POR AUTORIDAD POLICIAL DEL LUGAR FIJADO COMO DOMICILIO.

Será por **TREINTA (30) días** cada una y corresponderá comunicarla de inmediato a la DIREC-
CION NACIONAL DE MIGRACIONES - CAPITAL FEDERAL

PRIMERA RENOVACION POR TREINTA (30) DIAS.

Lugar, fecha y firma aclarada de autoridad interviniente

SEGUNDA RENOVACION POR TREINTA (30) DIAS.

Lugar, fecha y firma aclarada de autoridad interviniente.

NOTA: Para el caso que sea menester una nueva renovación, deberá expedirse un nuevo certificado que
se adjuntará a continuación del presente, entregándose ambas al causante, para su conocimiento y
certificación ante terceros.

Ministerio del Interior

REFUGIADOS
CEPARE

Buenos Aires,

Déjase constancia de que conforme a lo resuelto por el Comité de Elegibilidad para Refugiados (C.E.PA.RE.) el señor

nacido el _____, en

ha sido reconocido como REFUGIADO, según surge del texto del Acta No. _____ de fecha _____, que obra en esta Secretaría.

Dicho reconocimiento fue tramitado en el Expediente No. _____, del cual se extraen los datos consignados.

Actualmente, el nombrado tramita la regularización de su situación migratoria. El Certificado de Residencia Precaria que adjunta a la presente, lo habilita para trabajar, alojarse y transitar por el territorio nacional, así como a obtener el C.U.I.L. provisorio, previsto por el Ministerio del Trabajo.

Secretaría del C.E.PA.RE.
Dirección Nacional de Migraciones
Av. Antártida Argentina 1355
Capital Federal
TE: 321-4633

CUESTIONARIO

Quien deba responder al presente, tendrá en cuenta que se trata de un Cuestionario de carácter general, que pretende cubrir numerosos aspectos. Si alguna o varias de las preguntas no se ajustan a su caso, sólo indíquelo y continúe con las siguientes.

El presente tiene por intención guiar al peticionante en su relato. De ninguna manera debe considerarse como restrictivo de otras expresiones, relatos o aportes que el peticionante de Refugio pueda realizar y que permitan ampliar la base de información con que contará el Comité de Elegibilidad para los Refugiados (CEPARE), PARA RESOLVER SU CASO. Es importante que los datos que se aporten sean lo más amplio que sea posible.

Parte I País de origen

- 1) Relate brevemente la situación actual que atraviesa su país de origen o procedencia y los hechos generales que lo afectaron.
- 2) Relate detalladamente los hechos que lo llevaron a la decisión de emigrar. Indique fechas y lugares de los sucesos.
- 3) ¿Puede mencionar alguna organización o agrupación —de tipo político, religioso, étnico, militar, social, sindical, de derechos humanos u otro— que pueda tener conocimiento de los hechos relatados? ¿cuál?
- 4) ¿Ha pertenecido a alguna organización o agrupación de los tipos mencionados? ¿Cuáles fueron sus responsabilidades o actividades dentro de la misma? ¿También participaron miembros de su familia?
- 5) ¿Fue acusado o juzgado alguna vez por haber cometido delitos comunes y, en su caso, los motivos? ¿Fue condenado? ¿Período de condena? ¿Fue cumplida? ¿por qué?
- 6) ¿Ha participado en hechos de violencia o terrorismo? ¿cuáles? Detalle su intervención.
- 7) ¿Ha pertenecido a las fuerzas armadas o de seguridad de su país? En caso afirmativo, declare su grado y si las acciones en que intervino o sus consecuencias determinaron su pedido de Refugio.
- 8) ¿Es el servicio militar obligatorio en su país? En caso afirmativo, ¿fue usted llamado a cumplirlo? Período de servicio.
- 9) ¿Se ha adoptado alguna medida en contra suya o de su familia, por parte de las autoridades de su país?
- 10) Esos hechos, ¿también afectaron a su familia o amigos? ¿En qué forma?
- 11) ¿La situación que describe es nueva o, de lo contrario, desde cuándo existe?
- 12) ¿No le era posible solicitar ayuda a las autoridades de su país? ¿Por qué? ¿lo intentó?
- 13) Relate brevemente su situación familiar. ¿Con quiénes vivía? ¿Habitaba una vivienda particular? ¿un centro de ayuda?, ¿un campo de refugiados? ¿Qué ocurrió o dónde residen ahora los miembros de su grupo familiar?
- 14) ¿No le era posible trasladarse a otra región dentro del territorio de su país? ¿Por qué?

- 15) ¿Cuál era su ocupación habitual en el país de procedencia? ¿Por qué cesó en sus tareas? ¿En qué fecha?
- 16) ¿La decisión del viaje surgió imprevistamente ó la salida fue preparada? ¿Con cuáles documentos contaba al salir?
- 17) Fecha y lugar de salida del país de origen o procedencia. Medio de transporte usado.
- 18) ¿Fue autorizado a salir por las autoridades de su país? ¿Por qué?

Parte II Traslado a la República Argentina

- 1) ¿Hizo escalas antes de su arribo a la República Argentina? ¿Cuáles —qué países o ciudades atravesó—? Especifique el tiempo de estadía en cada lugar.
- 2) ¿Ha solicitado asilo o la condición de Refugiado en algún otro país? En caso afirmativo, dé detalles (autoridad ante quien hizo la solicitud, decisión adoptada, etc.).
- 3) ¿Por qué siguió viaje hasta la República Argentina?. ¿Ya conocía este país? ¿Por qué lo eligió?
- 4) ¿Fue ayudado u orientado por alguna organización o particular hacia su destino final en la República Argentina? Mencíonelas.

Parte III Situación actual

- 1) ¿Ingresó solo? Si lo hizo acompañado, mencione los datos de las personas que ingresaron con usted. ¿También son peticionantes de Refugio? ¿Alguno es familiar directo suyo?
- 2) ¿Algún miembro de su familia reside en la República Argentina? ¿En qué condición migratoria?
- 3) ¿Con quién o quienes reside ahora? Recibe ayuda de esas personas?
- 4) ¿Recibe asistencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) o de la Comisión Católica Argentina para las Migraciones (CCAM) u otro organismo de carácter humanitario?
- 5) ¿Se ha contactado usted con la Embajada o Consulado de su país de origen o procedencia? ¿Por qué?
- 6) ¿Desea usted volver a su país de origen? ¿Por qué?
- 7) ¿Le permitirían las autoridades de su país de origen o procedencia regresar?
- 8) ¿Qué cree que le sucedería si regresara a su país de origen? ¿Por qué? ¿Afrontaría usted algún peligro para su integridad física si regresara? ¿Por qué?
- 9) ¿Ha intentado usted contactarse, desde su llegada a nuestra República, con las autoridades de otros países, a efectos de trasladarse a otro territorio? ¿Qué respuesta ha obtenido?

BOLIVIA

Derechos de los Refugiados Marco legal y práctica en Bolivia

Tomás
Molina*

Bolivia a falta de una legislación migratoria definida se guía por Resoluciones Subsecretariales, cuya aplicación ha creado una práctica administrativa que, conforme la orientación de los gobiernos, unas veces ha sido favorable y otras restrictivas de la inmigración.

Sin embargo, consciente de la necesidad impostergable de regular legislativamente este importante tema, el gobierno actual ha instruido la elaboración de un Anteproyecto de ley sobre Migraciones, que a la fecha está listo para su consideración por el gabinete y luego por el parlamento.

Según la práctica administrativa existen dos categorías migratorias: La residencia indefinida y la residencia temporal, que se hallan reguladas por normas Subsecretariales.

El asilo diplomático por razones políticas es una institución reconocida y respetada en Bolivia. Aun en los peores regímenes de facto, los perseguidos políticos que se asilaron en embajadas fueron respetados y finalmente obtuvieron salvoconducto para salir del país.

Bolivia suscribió y ratificó el Tratado de Derecho Penal Internacional de 23 de enero de 1889, del que son parte Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Perú y Uruguay, que reconoce expresamente el derecho de asilo.

Ninguna norma boliviana prohíbe aplicar las normas del asilo a los refugiados, y por el contrario el artículo 32 de la Constitución boliviana señala: "Nadie será obligado a hacer lo que la Constitución y las leyes no manden, ni a privarse de lo que ellas no prohíban". Consiguientemente las normas del asilo pueden ser aplicadas a los refugiados.

Bolivia se adhirió a la Convención y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados el 8 de Enero de 1980, durante el gobierno de la señora LIDIA GUEILER TEJADA. El gobierno del DR. HERNAN SILES ZUAZO, promulga los DECRETOS SUPREMOS Nº 19639 y 19640, instrumentos que se constituyen en normas legales que establecen el régimen interno en materia de asilo y refugio.

El decreto Supremo Nº 19639, crea la Comisión Nacional del Refugiado, CONARE, conformada por:

- 1 Delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto;
- 1 Delegado del Ministerio del Interior, Migración y Justicia;
- 1 Delegado del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral;
- 1 Delegado de la Iglesia;
- 1 Delegado de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos;
- 1 Delegado de la Universidad Mayor de San Andrés, de la Facultad de Derecho; y
- 1 Delegado del ACNUR.

El año 1993 por sugerencia de la Presidencia de la República se modificó el Decreto mencionado, incorporando un delegado del Ministerio de Justicia, quién a su vez se integra al Comité Ejecutivo.

[*] Director Asuntos Constitucionales y Derechos Humanos, Ministerio de Justicia, Bolivia.

Mediante Reglamento Interno, la CONARE establece la creación de un Comité Ejecutivo integrado por el Representante del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en la persona del Director de Organismos Internacionales, que ejercerá la Presidencia; el representante del Ministerio del Interior, Migración y Justicia, actualmente denominado Ministerio de Gobierno, en la persona del Subsecretario de Migraciones que ocupará la Vicepresidencia y el representante del ACNUR en la persona de la Directora del CESEM que asumirá la secretaría.

La función más importante del Comité Ejecutivo es la de determinar la elegibilidad de los solicitantes de refugio.

Una vez en el país, el solicitante se presenta a las oficinas del CESEM munidos de la documentación probatoria, donde después de una entrevista inicial es canalizado hacia las instancias gubernamentales para su estudio.

El representante del Ministerio de Justicia, estudia el caso, precalifica y eleva su informe al Comité Ejecutivo en pleno para su pronunciamiento.

La comisión se reúne de manera regular una vez al mes y en caso necesario cuando así se requiera.

La legislación boliviana adopta como definición de refugiado la de la Convención y el Protocolo para refugiados que a la letra dice "Se considera como refugiado a cualquier persona que debido a fundados temores de ser perseguida por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentra fuera de su país de 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 tuviere su residencia habitual, no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera regresar a él".

Adelantándose a la Reunión de Cartagena y basándose en lo establecido por la Convención de la Organización para la Unidad Africana sobre aspectos específicos de la condición de Refugiados en Africa, el 10 de Septiembre de 1969, Bolivia adopta también la definición ampliada que considera refugiado por razones humanitarias a "Todas aquellas personas que se hayan visto forzadas a salir de su país a causa de conflictos armados internos; agresión, ocupación o dominación extranjeras, violación masiva de los derechos humanos; o en razón de acontecimientos de naturaleza política que alteren gravemente el orden público en el país de origen o procedencia".

Es importante resaltar que al aceptar a un refugiado se cumple una labor humanitaria que no puede ser interpretada como un acto inamistoso hacia el país de origen de los asilados o refugiados.

La protección jurídica, otorga a los refugiados una visa indefinida, renovable anualmente por razones de control, que le otorga a la persona el derecho de realizar todo tipo de gestión o actividad; además se le extiende carnet de identidad de extranjero. Dicha visa tiene vigencia hasta que el refugiado decida su repatriación.

Durante el período de estudio del caso, Migraciones extiende una **Constancia Provisional** a todos los solicitantes, posean o no documentación. Esta constancia no otorga derecho al trabajo.

Los derechos que tiene un refugiado están sujetos a la Ley Fundamental de la República, la misma que en su art. 6, Primera Parte estipula que, "Todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica, con arreglo a las leyes. Goza de los derechos, libertades y garantías reconocidas por esta Constitución, sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen, condición económica o social u otra cualquiera".

Es importante indicar que a la fecha no existe ningún antecedente en cuanto a la devolución al país de origen de las personas que requirieron refugio en territorio boliviano. La labor de las autoridades en fronteras, permite remitir a los solicitantes a las oficinas de CESEM, para el inicio de su trámite, en aplicación del art. 33. Primera Parte, de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del 28 de julio de 1951, sobre la prohibición de expulsión y de devolución (*Non Refoulement*). La labor del Organismo de Gobierno en la frontera está normada por resoluciones administrativas en materia de migración, los funcionarios permiten el ingreso libre sin realizar valoraciones que puedan dificultar el libre ingreso.

El haber adoptado la definición de la Convención y su Protocolo adicional así como la definición ampliada, dota al Comité Ejecutivo de instrumentos jurídicos de análisis aplicables a diversas situaciones que de otra manera podrían resultar confusas.

Nos referimos a las personas incorporadas en las categorías especiales como ser:

- Situación de ex-combatientes, que reúnen condiciones conforme a los criterios de inclusión.
- Evasores y desertores del servicio militar obligatorio, si demostrasen que el ejercicio del Servicio Militar le llevaría a participar en actividades contrarias a sus genuinas condiciones políticas; religiosas o morales, o que su negativa se base en razones válidas de conciencia.
- Personas que abandonan su país por medidas económicas que afectan gravemente su actividad laboral y que puedan constituir persecución, especialmente si están dirigidas contra un determinado grupo por razones políticas, raciales o religiosas.
- Personas desplazadas externas que no tienen estatuto legal o documentos autorizándoles a permanecer en el país receptor, han sido obligados a abandonar su país por razones que no están claramente definidas, algunas de naturaleza económica, mezcladas con consecuencias no inmediatas de conflictos y violencia generalizada.
- Finalmente están las personas que llenando los criterios para ser considerados como refugiados no han sido identificadas y por lo tanto no se les ha reconocido formalmente su condición.

El tratamiento de estas categorías especiales no siempre ha resultado fácil de definir, sin embargo, se ha usado el criterio de que es preferible el beneficio de la duda otorgando refugio a una persona que no lo merece que a la inversa. El documentar a estas personas y tener un registro domiciliario, así como el seguimiento que CESEM realiza de los refugiados, han constituido elementos considerados suficiente garantía, especialmente para los ex-combatientes.

Sin embargo, el tema del refugio no siempre ha resultado fácil de llevar, el hecho de que una mayoría de los solicitantes provengan de países fronterizos, ha puesto a los funcionarios responsables del tratamiento del tema en una situación de inseguridad para asumir sus responsabilidades. Por esta razón, desde el inicio del funcionamiento de la CONARE en 1983, el gobierno ha tratado de depositar en la Agencia Implementadora del ACNUR, que lo representa en esa instancia, toda la responsabilidad del procedimiento para canalizar las solicitudes de refugio.

Esta modalidad que pudo haberse encontrado justificada en el momento en que la CONARE empezó a trabajar, (en un contexto de retorno a la democracia luego de 18 años de dictadura, con la permanente amenaza de un golpe militar y con la desconfianza sobre la confidencialidad en el trabajo gubernamental), fue muy difícil de superar posteriormente. Durante períodos de inestabilidad funcionaria que no permitían una profundización del tema a quienes ejercían la responsabilidad de otorgar el refugio. El CESEM debió asumir a pedido del propio gobierno tareas que no le correspondían, como ser, la certificación de la condición de los solicitantes indocumentados mientras dure el trámite de solicitud de refugio.

El ejemplo que mencionamos, es uno entre muchos de los inconvenientes que se produce en el tratamiento del refugio, consecuencia de que los gobiernos no asuman en su totalidad la responsabilidad.

Hasta el año 1992, fue el CESEM el responsable en consulta con la oficina Regional de Buenos Aires, de calificar la determinación del refugio. Era el CESEM, quien convocaba a reunión de la CONARE para exponer el caso con la opinión del ACNUR sobre la elegibilidad la que era aceptada y ratificada por el conjunto del Comité Ejecutivo.

Si bien esta modalidad, significaba agilidad en el tratamiento de los casos, el Gobierno daba por sentado que el CESEM y el ACNUR garantizaban el buen comportamiento del refugiado aceptado y la infalibilidad del pronunciamiento. Posteriormente, documentaba al refugiado con un carnet de extranjero y ahí terminaba su labor.

Actualmente la situación en Bolivia ha cambiado y el gobierno ha designado a la representación del Ministerio de Justicia en la CONARE el estudio de casos y la recomendación de calificación, sin embargo, los dos años que llevamos con la nueva modalidad no han podido trascender la transición y generar los mecanismos para enfrentar la situación.

LEGISLACION NACIONAL**DECRETO SUPREMO 19639****HERNAN SILES ZUAZO**
Presidente Constitucional de la República**CONSIDERANDO**

Que del 19 al 22 de abril se celebró el Seminario sobre "Asilo Político y Situación del Refugiado", organizado por la Cancillería de la República con la colaboración de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Que dicho cónclave determinó la necesidad de poner en práctica las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a los compromisos internacionales asumidos por el país en materia de Asilo y Refugio, de acuerdo a la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.

Que es necesario que se promulguen las normas legales a efectos de establecer un régimen interno en materia de asilo y refugio.

EN CONSEJO DE MINISTROS,
DECRETA:

ARTICULO 1.- Créase la Comisión Nacional del Refugiado, la misma que estará conformada de la siguiente manera:

- 1 Delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto;
- 1 Delegado del Ministerio del Interior, Migración y Justicia;
- 1 Delegado del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral;
- 1 Delegado de la Iglesia;
- 1 Delegado de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos;
- 1 Delegado de la Universidad Mayor de San Andrés, Facultad de Derecho y
- 1 Delegado del ACNUR.

Esta Comisión Nacional que tendrá carácter transitorio, se encargará de asesorar tanto al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto como al Ministerio del Interior; Migración y Justicia en la determinación de la calidad de refugiado.

ARTICULO 2.- La Comisión Nacional tendrá como labor fundamental el estudio de la creación de una Oficina Nacional para Refugiados que estará conformada por las Instituciones Nacionales señaladas, tendrá carácter administrativo y fiscalizador y trabajará en coordinación con el ACNUR a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

La Comisión Nacional, eventualmente y mientras se establece la Oficina Nacional de Refugiados, realizará un estudio comparado de la Legislación Nacional en relación con la problemática que plantea la realidad actual y la aplicación de los instrumentos internacionales en la materia.

El señor Ministro de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores y Culto, queda encargado de la ejecución y cumplimiento del presente Decreto Supremo.

Es dado en el Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los cuatro días del mes de julio de mil novecientos ochenta y tres años.

(Fdo.).- HERNAN SILES ZUAZO; Marcial Tamayo; Mario Roncal Antezana; José Ortiz Mercado; Arturo Núñez del Prado; Flavio Machicado Saravia; Enrique Ipiña Melgar; Hernando Poppe Martínez; Marcelo Barrón Rondón; Roberto Arnez Villarroel; Javier Torres Goitía; Carlos Barragán Vargas; Reynaldo Mercado Uribe; Jorge Medina Pinedo; Jaime Ponce García; Oscar Villa Urioste; Horacio Torres Guzmán, Min. Integración a.i: Mario Rueda Peña.

Es copia fiel del original: Fernando Silva Sanjinez, Director del Archivo General de la Presidencia de la República.

DECRETO SUPREMO Nº19640**HERNAN SILES ZUAZO**
Presidente Constitucional de la República**CONSIDERANDO**

Que el Estado Boliviano ha cumplido con adherirse a la Convención de las Naciones Unidas del 28 de julio de 1951 y al Protocolo adicional del 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y con depositar el instrumento correspondiente en poder de la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas el 15 de febrero de 1982.

Que es necesario sentar las bases para que Bolivia mantenga su tradición de asilo en favor de los perseguidos políticos y de toda persona susceptible de persecución por sus actividades pacíficas en favor de la Democracia.

Que es, asimismo, decisión impostergable del Gobierno Constitucional el poner en práctica las medidas de orden legal y administrativo que se crean necesarias para dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado Boliviano en materia de Asilo y Refugio, sin perjuicio de la legislación sustantiva que en el futuro apruebe el Honorable Congreso Nacional.

Que resulta conveniente enmarcar dichas medidas dentro de los instrumentos internacionales existentes en el campo del asilo y refugio y en el ámbito de los derechos humanos, en especial de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ("Pacto de San José"), destacando la naturaleza pacífica, humanitaria y apolítica del reconocimiento de la condición de refugiado y del otorgamiento de asilo.

Que entre el 19 y el 22 de abril último se celebró el I Seminario sobre "Asilo Político y Situación del Refugiado", organizado por el Gobierno Constitucional en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, habiendo emanado de dicho cónclave valiosas recomendaciones que es conveniente poner en práctica.

EN CONSEJO DE MINISTROS,
DECRETA:

ARTICULO 1.- Se considera como refugiado bajo los términos del presente Decreto a cualquier 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 de su país de 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 tuviere su residencia habitual, no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

ARTICULO 2.- Se considerará también refugiado por razones humanitarias a todas aquellas personas que se hayan visto forzadas a huir de su país a causa de conflictos armados internos; agresión, ocupación o dominación extranjeras, violación masiva de los derechos humanos; o en razón de acontecimientos de naturaleza política que alteren gravemente el orden público en el país de origen o procedencia.

ARTICULO 3.- El presente Decreto no será aplicable a aquellas personas sobre las cuales existan fundados motivos para considerar que hayan cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados

sobre la materia, que hayan cometido un grave delito común, fuera del territorio boliviano, y antes de ser admitidas en él; o que sean culpables de actos contrarios a las finalidades y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

ARTICULO 4.- Para los efectos de calificar a un extranjero como refugiado, se recibirán solicitudes en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que a través de la Dirección correspondiente recibirá la declaración confidencial escrita del solicitante y los medios de prueba que éste pueda aportar y procederá a atender las solicitudes, previa evaluación de las mismas, de conformidad con las disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales sobre la materia y las recomendaciones y documentos emanados de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados.

Las decisiones negativas, serán comunicadas al solicitante y al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, las que podrán ser reconsideradas en un término máximo de 30 días.

ARTICULO 5.- La declaración de refugiado concede al extranjero la protección dispensada por el Estado que consiste en la no devolución al país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal esté en riesgo de violación a causa de los motivos señalados en los artículos 1 y 2, en virtud del principio establecido en el Artículo 33 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en el artículo 22, inciso 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y acorde con lo estipulado en la Constitución Política del Estado, Título Primero "Derechos y deberes fundamentales de la Persona" y el Título Segundo "Garantías de la Persona".

A consecuencia de tal declaración el refugiado recibirá autorización de residencia indefinida o temporal en Bolivia, documentación de viaje y de identidad cuando la necesite, derecho al trabajo y las demás atribuciones y derechos que le corresponden de conformidad con los términos de la citada Convención de las Naciones Unidas de 1951.

ARTICULO 6.- Todo refugiado que se encuentre en el territorio nacional tiene la obligación de acatar la Constitución Política del Estado, las leyes y reglamentos especiales del país, así como las medidas que se adopten para el mantenimiento del orden público.

ARTICULO 7.- Los refugiados que se encuentren en estado de necesidad serán asistidos social y económicamente por la Oficina que al efecto se constituya. Dicha Oficina llevará a cabo sus programas con la cooperación y coordinación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y de las agencias voluntarias y humanitarias que realicen actividades con tal propósito.

ARTICULO 8.- A efectos de proporcionar un asesoramiento legal óptimo para el cumplimiento efectivo de lo adoptado en el presente Decreto Supremo, se creará una Comisión Nacional que estará integrada por un delegado de las siguientes instituciones:

- 1 Delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto;
- 1 Delegado del Ministerio del Interior, Migración y Justicia;
- 1 Delegado del Ministerio del Trabajo y Desarrollo Laboral;
- 1 Delegado de la Iglesia;
- 1 Delegado de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos;
- 1 Delegado del ACNUR y
- 1 Delegado de la Universidad Mayor de San Andrés, Facultad de Derecho.

Los señores Ministros de Estado en los Despachos de Relaciones Exteriores y Culto, del Interior, Migración y Justicia y de Trabajo y Desarrollo Laboral, quedan encargados de la ejecución y cumplimiento del presente Decreto Supremo.

Es dado en el Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los cuatro días del mes de julio de mil novecientos ochenta y tres años.

(Fdo.).- HERNAN SILES ZUAZO; Marcial Tamayo; Mario Roncal Antezana; José Ortiz Mercado; Arturo Núñez del Prado; Flavio Machicado Saravia; Enrique Ipiña Melgar; Hernando Poppe Martínez; Marcelo Barrón Rondón; Roberto Arnez Villarroel; Javier Torres Goitía; Carlos Barragán Vargas; Reynaldo Mercado Uribe; Jorge Medina Pinedo; Jaime Ponce García; Oscar Villa Urioste; Horacio Torres Guzmán, Min. Integración a.i.; Mario Rueda Peña.

Es copia fiel del original: Fernando Silva Sanjinez, Director del Archivo General de la Presidencia de la República.

DECRETO SUPREMO Nº 23763

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
BOLIVIA

**GONZALO SANCHEZ DE LOZADA
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA**

CONSIDERANDO:

Que Bolivia adhirió el 15 de febrero de 1982 a la convención de 1951 de las Naciones Unidas sobre el estatuto del refugiado y su protocolo de 1967:

Que se creó la Comisión Nacional del Refugiado, determinando su composición, mediante decretos supremos 19639 y 19640, ambos de 4 de julio de 1983, con el objeto de proporcionar asesoramiento legal al Estado boliviano para el cumplimiento de sus compromisos internacionales, asumidos al depositar los pertinentes instrumentos de adhesión en la Secretaría General de las Naciones Unidas:

Que la ley 1493 del 17 de septiembre de 1993 ha aprobado la nueva estructura del Poder Ejecutivo, creando además el Ministerio de Justicia, que debe ser incluido como miembro de la Comisión Nacional del Refugiado, atenta su naturaleza y funciones.

EN CONSEJO DE MINISTROS

DECRETA:

ARTICULO UNICO.- Se dispone la incorporación de un delegado de alto nivel del Ministerio de Justicia como nuevo miembro de la Comisión Nacional del Refugiado, designado por el titular del mencionado ministerio.

Los señores Ministros de Estado en los despachos de Justicia así como de Relaciones Exteriores y Culto quedan encargados de la ejecución y cumplimiento del presente decreto supremo.

Es dado en el Palacio de Gobierno de la ciudad de la Paz, a los veintiún días del mes de abril de mil novecientos noventa y cuatro años.

FDO. GONZALO SANCHEZ DE LOZADA

Fdo. Jorge Gumucio Granier

MIN. SUPLENTE DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO

Fdo. Germán Quiroga Gómez

Fdo. Raúl Tovar Piérola

Fdo. Carlos Sánchez Berzaín

Fdo. René O. Blattmann Bauer

Fdo. Fernando Alvarado Cossio

Fdo. Enrique Ipiña Melgar

Fdo. José G. Justiniano Sandoval

Fdo. Reynaldo Paters Arzabe

Fdo. Ernesto Machicao Argiró

Fdo. Alfonso Revollo Thenier

BRASIL

Seminário Regional sobre Direitos dos Refugiados no Sul da América Latina - Harmonização Legislativa e de Procedimento

Milton
Rondó Filho*

O Direito dos Refugiados no Sul da América Latina está diretamente ligado à evolução política, social e econômica da Região.

De fato, apenas com o retorno da democracia ao Cone Sul foi possível superar as reservas geográficas que excluía os refugiados do Sul da América Latina. Na Europa, é cada dia mais atual o debate em torno da aceitação de refugiados, com diferenças bastante marcadas entre os partidos políticos e na opinião pública de cada país. A generosidade das novas democracias latino-americanas no acolhimento dos pedidos de refúgio encontra, por sua vez, limites cada vez mais estreitos, em função das limitações internas para a inserção econômica e social dos refugiados.

A lei e seus processos não estão alheios a esse contexto: ao contrário, dele são o próprio fruto. Com efeito, como bem assinalou o ACNUR ao realizar no Rio de Janeiro, de 23 a 25 de maio de 1994, o "Seminário Regional sobre Integração Local", o tema da integração representa item essencial para a política de recepção de cada país, e conseqüentemente para sua legislação e procedimentos.

Em uma conjuntura econômica mundial adversa, a questão da inserção dos refugiados e, dentro desta, do emprego, é primordial para as políticas nacionais de recebimento de refugiados: alguns parlamentares e setores da população da Europa e da América do Norte defendem que se limite a entrada de refugiados à capacidade do país de prover o necessário número de empregos, assentos escolares e moradias aos estrangeiros.

Não constituindo exceção a esse quadro econômico global e sendo um país em desenvolvimento, mas que pretende cumprir cabalmente seus compromissos internacionais, o Brasil se vê compelido a buscar novas formas de inserção dos refugiados, em meio a uma realidade social complexa. E o faz, ciente de que essa é a única forma de romper o binômio vicioso "colocação - aceitação", o qual, para o refugiado, muitas vezes se traduz em "morte civil" ou até mesmo, física. Nessa empresa, forçoso é admitir a dificuldade do Estado em dar resposta às ingentes e imediatas necessidades dos requisitantes, por vezes ainda mais carentes do que os vastos setores excluídos da população nacional.

Enfrentar esse desafio representa não apenas uma resposta aos próprios refugiados, mas também àqueles setores, felizmente ainda reduzidos na América Latina, que defendem critérios de aceitação vinculados à colocação, os quais, inevitavelmente, tomariam a forma posterior de legislação.

Nesse sentido, o Governo brasileiro vem trabalhando basicamente em cinco vertentes, visando a:

[*] Sub-Jefe División Naciones Unidas, Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

1. reforçar o papel governamental na integração, definindo claramente suas competências e possibilidades, com vistas, sobretudo, ao melhor acompanhamento e colocação dos refugiados no mercado de trabalho;
2. buscar formas de gerar empregos, a fim de superar as limitações do próprio mercado de trabalho, particularmente fortes na presente conjuntura; o incentivo ao cooperativismo seria a espinha dorsal desse esforço, que se estenderia à própria forma de colocação dos refugiados, os quais seriam formados para gerir até mesmo os escritórios de colocação;
3. (a) promover acordos entre as agências (CARITAS, no caso brasileiro) e a iniciativa privada, para a formação profissional, e (b) sensibilizar as Universidades públicas, que no Brasil são autônomas, para que aceitem receber matrículas de refugiados e para que busquem, juntamente com o Governo, facilitar o reconhecimento dos títulos, para efeito de continuação dos estudos;
4. estimular os Governos regionais —no Brasil, estaduais— a fim de proverem alojamentos temporários e emergenciais para os refugiados recém-chegados que —com a ajuda de custo de 80 dólares mensais, restrita ao período inicial de aproximadamente 5 ou 6 meses (até o recebimento da documentação definitiva)— dificilmente podem pagar um alojamento e acabam engrossando as filas dos marginalizados; em troca, os refugiados poderiam retribuir com a reparação dos locais, ou com aulas de Idioma para funcionários dos Governos locais (proposta semelhante está sendo considerada pelo Governo do Distrito Federal);
5. oferecer condições para a repatriação, uma vez cessada a causa do êxodo. Essa possibilidade apresenta-se de forma muito atual para o Brasil, cujo contingente de refugiados é composto em 80% por angolanos. Após a assinatura dos Acordos de Paz de Lusaca e com a sua implementação, o ACNUR iniciou campanha de repatriação, de sorte a permitir o retorno de 32.000 refugiados, provenientes de países fronteiriços e 1.000, de países não-fronteiriços. Alguns refugiados angolanos no Brasil já manifestaram o desejo de retornar. O ACNUR deverá cobrir a passagem aérea e a quantia de 100 dólares por pessoa. O Governo brasileiro deverá doar 100.000 dólares para projetos de “alimentos para o desenvolvimento” em Angola, os quais deverão ser executados pelo Programa Mundial de Alimentos.

Preservar a duramente atingida aceitação geográfica universal e melhorar a inserção dos refugiados —aumentando inclusive sua participação no próprio processo— representam as melhores garantias de que a América Latina não apenas busca trabalhar em unísono, mas também de que a utopia do Novo Mundo não perdeu seu sentido de generosidade, solidariedade e fraternidade para os homens que aqui buscam apenas a Justiça.

MINISTERIO DA JUSTIÇA Assessoria Internacional

A política de imigração no **Brasil** é definida na Lei dos Estrangeiros (Lei 6815/80 - Título III), regulamentada pelo Decreto 86.715/91 e pela Portaria 394/91. Atualmente, tramita no Congresso Nacional projeto da nova Lei dos Estrangeiros que regula de modo mais claro a matéria.

Uma vez reconhecido seu **status** pelo Governo brasileiro, o refugiado é reconhecido como tal e tem os mesmos direitos civis conferidos ao portador de Visto Temporário V (direito de ir e vir, vida econômica independente, atividade remunerada, etc), e lhe é fornecido pela Polícia Federal um documento de identidade válido em todo o território nacional.

As normas do asilo, que estão previstas no Título III da Lei de Estrangeiros, também se aplicam ao caso de refugiados.

Atualmente o Brasil é signatário tanto da Convenção quanto do Protocolo Adicional sobre refugiados, sem nenhum tipo de reserva.

As normas processuais para o tratamento do refugiado são dadas pelo Decreto 86.715/91 e pela Portaria 394/91 e são dependentes e regulamentadoras da Lei 6815/80.

O tema é tratado no âmbito do governo brasileiro em nível interministerial, com a atuação conjunta do Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça e Ministério do Trabalho, conforme dispõe a legislação brasileira.

A decisão quanto ao **status** de refugiado é dada pelo Ministério da Justiça, com parecer do Ministério das Relações Exteriores. De modo resumido, o processo é o seguinte: o propeño refugiado (1) chega ao Brasil; (2) é entrevistado pelo ACNUR, (3) que encaminha o pedido refúgio ao Ministério das Relações Exteriores. O MRE (4) faz a análise da adequação do caso aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e sobre a conveniência política de se conferir o **status de refugiado ao interessado (5). O Ministério da Justiça recebe este parecer e publica no Diário Oficial o despacho reconhecendo o status de refugiado.**

Como previsto em todo o sistema legal brasileiro, o candidato a refugiado poderá recorrer em processo administrativo à autoridade do Estado que denegar o pedido de visto. Também é sempre possível o recurso ao Poder Judiciário.

A partir do momento em que tiver seu **status** de refugiado reconhecido ele receberá Carteira de Identidade de Estrangeiro do Departamento da Polícia Federal, válida por 02 anos, com prorrogações sucessivas. Ele poderá eventualmente receber um passaporte especial brasileiro em caso de necessidade e terá todos os direitos inerentes à vida civil (trabalho, residência, direito de ir e vir; movimentação patrimonial).

À família do refugiado será conferido o mesmo **status** imigratório tendo em vista o princípio da reunião familiar previsto na Lei dos Estrangeiros.

Objetivos da Caritas no Rio de Janeiro

A partir de 1976, quando a Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro iniciou a tarefa de atender a refugiados, teve sempre como motivação o dever evangélico de colocar-se ao lado dos que sofrem.

A Caritas é uma entidade ligada à Igreja Católica, cuja missão, no Rio de Janeiro, é oferecer possibilidades de promoção humana e desenvolvimento de pessoas, grupos e comunidades carentes. Dentro destas perspectivas o entendimento ao refugiado revelou-se como sendo uma de suas atividades principais.

O Papa João Paulo II tem, em diversas ocasiões, ensinado a Igreja que a atenção ao refugiado é um dever daqueles que professam a fé católica. Exemplo disto aparece na Encíclica "Sollicitudo Rei Socialis" onde no Nº 24, referindo-se ao tema, o Papa afirma ser a "praga típica e reveladora dos desequilíbrios e conflitos do mundo contemporâneo: os milhões de refugiados a quem as guerras, as calamidades, perseguições e discriminações de todo o tipo fizeram com que perdessem a casa, o trabalho, a família e a pátria. A tragédia destas multidões se reflecte no rosto marcado dos homens, mulheres e crianças que, num dividido e inóspido, não conseguem encontrar um lar".

Recentemente referindo-se aos acontecimentos da ex-Iugoslávia, o Santo Padre tem proclamado ao Mundo que a PAZ e a JUSTIÇA devem ressurgir em lugar da guerra, que promove, entre outros males, o exílio de milhões de pessoas.

A tarefa da Caritas como instrumento da Igreja vai, portando além do Serviço Social, que até poderia ser feito por outra instituição, na medida em que entende ser o refugiado integrante da ação do plano de Deus no Mundo. Nosso compromisso nasce da interpelação que nos faz a realidade e os ensinamentos evangélicos.

Perfil dos Refugiados no Rio de Janeiro

No final do ano de 1992, a Caritas deparou-se com a chegada de refugiados com características diferentes daquelas que até então atendia:

1. Fluxo de solicitantes de refúgio procedentes de outro continente a África.
2. Pessoas provindas de áreas urbanas.

Em pouco mais de um ano (junho 1994), o total já correspondia a 1202 casos e 1648 pessoas.

Na verdade, por algum tempo foi difícil para a Caritas e o ACNUR entender e aceitar esta nova situação. Isto retardou a instalação e agilização dos mecanismos de proteção e de programas de integração local.

[*] Director, Caritas Arquidiocesana de Rio de Janeiro, Brasil.

Do total de refugiados em junho/95, cerca de 75% são angolanos, 07% zairenses, 07% liberianos e 11% de outras nacionalidades.

A faixa etária de maior incidência está entre 18 e 20 anos. Quase 70% são do sexo masculino e poucos são os que têm qualificação profissional.

Anexo I: tabela da população refugiada até 30 junho de 1995

Assistencia

A experiência da Cáritas no trabalho social tem demonstrado que a assistência deve ser oferecida durante o menor tempo possível. Isto porque uma pessoa que recebe ajuda prolongadamente tende a se acomodar. No caso de refugiados africanos chegados ao Rio de Janeiro a partir de 1993, podemos reconhecer algumas falhas, entre as quais:

- demora na definição do Status de refugiado;
- falta de critérios precisos para a concessão de refúgio;
- falta de uma política de assistência definida;
- mudanças na metodologia da assistência;
- demora no início do corte da ajuda de emergência.

Estes problemas dificultaram gravemente o trabalho da equipe da Cáritas junto aos refugiados. Além disto, criaram um clima de insegurança e de exigências por parte dos refugiados africanos, que têm dificuldades de entender o processo.

Integração Local

Entendemos que a Integração Local vai além de garantir, com subsidio de qualquer natureza, algum tempo de permanência do refugiado no País. E sim orientá-lo para que encontre uma fonte de renda e sua auto-suficiência.

A Integração Local requer criar condições para que o refugiado possa ter uma atividade laboral permanente e, a todo custo, não entre na marginalidade.

Apesar das dificuldades e indefinições quanto à assistência, em meados de 1994, a Cáritas do Rio tratou de fazer um acordo com o Governo do Estado e a Cáritas Alemã para junto com o ACNUR instalar um Centro de Referência com o objetivo de promover a integração dos refugiados.

Um aspecto primordial identificado foi procurar fazer a adaptação psicológica e profissional dos candidatos. Em um ano de atividades, o Centro de Referência apresenta os seguintes números:

Refugiados que procuraram o Centro de Referência

Total: 800, sendo 469 homens
 89 mulheres
 19 adolescentes
 223 crianças

Demanda Potencial apta ao trabalho

Total: 577, sendo 365 documentados
 312 não documentados

Demanda efetiva para trabalho

Total: 365, sendo 227 com experiência profissional
 138 sem experiência profissional

Do total da demanda efetiva para trabalho, 130 foram encaminhados diretamente pelo Centro de Referência, 115 permaneceram no emprego, 63 refugiados encontraram trabalho por conta própria, mas com apoio e orientação do Centro. Assim, existem no momento 178 refugiados trabalhando, 49% da demanda efetiva, e 187 documentados aguardando emprego.

Embora possa parecer êxito quanto aos números alcançados, a dificuldade de abrir novas vagas de empregos é cada vez maior. Nos últimos meses a Cáritas tem recebido a apoio do Ministério do Trabalho, que junto com a equipe do Centro de Referência estão visitando empresas a serviços de colocação para viabilizar empregos de mais candidatos.

Apoio do Governo Federal

Historicamente, a Cáritas tem trabalhado com refugiados numa perspectiva de ação complementar ao ACNUR e ao Governo. No fundo, a Cáritas coloca-se como um instrumento que viabiliza o ACNUR e o Governo atender os refugiados dentro do espírito de colaboração e ajuda mútua.

Neste sentido, a Cáritas reparte com o ACNUR as tarefas inerentes ao trabalho e tem recebido por parte do ACNUR gestos de colaboração e compreensão.

Nos últimos meses, entretanto, o Governo brasileiro aumentou o seu envolvimento acrescentando ao Ministério das Relações Exteriores e Ministério da Justiça outros Ministérios tais como: Saúde, Educação e Trabalho. Juntos, ACNUR, a Cáritas e o Governo têm feito um esforço concentrado para criar condições e proporcionar rápida integração dos refugiados à sociedade brasileira.

Discontinuidade da Assistência

Para Cáritas era óbvio que a assistência representada por doação em espécie de forma prolongada deveria acabar, pelas razões já referidas.

A Cáritas tomou a iniciativa de propor, em diversos momentos, ao ACNUR e ao Governo que fosse iniciado um processo de suspensão da ajuda, mas houve ponderações que impediram que assim se procedesse.

Em março deste ano o ACNUR decidiu suspender num único mês, a ajuda a todos os refugiados que estivessem documentados há mais de três meses. Após um período de negociações houve consenso entre a Cáritas, Governo e ACNUR para que este corte fosse realizado por escalonamento e sob critérios sociais e humanitários. Mesmo tendo concordado, preocupa a Cáritas descontinuar a ajuda àqueles que não encontrem trabalho em função da realidade sócio-econômica do país e da recessão que o Brasil atravessa.

Há possibilidades que se encontrem instituições que financiem projectos sócio-econômicos, tais como cooperativas e micro-empresas, entretanto, temos que experimentar para conhecer melhor os resultados práticos destas iniciativas.

Cartilha

O Brasil não tem uma legislação própria para refugiados, o que dificulta a explicação aos candidatos das suas condições no país. Foi elaborado então um texto que sintetiza os procedimentos legais de assistência.

Este texto que segue abaixo foi distribuído e explicado a todos os refugiados no mês de Julho, sob a chancela do Governo e do ACNUR.

Informações sobre a condição de Refugiado no Brasil

1.- Introdução

O Governo brasileiro é o responsável pelo reconhecimento da condição de refugiado no território nacional.

Ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) cabe recomendar, considerando a documentação recebida do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o reconhecimento da condição de refugiado ao Ministério da Justiça (MJ), o qual, ao acolher a recomendação encaminhada pelo MRE, providencia a publicação do ato de reconhecimento do refúgio no "Diário Oficial da União (DOU)", formalizando a decisão, que passa então a produzir efeitos jurídicos. Este procedimento será levado a cabo até a regulamentação em lei do processo de reconhecimento e da condição jurídica do refugiado no Brasil.

Entre esses efeitos estão a emissão da Cédula de Identidade de Estrangeiro, na categoria "refugiado", assim como a emissão da Carteira de Trabalho, que autoriza a exercício de atividade laboral remunerada. Estes documentos terão validade de dois anos, ao cabo dos quais haverá sua renovação caso ainda persistam, no país de origem do refugiado, os motivos que ensejaram o reconhecimento de sua condição como tal.

Os refugiados poderão pleitear atendimento médico-hospitalar e educação nas redes públicas de saúde e de ensino, respectivamente.

A partir da data de publicação do reconhecimento do refúgio no DOU, o refugiado, por sua vez, tem o prazo de trinta dias para registrar-se no Serviço de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras

(SPMAF) da Polícia Federal (PF). Nesta ocasião, o refugiado assim reconhecido deverá assinar um Termo de Compromisso pelo Reconhecimento da Condição de Refugiado.

Os refugiados que desejarem se ausentar do território nacional deverão contactar a PF de modo a receberem uma autorização. Caso desejem solicitar um passaporte brasileiro para estrangeiros (Passaporte Amarelo) poderão fazê-lo também junto à PF.

O artigo 2 da Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, e a Portaria Interministerial Nº 795 do Governo brasileiro, de 20 de outubro de 1994, estabelecem que todo refugiado tem deveres em relação ao país em que se encontra, particularmente a obrigação de cumprir leis e regulamentos e de obedecer as medidas para a manutenção da ordem pública.

Qualquer refugiado que cometa um ilícito está sujeito à aplicação das sanções previstas pela legislação brasileira, uma vez que os refugiados não gozam de qualquer imunidade.

2.- Atendimento

O atendimento aos solicitantes de refúgio e aos refugiados é um trabalho conjunto desenvolvido pelo Governo brasileiro, pelo ACNUR e pelas Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Nesta atividade, a função principal do ACNUR é assegurar e supervisionar a proteção legal provida pelo Governo brasileiro aos refugiados, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, e do Protocolo de Nova York sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967.

Tanto a Cáritas do Rio de Janeiro, quanto a de São Paulo são agências de caráter humanitário que se encarregam de executar parte do atendimento aos refugiados, o qual compreende duas fases de um programa: a de assistência imediata e emergencial, que se materializa no fornecimento de ajuda financeira e temporária, com recursos do ACNUR; e a de integração social, que inclui cursos de capacitação profissional, treinamento e encaminhamento para a obtenção de emprego.

Esses serviços têm caráter humanitário e espera-se que os refugiados participem, ativa e interessadamente no esforço para incorporá-los à sociedade do país de acolhida.

3.- Condições de Assistência e de sua Cessação

Os objetivos da fase de assistência são o de apoiar o refugiado durante o período em que aguarda a sua documentação e o de orientá-lo para conseguir sua integração na sociedade do país de acolhida.

A assistência imediata poderá ser prestada através de ajuda econômica eventual de caráter humanitário, por tempo determinado. A assistência financeira, sendo emergencial, será interrompida, de acordo com a prática seguida pelo ACNUR, até 03 (três) meses após o refugiado receber sua documentação.

A fase integração local visa à inserção do refugiado no mercado de trabalho. Com esta finalidade, a Cáritas e o ACNUR desenvolvem formas especiais de colaboração com instituições governamentais, organizações não governamentais e agências internacionais, de modo a capacitar o refugiado profissionalmente para obter emprego.

Cabe ao refugiado demonstrar interesse e empenho em participar da fase de integração local, a fim de retribuir o esforço para ampará-lo e para evidenciar seu propósito de integrar-se à sociedade brasileira, tornando-se auto-suficiente economicamente.

Para tanto, deverá o refugiado:

- a) apresentar-se ao responsável pelo programa de Integração local dentro do prazo indicado pela agência que presta assistência;
- b) participar de cursos e/ou treinamentos indicados para capacitação e adaptação profissional;
- c) demonstrar esforço na obtenção trabalho remunerado lícito; e
- d) comportar-se respeitosamente e sem agressividade em relação aos membros das agências de assistência.

Caso esses preceitos não sejam observados, e a fim de estabelecer um sistema justo e equitativo, que desestime os desinteressados e negligentes e, ao mesmo tempo, assegure atendimento aos diligentes e cumpridores de suas obrigações, a assistência financeira humanitária será cessada antes do prazo máximo de 03 (três) meses após o recebimento da documentação. Este sistema busca garantir um atendimento digno àqueles que efetivamente se mostrarem merecedores da ajuda.

Declaro que recebi documento Informações sobre a Condição de Refugiado no Brasil".

Nome: _____

Assinatura: _____

Local e data: _____

Conclusões

1. É importante a relação entre a definição jurídica do refugiado com a assistência. Elas devem andar juntas e serem complementadoras.
2. É fundamental uma legislação clara sobre a proteção e a assistência aos refugiados e, de preferência, com traços comuns entre os países na região.
3. É necessário que o processo de elegibilidade de um refugiado seja breve para que não haja inquietação e a acomodação mencionada com a assistência recebida.
4. É aconselhável que se analise o benefício de apor na identidade a identificação de que o portador é um refugiado.
5. É útil que os países da região tenham a mesma linguagem em relação à assistência para evitar o mal-estar por existência de critérios diferentes.

Anexo II - cópia de um protocolo e da respectiva carteira

CASELOAD UP TO 30 JUNE 1995

CASELOAD UP TO 30 JUNE 1995
CARITAS ARQUIDIOCESANA DE RIO DE JANEIRO

File: ICBRASIL

Page:

Printed on 10/08/95

Selection Criteria: (STARTO1H < 01/07/95) AND (SITEOFAS = "RIO")

RE	ORI	Total Cases	Total Persons	Total Cases Assisted	TOTAL Persons Assist.	Pos HCR	Neg HCR	Pend HCR	Pos GOV	Neg GOV	Pe GO
AF	ANG	978	1332	532	738	749	221	8	743	0	14
	ARE	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0
	BDI	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0
	BKF	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0
	CMR	6	6	1	1	3	3	0	3	0	0
	COB	1	1	1	1	0	0	1	0	0	1
	CVJ	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0
	ETH	4	4	0	0	2	2	0	2	0	0
	GAM	2	2	1	1	0	1	1	0	0	1
	GHA	7	7	4	4	2	5	0	2	0	0
	GNB	9	9	0	0	0	9	0	0	0	0
	J.BR	233	239	53	57	73	159	1	65	0	9
	LBY	1	1	1	1	0	0	1	0	0	1
	MAU	2	2	1	1	1	1	0	0	0	1
	MLI	8	8	1	1	1	7	0	1	0	0
	NIG	13	13	1	1	1	11	1	1	0	1
	RSA	6	6	0	0	1	5	0	1	0	0
	RWA	5	5	2	2	2	3	0	0	0	2
	SEN	8	8	0	0	1	7	0	1	0	0
	SJE	5	6	3	4	1	1	3	0	0	4
	SOM	8	8	4	4	7	1	0	7	0	0
	SUD	4	5	2	3	4	0	0	4	0	0
	TOG	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0
	ZRE	109	198	63	106	77	31	1	76	0	2
		1,414	1865	670	925	925	472	17	906	0	36
AS	IND	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0
	LKA	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0
	SRV	6	21	0	0	5	1	0	5	0	0
		8	23	1	1	6	2	0	6	0	0
CA	CUB	13	15	5	5	9	1	3	9	0	3
	HAI	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0
	NJC	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0
	SAL	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0
	TRT	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0
		17	19	6	6	11	3	3	11	0	3

CASELOAD UP TO 30 JUNE 1995

CASELOAD UP TO 30 JUNE 1995
CARITAS ARQUIDIOCESANA DE RIO DE JANEIRO

File: ICBRASIL Page:

Printed on 10/08/95

Selection Criteria: (STARTOYH < 01/07/95) AND (SITEOPAS = "RIO")

RE	ORI	Total Cases	Total Persons	Total Cases Assisted	TOTAL Persons Assist.	Pos HCR	Neg HCR	Pend HCR	Pos GOV	Neg GOV	P G
EU	ALB	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0
	BUL	1	3	0	0	0	0	1	0	0	1
	ITA	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0
	POL	1	2	0	0	1	0	0	1	0	0
	ROM	2	2	1	1	2	0	0	2	0	0
	URS	3	3	2	2	3	0	0	3	0	0
	YUG	21	29	12	19	18	1	2	15	0	5
		30	41	15	22	25	2	3	22	0	6
ME	BGD	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0
	IRN	5	5	2	2	2	2	1	2	0	1
	IRQ	8	9	2	2	8	0	0	8	0	0
	KUW	1	2	0	0	1	0	0	1	0	0
	LEB	2	2	0	0	1	0	1	0	0	2
	PAL	4	9	1	1	3	1	0	3	0	0
		21	28	5	5	15	4	2	14	0	3
SA	ARG	3	7	1	3	2	1	0	2	0	0
	CHL	12	21	1	1	9	3	0	9	0	0
SA	PER	5	6	1	1	2	3	0	2	0	0
		20	34	3	5	13	7	0	13	0	0
		1,510	2010	700	964	995	490	25	972	0	48

DECRETO Nº 86.715, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1981

Regulamenta a Lei Nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPUBLICA, usando da atribuição que lhe confere o artigo 81, item III, da Constituição.

DECRETA:

Art. 1. Este Decreto regulamenta a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, definida na Lei Nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e dispõe sobre a composição e atribuições do Conselho Nacional de Imigração.

TITULO I

Da Admissão, Entrada e Impedimento

CAPITULO I

Da Admissão

SEÇÃO I

Do Visto Consular

Art. 2. A admissão do estrangeiro no território nacional far-se-á mediante a concessão de visto:

- I – de trânsito;
- II – de turista;
- III – temporário;
- IV – permanente;
- V – de cortesia;
- VI – oficial; e
- VIII – diplomático.

§ 1º Os vistos serão concedidos no exterior, pelas Missões diplomáticas, Repartições consulares de carreira, Vice-Consulados e, quando autorizados pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores, pelos Consulados honorários.

§ 2º A Repartição consular de carreira, o Vice-Consulado e o Consulado honorário somente poderão conceder visto de cortesia, oficial e diplomático, quando autorizados pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores.

§ 3º No caso de suspensão de relações diplomáticas e consulares, os vistos de entrada no Brasil poderão ser concedidos por Missão diplomática ou Repartição consular do país encarregado dos interesses brasileiros.

Art. 3. A concessão de visto poderá estender-se a dependente legal do estrangeiro, satisfeitas as exigências do artigo 5º e comprovada a dependência.

Parágrafo único. A comprovação de dependência far-se-á através da certidão oficial respectiva ou, na impossibilidade de sua apresentação, por documento idôneo, a critério da autoridade consular.

Art. 4. O apátrida, para a obtenção de visto, deverá apresentar, além dos documentos exigidos neste Regulamento, prova oficial de que poderá regressar ao país de residência ou de procedência, ou ingressar em outro país, salvo impedimento avaliado pelo Ministério das Relações Exteriores.

Art. 5. Não se concederá visto ao estrangeiro:

- I – menor de dezoito anos, desacompanhado do responsável legal ou sem a sua autorização expressa;
- II – considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais;
- III – anteriormente expulso do País, salvo se a expulsão tiver sido revogada;
- IV – condenado ou processado em outro país por crime doloso, passível de extradição segundo a lei brasileira; ou
- V – que não satisfaça as condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde.

Parágrafo único. Nos casos de recusa de visto, nas hipóteses previstas nos itens II e V deste artigo, a autoridade consular anotará os dados de qualificação de que dispuser e comunicará o motivo da recusa à Secretaria de Estado das Relações Exteriores que, a respeito, expedirá circular a todas as autoridades consulares brasileiras no exterior e dará conhecimento ao Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça e à Secretaria de Imigração do Ministério do Trabalho.

Art. 6. A autoridade consular, ao conceder visto consignará, no documento de viagem do interessado, o prazo de validade para sua utilização.

Art. 7. A autoridade consular examinará, por todos os meios ao seu alcance, a autenticidade e a legalidade dos documentos que lhe forem apresentados.

Parágrafo único. Os documentos que instruírem os pedidos de visto deverão ser apresentados em português, admitidos, também, os idiomas inglês, francês e espanhol.

Art. 8. O visto é individual e no documento da viagem serão apostos tantos vistos quantos forem os seus beneficiários.

§ 1º A solicitação do visto será feita pelo interessado em formulário próprio.

§ 2º O pedido dirá respeito a uma só pessoa, admitindo-se a inclusão de menores de dezoito anos no formulário de um dos progenitores, quando viajarem na companhia destes.

Art. 9. Ao conceder o visto, a autoridade consular anotará, no documento de viagem, a sua classificação e o prazo de estada do estrangeiro no Brasil.

Parágrafo único. Nos casos de concessão de visto temporário ou permanente, a referida autoridade entregará ao estrangeiro cópia do formulário do pedido respectivo, autenticada, para os fins previstos no § 7º do artigo 23, § 2º do artigo 27 e § 1º do artigo 58.

Art. 10. O estrangeiro, natural de país limítrofe, poderá ser admitido no Brasil, observado o disposto no artigo 37.

Art. 11. O passaporte, ou documento equivalente, não poderá ser visado se não for válido para o Brasil.

Parágrafo único. Consideram-se como equivalentes ao passaporte o laissez-passer, o salvo-conduto, a permissão de reingresso e outros documentos de viagem emitidos por governo estrangeiro ou organismo internacional reconhecido pelo Governo brasileiro.

Art. 12. O tipo de passaporte estrangeiro, o cargo ou a função do seu titular não determinam, necessariamente, o tipo de visto a ser concedido pela autoridade brasileira, no exterior ou no Brasil.

Art. 13. O Ministério das Relações Exteriores realizará as investigações necessárias à apuração de fraudes praticadas no exterior quanto ao visto consular e dará conhecimento de suas conclusões ao Ministério da Justiça.

SUBSEÇÃO I

Do Visto de Trânsito

Art. 14. O visto de trânsito poderá ser concedido ao estrangeiro que, para atingir o país de destino, tenha de entrar em território nacional.

Art. 15. Para obter visto de trânsito, o estrangeiro deverá apresentar:

- I – passaporte ou documento equivalente;
- II – certificado internacional de imunização, quando necessário; e
- III – bilhete de viagem para o país de destino.

§ 1º Do documento de viagem deverá constar, se necessário, o visto aposto pelo representante do país de destino.

§ 2º Os documentos exigidos neste artigo deverão ser apresentados pelo estrangeiro aos órgãos federais competentes, no momento da entrada no território nacional.

Art. 16. Na hipótese de interrupção de viagem contínua de estrangeiro em trânsito, aplicar-se-á o disposto no artigo 42.

SUBSEÇÃO II

Do Visto de Turista

Art. 17. O visto de turista poderá ser concedido ao estrangeiro que venha ao Brasil em caráter recreativo ou de visita, assim considerado aquele que não tenha finalidade imigratória, nem intuito de exercício de atividade remunerada.

Art. 18. Para obter o visto de turista, o estrangeiro deverá apresentar:

- I – passaporte ou documento equivalente;
- II – certificado internacional de imunização, quando necessário; e
- III – prova de meios de subsistência ou bilhete de viagem que o habilite a entrar no território nacional e dele sair.

§ 1º Para os fins deste artigo, admitem-se, como prova de meios de subsistência, extrato de conta bancária, carta de crédito ou outros documentos que atestem a posse de recursos financeiros, a juízo da autoridade consular.

§ 2º O estrangeiro, titular do visto de turista, deverá apresentar aos órgãos federais competentes os documentos previstos neste artigo, ao entrar no território nacional.

Art. 19. Cabe ao Ministério das Relações Exteriores indicar os países cujos nacionais gozam de isenção do visto de turista.

Parágrafo único. O Departamento Consular e Jurídico do Ministério das Relações Exteriores enviará ao Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça relação atualizada dos países cujos nacionais estejam isentos do visto de turista.

Art. 20. O turista isento de visto, nos termos do artigo anterior, deverá apresentar aos órgãos faderais competentes, no momento da entrada no território nacional:

- I – passaporte, documento equivalente ou carteira de identidade, esta quando admitida;
- II – certificado internacional de imunização, quando necessário.

§ 1º Em caso de dúvida quanto à legitimidade da condição de turista, o Departamento de Polícia Federal poderá exigir prova de meios de subsistência e bilhete da viagem que o habilite a sair do País.

§ 2º Para os fins do disposto no parágrafo anterior, entende-se como prova de meios de subsistência a posse de numerário ou carta de crédito.

Art. 21. O prazo de estada do turista poderá ser reduzido, em cada caso, a critério do Departamento de Polícia Federal.

SUBSEÇÃO III *Do Visto Temporário*

Art. 22. O visto temporário poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda vir ao Brasil:

- I – em viagem cultural ou em missão de estudos;
- II – em viagem de negócios;
- III – na condição de artista ou desportista;
- IV – na condição de estudante;
- V – na condição de cientista, professor, técnico ou profissional de outra categoria, sob regime de contrato ou a serviço do Governo brasileiro;
- VI – na condição de correspondente de jornal, revista, rádio, televisão ou agência noticiosa estrangeira; e
- VII – na condição de ministro de confissão religiosa ou membro de instituto de vida consagrada e de congregação ou ordem religiosa.

Art. 23. Para obter visto temporário o estrangeiro deverá apresentar:

- I – passaporte ou documento equivalente;
- II – certificado internacional de imunização, quando necessário;
- III – atestado de saúde;
- IV – prova de meios de subsistência; e
- V – atestado de antecedentes penais ou documento equivalente, este a critério da autoridade consular.

§ 1º Os vistos temporários, de que tratam os itens I, II, IV, V e VII do artigo anterior só poderão ser obtidos, salvo no caso de força maior, na jurisdição consular em que o interessado tenha mantido residência pelo prazo mínimo de um ano imediatamente anterior ao pedido.

§ 2º Nos casos de que tratam os itens III e V do artigo anterior, só será concedido visto, pelo respectivo Consulado no exterior, se o estrangeiro for parte em contrato de trabalho visado pela Secretaria de Imigração do Ministério do Trabalho, salvo no caso de comprovada prestação de serviço ao Governo brasileiro.

§ 3º O Ministério das Relações Exteriores poderá autorizar a dispensa da prova a que alude o item III deste artigo em relação aos estrangeiros nas condições dos itens I a IV do artigo 22, no caso de estada até noventa dias.

§ 4º A prova de meios de subsistência, a que alude o item IV deste artigo, será feita:

- I – no caso de viagem cultural ou missão de estudos, mediante a apresentação de convite ou indicação de entidade cultural ou científica, oficial ou particular, ou a exibição de documento idôneo que, a critério da autoridade consular, justifique a viagem do interessado e especifique o prazo de estada e a natureza da função;
- II – no caso de viagem de negócios, por meio de declaração da empresa ou entidade a que estiver vinculado o estrangeiro, ou de pessoa idônea, a critério da autoridade consular;
- III – no caso de estudante, por meio de documento que credencie o estrangeiro como beneficiário de bolsa de estudos ou convênio cultural celebrado pelo Brasil; se o candidato não se encontrar numa dessas condições, a autoridade consular competente exigirá-lhe a prova de que dispõe de recursos suficientes para manter-se no Brasil;
- IV – no caso de ministro de confissão religiosa, membros de instituto de vida consagrada ou de congregação ou ordem religiosa, mediante compromisso da entidade no Brasil, responsável por sua manutenção e saída do território nacional.

§ 5º A Secretaria de Imigração do Ministério do Trabalho encaminhará cópia dos contratos, que visar, aos Departamentos Consular e Jurídico do Ministério das Relações Exteriores e Federal de Justiça do Ministério da Justiça.

§ 6º Independentemente da apresentação do documento de que trata o § 2º deste artigo, poderá ser exigida pela autoridade consular, nos casos dos itens III e V do artigo 22, a prova da condição profissional atribuída ao interessado, salvo na hipótese de prestação de serviço ao Governo brasileiro.

§ 7º No momento da entrada no território nacional, o estrangeiro, titular do visto temporário, deverá apresentar aos órgãos federais competentes os documentos previstos nos itens I, II e III, deste artigo, no parágrafo único do artigo 9º, bem como os exames complementares de saúde.

Art. 24. O Departamento Consular e Jurídico do Ministério das Relações Exteriores dará ciência, à Secretaria de Imigração do Ministério do Trabalho, da concessão dos vistos de que trata o § 2º do artigo anterior.

Art. 25. Os prazos de estada no Brasil para os titulares de visto temporário serão os seguintes:

- I – no caso de viagem cultural ou missão de estudos, até dois anos;
- II – no caso de viagem de negócios, até noventa dias;
- III – para artista ou desportista, até noventa dias;
- IV – para estudante, até um ano;
- V – para cientista, professor, técnico ou profissional de outra categoria, sob regime de contrato ou a serviço do Governo brasileiro, até dois anos;
- VI – para correspondente de jornal, revista, rádio, televisão, ou agência noticiosa estrangeira, até quatro anos;
- VII – para ministro de confissão religiosa, membro de instituto de vida consagrada ou de congregação ou ordem religiosa, até um ano.

SUBSEÇÃO IV

De Visto Permanente

Art. 26. O visto permanente poderá ser concedido ao estrangeiro que se pretenda fixar definitivamente no Brasil.

Art. 27. Para obter visto permanente o estrangeiro deverá satisfazer as exigências de caráter especial, previstas nas normas de seleção de imigrantes, estabelecidas pelo Conselho Nacional de Imigração, e apresentar:

- I – passaporte ou documento equivalente;
- II – certificado internacional de imunização, quando necessário;
- III – atestado de saúde;
- IV – atestado de antecedentes penais ou documento equivalente, a critério da autoridade consular;
- V – prova de residência;
- VI – certidão de nascimento ou de casamento; e
- VII – contrato de trabalho visado pela Secretaria de Imigração do Ministério do Trabalho, quando for o caso.

§ 1º O visto permanente só poderá ser obtido, salvo no caso de força maior, na jurisdição consular em que o interessado tenha mantido residência pelo prazo mínimo de um ano imediatamente anterior ao pedido.

§ 2º O estrangeiro, titular do visto permanente, deverá apresentar aos órgãos federais competentes, ao entrar no território nacional, os documentos referidos nos itens I a III, desde artigo, no parágrafo único do artigo 9º bem como os exames complementares de saúde constantes das normas técnicas especiais estabelecidas pelo Ministério da Saúde.

§ 3º Ressalvados os interesses da segurança nacional e as condições de saúde de que trata o item V do artigo 5º, não se aplicam aos portugueses as exigências de caráter especial previstas nas normas de seleção de imigrantes, nem o disposto no artigo seguinte.

Art. 28. A concessão do visto permanente poderá ficar condicionada, por prazo não superior a cinco anos, ao exercício de atividade certa e à fixação em região determinada do território nacional.

Parágrafo único. A autoridade consular anotará à margem do visto a atividade a ser exercida pelo estrangeiro e a região em que se deva fixar.

SEÇÃO II

Do Exame de Saúde

Art. 29. Cabe ao Ministério da Saúde, através da Divisão Nacional de Vigilância Sanitária de Portos, Aeroportos e Fronteiras, examinar e fiscalizar as condições de saúde do estrangeiro candidato à entrada ou permanência no Brasil.

Parágrafo único. No exame de saúde será considerada a correlação entre a capacidade física do estrangeiro e a profissão a que se destina.

Art. 30. O exame de saúde no exterior, para concessão de visto consular, a estrangeiro que pretenda entrar no Brasil, deverá ser efetuado por médico da confiança da Repartição consular brasileira.

Art. 31. O exame de saúde dos candidatos a visto permanente no exterior, ou a transformação de visto no Brasil, será obrigatoriamente extensivo a todo o grupo familiar, devidamente comprovado, ainda que somente o chefe de família seja candidato à imigração.

§ 1º A comprovação de que trata este artigo será feita mediante apresentação do registro de família, declaração consular ou documento idôneo a critério da autoridade de saúde.

§ 2º Quando somente o chefe de família for candidato à permanência deverá apresentar, também, exames médicos dos seus dependentes legais efetuados por médico de confiança da Repartição consular brasileira ou, na sua falta, por órgãos oficiais do país de origem.

Art. 32. Para cumprimento do disposto no artigo anterior, serão observados ainda os seguintes critérios:

- I – para casados: exame médico do cõnjuge, dos filhos menores e dos dependentes legais;
- II – para filhos menores: exame médico dos pais; e
- III – para solteiros maiores: exame médico individual.

Art. 33. A inabilitação de um componente do grupo familiar por qualquer das restrições constantes dos itens I a III e V a VIII do artigo 52, acarretará a rejeição de todo o grupo.

Parágrafo único. Não se aplicam as restrições deste artigo ao maior de sessenta anos de idade, dependente de imigrante qualificado, desde que sua condição não constitua risco para a saúde pública.

Art. 34. No caso de interesse nacional, as restrições constantes das normas técnicas especiais, estabelecidas pelo Ministério da Saúde, não constituirão motivo de impedimento à concessão do visto permanente ou do temporário, de que trata o item V do artigo 22, desde que as condições de saúde do estrangeiro não representem risco à saúde pública.

Art. 35. Os atestados e formulários de saúde obedecerão a modelos próprios instituídos pelo Ministério da Saúde.

CAPITULO II

Da Entrada

Art. 36. Para a entrada do estrangeiro no território nacional, será exigido visto concedido na forma deste Regulamento, salvo as exceções legais.

Parágrafo único. No caso de força maior devidamente comprovada, o Departamento de Polícia Federal poderá autorizar a entrada do estrangeiro no território nacional, ainda que esgotado o prazo de validade para utilização do visto.

Art. 37. Ao natural de país limítrofe, domiciliado em cidade contígua ao território nacional, respeitados os interesses da segurança nacional, poder-se-á permitir a entrada nos municípios fronteiriços a seu respectivo país, desde que apresente carteira de identidade válida, emitida por autoridade competente do seu país.

Art. 38. O estrangeiro, ao entrar no território nacional, seja qual for o meio de transporte utilizado, será fiscalizado pela Divisão Nacional de Vigilância Sanitária de Portos, Aeroportos e Fronteiras, do Ministério da Saúde, pelo Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça e pela Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, no local da entrada, nos termos da legislação respectiva, devendo apresentar os documentos previstos neste Regulamento.

§ 1º No caso de entrada por via terrestre, a fiscalização far-se-á no local reservado, para esse fim, aos órgãos referidos neste artigo.

§ 2º Em se tratando de entrada por via marítima, a fiscalização será feita a bordo, no porto de desembarque.

§ 3º Quando a entrada for por via aérea, a fiscalização será feita no aeroporto do local de destino do passageiro, ou ocorrendo a transformação do voo internacional em doméstico, no lugar onde a mesma se der, a critério do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, ouvidas a Divisão Nacional de Vigilância Sanitária de Portos, Aeroportos e Fronteiras do Ministério da Saúde e a Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda.

Art. 39. Quando o visto consular omitir a sua classificação ou ocorrer engano, o Departamento de Polícia Federal poderá permitir a entrada do estrangeiro, retendo o seu documento de viagem e fornecendo-lhe comprovante.

Parágrafo único. O Departamento de Polícia Federal encaminhará o documento de viagem ao Ministério das Relações Exteriores, para classificação ou correção.

Art. 40. Havendo dúvida quanto à dispensa de visto, no caso de titular de passaporte diplomático, oficial ou de serviço, o Departamento de Polícia Federal consultará o Ministério das Relações Exteriores, para decidir sobre a entrada do estrangeiro.

Art. 41. O Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça poderá permitir a entrada condicional de estrangeiro impedido na forma do artigo 53, mediante autorização escrita da Divisão Nacional de Vigilância Sanitária de Portos, Aeroportos e Fronteiras, do Ministério da Saúde.

Art. 42. Quando a viagem continua do estrangeiro tiver que ser interrompida por impossibilidade de transbordo imediato ou por motivo imperioso, o transportador, ou seu agente, dará conhecimento do fato ao Departamento de Polícia Federal, por escrito.

Parágrafo único. O Departamento de Polícia Federal, se julgar procedente os motivos alegados, determinará o local em que o mesmo deva permanecer e as condições a serem observadas por ele e pelo transportador, não devendo o prazo de estada exceder ao estritamente necessário ao prosseguimento da viagem.

Art. 43. O Departamento de Polícia Federal poderá permitir o transbordo ou desembarque de tripulante que, por motivo imperioso, seja obrigado a interromper a viagem no território nacional.

Parágrafo único. O transportador, ou seu agente, para os fins deste artigo, dará conhecimento prévio do fato ao Departamento de Polícia Federal, fundamentadamente e por escrito, assumindo a responsabilidade pelas despesas decorrentes do transbordo ou desembarque.

Art. 44. Poderá ser permitido o transbordo do clandestino, se requerido pelo transportador, ou seu agente, que assumirá a responsabilidade pelas despesas dele decorrentes.

Art. 45. Nas hipóteses previstas nos artigos 42 e 43, quando o transbordo ou desembarque for solicitado por motivo de doença, deverá esta ser comprovada pela autoridade de saúde.

Art. 46. Quando se trata de transporte aéreo, relativamente ao transbordo de passageiro e tripulante e ao desembarque deste, aplicarse-ão as normas e recomendações contidas em anexo à Convenção de Aviação Civil Internacional.

Art. 47. O transportador ou seu agente responderá, a qualquer tempo, pela manutenção e demais despesas do passageiro em viagem contínua ou do tripulante que não estiver presente

por ocasião da saída do meio de transporte, bem como pela retirada dos mesmos do território nacional.

Parágrafo único. Para efeito do disposto neste artigo, o Departamento de Polícia Federal exigirá termo de compromisso, assinado pelo transportador ou seu agente.

Art. 48. Nenhum estrangeiro procedente do exterior poderá afastar-se do local de entrada e inspeção sem que o seu documento de viagem e o cartão de entrada e saída hajam sido visados pelo Departamento de Polícia Federal.

Art. 49. Nenhum tripulante estrangeiro, de embarcação marítima de curso internacional, poderá desembarcar no território nacional, ou descer à terra, durante a permanência da embarcação no porto, sem a apresentação da carteira de identidade de marítimo prevista em Convenção da Organização Internacional do Trabalho.

Parágrafo único. A carteira de identidade, de que trata este artigo, poderá ser substituída por documento de viagem que atribua ao titular a condição de marítimo.

Art. 50. Não poderá ser resgatado no Brasil, sem prévia autorização do Departamento de Polícia Federal, o bilhete de viagem do estrangeiro que tenha entrado no território nacional na condição de turista ou em trânsito.

CAPITULO III

Do Impedimento

Art. 51. Além do disposto no artigo 26 da Lei Nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, não poderá, ainda, entrar no território nacional quem:

- I – não apresentar documento de viagem ou carteira de identidade, quando admitida;
- II – apresentar documento de viagem;
 - a) que não seja válido para o Brasil;
 - b) que esteja com o prazo de validade vencido;
 - c) que esteja com rasura ou indício de falsificação;
 - d) com visto consular concedido sem a observância das condições previstas na Lei Nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e neste Regulamento.

Parágrafo único. O impedimento será anotado pelo Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça no documento de viagem do estrangeiro, ouvida a Divisão Nacional de Vigilância Sanitária de Portos, Aeroportos e Fronteiras do Ministério da Saúde, quando for o caso.

Art. 52. Respeitado o disposto no § 3º do artigo 23, parágrafo único do artigo 33 e no artigo 34, serão impedidos de entrar no território nacional, mesmo com o visto consular em ordem, os estrangeiros portadores de:

- I – doença mental, de qualquer natureza e grau;
- II – doença hereditárias ou familiares;
- III – doenças ou lesões que incapacitam definitivamente para o exercício da profissão a que se destina;
- IV – defeito físico, mutilação grave, doenças do sangue e dos aparelhos circulatório, respiratório, digestivo, geniturinário, locomotor e do sistema nervoso que acarretam incapacidade superior a 40%.
- V – alcoolismo crônico e toxicomania;

- VI – neoplasia maligna;
- VII – invalidez;
- VIII – doenças transmissíveis:
 - tuberculose
 - hanseníase
 - tracoma
 - sífilis
 - leishmaniose
 - blastomicose
 - tripanosomíase
 - e outras, a critério da autoridade sanitária.

Art. 53. O impedimento por motivo de saúde será oposto ou suspenso pela autoridade de saúde.

§ 1º A autoridade de saúde comunicará ao Departamento de Polícia Federal a necessidade da entrada condicional do estrangeiro, titular de visto temporário ou permanente, no caso de documentação médica insuficiente ou quando julgar indicada a complementação de exames médicos para esclarecimento de diagnóstico.

§ 2º O estrangeiro, nos casos previstos no parágrafo anterior, não poderá deixar a localidade de entrada sem a complementação dos exames médicos a que estiver sujeito, cabendo ao Departamento de Polícia Federal reter o seu documento de viagem e fixar o local onde deva permanecer.

§ 3º A autoridade de saúde dará conhecimento de sua decisão, por escrito, ao Departamento de Polícia Federal, para as providências cabíveis.

Art. 54. O Departamento de Polícia Federal anotará no documento de viagem as razões do impedimento definitivo e aporá sobre o visto consular o carimbo de impedido.

Art. 55. A empresa transportadora responde, a qualquer tempo, pela saída do clandestino e do impedido.

§ 1º Na impossibilidade de saída imediata do impedido, o Departamento de Polícia Federal poderá permitir a sua entrada condicional, fixando-lhe o prazo de estada e o local em que deva permanecer.

§ 2º Na impossibilidade de saída imediata do clandestino, o Departamento de Polícia Federal o manterá sob custódia pelo prazo máximo de trinta dias, prorrogável por igual período.

§ 3º A empresa transportadora, ou seu agente, nos casos dos parágrafos anteriores, firmará termo de responsabilidade, perante o Departamento de Polícia Federal, que assegure a manutenção do estrangeiro.

TITULO II

Da Condição de Asilo

Art. 56. Concedido o asilo, o Departamento Federal de Justiça lavrará termo no qual serão fixados o prazo de estada do asilado no Brasil e, for o caso, as condições adicionais aos deveres que lhe imponham o Direito Internacional e a legislação vigente às quais ficará sujeito.

Parágrafo único. O Departamento Federal de Justiça encaminhará cópia do termo de que trata este artigo ao Departamento de Polícia Federal, para fins de registro.

Art. 57. O asilado, que desejar sair do País e nele reingressar sem renúncia à sua condição, deverá obter autorização prévia do Ministro da Justiça, através do Departamento Federal de Justiça.

TITUTO III

Do Registro e suas Alterações

CAPITULO I

Do Registro

Art. 58. O estrangeiro admitido na condição de permanente, de temporário (artigo 22, I, e de IV a VII, ou de asilado, é obrigado a registrar-se no Departamento de Polícia Federal, dentro dos trinta dias seguintes à entrada ou à concessão do asilo e a identificar-se pelo sistema datiloscópico, observado o disposto neste Regulamento.

§ 1º O registro processar-se-á mediante apresentação do documento de viagem que identifique o registrando, bem como da cópia do formulário do pedido de visto consular brasileiro, ou de certificado consular do país da nacionalidade, este quando ocorrer transformação de visto.

§ 2º Constrarão do formulário de registro as indicações seguintes: nome, filiação, cidade e país de nascimento, nacionalidade, data do nascimento, sexo, estado civil, profissão, grau de instrução, local e data da entrada no Brasil, espécie e número do documento de viagem, número e classificação do visto consular, data e local de sua concessão, meio de transporte utilizado, bem como os dados relativos aos filhos menores, e locais de residência, trabalho e estudo.

§ 3º O registro somente será efetivado se comprovada a entrada legal do estrangeiro no País, após a concessão do visto consular respectivo..

§ 4º Quando a documentação apresentada omitir qualquer dado de sua qualificação civil, o registrando deverá apresentar certidões do registro de nascimento ou de casamento, certificado consular ou justificação judicial.

§ 5º O registro do estrangeiro que houver obtido transformação do visto oficial ou diplomático em temporário ou permanente, só será efetivado após a providência referida no parágrafo único do artigo 73.

§ 6º O estudante, beneficiário de convênio cultural, deverá, ainda, registrar-se no Ministério das Relações Exteriores, mediante a apresentação do documento de identidade fornecido pelo Departamento de Polícia Federal.

Art. 59. O nome e a nacionalidade do estrangeiro, para efeito de registo, serão os constantes do documento de viagem.

§ 1º Se o documento de viagem consignar o nome de forma abreviada, o estrangeiro deverá comprovar a sua grafia por extenso, com documento hábil.

§ 2º Se a nacionalidade foi consignada por organismo internacional ou por autoridade de terceiro país, ela só será anotada no registro à vista da apresentação de documento hábil ou de confirmação da autoridade diplomática ou consular competente.

§ 3º Se o documento de viagem omitir a nacionalidade do titular será ele registrado:

- I – como apátrida, em caso de ausência de nacionalidade;
- II – como de nacionalidade indefinida, caso ela não possa ser comprovada na forma do parágrafo anterior.

Art. 60. Ao estrangeiro registrado, inclusive ao menor em idade escolar, será fornecido documento de identidade.

Parágrafo único. Ocorrendo as hipóteses dos artigos 18, 37 § 2º e 97 da Lei Nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, deverá o documento de identidade delas fazer menção.

Art. 61. O titular de visto diplomático, oficial ou de cortesia, cujo prazo de estada no País seja superior a noventa dias, deverá providenciar seu registro no Ministério das Relações Exteriores.

§ 1º O estrangeiro, titular de passaporte diplomático, oficial ou de serviço que haja entrado no Brasil ao amparo de acordo de dispensa de visto, deverá, igualmente, proceder ao registro mencionado neste artigo, sempre que sua estada no Brasil deva ser superior a noventa dias.

§ 2º O registro será procedido em formulário próprio instituído pelo Ministério das Relações Exteriores.

§ 3º Ao estrangeiro de que trata este artigo, o Ministério das Relações Exteriores fornecerá documento de identidade próprio.

Art. 62. O estrangeiro, natural de país limítrofe domiciliado em localidade contígua ao território nacional, cuja entrada haja sido permitida mediante a apresentação de carteira de identidade e que pretenda exercer atividade remunerada ou freqüentar estabelecimento de ensino em município fronteiriço ao local de sua residência, respeitados os interesses da segurança nacional, será cadastrado pelo Departamento de Polícia Federal e receberá documento especial que o identifique e caracterize sua condição.

Parágrafo único. O cadastro será feito mediante os seguintes documentos:

- I – carteira de identidade oficial emitida pelo seu país;
- II – prova de naturalidade;
- III – prova de residência em localidade do seu país contígua ao território nacional;
- IV – promessa de emprego, ou de matrícula, conforme o caso;
- V – prova de que não possui antecedentes criminais em seu país.

Art. 63. A Felegacia Regional do Trabalho, ao fornecer a Carteira de Trabalho e Previdência Social, nas hipóteses previstas no parágrafo único do artigo 60, quando for o caso e no artigo 62, nela aporá o carimbo que caracterize as restrições de sua validade ao Município, onde o estrangeiro haja sido cadastrado pelo Departamento de Polícia Federal.

CAPITULO II

Da Prorrogação do Prazo de Estada

Art. 64. Compete ao Ministério da Justiça a prorrogação dos prazos de estada do turista, do temporário e do asilado e ao Ministério das Relações Exteriores, a do titular de visto de cortesia, oficial ou diplomático.

SEÇÃO I

Da Prorrogação da Estada do Turista

Art. 65. A prorrogação do prazo de estada do turista não excederá a noventa dias, podendo ser cancelada a critério de Département de Polícia Federal.

§ 1º A prorrogação poderá ser concedida pelo Departamento de Polícia Federal, quando solicitada antes de expirado o prazo inicialmente autorizado, mediante prova de:

- I – pagamento da taxa respectiva;

- II – posee de numerário para se manter no País.

§ 2º A prorrogação será anotada no documento de viagem ou, se admitida a carteira de identidade, no cartão de entrada e saída.

SEÇÃO II

Da Prorrogação da Estada do Temporário

Art. 66. O prazo de estada do titular de visto temporário poderá ser prorrogado:

- I – pelo Departamento de Polícia Federal, nos casos dos itens II e III do artigo 22;
- II – pelo Departamento Federal de Justiça, nas demais hipóteses, observado o disposto na legislação trabalhista, ouvida a Secretaria de Imigração do Ministério do Trabalho, quando for o caso.

§ 1º A prorrogação será concedida na mesma categoria em que estiver classificado o estrangeiro o não poderá ultrapassar os limites previstos no artigo 25.

§ 2º A apresentação do pedido não impede, necessariamente, as medidas a cargo do Departamento de Polícia Federal destinadas a promover a retirada do estrangeiro que exceder o prazo de estada.

Art. 67. O pedido de prorrogação de estada do temporário deverá ser formulado antes do término do prazo concedido anteriormente e será instruído com:

- I – cópia autêntica do documento de viagem;
- II – prova,
 - a) de registro de temporário;
 - b) de meios próprios de subsistência;
 - c) do motivo da prorrogação solicitada.

§ 1º A prova de meios de subsistência nas hipóteses do artigo 22 será feita:

- I – no caso do item I, mediante a renovação de convite ou indicação de entidade cultural ou científica, oficial ou particular, ou a exibição de documento idôneo que justifique o pedido e especifique o prazo de estada e a natureza da função;
- II – no caso do item II, com documento que ateste a idoneidade financeira;
- III – no caso dos itens III e V, com o instrumento de prorrogação do contrato inicial ou com novo contrato de trabalho, do qual conste que o empregador assume a responsabilidade de prover o seu regresso;
- IV – no caso do item IV, mediante apresentação de escritura de assunção de compromisso de manutenção, salvo hipótese de estudante convênio;
- V – no caso do item VI, mediante declaração da entidade a que estiver vinculado o estrangeiro e que justifique a necessidade e o prazo da prorrogação;
- VI – no caso do item VII, mediante compromisso de manutenção da entidade a que estiver vinculado.

§ 2º No caso de estudante, o pedido deverá, também, ser instruído com a prova do aproveitamento escolar e da garantia de matrícula.

§ 3º O pedido de prorrogação de que trata o item II do artigo anterior deverá ser apresentado até trinta dias antes do término do prazo de estada concedido.

§ 4º No caso previsto no parágrafo anterior, o pedido poderá ser apresentado diretamente ao Departamento Federal de Justiça ou ao órgão local do Departamento de Polícia Federal, que o encaminhará ao Ministério da Justiça dentro de cinco dias improrrogáveis sob pena de responsabilidade do funcionário.

§ 5º Nas hipóteses do item III, o órgão que conceder a prorrogação dará ciência do fato à Secretaria de Imigração do Ministério do Trabalho.

SEÇÃO III

Da Prorrogação da Estada do Asilado

Art. 68. A prorrogação do prazo de estada do asilado será concedida pelo Departamento Federal de Justiça.

CAPITULO III

Da Transformação dos Vistos

Art. 69. Os titulares dos vistos de que tratam os itens V e VII do artigo 22 poderão obter sua transformação para permanente, desde que preencham as condições para a sua concessão.

Parágrafo único. Ressalvados os interesses da segurança nacional e as condições de saúde de que trata o item V do artigo 5º, o estrangeiro de nacionalidade portuguesa, titular de visto de turista ou temporário, poderá igualmente obter a transformação dos mesmos para permanente.

Art. 70. Compete ao Departamento Federal de Justiça conceder a transformação:

- I – em permanente, dos vistos referidos no artigo 69;
- II – dos vistos diplomático ou oficial em:
 - a) temporário de que tratam os itens I a VI do artigo 22;
 - b) permanente.

§ 1º O pedido deverá ser apresentado no mínimo trinta dias antes do término do prazo de estada, perante o órgão do Departamento de Polícia Federal do domicílio ou residência do interessado, devendo esse órgão encaminhá-lo ao Departamento Federal de Justiça dentro de cinco dias improrrogáveis, sob pena de responsabilidade do funcionário.

§ 2º A transformação só será concedida se o requerente satisfizer as condições para a concessão do visto permanente.

§ 3º O Ministério da Saúde, por intermédio da Divisão Nacional de Vigilância Sanitária de Portos, Aeroportos e Fronteiras, transmitirá ao Departamento Federal de Justiça do Ministério da Justiça a relação de estrangeiros recusados nos exames de saúde para permanência no País.

§ 4º O Departamento Federal de Justiça comunicará a transformação concedida:

- I – ao Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça e à Secretaria de Imigração do Ministério do Trabalho, no caso do item I deste artigo;
- II – ao Departamento Consular e Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, no caso do item II deste artigo.

Art. 71. A saída do estrangeiro do território nacional, por prazo não superior a noventa dias, não prejudicará o processamento ou o deferimento do pedido de permanência.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não assegura o retorno do estrangeiro ao Brasil sem obtenção do visto consular, quando exigido.

Art. 72. Do despacho que denegar a transformação do visto, caberá pedido de reconsideração ao Departamento Federal de Justiça.

§ 1º O pedido deverá conter os fundamentos de fato e de direito e as respectivas provas, e será apresentado ao órgão do Departamento de Polícia Federal, onde houver sido autuada a inicial, no prazo de quinze dias, contados da publicação, no Diário Oficial da União, do despacho denegatório.

§ 2º O Departamento de Polícia Federal fornecerá ao requerente comprovante da interposição do pedido de reconsideração.

Art. 73. Concedida a transformação do visto, o estrangeiro deverá efetuar o registro, no Departamento de Polícia Federal, no prazo de noventa dias a contar da data de publicação, no Diário Oficial da União, do deferimento do pedido, sob pena de caducidade.

Parágrafo único. O registro do estrangeiro que tenha obtido a transformação na hipótese do item II do artigo 70 somente será efetuado mediante a apresentação ao Departamento de Polícia Federal do documento de viagem com o visto diplomático ou oficial cancelado pelo Ministério das Relações Exteriores.

Art. 74. Compete ao Departamento Consular e Jurídico do Ministério das Relações Exteriores conceder a transformação, para oficial ou diplomático, do visto de trânsito, turista, temporário ou permanente.

§ 1º O disposto neste artigo se aplica, também, ao estrangeiro que entrar no território nacional isento de visto de turista.

§ 2º O Departamento Consular e Jurídico do Ministério das Relações Exteriores comunicará ao Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça a transformação concedida, fornecendo os dados de qualificação do estrangeiro, inclusive o número e a data do registro de que trata o artigo 58.

Art. 75. O pedido de transformação de visto não impede a aplicação, pelo Departamento de Polícia Federal, do disposto no artigo 98, se o estrangeiro ultrapassar o prazo legal de estada no território nacional.

CAPITULO IV

Da Alteração de Assestamentos

Art. 76. Compete ao Ministro da Justiça autorizar a alteração de assestamentos constantes do registro de estrangeiro.

Art. 77. O pedido de alteração de nome, dirigido ao Ministro da Justiça, será instruído com certidões obtidas nas Unidades da Federação onde o estrangeiro haja residido:

- I – dos órgãos corregedores das Polícias Federal e Estadual;
- II – dos Cartórios de Protesto de Títulos;
- III – dos Cartórios de distribuição de ações nas Justiças Federal e Estadual;
- IV – das Fazendas Federal, Estadual e Municipal

§ 1º O pedido será apresentado ao órgão do Departamento de Polícia Federal do local de residência do interessado, devendo o órgão que o receber anexar-lhe cópia do registro, e proceder a investigação sobre o comportamento do requerente.

§ 2º Cumprido o disposto no parágrafo anterior, o Departamento de Polícia Federal remeterá o processo ao Departamento Federal de Justiça que emitirá parecer, encaminhando-o ao Ministro da Justiça.

Art. 78. A expressão nome, para os fins de alteração de assentamento do registro, compreende o prenome e os apelidos da família.

§ 1º Poderá ser averbado no registro o nome abreviado usado pelo estrangeiro como firma comercial registrada ou em qualquer atividade profissional.

§ 2º Os erros materiais serão corrigidos de ofício.

Art. 79. Independem da autorização de que trata o artigo 76 as alterações de assentamento do nome do estrangeiro resultantes:

- I – casamento realizado perante autoridade brasileira;
- II – sentença de anulação e nulidade de casamento, divórcio, separação judicial, proferidas por autoridade brasileira;
- III – legitimação por subsequente casamento;
- IV – sentenças de desquite ou divórcio proferidas por autoridade estrangeira, desde que homologadas pelo Supremo Tribunal Federal.

Art. 80. O estrangeiro, que adquirir nacionalidade diversa da constante do registro, deverá, nos noventa dias seguintes, requerer averbação da nova nacionalidade em seus assentamentos.

§ 1º O pedido de averbação será com documento de viagem, certificado fornecido pela autoridade diplomática ou consular, ou documento que atribua ao estrangeiro a nacionalidade alegada e, quando for o caso, com a prova da perda da nacionalidade constante do registro.

§ 2º Observar-se-á, quanto ao pedido de averbação, o disposto nos §§ 1º e 2º do artigo 77, excluída a investigação sobre o comportamento do requerente.

§ 3º Ao apátrida que adquirir nacionalidade e ao estrangeiro que perder a constante do seu registro aplica-se o disposto neste artigo.

CAPITULO V

Da Atualização do Registro

Art. 81. O estrangeiro registrado é obrigado a comunicar ao Departamento de Polícia Federal a mudança do seu domicílio ou da sua residência, nos trinta dias imediatamente seguintes à sua efetivação.

§ 1º A comunicação poderá ser feita pessoalmente ou pelo correio, com aviso de recebimento, e dela deverão constar obrigatoriamente o nome do estrangeiro, o número do documento de identidade e o lugar onde foi emitido, acompanhada de comprovante da nova residência ou domicílio.

§ 2º Quando a mudança da residência ou de domicílio se efetuar de uma para outra Unidade da Federação, a comunicação será feita pessoalmente ao órgão do Departamento de Polícia Federal do local da nova residência ou novo domicílio.

§ 3º Ocorrendo a hipótese prevista no parágrafo anterior, o órgão que receber a comunicação requisitará cópia do registro respectivo, para processamento da inscrição do estrangeiro, e informará ao que procedeu ao registro os fatos posteriores ocorridos.

Art. 82. As entidades de que tratam os artigos 45 a 47 da Lei Nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, remeterão, ao Departamento de Polícia Federal, os dados ali referidos.

Art. 83. A admissão de estrangeiro a serviço de entidade pública ou privada, ou a matrícula em estabelecimento de ensino de qualquer grau, só se efetivará se o mesmo estiver devidamente registrado ou cadastrado.

§ 1º O protocolo fornecido pelo Departamento de Polícia Federal substitui, para os fins deste artigo, pelo prazo de até sessenta dias, contados da sua emissão, os documentos de identidade previstos nos artigos 60 e 62.

§ 2º As entidades, a que se refere este artigo, remeterão ao Departamento de Polícia Federal os dados de identificação do estrangeiro, à medida que ocorrer o término do contrato de trabalho, sua rescisão ou prorrogação, bem como a suspensão ou cancelamento da matrícula e a conclusão do curso.

§ 3º O Departamento de Polícia Federal, quando for o caso, dará conhecimento dos dados referidos no parágrafo anterior à Secretaria de Imigração do Ministério do Trabalho.

Art. 84. Os dados a que se referem os artigos 82 e 83 serão fornecidos em formulário próprio a ser instituído pelo Departamento de Polícia Federal.

CAPITULO VI

Do Cancelamento e do Restabelecimento do Registro

SEÇÃO I

Do Cancelamento do Registro

Art. 85. O estrangeiro terá o registro cancelado pelo Departamento de Polícia Federal:

- I – se obtiver naturalização brasileira;
- II – se tiver decretada sua expulsão;
- III – se requerer sua saída do território nacional em caráter definitivo, renunciando expressamente ao direito de retorno a que se refere o artigo 90;
- IV – se permanecer ausente do Brasil por prazo superior a dois anos;
- V – se, portador de visto temporário ou permanente, obtiver a transformação dos mesmos para oficial ou diplomático;
- VI – se houver transgressão dos artigos 18, 37, § 2º ou 99 a 101 da Lei Nº 6.815, de 19 de agosto de 1980;
- VII – se temporário ou asilado, no término do prazo de estada no território nacional.

Art. 86. Na hipótese prevista no item III do artigo anterior, o estrangeiro deverá instruir o pedido com a documentação prevista no artigo 77 e anexar-lhe o documento de identidade emitido pelo Departamento de Polícia Federal.

Parágrafo único. Deferido o pedido e efetivado o cancelamento, o estrangeiro será notificado para deixar o território nacional dentro de trinta dias.

Art. 87. O Departamento de Polícia Federal comunicará o cancelamento de registro à Secretaria de Imigração do Ministério do Trabalho, quando for o caso.

SEÇÃO II

Do Restabelecimento do Registro

Art. 88. O registro poderá ser restabelecido pelo Departamento de Polícia Federal, se o estrangeiro:

- I – tiver cancelada ou anulada a naturalização concedida, desde que não tenha sido decretada a sua expulsão;
- II – tiver a expulsão revogada;
- III – retornar ao território nacional com visto temporário ou permanente.

§ 1º Em caso de retorno ao território nacional, o pedido de restabelecimento de registro deverá ser feito no prazo de trinta dias, a contar da data do reingresso.

§ 2º Na hipótese do item III do artigo 85, se o cancelamento do registro houver importado em isenção de ônus fiscal ou financeiro, o pedido deverá ser instruído com o coprovante da satisfação destes encargos.

§ 3º O restabelecimento implicará a emissão de novo documento de identidade do qual conste, também, quando for o caso, a data de reingresso do estrangeiro no território nacional.

§ 4º Se, ao regressar ao território nacional, o estrangeiro fixar residência em Unidade da Federação diversa daquela em que foi anteriormente registrado, a emissão do novo documento de identidade será precedida da requisição de cópia do registro para inscrição.

§ 5º No caso de estrangeiro que retorne ao Brasil com outro nome ou nacionalidade, o restabelecimento do registro somente se procederá após o cumprimento do disposto nos artigos 77 e 80.

TÍTULO IV

Da Saída e do Retorno

Art. 89. No momento de deixar o território nacional, o estrangeiro deverá apresentar ao Departamento de Polícia Federal o documento de viagem e o cartão de entrada e saída.

Parágrafo único. O Departamento de Polícia Federal consignará nos documentos de que trata este artigo a data em que o estrangeiro deixar o território nacional.

Art. 90. O estrangeiro registrado como permanente, que se ausentar do Brasil, poderá regressar independentemente de visto se o fizer dentro de dois anos a contar da data em que tiver deixado o território nacional, observado o disposto no parágrafo único do artigo anterior.

Parágrafo único. Findo o prazo a que se refere este artigo, reingresso no País, como permanente, dependerá da concessão de novo visto.

Art. 91. O estrangeiro registrado como temporário, nos casos dos itens I e IV a VII do artigo 22, que se ausentar do Brasil, poderá regressar independentemente do novo visto, se o fizer dentro do prazo fixado no documento de identidade emitido pelo Departamento de Polícia Federal.

Art. 92. O estrangeiro titular de visto consular de turista ou temporário (artigo 22, II e III) que se ausentar do Brasil poderá regressar independentemente de novo visto, se o fizer dentro do prazo de estada no território nacional, fixado no visto.

Art. 93. Nas hipóteses do artigo anterior, o prazo de estada fluirá, ininterruptamente, a partir da data da primeira entrada no território nacional, observado o disposto no parágrafo único do artigo 89.

TITULO V

Do Documento de Viagem para Estrangeiro

Art. 94. O Departamento de Polícia Federal poderá conceder passaporte para estrangeiro nas seguintes hipóteses:

- I – ao apátrida e ao de nacionalidade indefinida;
- II – ao nacional de país que não tenha representação diplomática ou consular no Brasil, nem representante de outro país encarregado de protegê-lo;
- III – ao asilado ou ao refugiado, como tal admitido no Brasil;
- IV – ao cônjuge ou viúva de brasileiro que haja perdido a nacionalidade originária em virtude do casamento.

§ 1º A concessão de passaporte dependerá de prévia consulta:

- a) ao Ministério das Relações Exteriores, no caso do item II;
- b) ao Departamento Federal de Justiça, no caso do item III.

§ 2º As autoridades consulares brasileiras poderão conceder passaporte, no exterior, ao estrangeiro mencionado no item IV.

Art. 95. O laissez-passer poderá ser concedido no Brasil pelo Departamento de Polícia Federal, e, no exterior, pelas Missões diplomáticas ou Repartições consulares brasileiras. *Parágrafo único.* A concessão, no exterior, de laissez-passer a estrangeiro registrado no Brasil dependerá de prévia audiência:

- I – do Departamento de Polícia Federal, no caso de permanente ou temporário;
- II – do Departamento Federal de Justiça, no caso de asilado.

Art. 96. O prazo de validade do passaporte para estrangeiro e do laissez-passer será fixado pelo órgão que o conceder.

Parágrafo único. O prazo de validade do passaporte poderá excepcionalmente ser prorrogado pela autoridade consular brasileira, com autorização da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, ouvido o Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça.

Art. 97. Na ocasião do reingresso do estrangeiro no território nacional, o passaporte para estrangeiro, ou o laissez-passer, será recolhido pelo Departamento de Polícia Federal.

Parágrafo único. No caso de laissez-passer concedido a turista ou a temporário (artigo 22, I e II) pela autoridade consular brasileira no exterior, o recolhimento se dará no momento da saída de seu titular do território nacional.

TITULO VI

Da Deportação

Art. 98. Nos casos de entrada ou estada irregular, o estrangeiro, notificado pelo Departamento de Polícia Federal, deverá retirar-se do território nacional:

- I – no prazo improrrogável de oito dias, por infração ao disposto nos artigos 18, 21, § 2º, 24, 26, § 1º, 37, § 2º 64, 98 a 101, § 1º ou 2º do artigo 104 artigos 105 e 125, II da Lei Nº 6.815, de 19 de agosto de 1980;
- II – no prazo improrrogável de três dias, no caso de entrada irregular, quando não configurado o dolo.

§ 1º Descumpridos os prazos fixados neste artigo, o Departamento de Polícia Federal promoverá a imediata deportação do estrangeiro.

§ 2º Desde que conveniente aos interesses nacionais, a deportação far-se-á independentemente da fixação dos prazos de que tratam os incisos I e II desde artigo.

Art. 99. Ao promover a deportação, o Departamento de Polícia Federal lavrará termo, enviando cópia ao Departamento Federal de Justiça.

TITULO VII

Da Expulsão

Art. 100. O procedimento para a expulsão de estrangeiro do território nacional obedecerá às normas fixadas neste Título.

Art. 101. Os órgãos do Ministério Público remeterão ao Ministério da Justiça, de ofício, até trinta dias após o trânsito em julgado, cópia da sentença condenatória de estrangeiro, autor de crime doloso ou de qualquer crime contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a economia popular, a moralidade ou a saúde pública, assim como da folha de antecedentes penais constantes dos autos.

Parágrafo único. O Ministro da Justiça, recebidos os documentos mencionados neste artigo, determinará a instauração de inquérito para expulsão do estrangeiro.

Art. 102. Compete ao Ministro da Justiça de ofício ou acolhendo solicitação fundamentada, determinar ao Departamento de Polícia Federal a instauração de inquérito para a expulsão de estrangeiro será iniciada mediante Portaria.

§ 1º O expulsando será notificado da instauração do inquérito e do dia e hora fixados para o interrogatório, com antecedência mínima de dois dias úteis.

§ 2º Se o expulsando não for encontrado, será notificado por edital, com o prazo de dez dias, publicado duas vezes no Diário Oficial da União, valendo a notificação para todos os atos do inquérito.

§ 3º Se o expulsando estiver cumprindo prisão judicial, seu comparecimento será requisitado à autoridade competente.

§ 4º Comparecendo, o expulsando será qualificado, interrogado, identificado e fotografado, podendo nessa oportunidade indicar defensor e especificar as provas que desejar produzir.

§ 5º Não comparecendo o expulsando, proceder-se-á à sua qualificação indireta.

§ 6º Será nomeado defensor dativo, ressalvada ao expulsando a faculdade de substituí-lo, por outro de sua confiança:

- I – se o expulsando não indicar defensor;
- II – se o indicado não assumir a defesa da causa;
- III – se notificado, pessoalmente ou por edital, o expulsando não comparecer para os fins previstos no § 4º.

§ 7º Cumprido o disposto nos parágrafos anteriores, ao expulsando e ao seu defensor será dada vista dos autos, em cartório, para a apresentação de defesa no prazo único de seis dias, contados de ciência do despacho respectivo.

§ 8º Encerrada a instrução do inquérito, deverá ser este remetido ao Departamento Federal de Justiça, no prazo de doze dias, acompanhando de relatório conclusivo.

Art. 104. Nos casos de infração contra a segurança nacional, a ordem política ou social e a economia popular, assim como nos casos de comércio, posse ou facilitação de uso indevido de substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, ou de desrespeito à proibição especialmente prevista em lei para estrangeiro, o inquérito será sumário e não excederá o prazo de quinze dias, assegurado ao expulsando o procedimento previsto no artigo anterior, reduzidos os prazos à metade.

Art. 105. Recebido o inquérito, será este anexado ao processo respectivo, devendo o Departamento Federal de Justiça encaminhá-lo com parecer ao Ministro da Justiça, que o submeterá à decisão do Presidente da República, quando for o caso.

Art. 106. Publicado o decreto de expulsão, o Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça remeterá ao Departamento Consular e Jurídico do Ministério das Relações Exteriores os dados de qualificação do expulsando.

Art. 107. Ressalvadas as hipóteses previstas no artigo 104, caberá pedido de reconsideração no Diário Oficial da União.

§ 1º O pedido, dirigido ao Presidente da República, conterà os fundamentos de fato e de direito com as respectivas provas e processar-se-à junto ao Departamento Federal de Justiça do Ministério da Justiça.

§ 2º Ao receber o pedido, o Departamento Federal de Justiça emitirá parecer sobre seu cabimento e procedência, encaminhando o processo ao Ministro de Justiça, que o submeterá ao Presidente da República.

Art. 108. Ao efetivar o ato expulsório, o Departamento de Polícia Federal lavrará o termo respectivo, encaminhando cópia ao Departamento Federal de Justiça.

Art. 109. O estrangeiro que permanecer em regime de liberdade vigiada, no lugar que lhe for determinado por ato do Ministro da Justiça, ficará sujeito às normas de comportamento estabelecidas pelo Departamento de Polícia Federal.

TITULO VIII

Da Extradicação

Art. 110. Compete ao Departamento de Polícia Federal, por determinação do Ministro da Justiça:

- I – efetivar a prisão do extraditando;
- II – proceder à sua entrega ao Estado ao qual houver sido concedida a extradicação.

Parágrafo único. Da entrega do extraditando será lavrado termo, com remessa de cópia ao Departamento Federal de Justiça.

TITULO IX

Dos Direitos e Deveres do Estrangeiro

Art. 111. O estrangeiro admitido na condição de temporário, sob regime de contrato, só poderá exercer atividade junto à entidade pela qual foi contratado na oportunidade da concessão do visto.

§ 1º Se o estrangeiro pretender exercer atividade junto a entidade diversa daquela para a qual foi contratado deverá requerer autorização ao Departamento Federal de Justiça, mediante pedido fundamentado e instruído com:

- I – prova de registro como temporário;
- II – cópia de contrato que gerou a concessão do visto consular;
- III – anuência expressa da entidade pela qual foi inicialmente contratado, para o candidato presta serviços a outra empresa; e
- IV – contrato de locação de serviços com a nova entidade, do qual conste que o empregador assume a responsabilidade de prover o regresso do contratado.

§ 2º A Secretaria de Imigração do Ministério do Trabalho será ouvida sobre o pedido de autorização.

§ 3º A autorização de que trata este artigo só por exceção e motivadamente será concedida.

Art. 112. O estrangeiro admitido no território nacional na condição de permanente, para o desempenho de atividade profissional certa, e a fixação em região determinada, não poderá, dentro do prazo que lhe for fixado na oportunidade da concessão ou da transformação do visto mudar de domicílio nem de atividade profissional, ou exercê-la fora daquela região.

§ 1º As condições a que se refere este artigo só excepcionalmente poderão ser modificadas, mediante autorização do Departamento Federal de Justiça do Ministério da Justiça, ouvida a Secretaria de Imigração do Ministério do Trabalho, quando necessário.

§ 2º O pedido do estrangeiro, no caso do parágrafo anterior, deverá ser instruído com as provas das razões alegadas.

Art. 113. . Nos exame da conveniência das excepcionalidades referidas nos artigos anteriores, a Secretaria de Imigração do Ministério do Trabalho considerará as condições do mercado de trabalho da localidade na qual se encontra o estrangeiro a daquela para onde deva transferir-se.

Art. 114. O estrangeiro registrado é obrigado a comunicar ao Departamento de Polícia Federal a mudança de seu domicílio ou residência, observado o disposto no artigo 81.

Art. 115. O estrangeiro, que perder a nacionalidade constante do registro por ter adquirido outra, deverá requerer retificação ou averbação da nova nacionalidade na forma disciplinada no artigo 80.

Art. 116. Ao estrangeiro que tenha entrado no Brasil na condição de turista ou em trânsito é proibido o engajamento como tripulante em porto brasileiro, salvo em navio de bandeira do seu país, por viagem não redonda, a requerimento do transportador ou seu agente, mediante autorização do Departamento de Polícia Federal.

- I – for contratado para engajamento em navio de outra bandeira que não seja a de seu país;
- II – constar do contrato de trabalho cláusula que fixe seu término em porto brasileiro;
- III – a embarcação em que for engajado tiver que fazer escala em outro porto, antes de deixar as águas brasileiras.

Art. 117. E lícito aos estrangeiros associarem-se para fins culturais, religiosos, recreativos, beneficentes ou de assistência, filiarem-se a clubes sociais e desportivos, e a quaisquer outras entidades com iguais fins, bem como participarem de reunião comemorativa de datas nacionais ou acontecimentos de significação patriótica.

§ 1º As entidades mencionadas neste artigo, se constituídas de mais da metade de associados estrangeiros, somente poderão funcionar mediante autorização do Ministro da Justiça.

§ 2º O pedido de autorização, previsto no parágrafo anterior, será dirigido ao Ministro da Justiça, através do Departamento Federal de Justiça, e conterá:

- I – cópia autêntica dos estatutos;
- II – indicação do fundo social;
- III – nome, naturalidade, nacionalidade, idade e estado civil dos membros da administração, e forma de sua representação judicial e extrajudicial;
- IV – designação da sede social e dos locais habituais de reunião ou prestação de serviços;
- V – relação nominal dos associados e respectivas nacionalidades;
- VI – prova do registro, de que trata o artigo 58, na hipótese de associado e dirigente estrangeiros;
- VII – relação com o nome, sede, diretores ou responsáveis por jornal, revista, boletim ou outro órgão de publicidade.

§ 3º Qualquer alteração dos estatutos ou da administração, bem como das sedes e domicílios a que se refere o parágrafo anterior, deverá ser comunicado ao Departamento Federal de Justiça, no prazo de trinta dias.

Art. 118. O Departamento Federal de Justiça manterá livro especial, destinado ao registro das entidades autorizadas a funcionar e no qual serão averbadas as alterações posteriores.

TITULO X

Da Naturalização

Art. 119. O estrangeiro que pretender naturalizar-se deverá formular petição ao Ministro da Justiça, declarando o nome por extenso, naturalidade, nacionalidade, filiação, sexo, estado civil, dia, mês e ano de nascimento, profissão, lugares onde haja residido anteriormente no Brasil e no exterior, se satisfaz o requisito a que alude o item VII do artigo 112 de Lei Nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e se deseja ou não traduzir ou adaptar o seu nome à língua portuguesa, devendo instruí-la com os seguintes documentos:

- I – cópia autêntica da cédula de identidade para estrangeiro permanente;
- II – atestado policial de residência contínua no Brasil, pelo prazo mínimo de quatro anos;
- III – atestado policial de antecedentes passado pelo órgão competente do lugar de sua residência no Brasil;
- IV – prova de exercício de profissão ou documento hábil que comprove a posse de bens suficientes à manutenção própria e da família;
- V – atestado oficial de sanidade física e mental;
- VI – certidões ou atestados que provem, quando for o caso, as condições do artigo 113 da Lei Nº 6.816; de 19 de agosto 1980;
- VII – certidão negativa do Imposto de Renda, exceto se estiver nas condições previstas nas alíneas b e c do § 2º deste artigo.

§ 1º Se a cédula de identidade omitir qualquer dado relativo à qualificação do naturalizando, deverá ser apresentado outro documento oficial que o comprove.

§ 2º Ter-se-à como satisfeita a exigência do item IV, se o naturalizando;

- a) perceber proventos de aposentadoria;

- b) sendo estudante, de até vinte e cinco anos de idade, viver na dependência de ascendente, irmão ou tutor;
- c) se for cônjuge de brasileiro ou tiver a sua subsistência provida por ascendente ou descendente possuidor de recursos bastantes à satisfação do dever legal de prestar alimentos.

§ 3º Quando exigida residência contínua por quatro anos para a naturalização, não o seu defirimento as viagens do naturalizando ao exterior, se determinadas por motivo relevante, a critério do Ministro da Justiça, e se a soma dos períodos de duração delas não ultrapassar de dezoito meses.

§ 4º Dispensar-se-á o requisito de residência, a que se refere o item II deste artigo, exigindo-se apenas a estada no Brasil por trinta dias, quando se tratar:

- a) de cônjuge estrangeiro casado há mais de cinco anos com diplomata brasileiro em atividade; ou
- b) de estrangeiro que, empregado em Missão diplomática ou em Repartição consular do Brasil, contar mais de dez anos de serviços ininterruptos.

§ 5º Será dispensado o requisito referido no item V deste artigo, se o estrangeiro residir no País há mais de dois anos.

§ 6º Aos nacionais portugueses não se exigirá o requisito do item IV deste artigo, e, quanto ao item II, bastará a residência ininterrupta por um ano.

§ 7º O requerimento para naturalização será assinado pelo naturalizando, mas, se for de nacionalidade portuguesa, poderá sê-lo por mandatário com poderes especiais.

Art. 120. O estrangeiro admitido no Brasil até a idade de cinco anos, radicado definitivamente no território nacional, poderá, até dois anos após atingida a maioridade, requerer naturalização, mediante petição instruída com:

- I – cédula de identidade para estrangeiro permanente;
- II – atestado policial de residência contínua no Brasil, desde entrada; e
- III – atestado policial de antecedentes, passado pelo serviço competente do lugar de residência no Brasil.

Art. 121. O estrangeiro admitido no Brasil durante os primeiros cinco anos de vida, estabelecido definitivamente no território nacional, poderá, enquanto menor, requerer, por intermédio de seu representante legal, a emissão de certificado provisório de naturalização, instruindo o pedido com:

- I – prova do dia de ingresso no território nacional;
- II – prova da condição de permanente;
- III – certidão de nascimento ou documento equivalente;
- IV – prova da nacionalidade; e
- V – atestado policial de antecedentes, passado pelo serviço competente do lugar de residência no Brasil, se maior de dezoito anos.

Art. 122. O naturalizado na forma do artigo anterior que pretender confirmar a intenção de continuar brasileiro deverá manifestá-la ao Ministro da Justiça, até dois anos após atingir a maioridade, mediante petição instruída com:

- I – a cópia autêntica da cédula de identidade; e

- II – o original do certificado provisório de naturalização.

Art. 123. O estrangeiro que tenha vindo residir no Brasil, antes de atingida a maioridade, e haja feito curso superior em estabelecimento nacional de ensino, poderá, até um ano depois da formatura, requerer a naturalização, mediante pedido instruído com os seguintes documentos:

- I – cédula de identidade para estrangeiro permanente;
- II – atestado policial de residência contínua no Brasil desde a entrada; e
- III – atestado policial de antecedentes passado pelo serviço competente do lugar de residência no Brasil.

Art. 124. Os estrangeiros a que se referem as alíneas a e B do § 4º do artigo 119 deverão instruir o pedido de naturalização:

- I – no caso da alínea a, com a prova do casamento, devidamente autorizado pelo Governo brasileiro;
- II – no caso da alínea b, com documentos fornecidos pelo Ministério das Relações Exteriores que provem estar o naturalizando em efetivo exercício, contar mais de dez anos de serviços ininterruptos e se recomendar à naturalização;
- III – em ambos os casos, estando o candidato no exterior, ainda com:
 - a) documento de identidade em fotocópia autêntica ou pública forma vertida, se não grafada em português;
 - b) documento que comprove a estada no Brasil por trinta dias;
 - c) atestado de sanidade física e mental, passado por médico credenciado pela autoridade consular brasileira, na impossibilidade de realizar exame de saúde no Brasil;
 - d) três planilhas datiloscópicas tiradas no órgão competente do local de residência ou na repartição consular brasileira, quando inexistir registro do estrangeiro no Brasil, ou não puder comprovar ter sido registrado como estrangeiro no território nacional.

Parágrafo único. A autorização de que trata o item I não será exigida se o casamento tiver ocorrido antes do ingresso do cônjuge brasileiro na carreira diplomática.

Art. 125. A petição de que tratam os artigos 119, 120, 122 e 123, dirigida ao Ministro da Justiça, será apresentada ao órgão local do Departamento de Polícia Federal.

§ 1º No caso de artigo 121, a petição poderá ser apresentada diretamente ao Departamento Federal de Justiça, dispensadas as providências de que trata o § 3º deste artigo.

§ 2º Nos casos do artigo 124, a petição poderá ser apresentada à autoridade consular brasileira, que a remeterá, através do Ministério das Relações Exteriores, ao Departamento Federal de Justiça, para os fins deste artigo.

§ 3º O órgão do Departamento de Polícia Federal, ao processar o pedido:

- I – fará a remessa da planilha datiloscópica do naturalizando ao Instituto Nacional de Identificação, solicitando a remessa da sua folha de antecedentes;
- II – investigará a sua conduta;
- III – opinará sobre a conveniência de naturalização;
- IV – certificará se o requerente lê e escreve a língua portuguesa, considerada a sua condição;

V – anexará ao processo boletim de sindicância em formulário próprio.

§ 4º A solicitação, de que trata o item I do parágrafo anterior, deverá ser atendida dentro de trinta dias.

§ 5º O processo, com a folha de antecedentes, ou sem ela, deverá ultimar-se em noventa dias, findos os quais será encaminhado ao Departamento Federal de Justiça, sob pena de apuração de responsabilidade do servidor culpado pela demora.

Art. 126. Recebido o processo, o Diretor-Geral do Departamento Federal de Justiça determinará o arquivamento do pedido, se o naturalizando não satisfizer, conforme o caso, a qualquer das condições previstas nos artigos 112 e 116 da Lei Nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.

§ 1º Do despacho que determinar o arquivamento do processo, caberá pedido de reconsideração, no prazo de trinta dias contados da publicação do ato no Diário Oficial da União.

§ 2º Mantido o arquivamento, caberá recurso ao Ministro da Justiça no mesmo prazo do parágrafo anterior.

Art. 127. Não ocorrendo a hipótese prevista no artigo anterior, ou se provido do recurso sem decisão final concedendo a naturalização, o Diretor-Geral do Departamento Federal de Justiça, se o entender necessário, poderá determinar outras diligências.

§ 1º O Departamento Federal de Justiça dará ciência ao naturalizando das exigências a serem por ele cumpridas, no prazo que lhe for fixado.

§ 2º Se o naturalizando não cumprir o despacho no prazo fixado, ou não justificar a omissão, o pedido será arquivado e só poderá ser renovado com o cumprimento de todas as exigências do artigo 119.

§ 3º Se a diligência independe do interessado, o órgão a que for requisitada deverá cumpri-la dentro de trinta dias, sob pena de apuração da responsabilidade do servidor.

Art. 128. Publicada a Portaria de Naturalização no Diário Oficial da União, o Departamento Federal de Justiça emitirá certificado relativo a cada naturalizando.

§ 1º O certificado será remetido ao Juiz Federal da cidade onde tenha domicílio o interessado, para entrega solene em audiência pública, individual ou coletiva, na qual o Magistrado dirá da significação do ato e dos deveres e direitos dele decorrentes.

§ 2º Onde houver mais de um Juiz Federal a entrega será feita pelo da Primeira Vara.

§ 3º Quando não houver Juiz Federal na cidade em que tiverem domicílio os interessados, a entrega será feita através do Juiz Ordinário da comarca e, na sua falta, pelo da comarca mais próxima.

§ 4º Se o interessado, no curso do processo, mudar de domicílio poderá requerer que seja efetuada a entrega do certificado pelo Juiz competente da cidade onde passou a residir.

Art. 129. A entrega do certificado constará de termo lavrado no livro de audiência, assinado pelo Juiz e pelo naturalizado, devendo este:

- I – demonstrar que conhece o idioma português, segundo a sua condição, pela leitura de trechos da Constituição;
- II – declarar, expressamente, que renuncia à nacionalidade anterior;
- III – assumir o compromisso de bem cumprir os deveres de brasileiro.

§ 1º Ao naturalizado de nacionalidade portuguesa não se aplica o disposto no item I deste artigo.

§ 2º Serão anotados no certificado a data em que o naturalizado prestou compromisso, bem como a circunstância de haver sido lavrado o respectivo termo.

§ 3º O Juiz comunicará ao Departamento Federal de Justiça a data de entrega do certificado.

§ 4º O Departamento Federal de Justiça comunicará ao órgão encarregado do alistamento militar e ao Departamento de Polícia Federal as naturalizações concedidas, logo sejam anotadas no livro próprio as entregas dos respectivos certificados.

Art. 130. A entrega do certificado de naturalização, nos casos dos artigos 121 e 122, será feita ao interessado ou ao seu representante legal, conforme o caso, mediante recibo, diretamente pelo Departamento Federal de Justiça ou através dos órgãos regionais do Departamento de Polícia Federal.

Art. 131. A entrega do certificado aos naturalizados a que se refere o artigo 124 poderá ser feita pelo Chefe da Missão diplomática ou Repartição consular brasileira no país onde estejam residindo, observadas as formalidades previstas no artigo anterior.

Art. 132. O ato de naturalização ficará sem efeito se a entrega do certificado não for solicitada pelo naturalizado, no prazo de doze meses, contados da data da sua publicação, salvo motivo de força maior devidamente comprovado perante o Ministro da Justiça.

Parágrafo único. Decorrido o prazo a que se refere este artigo, deverá o certificado ser devolvido ao Diretor-Geral do Departamento Federal da Justiça, para arquivamento, anotando-se a circunstância no respectivo registro.

Art. 133. O processo, iniciado com o pedido de naturalização, será encerrado com a entrega solene do certificado, na forma prevista nos artigos 129 a 131.

§ 1º No curso do processo de naturalização, qualquer do povo poderá impugná-la, desde que o faça fundamentadamente.

§ 2º A impugnação, por escrito, será dirigida ao Ministro da Justiça e suspenderá o curso do processo até sua apreciação final.

Art. 134. Suspender-se-á a entrega do certificado, quando verificada pelas autoridades federais ou estaduais, mudança nas condições que autorizavam a naturalização.

TITULO XI

Do Procedimento para Apuração das Infrações

Art. 135. As infrações previstas no artigo 125 da Lei Nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, punidas com multa, serão apuradas em processo administrativo, que terá por base o respectivo auto.

Art. 136. E competente para lavrar o auto de infração o agente do órgão incumbido de aplicar este Regulamento.

§ 1º O auto deverá relatar circunstanciadamente a infração e o seu enquadramento.

§ 2º Depois de assinado pelo agente que o lavrar, o auto será submetido à assinatura do infrator, ou de seu representante legal que assistir à lavratura.

§ 3º Se o infrator, ou seu representante legal, não puder ou não quiser assinar o auto, o fato será nele certificado.

Art. 137. Lavrado o auto de infração, será o infrator notificado para apresentar defesa escrita, no prazo de cinco dias úteis, a contar da notificação.

Parágrafo único. Findo o prazo e certificada a apresentação ou não da defesa o processo será julgado, sendo o infrator notificado da decisão proferida.

Art. 138. Da decisão que impuser penalidade o infrator poderá interpor recurso à instância imediatamente superior no prazo de cinco dias úteis, contados da notificação.

§ 1º O recurso somente será admitido se o recorrente depositar o valor da multa aplicada, em moeda corrente, ou prestar caução ou fiança idônea.

§ 2º Recebido o recurso e prestadas as informações pelo recorrido, o processo será remetido à instância imediatamente superior no prazo de três dias úteis.

§ 3º Proferida a decisão final, o processo será devolvido dentro de três dias úteis à repartição de origem para:

- I – provido o recurso, autorizar o levantamento da importância depositada, da caução ou da fiança;
- II – negado provimento ao recurso, autorizar o recolhimento da importância da multa ao Tesouro Nacional.

Art. 139. No caso de não interposição ou não admissão de recurso, o processo será encaminhado à Procuradoria da Fazenda Nacional, para a apuração e inscrição da dívida.

Art. 140. A saída do infrator do território nacional não interromperá o curso do processo.

Art. 141. Verificado pelo Ministério do Trabalho que o empregador mantém a seu serviço estrangeiro em situação irregular, ou impedido de exercer atividade remunerada, o fato será comunicado ao Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, para as providências cabíveis.

TITULO XII

Do Conselho Nacional de Imigração

Art. 142. O Conselho Nacional de Imigração, órgão de deliberação coletiva, vinculado ao Ministério do Trabalho, terá sede na Capital Federal.

Art. 143. O Conselho Nacional de Imigração é integrado por um representante do Ministério do Trabalho, que o presidirá, um do Ministério da Justiça, um do Ministério das Relações Exteriores, um do Ministério da Agricultura, um do Ministério da Saúde, um do Ministério da Indústria e do Comércio e um do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, todos nomeados pelo Presidente da República; por indicação dos respectivos Ministros de Estado.

Parágrafo único. A Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional manterá um observador ao Conselho Nacional de Imigração.

Art. 144. O Conselho Nacional de Imigração terá as seguintes atribuições:

- I – orientar e coordenar as atividades de imigração;
- II – formular objetivos para a elaboração da política imigratória;
- III – estabelecer normas de seleção de imigrantes, visando proporcionar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional e à captação de recursos para setores específicos;
- IV – promover ou fomentar estudo de problemas relativos à imigração;

- V – definir as regiões de que trata o artigo 18 da Lei Nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e elaborar os respectivos planos de imigração;
- VI – efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão-de-obra estrangeira qualificada, para admissão em caráter permanente ou temporário;
- VII – dirimir as dúvidas e solucionar os casos omissos, no que respeita à admissão de imigrantes;
- VIII – opinar sobre alteração da legislação relativa à imigração, proposta por órgão federal;
- IX – elaborar o seu Regimento Interno, a ser submetido à aprovação do Ministro do Trabalho.

Parágrafo único. As deliberações do Conselho Nacional de Imigração serão fixadas por meio de Resoluções.

Art. 145. Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 10 de dezembro de 1981; 160º da Independência e 93º da República.

JOÃO FIGUEIREDO
Ibrahim Abi-Ackel
R.S. Guerreiro
Murilo Macêdo
Waldir, Mendes Arcoverde
Danilo Venturini

CANADA

Aplicación del Derecho de Refugiados en Canadá

Legislación y Procedimientos

Rita
Beauchamp*

I. Objetivo de Canadá

Canadá contempla la admisión de inmigrantes y refugiados como una herramienta para la construcción del país. Nosotros otorgamos la condición de residente permanente por varias razones (sociales, humanitarias y económicas), de manera que las personas puedan convertirse en miembros de la sociedad canadiense respetuosos de la ley. El Ministro de Ciudadanía e Inmigración, presenta anualmente ante el Parlamento su plan de inmigración.

II. Obligaciones

Consiste en dar cumplimiento a nuestros compromisos internacionales sobre protección a los refugiados dentro del territorio canadiense en nuestro carácter de:

- signatarios de la Convención de Ginebra de 1951 referida a la condición de refugiados.
- signatarios del Protocolo de 1967

Nuestro programa para el reasentamiento de refugiados no proviene de nuestros compromisos internacionales sino de nuestra tradición humanitaria y nuestra aceptación de coparticipación de responsabilidades dentro del marco de la comunidad internacional. Nuestra obligación incluye el respeto por las normas de *nonrefoulement*.

III. Estructura Legal

Las bases para determinar la condición de refugiado se encuentran en:

- la definición de refugiado dada por la Convención de Ginebra en su texto “procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado”
- la ley de inmigración canadiense y su reglamentación
- la Carta canadiense de Derechos y Libertades
- el Código Criminal canadiense: leyes y decisiones que describen, por ejemplo, crímenes contra la humanidad, criminales de guerra.

La Ley de Inmigración provee la base legal para la definición de categorías tales como: mujeres en situación de riesgo, las distintas clases de refugiados, el programa para los refugiados discapacitados, la función de los patrocinadores privados. Provee asimismo la base legal para las siguientes cláusulas:

- 1) cláusula de exclusión, sección 46.01 (1) de la ley

[*] Consejero, Embajada de Canadá en Argentina.

- 2) cláusula de cesación, sección 2. (2) de la ley con las excepciones que se especifican en la sección 2. (3) de la ley
- 3) cláusula de abandono, sección 69 (1) (6).

IV. Estadísticas sobre Refugiados

Canadá comenzó a recibir refugiados después de la Segunda Guerra Mundial. Desde 1947 hemos otorgado reasentamiento a 650.000 refugiados. Algunos ejemplos de movimientos migratorios son: los Húngaros en 1957, los Ugandenses en 1972, los Indo-Chinos en 1979, los Polacos en 1981. Desde 1981 hemos procesados 320,000 demandas. Dos tercios del total de refugiados recibieron reasentamiento entre 1979 y 1994, con el punto más alto entre 1983 y 1989. ¿Por qué este período de demanda tan alta? Ello se debió a acontecimientos tales como guerras civiles en Iran-Irak, Afganistán y Etiopía, el debilitamiento del control migratorio en Europa del Este, y el éxodo indo-chino.

Las estadísticas comienzan a declinar después de 1989. Porqué? El mejoramiento de la situación política en Indochina, Europa del Este, América Central y América del Sur. En 1994 nosotros reasentamos 7,300 refugiados asistidos por el gobierno, más 2,500 patrocinados en forma privada, lo cual da un total de 9,800 refugiados reasentados que fueron seleccionados en el extranjero, más alrededor de 22,000 reclamos dentro de Canadá. Para 1995 anticipamos una cifra de entre 10,000 y 11,000 refugiados seleccionados en el exterior, entre los asistidos por el gobierno y patrocinados privadamente, a la que deberán sumarse los reclamos originados dentro de Canadá.

V. Selección de los Refugiados

Una persona puede reclamar la condición de refugio de tres formas distintas:

- ante una Embajada canadiense en el extranjero
- en un puerto de entrada canadiense
- dentro de Canadá

Las demandas recibidas en un puerto de entrada o dentro de Canadá son referidas por un Oficial de Inmigración de alto rango a la sección encargada de determinar la condición de refugiado según los términos de la Convención, CRDD (Convention Refugee Determination Division), siempre que la persona que presenta la demanda no se encuentre incluida en la cláusula de exclusión.

Descripción del sistema utilizado por el CRDD para la determinación de la condición de Refugiado

Esta sección existe por una disposición legal que determinó su creación en el año 1989. Con anterioridad a 1989 teníamos procesos administrativos para determinar la condición de los refugiados.

El CRDD es una de las tres divisiones que componen la Comisión de Inmigración para los Refugiados (IRB), creada en 1989. La Comisión de Inmigración para los Refugiados está compuesta por:

- el CRDD (Convention Refugee Determination Division)
- la sección Apelaciones de Inmigración (Immigration Appeal division)
- la sección Fallos (Adjudication division)

La Comisión de Inmigración para los Refugiados es un tribunal cuasi-judicial, independiente del Ministro y del Departamento de Ciudadanía e Inmigración. El CRDD posee jurisdicción exclusiva para determinar la condición de refugiados en Canadá. Sus decisiones solamente pueden ser apeladas ante el Tribunal Federal.

Los 175 miembros de la Comisión están facultados para dictaminar con total independencia y son nombrados por el Gobernador General de Canadá en reunión de Consejo (*Order-in-Council*) por períodos que no superen los 7 años. Estos funcionarios reciben una capacitación especial para este cargo y tienen acceso a uno de los mejores centros mundiales en materia de documentación sobre refugiados para ayudarse en el proceso de toma de decisiones.

Las audiencias son orales y normalmente privadas y no tienen el carácter de un procedimiento legal de oposición. Durante el transcurso de las mismas los refugiados tienen oportunidad de fundamentar su necesidad de protección por parte de Canadá. Un refugiado debe responder a la definición de la Convención de Ginebra y su temor de persecución debe basarse en una experiencia personal. Cualquier información escrita u oral es aceptable para determinar la credibilidad. Todas las personas que reclaman la condición de refugiados tienen derecho a ser representados por un asesor legal o por un representante personal.

Canadá no devuelve a los refugiados a países donde pueden sufrir persecuciones (*non refoulement*). En casos de falta de credibilidad, Canadá puede devolver a los refugiados a su país de origen salvo en situaciones muy concretas y limitadas en las que existe un riesgo personal, apremiante y objetivamente identificable. El riesgo debe ser extremadamente grave, por ejemplo, amenazas a la integridad física, sanciones excesivas o tratamiento inhumano en todo el territorio del país de origen. Quedan exentados de estas normas de protección los criminales peligrosos u otras personas que representen un riesgo para la seguridad de Canadá en cuyo caso se les puede negar acceso al CRDD (cláusula de exclusión).

Normalmente la demanda es estudiada por dos miembros de la Comisión de Refugiados. La decisión favorable de uno de los dos miembros puede resultar suficiente para la aceptación de la demanda y el reconocimiento de la condición de refugiado. En casos muy claros es suficiente la determinación tomada por un solo miembro de este tribunal. No obstante se requiere la revisión por un tribunal compuesto por dos miembros siempre que:

- el/la demandante destruyó sus documentos
- durante el curso del proceso el/la demandante regresó a su país de origen
- el/la demandante presenta un reclamo de persecución política por parte de un país reconocido por su respeto de los derechos humanos.

VI. Situación de los Refugiados durante el proceso

Si se considera que el/la demandante cumple con los requisitos para tener acceso al CRDD, se le otorga un Permiso del Ministro con autorización para trabajar. No obstante el/la deman-

dante recibe también una orden de remoción condicional. Si la decisión del caso es negativa, el demandante es notificado por escrito de la decisión y su fundamentación. Entonces la orden condicional de remoción se convierte en una orden formal y la persona debe abandonar el territorio canadiense, ya sea por su propia voluntad o bien por una orden de deportación cuya efectivización quedará a cargo del Departamento de Ciudadanía e Inmigración.

Derecho de Apelación

Si la persona no desea abandonar el territorio canadiense, deberá obtener, dentro del término de 7 días, asesoramiento legal para solicitar la revisión de su caso por el Tribunal Federal de Canadá - Sección Juicios. Para iniciar esta acción, el/la demandante deberá obtener el consentimiento de un Juez del Tribunal Federal. Si la decisión del caso es favorable, se otorga la condición de refugiado en Canadá de acuerdo con la Convención y el beneficiado podrá entonces solicitar su residencia permanente en Canadá. Una vez obtenido el derecho de solicitar residencia permanente, su solicitud de residencia podrá incluir la de todos los miembros de su núcleo familiar ya sea que estos se encuentren en Canadá o en el extranjero. Todos los miembros del núcleo familiar deberán reunir los requisitos legales (prueba de identidad, exámen médico y de seguridad), en cumplimiento con la Ley de Inmigración Canadiense y su reglamentación para poder obtener una visa de inmigrante.

VII. Programas de Reasentamiento

Al ser admitidos como inmigrantes, los refugiados tienen acceso a un mecanismo puente que les facilita su reasentamiento. Los programas de reasentamiento tienen 5 componentes fundamentales.

Estos son:

AAP – Programa de Asistencia para la Adaptación (Adjustment Assistance Program), dirigido a los refugiados asistidos por el gobierno. Brinda asistencia financiera para la vivienda, los gastos de mantenimiento, las prendas de vestir necesarias y los elementos básicos del hogar por el término de un año desde la llegada a Canadá. AAP también provee fondos a organizaciones que se ocupan de la recepción y alojamiento temporario de los refugiados.

ISAP – El segundo programa, Programa de Asentamiento y Adaptación de los Inmigrantes (Immigrant Settlement and Adaptation Program). Provee fondos a organizaciones sin fines de lucro e institutos educativos a nivel comunitario, que se encargan de prestar servicios esenciales a los recién llegados.

Esto incluye servicios de recepción y orientación, traducción e interpretación, acceso a los medios comunitarios, asesoramiento para-profesional y ayuda en la búsqueda de empleo. ISAP también financia proyectos destinados a re-enforzar la prestación de los servicios de reasentamiento como por ejemplo, el servicio de asistencia al viajero en los aeropuertos.

HOST PROGRAM – El tercer programa es el Programa de Hospitalidad. Provee fondos a organizaciones sin fines de lucro e institutos educativos para reclutar, entrenar y supervisar voluntarios que ayuden a los recién llegados a adaptarse, asentarse e integrarse en la sociedad canadiense.

LINC – El cuarto programa provee cursos de idioma para los recién llegados a Canadá (*Language instruction for newcomers to Canada*). Brinda los conocimientos básicos del idioma a inmigrantes

adultos a fin de facilitar con la mayor rapidez posible su integración social, cultural, económica y política en Canadá.

ILP – El quinto programa es el de Préstamos a Inmigrantes (Immigrant Loans Program). Brinda asistencia a refugiados por parte del gobierno o en forma privada para cubrir los gastos de exámenes médicos en el extranjero, obtención de documentos de viaje y transporte a Canadá. También otorga préstamos a refugiados en Canadá para ayudarlos a acceder al mercado de trabajo.

En el curso de los próximos 2 ó 3 años, el gobierno se retirará de la administración directa de los programas de reasentamiento y procederá a la privatización de estos servicios para permitir que los mismos se centren en las necesidades regionales y a fin de evitar duplicaciones.

APPENDIX I

OVERVIEW OF THE CONVENTION REFUGEE DETERMINATION DIVISION

The provisions of the *Immigration Act* relating to Convention refugees reflect Canada's obligations as a signatory to the United Nations 1951 *Convention Relating to the Status of Refugees* and 1967 *Protocol Relating to the Status of Refugees*. To determine fairly and expeditiously who is a genuine refugee and is thus entitled to the protection of the Convention, the Act provides a simple, efficient procedure. This procedure provides an effective means of ensuring that claims are heard in a timely fashion and that persons who should not have access to the refugee determination system leave Canada quickly.

A person may make a claim to be a Convention refugee at any time throughout the administrative and inquiry process before the making of an order. When a person makes a refugee claim, he or she will be referred to an SIO, who will determine whether that person is eligible to be referred to the CRDD [A45]. If the claimant is found to be eligible, the SIO will refer the claim to the CRDD, which will then determine the claim [A46.02].

To provide for the presentation of evidence in an atmosphere that takes into account the fears which may exist for persons fleeing persecution, the legislation provides for the determination of most refugee claims in a non-adversarial fashion.

1. STRUCTURE

The CRDD is an independent tribunal that has exclusive jurisdiction to make determinations on refugee claims referred to it by an SIO [A46.02, A67]. CRDD members are appointed by Order in Council [A59, A61].

2. JURISDICTION

Two-member panels [A69.1(7)] of the CRDD make determinations, unless the claimant consents to a hearing by only one member [A69.1(8)]:

- the panel decides if a claimant is a refugee in accordance with the definition of Convention refugee contained in the Act [A2(1)]
- in reaching a decision, the panel is not bound by any legal or technical rules of evidence, but may base the decision on evidence adduced in the proceedings and considered credible or trustworthy in the circumstances of the case [A68(3)]. The panel may also consider generally recognized facts or any information that is within its specialized knowledge [A68(4)]
- one member of a two-member panel has to support a claim for the person to be determined to be a Convention refugee [A69.1(10)]. The panel renders its decision at the close of the hearing or as soon as possible afterwards, and a written notice of the decision is sent to the claimant and to the Minister [A69.1(9)]
- if the panel renders a split decision, the decision not favourable to the claimant is deemed to be the decision of the Board *only* if both the members of the panel are satisfied that:
 - the person has, without valid reason, destroyed or disposed of his or her identification documents [A69.1(10.1)(a)], or
 - the person has, since making the claim, visited the country of alleged persecution [A69.1(10.1)(b)], or
 - the country of alleged persecution is a country prescribed under A114(1)(s.1) to be a country that respects human rights [A69.1(10.1)(c)].

Claims are usually heard individually. The CRDD may decide to hear two or more claims in the same hearing where warranted by family relationships, friendships or associations leading to shared or related experiences [CRDD Rules, rule 10].

The Act's definition of the term "Convention refugee" [A2(1)] also provides a mechanism for denying status to certain categories of persons who would otherwise qualify, but do not need or are not deserving of Canada's protection. These exclusion provisions are dealt with before the CRDD.

The CRDD has jurisdiction to hear and decide on applications for cessation of Convention refugee status made by the Minister on the grounds that a person, previously determined under the Act or its regulations to be a Convention refugee, has ceased to be a refugee [A69.2(1), A2(2)]. Three-member panels hear these applications [A69.3(3)]; see appendix K below for more information on cessation.

The CRDD has jurisdiction to hear and decide if a positive refugee determination should be reconsidered and vacated on the basis that it was obtained by fraudulent means or misrepresentation, suppression or concealment of a material fact [A69.2(2)]. Three-member panels hear reconsideration applications [A69.3(3)]; see appendix L below for more information on reconsideration.

The CRDD may declare a refugee claim or an application for cessation or reconsideration to be abandoned if the applicant fails to appear at the time and place set for the hearing, or fails to provide the Board with information referred to in A46.03(2), or is otherwise in default in the prosecution of the claim [A69.1(6), A69.3(2)]. These provisions ensure that dilatory action does not prevent a claim from being dealt with expeditiously.

3. INTERVENTION OF THE MINISTER

Although a Minister's representative is not normally present at determination hearings before the CRDD, the Minister has a right to send a representative [A69(1)], to present evidence [A69.1(5)(a)(ii)] and, where the Board allows, to question the claimant and any witnesses and to make representations [A69.1(5)(b)].

Where matters pertaining to exclusion or cessation are to be raised, the Minister's representative may, as of right, question witnesses, present evidence and make representations [A69.1(5)(a)(ii)].

4. PARTICIPANTS IN HEARINGS

CRDD members receive special training in refugee matters and have access to a documentation centre which gathers information on country conditions, including human rights and refoulement records. The CRDD can also seek assistance from the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

A Refugee Hearing Officer may assist the CRDD during the hearing of a claim by filing documentary evidence, informing the panel of any facts relevant to the claim, calling and questioning the claimant and any witnesses, and making written or oral representations [A68.1]. The role of the RHO at the hearing is to look for all available evidence that would be relevant to the claim and to present it to the panel in an impartial manner, to allow the CRDD panel to render an informed and considered decision.

Claimants have the right to be represented by counsel [A69(1)], but they may also present their cases themselves.

A representative may be designated for the claimant by the CRDD where the claimant is under 18 years of age or unable to appreciate the nature of the proceedings [A69(4); CRDD Rules, rule 11]. A designated representative must act in accordance with the wishes and best interests of the claimant. The CRDD pays an honorarium and expenses when the designated representative is not the parent or legal guardian of the subject.

The Minister is not usually represented at CRDD determination hearings. The Minister's representative has the right to tender evidence and, in exclusion or cessation cases, to question witnesses or make submissions [A69.1(5)(a)(ii)]. If the CRDD specifically gives leave, the Minister may also present evidence, question the claimant and any other witnesses, and make representations in the hearings of refugee claims not involving cessation or exclusion [A69.1(5)(b)]. An appeals officer will normally act as the Minister's representative. Appendices J and K below give further information on exclusion and cessation.

A representative of the United Nations High Commissioner for Refugees may also attend any hearing as an observer [A69(3.2)].

5. GUIDES TO THE INTERPRETATION OF CONVENTION REFUGEE PROVISIONS

Officers should keep in mind that claimants in Canada are not being dealt with under the provisions of the Convention directly, but under the provisions of the *Immigration Act*. Non-Canadian sources of interpretation are guidelines only and not binding. While authorities such as the *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status* (Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees) will be helpful in the absence of Canadian sources, you must also consider Canadian authorities such as statutes and decisions on refugee determination. The *Criminal Code*, for example, contains definitions for "war crimes" and "crime against humanity", terms found in the schedule to the *Immigration Act*.

**EC-5
Appendices****IAO APPEALS AND CRDD REFUGEE DETERMINATION HEARINGS****6. CONFIDENTIALITY OF HEARINGS**

Hearings before the CRDD are conducted *in camera*. On application, the hearing will be conducted in public [A69(2)]. On application, however, the CRDD may make an order to ensure the confidentiality of any hearing where it is satisfied that the life, liberty or security of any person would be endangered by reason of its proceedings being held in public [A69(3), A69(3.1)].

7. COMMUNICATION OF THE CRDD DECISION

The decision of the CRDD is normally sent to the claimant by mail. A copy of the decision of the CRDD will be forwarded to the CIC last responsible for the case, quoting the client's FOSS identification number.

8. CESSATION

A69.1(5)(a)(ii) allows the Minister's representative to cross-examine witnesses and make submissions at a determination hearing where matters involving A2(2) are raised by the claim. A2(2)(a), A2(2)(b), A2(2)(c), A2(2)(d) and A2(2)(e) describe the five categories of persons who at one time were Convention refugees but have since ceased to be Convention refugees. Although such issues will arise infrequently at determination hearings (the usual forum being the hearing of a cessation application), officers should be aware of the possibility. See appendix K below for further information.

Since the events that would trigger cessation under A2(2)(c) would not consist principally of actions of the claimant as in A2(2)(a), A2(2)(b), A2(2)(c) and A2(2)(d) cases, reliance on A69.1(5)(a)(ii) may not be appropriate for A2(2)(e) cases. *Appeals offices should contact the Appeals Section at National Headquarters for guidance in these situations.*



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

Refugee Status Determination

This fact sheet is intended to provide general information on the refugee status determination process as amended by Bill C-86 which received Royal Assent on December 17, 1992. It is not a legal document. For precise legal reference, please consult the Immigration Act and the Immigration Regulations, 1978. All Canada Immigration Centres maintain a set of immigration manuals, which include the Immigration Act and Regulations, which is available to the public.

The term "Convention refugee" has been defined in the United Nations Convention relating to the Status of Refugees and the Protocol and incorporated in the Immigration Act as follows:

"Convention refugee means any person who, by reason of a well founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion,

- (a) is outside the country of his nationality and is unable or, by reason of that fear is unwilling to avail himself of the protection of that country, or
- (b) not having a country of nationality, is outside the country of his former habitual residence and is unable or, by reason of that fear, is unwilling to return to that country."

The Immigration Act also includes the provisions of the Convention definition which exclude from protection those who have committed war crimes, serious non-political crimes and acts contrary to the purposes and principles of the United Nations. Furthermore, the Act provides for the cessation of the refugee status when protection is no longer needed and stipulates that refugee status may be vacated where it was obtained by misrepresentation.

Where a person has more than one country of nationality the person must demonstrate a well-founded fear of persecution with respect to each in order to be determined to be a Convention refugee.

As a signatory to the 1951 United Nations Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, Canada has an obligation to protect refugees on its territory. A set of formal procedures – known as the Refugee Status Determination System – has been established in law to determine, in light of the Convention refugee definition, who is, and who is not, a Convention refugee.

The Refugee Status Determination System has been designed to meet both Canada's international obligations under the Geneva Convention and the requirements of Canada's Charter of Rights and Freedoms. It gives individuals an opportunity to demonstrate a need for Canada's protection. The rights of refugee claimants are protected under Canadian law and meticulous care is taken to ensure that no Convention refugees will be returned to a country where they might face persecution. This "non-refoulement" provision does not apply to persons who are dangerous criminals or security risks.

Any person in Canada, whether or not the person has legal status, may make a claim to refugee status to an immigration officer. This claim may be made at any time until a removal order has been made against the person. A claim may be made, for example, when seeking admission to Canada at a port of entry, at a Canada Immigration Centre once a person is in Canada, or at any time during the course of an immigration inquiry.

A senior immigration officer will decide whether or not a refugee claim is eligible to proceed to a hearing on its merits before the Convention Refugee Determination Division (CRDD) of the Immigration and Refugee Board (IRB).

A person is ineligible to have a claim determined by the Refugee Division if a senior immigration officer finds that:



- a) the person has been recognized as a Convention refugee by another country and can return to that country.
- b) the person has arrived in Canada from a country prescribed as one which does not return refugees to countries where their life or freedom would be threatened for reasons of race, religion, nationality or membership in a social group or political opinion.
- c) a person has been found ineligible or has been determined not to be a refugee by the Refugee division and has returned to Canada within 90 days.
- d) the person has previously been determined to be a refugee by the Refugee Division or was selected to come to Canada as a refugee by a visa officer.
- e) persons found by an adjudicator to have been convicted of serious criminal offenses, terrorists, subversives, war criminals, and who the Minister of Immigration has determined should not be in Canada because of the national interest.

* *PLEASE REFER TO C-44 DOCUMENT*

Where a claim is ineligible to proceed to a hearing before the Refugee Division, the senior immigration officer may issue a removal order to the refugee claimant. Where a person has been found ineligible because he or she has come to Canada from a country with which Canada has an agreement on sharing responsibility for refugee claims, the removal order will be effected without delay. In most other cases the execution of this removal order is automatically stayed for a period of 7 days so that the person may seek legal advice regarding the possibility of a judicial review of the eligibility decision by the Federal Court of Canada.

Where a claim is eligible for a hearing before the Refugee Division, the senior immigration officer will issue a conditional removal order which would only take effect if the Refugee Division found the person not to be a refugee. If the person is determined to be a refugee the conditional order is of no effect.

Members of the Convention Refugee Determination Division (often referred to as refugee board members) are independent decision makers who are appointed by Order-in-Council. They may hold office during good behaviour for a maximum period of 7 years. They receive extensive training and have access to one of the world's finest refugee documentation

centres to aid them in making decisions. They are subject to suspension or removal for reasons of incapacity, incompetence or misconduct.

The Refugee Division determines whether a person is a Convention refugee on the basis of an oral hearing. This hearing is held in-camera and is conducted in an informal and non-adversarial manner. Refugee claimants are provided every opportunity to establish why they consider themselves to be refugees. A Refugee Hearing Officer may facilitate the presentation of evidence pertaining to the claim. The only exception to the in-camera rule occurs where a member of the public seeks access to the hearing and the refugee claimant is unable to demonstrate that an open hearing will threaten their safety.

Generally, two board members will hear the claim, although in some instances where the claimant agrees, the claim may be heard and determined by one Board member.

* *ANNOUNCEMENT BY MINISTER OF IMMIGRATION, 22, 1995*

In most cases a favourable decision by only one Board member will determine that a person is a Convention refugee. Under certain specific sets of circumstances, however, the refugee claimant will be required to satisfy both Board members. This additional burden of proof on the refugee claimant comes into play where a refugee claimant has:

- a) without valid reason, destroyed his or her identity documents;
- b) since making a claim to refugee status, returned to the country where he or she alleges persecution; or,
- c) claimed persecution in a country which the Governor-in-Council has recognized as one which respects human rights.

Throughout the refugee determination process, claimants can either speak for themselves or be represented by counsel.

Everyone has the right to counsel. If claimants do not wish to be represented by a lawyer, a friend, a relative or anyone else who can help them make submissions, refugee claimants may represent themselves if they so desire.

Where a claim is accepted by the Refugee Division the refugee may apply for permanent resident status. This application must be made within 60 days of the decision. Immediate family members, whether in Canada or abroad, may be

included on the application. Landing may not be granted where the person is not in possession of satisfactory identity documents or where the person or any dependant is inadmissible for criminal or security reasons.

Where a claim is rejected by the Refugee Division, a written notice to this effect, including reasons for the decision, is sent to the person concerned. The person then has 15 days to file an application for leave (permission) to commence an application for judicial review in the Trial Division of the Federal Court. A judge of that court will decide if leave will be granted. With certain exceptions a person has the right to remain in Canada pending the outcome of the judicial review.

All refugee claimants who, as of February 1, 1993, are determined by the CRDD not to be Convention refugees will receive a further review by a Post Claim Determination Officer (PCDO). The officer will determine whether any of these

persons qualify as members of the Post-determination Refugee Claimants In Canada class.

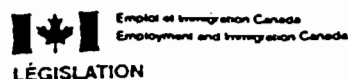
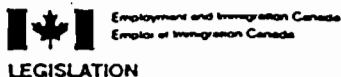
In each case, the PCDO will determine if the unsuccessful claimant will be subject to recognizable risks if forced to leave Canada. The risk must be personal, objectively identifiable and compelling. The risk must consist of a threat to life, excessive sanctions, or inhumane treatment in all parts of the country to which the unsuccessful refugee claimant would be removed.

Produced by Public Affairs Employment and Immigration
Canada

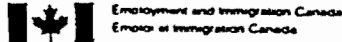
For more information contact your nearest Canada
Immigration Centre. To obtain more copies contact:

Public Enquiries Centre
Ottawa-Hull
K1A 0J9

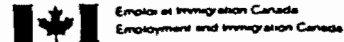
Tel: (819) 994-6313
Fax: (819) 994-0116



Items	<p>(2) Where a person's claim to be a Convention refugee is referred to the Refugee Division pursuant to section 46.02 or 46.03, the Division shall, if the Minister so requests in writing at the time of the referral, provide the Minister with the information referred to in subsection 46.03(2) and, as soon as is practicable after the expiration of the period referred to in subsection (7.1), commence a hearing into the claim.</p>	<p>(2) Lorsque le cas lui est déferé aux termes des articles 46.02 ou 46.03, la section du statut communiquera au ministre, si celui-ci en fait la demande par écrit au moment où elle en est saisie, les renseignements afférents visés au paragraphe 46.03(2) et entend la revendication le plus tôt possible après l'expiration du délai prévu au paragraphe (7.1).</p>	Renseignements et audience
Notice of hearing	<p>(3) The Refugee Division shall notify the person who claims to be a Convention refugee and the Minister in writing of the time and place set for the hearing into the claim.</p>	<p>(3) La section du statut notifie par écrit à l'intéressé et au ministre les date, heure et lieu de l'audience.</p>	Avis
	<p>(4) repealed</p>	<p>(4) abrogé</p>	
Opportunity to be heard	<p>(5) At the hearing into a person's claim to be a Convention refugee, the Refugee Division</p> <p>(a) shall give</p> <p>(i) the person a reasonable opportunity to present evidence, question witnesses and make representations, and</p> <p>(ii) the Minister a reasonable opportunity to present evidence and, if the Minister notifies the Refugee Division that the Minister is of the opinion that matters involving section E or F of Article I of the Convention or subsection 2(2) of this Act are raised by the claim, to question the person making the claim and other witnesses and make representations; and</p> <p>(b) may, if it considers it appropriate to do so, give the Minister a reasonable opportunity to question the person making the claim and any other witnesses and to make representations concerning the claim.</p>	<p>(5) À l'audience, la section du statut :</p> <p>a) est tenue de donner :</p> <p>(i) à l'intéressé, la possibilité de produire des éléments de preuve, d'interroger des témoins et de présenter des observations,</p> <p>(ii) au ministre, la possibilité de produire des éléments de preuve, d'interroger l'intéressé ou tout autre témoin et de présenter des observations, ces deux derniers droits n'étant toutefois accordés au ministre que s'il l'informe qu'à son avis, la revendication nie en cause la section E ou F de l'article premier de la Convention ou le paragraphe 2(2) de la présente loi;</p> <p>b) peut, dans tous les cas, si elle l'estime indiqué, autoriser le ministre à interroger l'intéressé ou tout autre témoin et à présenter des observations.</p>	Droit de se faire entendre
Abandonment of claim	<p>(6) Where a person who claims to be a Convention refugee</p> <p>(a) fails to appear at the time and place set by the Refugee Division for the hearing into the claim,</p> <p>(b) fails to provide the Refugee Division with the information referred to in subsection 46.03(2), or</p> <p>(c) in the opinion of the Division, is otherwise in default in the prosecution of the claim,</p> <p>the Refugee Division may, after giving the person a reasonable opportunity to be heard, declare the claim to have been abandoned and, where it does so, the Refugee Division shall send a written notice of its decision to the person and to the Minister.</p>	<p>(6) La section du statut peut, après avoir donné à l'intéressé la possibilité de se faire entendre, conclure au désistement dans les cas suivants :</p> <p>a) l'intéressé ne comparait pas aux date, heure et lieu fixés pour l'audience;</p> <p>b) l'intéressé omet de lui fournir les renseignements visés au paragraphe 46.03(2); est tenue de donner :</p> <p>c) elle estime qu'il y a défaut par ailleurs de sa part dans la poursuite de la revendication.</p> <p>Si elle conclut au désistement, la section du statut en avise par écrit l'intéressé et le ministre.</p>	Désistement
Quorum	<p>(7) Subject to subsection (8), two members constitute a quorum of the Refugee Division for the purposes of a hearing under this section.</p>	<p>(7) Le quorum de la section du statut lors d'une audience tenue dans le cadre du présent article est constitué de deux membres.</p>	Quorum



LEGISLATION



LÉGISLATION

<p>"vehicle" «véhicule»</p>	<p>"vehicle" means any conveyance that may be used for transportation by <u>water, land or air</u>;</p>	<p>«véhicule» Moyen de transport maritime, <u>flu- vial, terrestre ou aérien.</u></p>	<p>«véhicule» "vehicle"</p>
<p>"visa" «visa»</p>	<p>"visa" means a document issued or a stamp impression made on a document by a visa officer;</p>	<p>«visa» Document délivré ou cachet apposé par l'agent des visas.</p>	<p>«visa» "visa"</p>
<p>"visa officer" «agent des...»</p>	<p>"visa officer" means an immigration officer stationed outside Canada and authorized by order of the Minister to issue visas;</p>	<p>«visiteur» Personne qui, à titre temporaire, se trouve légalement au Canada ou cherche à y entrer, à l'exclusion :</p> <p>a) des citoyens canadiens; b) des résidents permanents; c) des titulaires de permis; d) des immigrants visés aux alinéas 14(2)b), 23(1)b) ou 32(3)b).</p>	<p>«visiteur» "visitor"</p>
<p>"visitor" «visiteur»</p>	<p>"visitor" means a person who is lawfully in Canada, or seeks to come into Canada, for a temporary purpose, other than a person who is (a) a Canadian citizen; (b) a permanent resident; (c) a person in possession of a permit; or (d) an immigrant authorized to come into Canada pursuant to paragraph 14(2)(b), 23(1)(b) or 32(3)(b).</p>		
<p>Multiple nationalities</p>	<p>(1.1) For the purposes of the definition "Convention refugee" in subsection (1), where a person has more than one nationality, all references to the person's nationality in that definition shall be construed as applying to each of the countries of which the person is a national.</p>	<p>(1.1) Pour l'application de la définition de « réfugié au sens de la Convention » au paragraphe (1), dans le cas d'une personne qui a la nationalité de plus d'un pays, l'expression « pays dont elle a la nationalité » s'entend de chacun des pays dont elle a la nationalité.</p>	<p>Réfugié à nationalité multiple</p>
<p>Cessation of Convention refugee status</p>	<p>(2) A person ceases to be a Convention refugee when (a) the person voluntarily reavails himself of the protection of the country of the person's nationality; (b) the person voluntarily reacquires his nationality; (c) the person acquires a new nationality and enjoys the protection of the country of that new nationality; (d) the person voluntarily re-establishes himself in the country that the person left, or outside of which the person remained, by reason of fear of persecution; or (e) the reasons for the person's fear of persecution in the country that the person left, or outside of which the person remained, cease to exist.</p>	<p>(2) Une personne perd le statut de réfugié au sens de la Convention dans les cas où :</p> <p>a) elle se réclame de nouveau et volontairement de la protection du pays dont elle a la nationalité; b) elle recouvre volontairement sa nationalité; c) elle acquiert une nouvelle nationalité et jouit de la protection du pays de sa nouvelle nationalité; d) elle retourne volontairement s'établir dans le pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée; e) les raisons qui lui faisaient craindre d'être persécutée dans le pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée ont cessé d'exister.</p>	<p>Perte du statut de réfugié au sens de la Convention</p>
<p>Exception</p>	<p>(3) A person does not cease to be a Convention refugee by virtue of paragraph (2)(c) if the person establishes that there are compelling reasons arising out of any previous persecution for refusing to avail himself of the protection of the country that the person left, or outside of which the person remained, by reason of fear of persecution.</p>	<p>(3) Une personne ne perd pas le statut de réfugié pour le motif visé à l'alinéa (2)c) si elle établit qu'il existe des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures de refuser de se réclamer de la protection du pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée.</p>	<p>Exception</p>
<p>Deemed Notification</p>	<p>(4) For the purposes of this Act, a person, including the Minister, shall, in the absence of proof to the contrary, be deemed to have been notified of a decision under this Act, other than a decision of a visa officer, (a) where the decision was rendered otherwise than in the presence of the person and the person was not entitled to written reasons, on the day that is seven days after the day on which notice of the decision was sent to the person, and</p>	<p>(4) Pour l'application de la présente loi, une personne, y compris le ministre, est présumée, en l'absence de preuve contraire, être avisée d'une décision rendue sous le régime de la présente loi, à l'exception de toute décision d'un agent des visas :</p> <p>a) le septième jour suivant l'envoi de l'avis de la décision, lorsque celle-ci été rendue en son absence et qu'elle n'avait pas droit à des motifs écrits;</p>	<p>Avis</p>

CHILE

I. Introducción

Como es sabido, los procedimientos para determinar la condición de refugiado son fundamentales en la aplicación eficaz de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967. Sin embargo, en ninguno de estos dos instrumentos internacionales se contemplan normas relativas a tales procedimientos, que pudieran ser obligatorias para los Estados. A lo anterior, hay que agregar la dificultad para proponer su procedimiento uniforme, debido a que los sistemas judiciales y administrativos varían de un Estado a otro.

A este respecto, el ACNUR ha recomendado a los Estados ciertos requisitos mínimos en materia de procedimientos que, en general, son equivalentes a las garantías del debido proceso en el orden judicial. Estos requisitos mínimos se encuentran contenidos, principalmente, en las Conclusiones N° 8 (XXVIII), N° 28 (XXXIII) y N° 30 (XXXIV) del Comité Ejecutivo del ACNUR, así como en la Recomendación N° (81) 16 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la Armonización de los Procedimientos Nacionales relativos al Asilo.

Entre tales requisitos mínimos cabe destacar aquéllos que se refieren a las posibilidades de revisión de las resoluciones que niegan el reconocimiento de la condición de refugiado y que son esenciales en cualquier procedimiento.

II. Derecho de Impetrar la Revisión de una Decisión Negativa

El Comité Ejecutivo del ACNUR en su 28 período de sesiones del año 1977, a través de su Conclusión N° 8 (XXVIII) relativa a la Determinación de la Condición de Refugiado, estableció claramente este derecho en su letra e) par. vi):

“Si no se reconoce al solicitante la condición de refugiado, debe concedérsele un plazo razonable para apelar ante la misma autoridad o ante una autoridad diferente, administrativa o judicial, con arreglo al sistema prevaleciente, a fin de que se reconsidere formalmente la decisión adoptada”.

Por su parte, el Comité de Ministros del Consejo de Europa, en su Recomendación N° R (81) 16 del 5 de noviembre de 1981, estableció:

“La decisión sobre una petición de asilo deberá ser susceptible de recurso ante una instancia administrativa o judicial. En su defecto, deberá existir al menos la posibilidad efectiva de reexaminar la decisión” (par. 5).

[*] Asesor Legal, Instituto Católico de Migraciones, INCAMI. Santiago, Chile.

III. Contenido de este Derecho

De acuerdo a las recomendaciones precedentemente citadas, los Estados deben garantizar la posibilidad de revisión de una decisión negativa. Dicha revisión puede efectuarse de dos maneras:

- a) Por la vía de la apelación ante una instancia diferente a aquella que emitió la resolución impugnada.
- b) Por la vía de la reconsideración o el reexamen de la decisión ante la misma autoridad.

La autoridad facultada para efectuar tal revisión puede ser judicial o administrativa, con arreglo al sistema prevaleciente en cada país.

IV. Garantías para el Ejercicio de este Derecho

Para poder impetrar este derecho, debe concederse al solicitante un plazo razonable (Conclusión Nº 8 del Comité Ejecutivo del ACNUR, letra e) par. vi)).

Debe informarse al solicitante, de manera apropiada, acerca de los motivos en que se fundó la decisión negativa y de las posibilidades de interponer recursos (Recomendación NºR (81) 16 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, par. 7).

Debe permitirse al solicitante permanecer en el país mientras esté pendiente un recurso (Conclusión Nº 8, letra e) par. vii) y Recomendación NºR (81) 16, par. 5).

Junto a las garantías señaladas precedentemente, durante la revisión de una decisión negativa (por vía de apelación o de reconsideración) son aplicables otros criterios de carácter más general previstos en las citadas resoluciones como requisitos mínimos de procedimiento:

- a) debería permitirse al ACNUR participar en la respectiva instancia;
- b) deben proporcionarse al solicitante los medios necesarios, incluidos los servicios de un intérprete calificado, para presentar su caso ante la autoridad competente;
- c) debe permitirse al solicitante que presente su caso en persona, siempre que ello sea posible;
- d) debe otorgarse al solicitante la orientación necesaria en cuanto al procedimiento de revisión, y
- e) debe darse al solicitante la oportunidad de ponerse en contacto con un representante del ACNUR.

V. Limitaciones a este Derecho en el caso de solicitudes claramente abusivas o manifiestamente infundadas

La garantía de permanecer en el país mientras esté pendiente un recurso puede verse afectada si la autoridad central competente ha demostrado que la respectiva solicitud es claramente abusiva, es decir, aquella de carácter fraudulento o sin relación alguna con la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 (Conclusión Nº8 par. VII), Conclusión Nº28 letra d) y Recomendación NºR (81) 16 par. 5).

La apelación o el reexamen de las decisiones negativas recaídas en este tipo de solicitudes puede también verse afectada por la aplicación de medidas destinadas a reducir el tiempo necesario para completar el proceso de revisión (Conclusión N° 30 letra f) par. ii).

VI. Conclusiones

De conformidad con las resoluciones del Comité Ejecutivo del ACNUR y del Consejo de Ministros del Consejo de Europa, un requisito esencial y mínimo de los procedimientos para determinar la condición de refugiado es la institución de una instancia de revisión de las decisiones negativas.

El procedimiento mismo de revisión así como su carácter judicial o administrativo quedan entregados a los Estados, de acuerdo a sus sistemas jurídicos internos.

Dicha revisión puede revestir las modalidades de una apelación ante una autoridad superior o de una reconsideración o reexamen ante la misma autoridad que adoptó la decisión.

Esta posibilidad de revisión debe estar dotada de garantías mínimas, tales como el otorgamiento de un plazo razonable, la información acerca de los fundamentos de la decisión y del procedimiento a seguir, la participación del ACNUR y el derecho a permanecer en el país, a menos que se trate del rechazo de solicitudes manifiestamente infundadas.

***Estudio sobre Aplicación en Chile
del Derecho Internacional de los
Refugiados
Normativa y Práctica***

*Roberto
Garretón**

PRIMERA PARTE

I. Introducción

A petición de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para el Sur de América Latina y del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile se ha elaborado un estudio sobre la aplicación en Chile del Derecho Internacional de los Refugiados, tendiente a la proposición de criterios y principios que debieran inspirar una futura legislación sobre la materia, así como los manuales y prácticas de su aplicación.

En primer lugar se hace necesario precisar las fuentes normativas que regulan actualmente la institución del refugio en Chile. Ellas son:

- a) La Constitución, básicamente en su artículo 5;
- b) Los tratados internacionales, fundamentalmente la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 y todos los tratados de derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes;
- c) Las reservas con que Chile se hizo parte en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados;
- d) La ley, principalmente el Decreto Ley Nº 1.094 y sus modificaciones;
- e) El Reglamento de la referida ley contenido en el Decreto Supremo Nº 597, del Ministerio del Interior, de 1984 y sus modificaciones.

Se ha podido establecer que no existen en la actualidad "manuales de procedimiento" en el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior ni en Investigaciones de Chile, que se ocupen de la forma de operar por esos servicios en las funciones que a cada uno de ellos otorga la ley de Extranjería, si bien hay un cúmulo de instructivos parciales sobre diversas materias, no sistematizados.

Por otra parte, diversas disposiciones de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados no aparecen reglamentadas ni en el Decreto Ley Nº 1.094 ni en su Reglamento, lo que hace difícil su cumplimiento en la práctica.

Por otro lado, debe considerarse la existencia de dos **proyectos de ley** en actual tramitación y en diferente estado de discusión:

UNO, el iniciado por Mensaje Nº103-327 del Ejecutivo, de 7 de octubre de 1993, aún sin informe de Comisión, que propone una **ley sobre migraciones**, en cuyo Título II Capítulo 5 hay un párrafo relativo a "asilados y refugiados"; que, como se verá más adelante, es, en lo esencial, compatible

[*] Abogado, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

con los preceptos de la Convención de 1951 no obstante que requiere de ajustes y complementaciones para hacerlo operativo; y

DOS, el iniciado por Mensaje del Ejecutivo —Boletín 1100-06— que modifica el Decreto Ley Nº 1.094 de 1975, tendiente a suprimir algunas evidentes faltas de armonía entre éste y la Convención de 1951, que, aprobado por la Cámara de Diputados, se encuentra pendiente de la consideración del Senado y que sólo regula cinco aspectos:

- documento de viaje para refugiados que carecen de él;
- consagración del principio de non refoulement;
- supresión de la facultad del Ministro del Interior de fijar lugares en los que no será posible residir o domiciliarse a refugiados y asilados;
- eliminación de la penalización del ingreso ilegal; y
- creación de una Comisión de Elegibilidad asesora del Ministro del Interior.

Los criterios que se enuncian en la Segunda Parte de este trabajo están destinados a servir de base a una ley que regule la institución del refugio en Chile en términos compatibles con las obligaciones internacionales asumidas por el país. Bien pueden ser objeto de una ley especial, bien como capítulos de la ley de Migraciones actualmente en estudio, sin perjuicio que determinadas materias —como lo relativo a la nacionalidad, por ejemplo— puedan incorporarse a leyes que regulen contenidos relacionados.

II. Justificación de una Ley sobre Refugio

En nuestro derecho, la vigencia del artículo 5 de la Constitución, que ordena a los órganos del Estado respetar y promover los derechos garantizados en ella así como los reconocidos en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, podría hacer innecesaria una preocupación legislativa o reglamentaria de las materias reguladas en un tratado de derechos humanos. Si la Constitución ha elevado a las convenciones internacionales relativas a esta materia a su propio nivel (1) (2) (3), cualquier discrepancia entre un tratado de derechos humanos y la ley interna ha de resolverse por la aplicación del primero.

No obstante, para la aplicación práctica de los preceptos de un tratado es altamente conveniente que las leyes internas guarden la mayor armonía con aquellos. Así lo sostuvo ya la resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que estableció la Oficina del Alto Comisionado, al pedir a los Gobiernos que lleguen a ser partes en las convenciones internacionales encaminadas a la protección de los refugiados para que adopten las medidas de aplicación necesarias en virtud de dichas convenciones. El Alto Comisionado tiene, además, en su estatuto, la facultad de iniciativa, en cuya virtud debe vigilar la aplicación de los convenios internacionales destinados a la protección de los refugiados, y debe promover, mediante acuerdos especiales con los Gobiernos, la ejecución de todas las medidas para este objeto (artículo 8).

Por lo mismo, el ACNUR ha dicho en un documento de información: “A fin de que sean plenamente eficaces, es importante que las normas definidas en los instrumentos internacionales establecidos en beneficio de los refugiados se reflejen en medidas legislativas y/o administrativas adoptadas a nivel nacional. En consecuencia, en el ejercicio de la protección internacional, el ACNUR trata de promover la adopción de esas medidas nacionales de aplicación”.

Es necesario estar consciente que muchas veces el primer contacto de un refugiado con el país en el que busca protección suele ser una autoridad de un nivel medio o bajo: el funcionario de frontera. Es el que debe tomar la primera —aunque provisoria— decisión. Mientras más detallado y preciso sea el contenido de sus obligaciones, más fácilmente podrá el Estado cumplir con las obligaciones que le impone la Convención.

El problema es más grave cuando entre la norma de un tratado y la de la ley interna hay contradicciones. La tendencia natural de la administración es aplicar la ley y no la Convención. Las soluciones posteriores restableciendo la primacía de la norma convencional pueden llegar cuando el mal causado se haya tornado irreparable.

A todo lo anterior debe agregarse que la experiencia chilena con la recepción de los refugiados en los términos que fijan la Convención y el Protocolo, las recomendaciones del ACNUR y de las Naciones Unidas es “muy escasa, por no decir nula”, en la expresión del profesor del Instituto Superior de Investigaciones de Chile, Héctor Contreras Pérez, siendo precisamente Investigaciones de Chile el organismo encargado del control de ingreso de extranjeros al país (4).

La existencia en nuestra legislación de normas objetivamente contrarias a la Convención justifica la dictación de una nueva regulación interna, que resuelva definitivamente cualquier duda en su aplicación.

Los correctos pasos dados para regularizar estas desaveniencias, contenidos tanto en el proyecto de ley sobre migraciones como en el que modifica en aspectos específicos la actual ley de extranjería, deben ser complementados con normas que cubran diversas materias regladas en la Convención y que no lo están ni en la legislación actual ni en esos proyectos.

III. Del refugio y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

El derecho internacional de los refugiados, junto al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, forman un *corpus juris* destinado esencialmente a la **protección del individuo**, cada uno en sus respectivas circunstancias particulares, como lo declaró la reunión internacional de expertos de Montevideo, en mayo de 1993.

En el caso de los refugiados la protección está dada sobre la base de tres derechos fundamentales, como en el asilo —en el sentido de admisión—, la no devolución y la no discriminación (5).

Estas tres ramas del derecho de protección del individuo, partiendo en épocas diferentes, adquieren en la segunda mitad del presente siglo un desarrollo sostenido y vigoroso.

En lo que respecta al derecho internacional de los refugiados, encuentra sus primeras aplicaciones a mediados del siglo pasado, cuando comienza a denegarse la extradición para delincuentes políticos. Fue, sin embargo, en el período entre las dos grandes guerras que el principio se desarrolló en Europa. En 1921 y por inspiración del diplomático noruego Fritjof Nansen, la Sociedad de las Naciones realizó una Conferencia destinada a buscar solución a los problemas que planteaba la existencia en Europa de miles de exiliados rusos y armenios, los que se agravaron al año siguiente con los griegos y turcos que huían de la guerra entre sus países (6).

La Sociedad de las Naciones aprobó los arreglos relativos a los derechos de los refugiados rusos y armenios (1922 y 1924), en cuya virtud aceptaron que “las medidas para expulsar a los extranjeros o para emprender otra acción en su contra fueran anuladas o suspendidas respecto de los refugiados rusos y armenios en aquellos casos en que la persona en cuestión no estuviere

en condiciones de ingresar a un país vecino en forma regular". En el artículo 3 de la Convención Relativa a la Condición Jurídica Internacional de los Refugiados, de 1951, los estados se comprometieron a no aplicar medidas policiales tales como "expulsiones o no admisión en la frontera" (7).

Más tarde, el Acuerdo de 1936 disponía que "los refugiados no deberán ser devueltos a la frontera del Reich" y la Convención de 1938 dispuso que los estados partes se comprometieran a no reconducir a los refugiados a territorio alemán.

Espanoles, alemanes, franceses, rusos llegaron, además, a América Latina, muchos de ellos a Chile, con lo que la temática de los refugiados comenzó a tener dimensión universal, carácter que no aparecería reflejado en toda su importancia en la Convención de 1951, claramente europeísta.

Antes del término de la guerra, el 9 de noviembre de 1943 la comunidad de naciones, sobre la base de los documentos de la Conferencia de Bermudas del mismo año, fundó la "Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación" destinada a encarar la situación de los refugiados al término del conflicto, que debe considerarse el antecesor directo de la Organización Internacional de los Refugiados (OIR) creada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1946, precursor directo del ACNUR.

En efecto, desde su primera sesión la Asamblea General de las Naciones Unidas abordó el tema de los refugiados (8), lo que dió origen en 1946 a la creación de la Organización Internacional para los Refugiados, destinada a obtener, en sólo año y medio, la ubicación de refugiados en Estados Unidos, Canadá, Australia e Israel.

En 1949 la Asamblea General designó al Primer Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, G.J. van Heuven Goedhart, (9) y en 1950 por resolución 428 (V) aprueba el Estatuto de la Oficina.

El 28 de julio de 1951 una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V) completó la redacción de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. La Conferencia, que discutió tanto esta Convención como un Protocolo relativo al Estatuto de los Apátridas —cuya resolución dejó pendiente— trabajó sobre la base de un proyecto preparado por el Comité Especial de Refugiados y Apátridas, al que introdujo diversas modificaciones, siendo especialmente lamentable la inclusión de excepciones al principio de *non refoulement* que el proyecto no consideraba.

Para la Convención, luego del Protocolo de 1967, es refugiada la persona

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

La Convención, además de definir el concepto de "refugiado" y sus excepciones, fijar sus derechos y obligaciones, determina también las obligaciones de los Estados Parte, materia que es el objeto, en lo que a Chile se refiere, del presente informe. La Convención fue modificada por el Protocolo de 1967, que suprimió la "reserva temporal", que limitaba la consideración de una persona como refugiada a quien tuviera fundados temores de persecución "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951".

No obstante, el Estatuto del Refugiado está complementado con una gran variedad de otros textos, anteriores y posteriores a la Convención, tanto a nivel universal como regional (10).

El mandato original del ACNUR consistía básicamente en su obligación de otorgar protección internacional a los refugiados (párrafo 8 del Estatuto), lo que se traducía en evitar el rechazo en la frontera, velar por el respeto del principio de *non refoulement*, impedir la sanción de los refugiados por el ingreso ilegal al territorio de un estado, procurar el establecimiento de mecanismos de reconocimiento de la condición de refugiado, encontrar soluciones duraderas de integración, reasentamiento en terceros países y repatriación voluntaria, y velar por el respeto de los derechos humanos de los refugiados.

No obstante, este mandato ha sido extendido por diversas resoluciones del Consejo Económico Social y de la Asamblea General, a materias tales como (a) seguimiento de la situación de los retornados a sus países; (b) gestiones de buenos oficios para solucionar a personas que no se encuentran bajo mandato, como los desplazados internos; (c) salida ordenada de personas en el sudeste asiático; (d) los temas vinculados a los apátridas, y otras (11).

La política del ACNUR la dictan la Asamblea General y el ECOSOC. El Alto Comisionado cuenta con un Comité Ejecutivo, establecido en 1951, y que desde 1982, con otra composición y atribuciones, integran 41 estados (del Grupo Latinoamericano y del Caribe: Argentina, Brasil, Colombia, Nicaragua, y Venezuela), incluidos países que sólo son observadores en las Naciones Unidas, como Suiza y la Santa Sede.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial proclama que la situación de las personas que buscan asilo "interesa a la comunidad internacional; reconoce que para la solución de los problemas que provoca el asilo a los países receptores obliga a los Estados, separada o conjuntamente o por conducto de las Naciones Unidas, a considerar "las medidas procedentes para aligerar la carga" de los primeros; y prohíbe las "medidas tales como la negativa de admisión en la frontera, o si hubiere entrado en el que se busca asilo, la expulsión o la devolución obligatoria a cualquier Estado donde pueda (el refugiado) ser objeto de persecución".

La Resolución XIII de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Teherán de 1968 destacó la importancia del principio de *non refoulement*. La Declaración de la Conferencia de Viena "reconoce que las violaciones manifiestas de los derechos humanos, en particular los cometidos en conflictos armados, son uno de los múltiples y complejos factores que conducen al desplazamiento de las personas"; "reafirma que toda persona, sin distinción alguna, tiene derecho en caso de persecución a buscar asilo a disfrutar de él en otros países, así como regresar a su propio país". Y promueve abordar los problemas de los refugiados adoptando un "planteamiento global" en coordinación entre los gobiernos y el ACNUR.

También complementan el estatuto de los refugiados las conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR, algunas de las cuales serán mencionadas más adelante.

Al 31 de diciembre de 1994, 127 países (21 de Latinoamérica y el Caribe) eran parte de la Convención y el Protocolo; 4 lo eran sólo en la Convención, y 4 (uno de la misma región) sólo en el Protocolo.

Pero los problemas de los refugiados no quedan todos zanjados por estos textos. La realidad de los años siguientes fue la de generación masiva de refugiados, particularmente en África, América del Sur y América Central.

El 10 de septiembre de 1969, en Addis-Abeba, la Organización de la Unidad Africana adoptó la Convención que rige los aspectos inherentes a los problemas de los refugiados en África.

A principios de los setenta el ACNUR abre su Oficina Regional en Buenos Aires. En 1970, a raíz de la destitución del Presidente Torres en Bolivia, el Presidente Allende requiere de la asistencia del ACNUR para prestar asistencia material a los nuevos refugiados y a aquellos que ya se encontraban en el país. Al derrocamiento de la democracia en Chile, el ACNUR asume la situación de todas esas personas y respecto de los cuales se desató una auténtica campaña xenofóbica, para inmediatamente ocuparse de los chilenos que buscaban refugio en el extranjero, materia en la cual aportaron sus contribuciones el Comité Intergubernamental para las Migraciones Extranjeras (CIME) —hoy Organización Internacional para las Migraciones (OIM)—, el Comité Internacional de la Cruz Roja, e importantes organizaciones no gubernamentales chilenas, como el Comité Nacional de Ayuda a los Refugiados o "Comité 1" (CONAR) y el Comité de Cooperación para la Paz en Chile o "Comité 2" (12).

La labor del ACNUR incluyó el asentamiento de los refugiados en los países de acogida. Más tarde el ACNUR abrió una Oficina en Chile, y asumió, junto a la OIM y a importantes organizaciones no gubernamentales chilenas la reinserción de los retornados, a cuyo retorno ya había contribuido. En 1991 celebra con el Gobierno chileno y la OIM un Acuerdo Marco para la implementación de políticas de reinserción.

En Centroamérica, las guerras en Nicaragua, El Salvador y Guatemala también producían flujos masivos de refugiados, que no podían ser enfrentados con el concepto de asilo de tradición en la región —del que se hablará más adelante—, que parecía claramente insuficiente. En su Resolución 22 (XXXII) de 1981 el Comité Ejecutivo sostiene que "el problema de los refugiados ha cobrado particular gravedad debido al aumento del número de casos de afluencia en gran escala en distintas regiones del mundo y, en particular, en países en desarrollo. Entre las personas que buscan asilo y son parte de dichas afluencias en gran escala se incluyen refugiados en el sentido de la Convención de las Naciones Unidas de 1951 y el Protocolo de 1967 relativos al Estatuto de los Refugiados y personas que, a causa de una agresión, una ocupación o una dominación extranjera, o acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen o nacionalidad, se ven obligados a buscar refugio fuera de dicho país". En este marco, el ACNUR promueve diversos coloquios que dan origen a la Declaración de Cartagena (México 1981, La Paz, 1983, Cartagena 1984), y más tarde la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) destinada a impulsar soluciones duraderas para los refugiados, repatriados y desplazados de la región.

Bajo los auspicios del Gobierno de Colombia, el ACNUR y el Centro de Estudios Regionales del Tercer Mundo organizaron un Coloquio Internacional en Cartagena de Indias con participación de diez gobiernos (13) y quince expertos independientes (14) para encontrar soluciones a la crisis derivadas del gran número de refugiados sud y —fundamentalmente— centroamericanos. No cabe en este trabajo referirse a todos los problemas abordados en este Coloquio, que ha ido adquiriendo características históricas en la protección de los refugiados, sino destacar su logro más importante: el llamado "concepto ampliado de refugiado", que el ACNUR destaca como "un avance importante en materia de protección al considerar que las víctimas de la violencia son también refugiados, lo que significa un importante avance desde el punto de vista *ratione materiae*" (15).

La Declaración de Cartagena sostiene que

"la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considera también como refugiada 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 los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

IV. Chile y el Tratamiento a los Refugiados

El estatuto jurídico de los solicitantes de refugio y de los refugiados en Chile está contemplado en la Convención de 1951; en las reservas con que Chile adhirió; en la Ley de Extranjería, D.L. 1094 de 1975 y sus modificaciones y en el Reglamento de dicha Ley, Decreto Supremo del Ministerio del Interior N° 597 de 1984 y sus modificaciones.

A lo anterior hay que agregar la Convención sobre Asilo Político suscrita en la Conferencia Internacional Americana celebrada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933.

Las diferencias entre asilo y refugio se explicarán más adelante. En todo caso Chile no ha ratificado la Convención sobre Asilo firmada en La Habana en 1928, el Tratado sobre Asilo y Refugio Político de Montevideo de 1939, la Convención sobre Asilo Diplomático, suscrita en Caracas en 1954, la Convención sobre Asilo Territorial del mismo año, todas las cuales han sido suscritas por nuestro país.

Chile adhirió a la Convención de 1951 el 28 de enero de 1972, y el decreto promulgatorio N° 287, del Ministerio de Relaciones Exteriores de 1972, fue publicado en el Diario Oficial el 19 de julio del mismo año. También adhirió al Protocolo el 27 de abril de 1972, y el Decreto supremo promulgatorio N° 293 fue publicado en el Diario Oficial el 20 de julio de 1972.

Es laudable que Chile haya adherido a la Convención sin la reserva geográfica, lo que habría limitado en gran parte su aplicación. No obstante, Chile formuló cuatro reservas a la Convención que ciertamente hoy día carecen de sentido.

Las reservas formuladas por Chile se refieren a las facilidades para la naturalización de los refugiados (artículo 34); plazo de las medidas laborales restrictivas para proteger el mercado nacional de trabajo (artículo 17 inciso 2, letra a, citado erróneamente en la reserva); necesidad de que el refugiado sea viudo de cónyuge chileno —además de tener hijos chilenos— para que opere el alzamiento de las medidas protectora del mercado nacional de trabajo (art. 17 inciso 2, letra e, también citado erróneamente); y supresión del “plazo razonable” para cumplir la orden de expulsión; y son las siguientes:

- 1) “que, en lo referente a lo dispuesto en el artículo 34, el Gobierno de Chile no podrá conceder a los refugiados mayores facilidades que a los extranjeros en general, en vista del carácter liberal de las leyes chilenas sobre nacionalización”;
- 2) “que el plazo fijado en el artículo 17 letra a) queda ampliado para Chile de tres a diez años”;
- 3) “que la letra c) del artículo 17 se aplicará solamente cuando el refugiado sea viudo del cónyuge chileno”;
- 4) “que el Gobierno de Chile no puede conceder un mayor plazo para el cumplimiento de la orden de expulsión que el que las leyes chilenas conceden a los demás extranjeros en general”.

El Decreto Ley 1.094 contempla por primera vez en la legislación chilena el problema del refugio. Lo hace en el párrafo 4 del Título I, Apartado V, artículos 34 a 40. El tema de los refugiados lo trata en conjunto con el de los asilados políticos, pero toda la reglamentación está evidentemente dirigida a estos últimos. Desde luego, aparece de manifiesto el carácter constitutivo y gracioso de

la resolución de la autoridad, siendo el concepto clave el de "concesión" que aparece, para los asilados, en los artículos 34 (dos veces) y 35, y en este último se habla de "este beneficio". Respecto de los refugiados sólo se hace una referencia a que "tienen esta condición las personas que se encuentren en algunas de las situaciones previstas en las Convenciones Internacionales suscritas por Chile".

Una interpretación finalista, pero apegada al texto, permite concluir que para el Decreto Ley la condición de refugiado no depende de gracia o reconocimiento, sino de su "condición" de tal, al encontrarse en las situaciones previstas en las Convenciones. Existe, de todas formas, una impropiedad de lenguaje, pues la ley se refiere a las Convenciones Internacionales **suscritas** por Chile, cuando debió referirse a las ratificadas o de las que Chile es parte.

El Reglamento de la ley, el citado Decreto 597 de 1984, trata también conjuntamente la situación de los asilados políticos y la de los refugiados, en el párrafo 5 del Título II, artículos 53 a 66. No obstante, sólo hablan de "refugiados" los artículos 62 y 66. Además, el artículo 128 exime de la presentación de determinados antecedentes a los requirientes de asilo político y a los "extranjeros que hubieren obtenido visación anterior", lo que puede incluir a los refugiados.

A pesar de esta precariedad, resultan evidentemente aplicables a los refugiados numerosas otras disposiciones de carácter general tanto de la ley como del Reglamento, tales como:

- Título I de la ley (De los extranjeros), cuyo párrafo 3, sobre impedimentos de ingreso, puede aplicarse indistintamente a cualquier clase de extranjero, incluso a refugiados y asilados políticos; el párrafo 8 sobre cédula de identidad y registro; párrafo 9, sobre egreso y reingreso; párrafo 10, sobre rechazos y revocaciones;
- Título II, también de la ley, sobre infracciones, sanciones y recursos, cuyo párrafo 3 se refiere a las medidas de control, traslado y expulsión.
- Título I del Reglamento (del Ingreso al país), cuyo párrafo 4 trata de las prohibiciones e impedimentos de ingreso.
- Título II, cuyo párrafo séptimo trata del cambio de residencia;
- Título IV, del registro y la cédula de identidad;
- Título V, sobre egreso y reingreso;
- Título VII, sobre rechazos y revocaciones;
- Título VIII, sobre infracciones y sanciones;

Es importante destacar que tanto el Decreto Ley como el Reglamento están marcados por la impronta de la época, y no se avienen con las convicciones democráticas, solidarias y de respeto de los derechos humanos actualmente en vigor. Ambos textos invocan con fruición razones de seguridad nacional para impedir el ingreso, rechazar solicitudes y revocar las concedidas a los extranjeros.

V. Refugiados y Asilados

Los conceptos de asilo y refugio son, jurídicamente, diferentes, no obstante muchas veces se confunden. El concepto de asilo tiene diversos significados: el **asilo territorial** que coincide en gran parte con el concepto de **refugio**, y que consiste básicamente en la protección en un país extranjero de una persona que es perseguida en el propio o en un tercero por la comisión de

delitos políticos (artículo 22 N^o 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos) o por motivos políticos (artículos II y III de la Convención sobre Asilo Territorial, de Caracas, 1954); y el **asilo político o diplomático**, que consiste fundamentalmente en la protección en legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares a personas perseguidas por motivos o delitos políticos (artículo 1 de la Convención sobre Asilo Diplomático, Caracas 1954) (16).

La Convención sobre el Estatuto del Refugiado, en su párrafo preambular, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial, se refieren al asilo en el sentido de lo que en América Latina se entiende por "**asilo territorial**". No obstante, en ciertas ocasiones en documentos del ACNUR la expresión "asilo" es utilizada en el sentido de "admisión". Sin embargo, aún así produce efectos jurídicos, como es el de que el meramente "admitido" goza, por ese solo hecho, del beneficio o derecho a "no devolución" (Informe del Grupo de Expertos sobre Refugio Temporal en situaciones de Afluencia Masiva, Ginebra 1981) (17) (18).

Desde luego, la concesión a una persona de asilo no la transforma de inmediato en refugiada, en los términos de la Convención de 1951, aunque constituye un elemento importante a considerar para reconocerla como tal. A la inversa, el reconocimiento como refugiado no importa *ipso jure* beneficiarla con el estatuto de asilado (19) (20).

Entre ambas instituciones no existe incompatibilidad, sino más bien acuerdo y complementariedad. Ambas tienen carácter eminentemente humanitario, no sujeto a reciprocidad y apolítico. Ambas protegen contra extradición por motivos políticos o conexos con políticos. En ninguna procede el *refoulement* (21) (22) (23).

No obstante sus diferencias son también notorias, pudiendo citarse las siguientes:

En primer lugar, procede por causales diferentes: mientras el asilo supone una persecución por delitos o —más genéricamente— por motivos políticos, el refugio tiene lugar cuando el motivo de la persecución es, además de la opción política, la raza, la religión, la nacionalidad, la pertenencia a determinado grupo social.

En segundo término, se sostiene que la concesión de asilo político es un derecho del Estado, y no uno del individuo, si bien hay opiniones en contrario, particularmente derivado del hecho que la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho de toda persona a buscar y **recibir** asilo en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos. Gros Espiell entiende que el derecho de "recibir asilo" es exigible sólo en caso de haberlo obtenido, lo que importa la obligación del Estado de la persecución de reconocerlo (24).

En tercer lugar, siendo un derecho del Estado concederlo, es claro que la concesión de asilo tiene un carácter constitutivo, por lo que se es asilado desde que se obtiene la concesión. El estatuto de refugiado no se concede, sino que se reconoce, de modo que la persona ha de considerarse protegida en tal carácter desde el momento mismo que reúne los requisitos exigidos por la Convención.

En cuarto lugar, el demandante de asilo requiere ser víctima de una persecución. El refugiado lo es desde que tiene "fundados temores de persecución".

Una quinta diferencia se sostiene que estriba en que el asilo, concesión de un Estado, no está sujeto a revisión internacional. Hay quienes contestan este aserto, pues si la persona tiene el derecho humano a **recibir asilo**, su transgresión hace operar los mecanismos internacionales propios de esta disciplina. El refugio se encuentra bajo la supervisión del ACNUR, que puede en sus informes anuales a la Asamblea General de las Naciones Unidas informar del incumplimiento de algún Estado a las obligaciones asumidas en la Convención.

Para solicitar asilo, la persona no requiere encontrarse fuera del país de la persecución, e incluso el asilo diplomático supone que la persona está en el país en el que es víctima. Por definición, el refugio requiere que la persona esté fuera del país en el que tiene fundados temores de ser perseguido (25).

En los últimos años las instituciones del refugio y del asilo han tenido un desarrollo diferente en América Latina.

Un informe de la Comisión de Derechos Humanos, ya en 1965, advertía que "el problema de los refugiados políticos americanos ha cambiado profundamente en los últimos años. Ya no se trata de los refugiados de antaño, los que por lo general eran pocos en número y constituidos fundamentalmente por dirigentes que gozaban de medios de fortuna. En la actualidad el problema radica en que, como resultado de los movimientos políticos acaecidos en la mayoría de los países americanos y la falta de estabilidad democrática en algunos de ellos, gran cantidad de personas, la mayoría de ellas sin bienes de ninguna especie, se trasladan al territorio de otras repúblicas americanas a causa de las persecuciones de que son objeto. Esta realidad, que se ve agravada por dilatados períodos de exilio, no ha sido contemplada hasta ahora en forma adecuada por la norma internacional, ni por la legislación interna de los Estados, y, como consecuencia de ellos, son angustiosas las situaciones por las que atraviesan los refugiados americanos".

Tal situación se ha traducido en una cada vez menor importancia del tradicional asilo territorial americano, y en el desarrollo del derecho de los refugiados, con contenidos propios de la región, como es el caso de la hoy día ya clásica Declaración de Cartagena de 1984.

La Declaración contiene una adaptación del sistema de la Convención de 1951. El sistema de la ONU es un sistema flexible, que puede evolucionar en la medida que avanza la historia de la humanidad. Por ello, se hizo una adaptación de la definición de refugiado de la Convención a la realidad de la región centroamericana, pero con el tiempo la definición ha ido alcanzando un valor en toda Latinoamérica (26).

La Declaración de Cartagena, como dice el documento preparado por el ACNUR para la conmemoración de sus diez años, "ha adquirido fuerza moral y su utilidad ha sido ampliamente reconocida a través de pronunciamientos de apoyo por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Parlamento Andino, el Parlamento Europeo y el Comité Ejecutivo del ACNUR".

Lo menos que puede sostenerse respecto de esta Declaración es que se encuentra en proceso de constituir una norma de derecho internacional consuetudinario (*Lege ferenda*).

No obstante, importantes autores la consideran ya con valor de derecho.

Gros Espiell, en un documento enviado al Coloquio de expertos celebrado en Montevideo, en mayo de 1993, y que al parecer no ha sido publicado aún, sostiene que la Declaración de Cartagena no es un tratado, ni es una resolución de una organización internacional, ni es en su integralidad una traducción de principios generales que resulten de los grandes sistemas jurídicos de la humanidad. Respondiendo qué es, sostiene que "no hay duda que política y sociológicamente existe como hecho jurídico, se reconoce con validez y se aplica como tal". La califica como uno de los mejores ejemplos del reconocido fenómeno de derecho de "generación espontánea" propio del derecho internacional, por oposición al derecho formal u orgánico. Para terminar sosteniendo que la Declaración de Cartagena, "acto jurídico atípico y *sui generis* ha llegado a adquirir fuerza y validez como fuente de derecho internacional en virtud de haber logrado el carácter de una costumbre regional latinoamericana".

En efecto, ya en la Asamblea General de la OEA de 1985, se acordó por consenso "subrayar la importancia de la Declaración de Cartagena sobre los refugiados y recomendar a los Estados miembros que apliquen dicha declaración en el tratamiento de los refugiados que se encuentren en su territorio" (resolución 774 (XV-0/85)). Todos los años siguientes se han hecho reconocimientos a la Declaración (Resoluciones 838 (XVI-0/86); 891 (XVII-0/87); 951 (XVIII-0/88); 1021 (XIX-0/89); 1039 y 1040 (XX-0/90); 1103 (XXI-0/91); 1170 (XXII-0/92); 1214 (XXIII-0/93) y 1273 (XXIV-0/94) y 3276 de 9 de junio de 1995.

Las resoluciones de los años 1991, 1992, 1993 y 1995 reiteran la recomendación a aquellos Estados que aún no lo hayan hecho que consideren la posibilidad de adoptar medidas con el propósito de fortalecer los regímenes jurídicos internos para la protección de los refugiados.

Es digno de destacar que Chile aprobó todas las referidas resoluciones, de modo tal que tiene un compromiso adquirido, que debe llevarse a la práctica, incorporando a la legislación los contenidos de la Declaración de Cartagena.

Ciertamente se trata de resoluciones y no de tratados, por lo que carecen del efecto vinculante de éstos. No obstante, se trata de un instrumento declarativo que fue aprobado por consenso, por lo que la aceptación de Chile debe "interpretarse como una adhesión al valor de la regla o de la serie de reglas declaradas por la resolución consideradas en sí mismas", como lo resolvió la Corte Internacional de Justicia en el caso Nicaragua contra Estados Unidos (27 de junio 1986).

En el Coloquio Internacional "Diez Años de la Declaración de Cartagena de Indias sobre Refugiados", celebrado en San José de Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994, con asistencia de representantes de 21 países de la región —incluido Chile— y participación de expertos, observadores e invitados especiales, se aprobó una Declaración, discutida entre los expertos, el ACNUR y los representantes gubernamentales, en la que se destaca la influencia de la declaración fuera del ámbito centroamericano "a través de la incorporación de algunas de sus disposiciones en normas legales y prácticas administrativas de países latinoamericanos"; y se insta a los gobiernos a que impulsen con la colaboración del ACNUR, un proceso de progresiva armonización de normas, criterios y procedimientos en materia de refugiados, basado en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, relativos al Estatuto de los Refugiados, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración de Cartagena".

Países que la han incorporado a su legislación son Bolivia (artículo 2 del Decreto Supremo 19640 de 1983); Ecuador (artículo 2 del Decreto Presidencial 3293 de 1987); y México.

Argentina la ha aplicado regularmente, y la contempla en un proyecto de ley sobre Refugiados.

Belice incluyó en su legislación la definición de la Organización de la Unidad Africana, esencialmente similar e inspiradora de Cartagena.

Honduras y Costa Rica la han aplicado en los casos de ingresos masivos de refugiados (27).

VI. Vacíos y falta de adaptación de la Legislación Chilena a la Convención

Un estudio de la legislación chilena muestra que numerosos aspectos contemplados en la Convención no están reglamentados, mientras que otros aparecen en franca contradicción. Ya se vió que al tenor del artículo 5 de la Constitución, luego de la reforma de 1989, tales contradicciones en derecho son superables por la aplicación directa de la Convención, pero que ello puede generar obstáculos prácticos de gran importancia.

El problema no sólo es de Chile, pues la legislación en el continente es escasa y en general ambigua, ya que incluso hay países en los que no está claro el estatuto de permanencia de un asilado o refugiado. En nuestro país la situación se ve agravada por la concepción del refugio y del asilo —y en general, del trato a los extranjeros— que emana de la irregular legislación surgida en los años del autoritarismo.

La ausencia de una reglamentación especial para el refugio en la ley y en el reglamento, hace que en la práctica del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior se apliquen a los asilados políticos y refugiados las normas generales que regulan la situación de permanencia de los extranjeros. Más aún, las normas de ambos cuerpos están todas referidas a la situación de asilo, pero en ausencia de normas especiales, se aplican por igual a los refugiados.

Las reservas formuladas por Chile al adherir a la Convención provocan dificultades adicionales.

El interés del ACNUR, conforme a su Estatuto y a sus obligaciones, es poder lograr que los países partes en la Convención solucionen estas dificultades, y a ello obedece el presente estudio.

1.- Algunos de los vacíos más importantes de la legislación interna son los siguientes:

a) *el principal de todos es la completa omisión del principio de **non refoulement**, considerada la “piedra angular” de todo el sistema de protección de los refugiados. “En la vida cotidiana, la llamada protección del ACNUR a los refugiados consiste primordialmente en velar por la aplicación del principio de no devolución” (28). El principio de no devolución ha sido considerado un principio de jus cogens (29) y un derecho humano de la persona (30).*

Consiste el principio de *non refoulement* en la prohibición que tienen todos los Estados de poner a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligran por causa de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas.

Los términos del artículo 33 de la Convención no admiten discusión de que se trata de una norma *self executing*, es decir que no requiere de un precepto de derecho interno para ser operativa. De este modo el hecho de que el decreto ley 1.094 y su Reglamento no se refieran a él no puede justificar su transgresión. Pero las razones vistas en el capítulo II de esta primera parte ameritan su reiteración en una nueva legislación.

El *refoulement* no es la simple expulsión de un refugiado. La expulsión es el género y la devolución, la especie. A ambas se refiere la Convención de 1951.

La expulsión de refugiados está prohibida en el artículo 32, salvo el caso de razones de seguridad nacional o de orden público; debe ser adoptada conforme a procedimientos legalmente establecidos; el afectado tiene derecho a impugnación de la medida; a disponer de un plazo razonable para gestionar su admisión legal en otro país, y, por sobre todo, tiene derecho a no ser expulsado al país en que su vida o libertad están amenazados.

Este último derecho, que constituye el *non refoulement* sólo puede ser obviado en algunas de las dos condiciones a que se refiere el artículo 33: “Sin embargo, no podrá invocarse los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la seguridad del país”.

Los expertos que redactaron la Convención no consideraron esta excepción, en el entendido que el principio de la **no devolución** de un perseguido debía considerarse absoluto. Fue la Conferencia de Plenipotenciarios que aprobó la Convención la que lo introdujo.

La primera excepción es particularmente desafortunada, pues carece de elementos objetivos mínimos que serían necesarios para adoptar una medida tan grave que vulnera un principio tan sagrado. El artículo 1 literal F) había excluido del reconocimiento como refugiado a las personas respecto de las cuales existan "motivos fundados" para considerar que han cometido crímenes extraordinariamente graves o de ser culpables de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas. Los bienes jurídicos protegidos por el artículo 1 son la paz, el respeto de las leyes de la guerra, la humanidad, los principios consagrados en la Carta, o los que hubieran sido afectados por el delito común grave cometido en el país de origen, todo ello muy respetable. Pero no ocurre lo mismo con la norma del artículo 33 en que se consagra la tradicional y clásica razón de estado que no otra cosa es "el peligro para la seguridad del país en que encuentra".

La segunda excepción ha de entenderse en los estrictos términos en que ha sido concebida: a) que la persona haya sido objeto de una condena; b) que la condena esté ejecutoriada; c) que sea un delito "particularmente grave", es decir, no es suficiente que sea grave, sino que debe revestir condiciones que le otorguen alguna característica de excepcionalidad (violaciones de derechos humanos, por ejemplo); d) que, además, la persona constituya una amenaza para la comunidad del país en que se encuentra. La "particular gravedad" del delito no la indica la pena aplicada ni la contemplada en la ley, sino que otros factores, entre los cuales habrá de estarse a los instrumentos internacionales de derechos humanos. La tortura, por ejemplo, es evidentemente un delito "particularmente grave", y así está considerada en la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, sin embargo, en muchos países la sanción penal es muy baja.

De esta forma el delincuente no condenado, o el que lo haya sido por un delito común no "particularmente grave" o que, siéndolo, no se considere que constituya una amenaza para la comunidad, puede perder su condición de refugiado por aplicación del artículo 1 literal F); pero no podrá ser devuelto a un país donde su vida o libertad peligre.

Dada la relación de género a especie que existe entre "expulsión" y "devolución", resulta evidente que la última, en los casos en que se autoriza, ha de regirse, además, por los principios de la primera. Tendrá que haber una decisión tomada conforme a los procesos legales vigentes, podrá el refugiado presentar pruebas exculpatorias y recursos de apelación; hacerse representar ante las autoridades, y gozar de un plazo razonable para buscar asilo en otro país.

b) la ausencia de un procedimiento para la determinación de la condición de refugiado.

El artículo 39 de la ley, aplicado en el más estricto rigor literal, es impecable: tienen la condición de refugiados las personas que se encuentren en algunas de las situaciones previstas en las Convenciones internacionales suscritas por el Gobierno de Chile. Siendo así, el refugiado no requeriría de visación alguna, debería ser admitido sin objeciones, no podría ser expulsado y menos devuelto. Por esta interpretación es claramente una abstracción, imposible de cumplir en la práctica.

En la práctica de la Dirección de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior, se aplican a los refugiados las normas propias de los asilados, y por lo tanto, deben presentarse a la autoridad y requerir la visación de residentes.

La experiencia internacional señala la enorme conveniencia de establecer criterios objetivos de **reconocimiento** —y no de concesión— de la condición de refugiado. Se trata de que desde la

admisión hasta el reconocimiento o el rechazo esté perfectamente establecido el proceso, indicadas las autoridades, consignados los derechos y recursos del solicitante, las prerrogativas de la autoridad y las consecuencias del accionar de todos los intervinientes.

En efecto, en otros países se han establecido "Comisiones de Refugiados" (Bolivia), "Comité de Elegibilidad" (Argentina), "Comisión Permanente Ad-Hoc para los Refugiados" (Perú). Tales comisiones tienen un carácter asesor en Bolivia y resolutivo en Perú y Argentina, y su finalidad es que la decisión se ciña lo más estrictamente posible a criterios de justicia, de protección y de respeto de las obligaciones internacionales asumidas por el país de que se trata con la comunidad internacional (31).

2.- Algunas de las contradicciones entre la normativa de la Convención y la de la ley y su Reglamento, son las siguientes:

a) *Libertad de circulación*: establece el artículo 26 de la Convención que "todo Estado contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio el derecho de escoger su lugar de residencia en tal territorio, y de viajar libremente por él, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general".

El artículo 63 del Reglamento dispone, por el contrario, que la Policía de Investigaciones someterá a los asilados "al control que determine el Ministerio del Interior, el cual podrá fijar el lugar en que residirán y aquellos en que no les será permitido transitar, domiciliarse o residir". Esta disposición se aplica expresamente a los refugiados por mandato del artículo 40 de la ley.

b) *derecho de salir e ingresar al país, Documentos de viaje*: El artículo 28 de la Convención obliga al país de refugio a otorgar a los refugiados "documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera de tal territorio, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional".

El artículo 38 de la ley dispone que "la visación de residente con asilo político, caducará por el solo hecho de salir su titular del territorio nacional". Es verdad que el Ministerio del Interior puede "en casos calificados" otorgar autorizaciones para salir del país, "por períodos no superiores a 15 días".

Si bien este precepto está referido sólo a los asilados políticos, en ausencia de normas distintas, es posible interpretarlo que se aplique también a los refugiados.

c) *Plazo de vigencia del estatuto*: La Convención no considera plazo fijo alguno de vigencia del estatuto de refugiado. Por el contrario, el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado (Resolución 428-V) propicia para los refugiados "una solución permanente", ya sea por la vía de la repatriación voluntaria, ya sea por la de su "asimilación a las nuevas comunidades nacionales".

No es congruente con esos principios el artículo 37 de la ley sobre extranjería, al disponer que "la visación de residente con asilo político tendrá una duración máxima de dos años", si bien es procedente su prórroga.

3. Las reservas formuladas por Chile no pueden considerarse como vulneraciones de la Convención. Ellas están expresamente previstas en la Convención, salvo para algunos artículos que no las admiten (artículo 42)

No obstante, en un proceso de revisión de la legislación chilena en materia de extranjería, y, especialmente de asilo y refugio, bien podría aprovecharse la oportunidad de retirarlas mediante una comunicación escrita al Secretario General de las Naciones Unidas.

Las reservas son las siguientes:

a) la primera reserva expresa "que, en lo referente a lo dispuesto en el artículo 34, el Gobierno de Chile no podrá conceder a los refugiados mayores facilidades que a los extranjeros en general, en vista del carácter liberal de las leyes chilenas sobre nacionalización";

La argumentación pudo ser válida en 1957, fecha en que el Presidente Ibáñez envió el Mensaje al Congreso Nacional solicitando la aprobación de la Convención.

Pero después de esa fecha muchas cosas ocurrieron, siendo la principal es establecimiento de un régimen autoritario que generó una cantidad de refugiados chilenos inédita en nuestra historia. Mucho de ellos adquirieron la nacionalidad de su país de acogida, que se las ofrecieron generosamente.

La normativa vigente en materia de nacionalización está contenida en el artículo 10 N^o4 de la Constitución Política, que prescribe que

son chilenos "los extranjeros que obtuvieren carta de nacionalización en conformidad a la ley, renunciando expresamente a la nacionalidad anterior. No se exigirá esta renuncia a los nacidos en país extranjero que, en virtud de un tratado internacional, conceda este mismo beneficio a los chilenos.

Los nacionalizados en conformidad a este número tendrán opción a cargos públicos de elección popular sólo después de cinco años de estar en posesión de sus cartas de nacionalización".

El texto refundido de las disposiciones sobre nacionalización de extranjeros está contenido en el Decreto Supremo 5.142, de 1960, del Ministerio del Interior.

En general, puede decirse que las normas constitucionales y legales chilenas, como lo dicen las reservas, son liberales en cuanto a la posibilidad de acceso a la nacionalidad chilena.

No obstante, algunos preceptos podrían adecuarse mejor al interés del artículo 34 de la Convención de "facilitar en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados". No pretende este informe que se llegue a la proposición de modificación constitucional para dar un trato privilegiado a los refugiados. Sin embargo, podrían para estos extranjeros obviarse algunos requisitos:

- (1) eliminar el certificado del Cónsul o Agente Consular del país en que el refugiado tiene fundados temores de persecución, que certifique la nacionalidad e identidad del solicitante;
- (2) eliminar el certificado de cumplimiento de obligaciones tributarias;
- (3) reducir los derechos equivalentes a 0,11 ingresos mínimos por el otorgamiento de carta de nacionalización.

b) La segunda reserva manifiesta "que el plazo fijado en el artículo 17 letra a) queda ampliado para Chile de tres a diez años". Se trata del plazo de las medidas laborales restrictivas para proteger el mercado nacional de trabajo.

Ni la situación económica actual ni consideraciones de justicia derivadas del tratamiento dado a tantos chilenos en los años de exilio justifican hoy la mantención de esta reserva.

c) La tercera reserva expresa "que la letra c) del artículo 17 se aplicará solamente cuando el refugiado sea viudo del cónyuge chileno".

En conformidad a la Convención, las normas de protección del mercado de trabajo nacional no se aplicarán a los refugiados que tengan un hijo de la nacionalidad del país de residencia. La reserva agrega un requisito adicional, que es que el refugiado sea viudo de cónyuge chileno. De tal manera, que no se aplicaría el trato más favorable de acceso al mercado de trabajo mientras esté casado, aunque la cónyuge fuera chilena, ni cuando se es viudo de extranjero, aunque tenga al menos un hijo chileno.

También podría estudiarse su retiro.

d) la última reserva dispone "que el Gobierno de Chile no puede conceder un mayor plazo para el cumplimiento de la orden de expulsión que el que las leyes chilenas conceden a los demás extranjeros en general". Tal disposición pareciera ver en el refugiado a un extranjero más, sin percibir que se trata de personas que circunstancias ajenas a su voluntad las llevaron a una opción no prevista ni buscada.

Los términos de la reserva ("el Gobierno de Chile no puede conceder...") no son apropiados en los momentos en que se está pensando toda una revisión sobre esta materia.

VII. Algunos problemas prácticos detectados

A pesar de los vacíos, las contradicciones con la Convención y las reservas, las políticas aplicadas por las autoridades gubernamentales desde la recuperación democrática respecto de las solicitudes de refugio no merecen reparos mayores, si bien se han detectado algunos problemas puntuales a los que se ha ido encontrando solución.

Desde luego, no ha habido casos de *refoulement* y nada hace pensar que los vaya a haber.

Algunos de esos problemas puntuales han sido:

a) detención de una demandante de refugio, que ingresó sin documentación en regla al país (ciudadana peruana, 10 de agosto 1992). Ante el ingreso irregular la autoridad formuló requerimiento judicial en su contra, lo que podría constituir una transgresión al precepto del artículo 31.1 de la Convención que impide a los Estados Contratantes imponer sanciones penales por causa de entrada o presencia ilegal de un refugiado que llega directamente del territorio donde su vida o su libertad están en peligro. La ciudadana peruana se presentó "sin demora" —como lo exige la Convención— a las autoridades.

Si bien la autoridad chilena no le reconoció el estatuto de refugiado, le permitió una permanencia de 30 días, al cabo de los cuales abandonó libremente el país.

b) Casos de dilación de la resolución. El ACNUR ha detectado en numerosas ocasiones retardos en la decisión del reconocimiento del estatuto de refugiado. En algunas ocasiones, particularmente respecto de ciudadanos peruanos, la dilación ha alcanzado el año.

Desde el advenimiento del régimen democrático y hasta el 15 de noviembre de 1994, de 94 solicitudes de reconocimiento aún había 32 en trámite, mientras que 9 fueron rechazados y en 21 casos los requirientes se desistieron.

En el Seminario sobre Política de Refugiados en el Sur de América Latina (Buenos Aires, octubre 1993) se abordó el Problema de la dilación de las resoluciones en diversos países de la región, recomendándose que los procedimientos establecidos o que se establezcan "contengan normas claras y plazos fijos, permitiendo así que los mismos sean ágiles y expeditos facilitando una adecuada protección internacional e integración del refugiado al país de asilo". Se destacó, además, que "el solicitante de refugio se encuentra a menudo en una situación de emergencia que debe ser resuelta por las instancias competentes con el más amplio espíritu humanitario".

El Comité Ejecutivo del ACNUR también ha reclamado el establecimiento de procedimientos "rápidos y efectivos... con arreglo a criterios aceptados internacionalmente y con garantías jurídicas apropiadas" (Conclusión General 55-XL).

c) Consecuencia de la falta de resolución de la demanda es la dificultad para poder trabajar. Planteado el problema, y conforme a lo dispuesto en el artículo 62 del Reglamento de la ley ("El Ministerio del Interior podrá autorizarlos —a los demandantes de asilo o refugio— para trabajar mientras se resuelve el otorgamiento de la visación; esta autorización no estará afectada al pago de derechos"), el Ministerio dispuso el otorgamiento de los permisos, y, más tarde, se instruyó al Servicio de Impuestos Internos a otorgar Rol Unico Tributario a sus titulares. Un último inconveniente —la ausencia de documento de identidad chileno— no ha sido aún resuelto. El ACNUR ha proporcionado al Gobierno modelos de documentos elaborados conforme a la Convención, y es probable una pronta resolución de este aspecto. Cabe destacar que conforme a la ley, la cédula de identidad sólo puede otorgarse una vez que el extranjero esté en posesión de su visa de residencia.

d) falta de documentación de viaje. La Convención prescribe que los Estados Contratantes expedirán a los refugiados documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera del territorio del país de acogida (artículo 28). El Comité Ejecutivo del ACNUR ha manifestado su preocupación sobre la ausencia de este documento en Estados Partes en la Convención, instándolos a adoptar las medidas legislativas o administrativas pertinentes para solucionar este problema (Conclusiones 13 (XXIX), 49 (XXXVIII) y otras).

La legislación chilena no contempla el documento de viaje para esta clase de extranjeros, lo que ha sido causa de dificultades. Afortunadamente, el Ministerio del Interior ha instruido al Departamento de Pasaportes del Registro Civil e Identificación para el otorgamiento de este documento. En la actualidad se está otorgando conforme a modelo proporcionado por el ACNUR, y según información del referido Departamento ya se habrían otorgado en 28 ocasiones.

e) En un comienzo las autoridades gubernamentales fueron reacias a reconocer a los refugiados su condición de tal, sin perjuicio de concederles algún tipo de solución de permanencia en el país. Si bien no hay riesgos prácticos de algún *refoulement*, la ausencia de concesión de refugio constituye un riesgo teórico que debe ser evitado.

Al 15 de noviembre de 1994 se había reconocido como refugiados a 11 bosnios; 18 peruanos; 2 colombianos y un liberiano.

f) Consecuencia de la falta de reconocimiento del estatuto requerido y del otorgamiento de visa de residencia temporaria es la exigencia del pago de derechos para la visa y sus prórrogas.

El artículo 6 del DL. 1094 establece el pago de derechos por las visaciones, prórrogas de turismo, autorizaciones y permisos en general, cuyo monto es determinado por el Ministro del Interior

mediante Decreto Supremo. El Ministerio no está facultado para eximir de su pago, salvo en el caso de la "visación de residente con asilo político", que en casos debidamente calificados se otorgará gratuitamente (artículo 61 del Reglamento). Esta norma, como otras relativas a los asilados políticos, se ha aplicado también a los refugiados.

De este modo, el desconocimiento del estatuto invocado, además del riesgo teórico de devolución, se transforma en un problema económico que muchos refugiados no pueden asumir, habiéndolo hecho en muchos casos la Oficina de Enlace del ACNUR.

g) es probable que en la raíz de estos problemas esté una ausencia de distinción de dos instituciones distintas, pero que en la ley chilena pareciera estar confundidas: una institución es la del refugio, y otra la regulación de la permanencia. La primera se rige por normas objetivas, de carácter internacional; la segunda, por normas internas.

En estricto rigor, el análisis de la autoridad caso a caso debiera contener dos resoluciones: primero, discernir si se trata o no de un refugiado; segundo, en caso positivo, resolver el estatuto de permanencia en el país.

h) También el ACNUR ha advertido que las autoridades nacionales suelen formular exigencias de prueba documental de la persecución alegada. Es obvio que corresponde a las autoridades nacionales formarse una convicción clara de los antecedentes allegados, particularmente los proporcionados en la entrevista a la que quien alega ser refugiado ha de someterse. La prueba puede ser apreciada rigurosamente, pero no puede estar afectada ni a formalidades ni a exigencias procesales, debiendo imponerse en la calificación del caso el beneficio de la duda.

i) Otra dificultad que se ha presentado en otros países y eventualmente podría presentarse en Chile y que por lo mismo debiera estar previsto en la ley que se dicte, es la carencia de documentación útil, originada en el país en el que la persona alega tener fundados temores de persecución para solucionar problemas de filiación, situación conyugal, herencias, etc.

VIII. Compromisos adquiridos por el Estado y gobierno chilenos

La necesidad de adaptación de nuestra legislación a la Convención, no sólo es una necesidad operativa para el mejor cumplimiento de sus funciones por parte de las autoridades y evitar las soluciones **ad-hoc**, "tan proclives a la arbitrariedad y al oportunismo" (32).

Ella emana también de exigencias históricas, al haber sido nuestro país un calificado país de asilo hasta 1973 (33).

Pero además una enorme cantidad de nacionales recibieron refugio en el exterior a través de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o por disposición de los gobiernos de los países de acogida, lo que importa una carga moral para el Estado chileno de dar un tratamiento humanitario a quienes se encuentran con fundados temores de persecución en los países del que son nacionales o en el que viven.

Tal gratitud ha sido manifestado explícitamente en los Programas de los dos gobiernos constitucionales que se han sucedido desde 1990. En efecto, las Bases Programáticas del Gobierno del Presidente Aylwin previeron en el proceso de formación de la ley de un sistema de control preventivo para su adecuación a los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos, además de una política de solidaridad activa con aquellos pueblos que sufren por la violación de los derechos humanos.

En el programa del actual Gobierno también se lee el compromiso de completar el proceso de ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos "compatibilizando con ellos nuestra legislación interna".

En lo preciso de la adecuación de nuestra legislación a la Convención sobre los Refugiados, el ex-Ministro de Relaciones Exteriores Enrique Silva Cimma asumió un compromiso de Estado directamente con la Alta Comisionada, señora Sadako Ogata, en reunión celebrada en Río de Janeiro el 12 de junio de 1992.

Por último, el consenso dado por nuestro país a todas las resoluciones adoptadas en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos tendientes a armonizar las legislaciones internas y acoger en ellas la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena, es representativo de una voluntad política de cumplimiento formal —además de real— de las obligaciones impuestas en la Convención.

IX. Proyectos de Ley actualmente en trámite

Dos proyectos de ley originados en Mensaje del Ejecutivo penden de la consideración del Congreso Nacional:

El primero fue iniciado por Mensaje Nº 102-327 del Ejecutivo, de 7 de octubre de 1973, y se encuentra aún sin informe de Comisión. Se trata de un proyecto que propone una política de migraciones, y en el que se trata de la regularización de la situación de los extranjeros en Chile. En el Título II Capítulo 5 hay un párrafo relativo a "asilados y refugiados"; y

El segundo fue iniciado por Mensaje del Ejecutivo ingresado a la Cámara de Diputados el 28 de septiembre de 1993, y está destinado a modificar el Decreto Ley Nº 1.094 de 1975, suprimiendo las más evidentes faltas de armonía entre éste y la Convención de 1951. Fue aprobado por la Cámara de Diputados, encontrándose pendiente de la consideración del Senado.

Por otra parte, y en razón de las reservas formuladas por Chile, se aprovechará la ocasión de formular algunos comentarios al proyecto de ley, también en etapa de discusión parlamentaria relativo a la adquisición, pérdida y conservación de la nacionalidad chilena.

1.- Proyecto de Ley sobre Migraciones

A juicio del autor de este informe, el proyecto sobre Migraciones representa un avance significativo en el tratamiento de las materias relativas a los refugiados.

Algunos de los aspectos relevantes del proyecto son los siguientes:

a) Si bien se establece una concepción de "política nacional migratoria" (34) que debe ser aprobada por el Presidente de la República, y conforme a ella se admitirá a los extranjeros en Chile, el proyecto agrega que ello será "sin perjuicio de lo establecido en esta ley respecto del asilo y del refugio". La calificada excepción respecto de estas instituciones humanitarias revela un compromiso serio para con los perseguidos.

b) se distinguen las situaciones de asilado y de refugiado. Correctamente, el proyecto sostiene que la residencia temporal en la primera situación se concede, mientras que la segunda se califica (artículos 61 y 65).

c) Se define al refugiado en los términos del artículo 1 de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 y los otros tratados relativos a la materia ratificados por Chile.

No obstante, se echa de menos el no considerar expresamente como refugiados a aquellos cuya situación cabe dentro del llamado "concepto ampliado" a que alude la Declaración de Cartagena, conforme lo han recomendado diversas resoluciones adoptadas por la Asamblea General de la OEA con el consenso de Chile.

d) Contempla una Comisión de Elegibilidad asesora del Ministro del Interior en el otorgamiento y revocación de la subcategoría de residente temporal de refugiado y asilado (artículo 73) (35);

e) Consagra el principio de *non refoulement* (artículo 67) en términos compatibles con el artículo 33 de la Convención. Las revocaciones de residencia que puede decretar el Ministro del Interior en conformidad al Capítulo 3 del Título VII —lo que significa la pérdida del *status* migratorio otorgado y el derecho a permanecer en el país— no podrá producir el *refoulement*.

f) respecto del control de ingreso, los extranjeros deberán presentar en su primer ingreso su pasaporte válido en que conste la visación y la autorización de residencia (artículo 148). Estas obligaciones son "sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 67", lo que importa que su omisión no puede significar deportación o expulsión de un refugiado hacia el país donde su vida o libertad peligran. En el fondo, quien alega ser refugiado no podrá ser rechazado en la frontera a pretexto de ausencia de documentación.

g) Se consagra la obligación de los requirientes de refugio y asilo de presentarse ante la Policía de Investigaciones o Carabineros tan pronto haya ingresado a territorio chileno, declarando su verdadera identidad. Dentro de 10 días debe formalizar esta solicitud ante el Ministerio del Interior (artículo 68). Tal obligación es compatible con la que consagra el artículo 31 de la Convención, que exime de sanción penal el ingreso al país de refugio sin autorización "a condición de que se presente sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales" (artículo 31).

h) Por lo mismo, se exime a los refugiados de la exigencia de obtener la autorización de residencia temporal encontrándose el interesado en el exterior (artículo 100).

i) se suprime la facultad que la actual ley concede al Ministro del Interior de arrestar hasta por 15 días a los demandantes de asilo —lo que se aplica también a los solicitantes de refugio— mientras se resuelve la solicitud.

j) También se exime a los refugiados y asilados de la causal de "no admisión" al país que rige para los condenados y procesados por delitos o cuasidelitos y para los prófugos de la justicia (artículo 100 N° 4).

k) Pendiente el reconocimiento, el Ministerio del Interior puede otorgar al requirente un permiso provisorio que habilite a su titular a permanecer en Chile (artículo 69).

l) La autorización de residencia como asilado o refugiado se hará extensiva a los parientes del titular, es decir, cónyuge, hijos menores de ambos o de uno de los cónyuges, los padres de cualquiera de éstos y otras personas que puede calificar el Ministro del Interior (artículos 70 en relación con el inciso 3 del 26).

m) El plazo de permanencia para refugiados y asilados será de cinco años, renovables por períodos iguales, mientras duren las circunstancias. Debe destacarse que este plazo ha de considerarse el más favorable establecido en el proyecto para los extranjeros que demandan

permanencia temporal, y es igual que para aquellos considerados en la subcategorías "científicos, académicos y profesionales" y "pensionados, deportistas y artistas" (artículos 48, 51 y 71).

n) Los asilados y refugiados y sus familiares podrán realizar actividades remuneradas, pero podrán estar sujetos al control que determine el Ministerio del Interior (artículo 72).

ñ) Se prohíbe a los refugiados realizar actividades que, aún indirectamente puedan significar una acción contraria al gobierno de su país (artículo 72, inciso 2).

o) Se exime, de pleno derecho, total o parcialmente, del pago de derechos a los asilados y refugiados (artículo 231 N° 4).

p) Se consagra la obligación del Servicio de Registro Civil e Identificación de otorgar, de acuerdo a los tratados vigentes, "documento de viaje" a los refugiados residentes en Chile.

De este modo, la gran mayoría de los problemas detectados en la aplicación de la actual legislación se verán superados si el proyecto fuese en definitiva aprobado en los términos en que ha sido propuesto al Parlamento.

Algunos, como el retardo con que en ocasiones se han resuelto las demandas de reconocimiento, bien podrían encontrar solución en el Reglamento que deberá dictarse para la aplicación de la ley. Si bien el artículo 73, relativo a la Comisión de Elegibilidad, no alude al Reglamento, es evidente que su composición y métodos de trabajo deberán ser resueltos en ese texto, que bien podría contemplar plazos breves y recursos expeditos para la resolución de los casos que se presenten.

Otros como el problema de documentación para ingreso, filiación, matrimonio y herencia no aparecen solucionados.

2.- Proyecto de Ley de adecuación de la Ley de Extranjería a la Convención

Las evidentes antinomias entre la actual legislación y la Convención que el proyecto trata de superar son:

a) otorgamiento de documento de viaje a los refugiados que carecen de él, para lo que se dispone que el Servicio del Registro Civil e Identificación otorgará a los interesados un "documento de viaje para extranjeros" que les permita salir del territorio nacional y reingresar a él. El texto que se propone sustituye el actual artículo 38, que dispone la caducidad de la visación de residente con asilo político —que la práctica ha asimilado a la situación de los refugiados— "por el sólo hecho de salir su titular del territorio nacional", salvo autorización del Ministro del Interior que, por lo demás no puede exceder de 15 días.

b) consagración del principio de *non refoulement*, en términos compatibles con la Convención. La norma además regula la expulsión, no sólo al país en el que la persona tiene fundados temores de persecución, sino que a cualquier otro, prohibición que sólo cesa si la solicitud en definitiva es rechazada.

c) supresión de la facultad del Ministro del Interior que contempla la actual legislación para fijar lugares en los que no será posible residir o domiciliarse a refugiados y asilados; y

d) despenalización del ingreso ilegal al país de un refugiado.

e) creación de una Comisión de Elegibilidad asesora del Ministro del Interior, cuyas funciones no se definen, lo que deberá ser complementado en el Reglamento.

3.- *Proyecto de Ley sobre Nacionalidad Chilena*

Atendidos el hecho que se encuentra en revisión la legislación chilena en materia de nacionalización; el contenido de la reserva formulada por Chile a la Convención, y lo dispuesto en el artículo 34 de esta última, bien podría aprovecharse la ocasión para dar cumplimiento a este último precepto.

De acuerdo con el artículo 34, los Estados facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados.

Sin perjuicio de las medidas ya sugeridas que importan la modificación al actual texto refundido de las disposiciones sobre nacionalización de extranjeros contenido en el Decreto Supremo 5.142 del Ministerio del Interior de 1960 (eliminación de certificado consular para acreditar la nacionalidad e identidad; eliminación de certificado de cumplimiento de obligaciones tributarias; reducción de derechos), la coyuntura de una nueva ley en actual tramitación es una inmejorable oportunidad de "facilitar en todo lo posible la asimilación".

El proyecto en trámite distingue dos clases de nacionalización, la ordinaria (que requeriría cuatro años de residencia continuada en el país) y la calificada, que sólo requeriría de dos, más la conjunción de alguna de las otras circunstancias previstas en el proyecto.

Entre estas últimas circunstancias se cuentan el ser el peticionario inmigrante o desarrollar algún tipo de actividad considerada ventajosa para el país, y otras.

Bien podría considerarse para satisfacer el artículo 34 de la Convención, incluir entre las circunstancias que habilitan a la adquisición calificada de la nacionalidad chilena con dos años de residencia, el haber sido reconocido como refugiado en conformidad a los instrumentos internacionales ratificados por el país.

SEGUNDA PARTE

Medidas para dar cumplimiento en Chile a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados

1. *Retiro de las reservas* con que Chile adhirió a la Convención de 1951, sobre el Estatuto de los Refugiados. Dado que las reservas fueron aprobadas por el Congreso Nacional, el retiro debiera también serlo.

2. *Modificación de la actual legislación sobre nacionalización*, cuyo texto refundido fue fijado por el Decreto Supremo 5142, de 1960 del Ministerio del Interior, actualmente en vigor.

(1) La primera sugerencia es la de agregar al final del artículo 4 un inciso que disponga que "el certificado del Cónsul o Agente Diplomático y el certificado de cumplimiento de obligaciones tributarias a que se refieren los números 1 y 3 del inciso segundo, no serán exigidos cuando el peticionario hubiere sido reconocido como refugiado en conformidad a las Convenciones Internacionales de las que Chile es parte";

(2) La segunda idea es la de agregar al final del inciso primero del artículo 12, una excepción al cobro de la totalidad de los derechos por el otorgamiento de carta de nacionalización al que "hubiere sido reconocido como refugiado".

3. Incorporación de enmiendas a la nueva legislación sobre nacionalización en actual discusión.

Incorporar al precepto que establece los casos de nacionalización calificada la situación de "los que hayan sido reconocidos como refugiados, en conformidad a las Convenciones Internacionales de las que Chile es Parte".

4. Adopción de una legislación compatible con las obligaciones asumidas en los tratados internacionales sobre refugiados.

Los criterios que siguen están destinados a ser considerados en una ley que regule la institución del refugio en Chile en términos compatibles con las obligaciones internacionales asumidas por el país.

Esa ley puede ser una especial sobre esta materia precisa o también un capítulo de la ley de Migraciones actualmente en estudio, sin perjuicio que determinadas materias puedan incorporarse a otras leyes que regulen contenidos relacionados, como lo relativo a la nacionalidad, por ejemplo.

Debe resolverse, además, si se tratarán conjuntamente las situaciones de los refugiados y la de los asilados y de los demandantes de ambos estatutos. Los criterios que siguen están pensados para regir a los requirientes de refugio, no obstante que en muchas ocasiones se alude también a los demandantes de asilo.

La primera materia que debe ser regulada legalmente es la relativa a la definición de refugiado y las condiciones para ser conocido como tal.

En conformidad a lo expuesto en la primera parte de este informe, debe considerarse como refugiado a toda persona que, encontrándose fuera del país de su nacionalidad o de su residencia habitual y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección del país de su nacionalidad; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

La misma calidad ha de reconocerse a toda persona que ha huido del país de su nacionalidad o de su residencia habitual, en el caso de que carezca de nacionalidad, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Tratándose de personas que tengan más de una nacionalidad, se debe entender que el país de su nacionalidad es cualquiera de los Estados cuya nacionalidad posean. Pero no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

No obstante, y en conformidad con la Convención de 1951, no son refugiados, a pesar de encontrarse en alguna de las situaciones indicadas, los extranjeros respecto de quienes sean aplicables las secciones D, E o F del artículo 1 de la referida Convención.

Podrá reconocerse como refugiados a los extranjeros que se encuentren en el país, cualquiera sea su visación de permanencia, cuando por motivos políticos surgidos en su país de origen o de residencia habitual, tengan fundados temores de persecución.

Es necesario reglar también las **causales de cesación de la condición de refugiado**, lo que debe ocurrir respecto de aquellas personas que se encuentren en las situaciones previstas en la sección C del artículo 1 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

Del mismo modo conviene regular la **renuncia presunta** a tal calidad, si viaja al país de su nacionalidad o a aquel donde antes tenía su residencia habitual y se ha acogido voluntariamente a la protección de dicho país. Lo dicho no se aplicará si el refugiado, debido a circunstancias excepcionales debidamente calificadas, ha sido autorizado para viajar a esos países por el Jefe del Departamento de Extranjería y Migraciones del Ministerio del Interior.

El término de la condición de refugiado debería ser declarado por el Ministro del Interior, previo informe de la Comisión de Elegibilidad (36).

El principio de non refoulement debe ser consagrado en términos categóricos e inequívocos, de modo que quede claro que ningún extranjero a que haya sido reconocido como refugiado de acuerdo a las normas de la ley o por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados podrá ser expulsado o devuelto a las fronteras del país donde su vida, seguridad o libertad peligran a causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas, o a causa de la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

En armonía con las leyes que regulen las migraciones y la entrada, egreso y permanencia de extranjeros en el país, debe regularse el ingreso, la presentación a las autoridades nacionales y la petición de protección.

El extranjero que solicite el reconocimiento de su condición de refugiado (y el que demande asilo político) al ingresar a territorio nacional deberá presentarse a la Policía de Investigaciones o a Carabineros de Chile tan pronto haya ingresado. No será motivo de rechazo en la frontera el que la persona que solicite refugio no presente la documentación exigida a su ingreso al país.

Dentro de un plazo razonable, que se sugiere en 10 días, contados desde la presentación ante las mencionadas autoridades, la persona deberá formalizar por escrito su petición ante el Ministro del Interior. Fuera de la Región Metropolitana la formalización podrá ser presentada en las Intendencias Regionales o Gobernaciones Provinciales, las que la remitirán de inmediato al Ministerio del Interior.

El funcionario de Investigaciones o de Carabineros ante quien se presente el requiriente estará obligado a informar a éste de la exigencia de formalizar la solicitud en el plazo indicado, proporcionándole todos los antecedentes necesarios.

Es de toda conveniencia consagrar que una vez recibida la petición y aun antes de su formalización, el Ministerio del Interior dé aviso a la representación en Chile del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Formalizada la petición, el Ministro del Interior debe comunicarlo al Secretario de la Comisión de Elegibilidad, para el inicio del proceso de reconocimiento.

Si la persona que pide el reconocimiento de su condición de refugiado no se encuentra en el país, la presentación la podrá formular ante la autoridad consular o diplomática chilena correspondiente al lugar en que ella se encuentre. El agente consular o diplomático la remitirá al Ministro

del Interior por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, para el inicio del proceso de reconocimiento. En este caso no será necesario el trámite de formalización.

Si la presentación se hiciera verbalmente, el funcionario que la reciba levantará acta de lo obrado, la que se comunicará a la Oficina del ACNUR y al Ministro del Interior en la forma ordinaria.

Al momento de la presentación, el extranjero deberá declarar su verdadera identidad, de la que la quedará constancia en la solicitud. Si así no lo hiciera, quedará sujeto a las sanciones establecidas en la ley, pudiendo ser rechazada la demanda de visación, sin perjuicio de lo dispuesto del respeto del principio de *non refoulement*.

La ley podrá exigir que la formalización de la solicitud de refugio contenga algunos requisitos tales como (1) El nombre, profesión y domicilio del requiriente y de los miembros de su familia para los que solicita refugio; (2) la nacionalidad; (3) el medio de transporte que hubiere utilizado; (4) los hechos en cuya virtud tiene fundado temor de persecución; (5) los demás antecedentes requeridos para la obtención de visación de residente temporal.

A la solicitud de formalización el interesado deberá acompañar todos los documentos justificativos de su petición. No obstante, el Ministerio del Interior podrá eximir de la presentación de algunos de los antecedentes en razón de la imposibilidad de obtenerlos atendidos los fundados temores de persecución.

La calificación de un peticionario es un proceso delicado, atendidos los valores que están en juego. Por ello es recomendable que de toda solicitud se debe formar un expediente, bajo la responsabilidad del Secretario, al que se adjuntarán todos los documentos e informes que se alleguen.

Una materia de la más alta importancia es el establecimiento de una Comisión Nacional de Elegibilidad para la determinación de la condición de refugiado [y la Concesión de Asilo, si se estima del caso], que en adelante se denominará la Comisión y que debiera estar integrada por el Jefe del Departamento de Extranjería y Migraciones del Ministerio del Interior —que podría presidirla—, por un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, por un representante del Ministerio de Justicia y por un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, quien sólo tendrá derecho a voz. Podría actuar como secretario un funcionario del Ministerio del Interior designado a tal efecto, quien debería tener calidad de Ministro de Fe.

Las funciones de la Comisión deben ser las siguientes:

- a) Asesorar al Ministro del Interior en la resolución de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiados [y de concesión de asilo territorial], que hayan sido presentadas a las autoridades chilenas
- b) Pronunciarse sobre la aplicabilidad de las cláusulas de cesación contempladas en la Convención.
- c) Asesorar al Presidente de la República y proponer reformas legislativas y administrativas en materia de determinación de la condición de refugiado [y de asilo].
- d) Informar al Departamento de Extranjería y Migraciones del Ministerio del Interior y a la Policía de Investigaciones de todas las resoluciones firmes que reconozcan o denieguen la condición de refugiados [o de asilo].
- e) Dictar las normas de funcionamiento por las que se regirá.

La Comisión debiera reunirse ordinariamente una vez al mes, en la fecha que ella misma determine, y extraordinariamente cada vez que sea necesario, a solicitud de cualquiera de sus miembros. Las sesiones, ordinarias y extraordinarias, serán convocadas por el Secretario de la Comisión.

La Comisión funcionará con la mayoría de sus miembros con derecho a voto y las decisiones se adoptarán por mayoría de votos.

En caso de ausencia o de impedimento de algún miembro de la Comisión, éste será reemplazado por aquel funcionario designado por el subrogante legal o por el funcionario designado por el respectivo Ministerio, en su caso.

La Comisión apreciará los antecedentes aportados por el solicitante y emitirá su pronunciamiento en conciencia. Considerará y apreciará igualmente en conciencia todos aquellos antecedentes probatorios allegados por el ACNUR, por cualquier órgano y organismo internacional acreditado en el país o por entidades estatales y no gubernamentales.

La Comisión podrá decretar de oficio medidas destinadas a obtener antecedentes probatorios, las que serán cumplidas por el Servicio de Investigaciones, por los agentes consulares y diplomáticos chilenos, y en general por todos los servicios del Estado.

Especialmente podrá decretar informes médicos y psicológicos para que emitan pronunciamiento respecto de la salud mental del peticionario, si a su juicio fuere necesario.

Conviene consagrar que todos los testimonios y declaraciones, así como los antecedentes aportados a la Comisión serán de carácter confidencial.

La Comisión, así como los funcionarios que intervengan en la admisión, recepción y atención de refugiados, y los funcionarios del servicio exterior no podrán requerir informes o antecedentes de un peticionario de refugio en el país en el que éste padece de fundados temores de persecución.

La Comisión podrá escuchar directamente al interesado, así como a testigos u otras personas que puedan aportar antecedentes para el informe. Para ello la Comisión podrá encargar a uno de sus miembros o a un funcionario del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior.

Si el peticionario no supiera el idioma castellano, la Comisión le proporcionará un intérprete oficial.

El procedimiento ante la Comisión estará exento de formalidades, y tenderá a verificar la efectividad de los hechos invocados como causante de persecución o de fundado temor de persecución.

En caso de duda razonable, la Comisión informará favorablemente el reconocimiento.

No será causal de rechazo de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado [o de asilo] el hecho de ser el solicitante menor de edad o padecer una enfermedad, de cualquier naturaleza.

El Ministerio del Interior procurará una capacitación permanente de los funcionarios de la Comisión.

La solicitud deberá ser resuelta en un plazo breve, por ejemplo, dentro del plazo de tres meses, desde la formalización de la petición de reconocimiento.

Agotada la investigación, la Comisión elevará un informe al Ministro del Interior, que contendrá el análisis de los antecedentes reunidos, y la opinión sobre si procede o no el reconocimiento. La

opinión será fundada, y en el informe se dejará constancia de las opiniones de minoría, si las hubiere.

El informe será transcrito al interesado por carta certificada, en la que se informará que dispone del plazo de 30 días para hacer observaciones y acompañar medios de prueba para ante el Ministro del Interior.

Un punto de importancia que la ley debe resolver es el de si la resolución que en definitiva adopte el Ministro del Interior, denegando una solicitud de refugio, puede ser impugnado en sede judicial. Si se opta por la afirmativa —que es el interés del ACNUR y que el autor del presente informe recomienda— podría la ley disponer que contra la resolución del Ministro el peticionario podrá interponer recurso de reclamación que se regirá por el procedimiento establecido en la ley de extranjería (o de migraciones). La interposición de este recurso suspendería los efectos del rechazo de la petición hasta su resolución.

Si se opta por no conceder recurso de reclamación, la ley podría ordenar que háyanse o no presentado observaciones, el Ministro del Interior adoptará la decisión definitiva, la que deberá ser fundada, contra la que no procederá recurso alguno, sin perjuicio del derecho a reclamo contra el decreto de expulsión del territorio nacional a que se refiere la ley de migraciones (o de extranjería). Es conveniente que la resolución que adopte el Ministro del Interior sea comunicada a la representación en Chile del ACNUR.

Todas las resoluciones que se dicten serán notificadas al interesado por carta certificada. No obstante, la Comisión podrá disponer en cualquier momento que las resoluciones se notifiquen personalmente o mediante una cédula que contenga el texto íntegro, dejada en el domicilio registrado por el interesado. Para estos efectos, la Comisión podrá designar a un funcionario del Departamento de Extranjería y Migraciones del Ministerio del Interior o de la respectiva Intendencia Regional o Gobernación Provincial, en calidad de Ministro de Fe. De todo lo actuado se dejará testimonio en el expediente.

Denegado el reconocimiento —no rechazado que sea el recurso de reclamación, si en la ley se contempla este recurso—, se concederá al interesado un plazo razonable, no inferior a sesenta días para gestionar su ubicación en otro país.

El reconocimiento de la condición de refugiado hace extensiva a los miembros de la familia la visación de residencia temporal en la subcategoría de refugiado o asilado, sin perjuicio de que ellos también sean reconocidos como tal en razón de fundado temor de persecución que pudiere afectarles.

La ley debe reglamentar también los derechos y deberes de los requirientes de refugio y de los refugiados.

Mientras se resuelve la solicitud, el Ministerio del Interior otorgará un permiso provisorio que habilite a su titular para permanecer en Chile, considerándose su residencia como legal precaria, categoría contemplada en el proyecto de ley de Migraciones. En el documento se expresará el tiempo de validez, y su titular podrá desempeñar actividades remuneradas durante ese tiempo, de lo que se dejará constancia en él.

Durante este tiempo, el extranjero podrá ser sometido a las medidas de vigilancia y control que sean necesarias, tales como la obligación de presentarse periódicamente a la autoridad policial más próxima al domicilio registrado, u otras pertinentes a juicio del Ministro del Interior.

El documento referido no debiera estar afecto al pago de derechos.

A las personas que se les reconozca la calidad de refugiada se le concederá visación de residente temporal en la subcategoría de "refugiado y asilado". La visación podrá ser solicitada aún encontrándose el peticionario en el país.

Si bien en principio la permanencia de un refugiado no debiera estar limitada a plazos, de no aceptarse esta solución podría estipularse que la visación de residente temporal en la subcategoría asilado o refugiado tendrá un plazo de cinco años, renovable por períodos iguales mientras duren las causas que motivaron el reconocimiento. La cesación de las circunstancias que motivaron el reconocimiento no importa caducidad de la visación de residencia, sin perjuicio del cambio de categoría a su vencimiento.

El titular de visación de residencia temporal en la subcategoría refugiado o asilado puede cambiar su visación por la de residencia definitiva, manteniendo el reconocimiento de refugiado, mientras no cambien las circunstancias.

El Servicio de Registro Civil e Identificación, previa autorización del Ministerio del Interior, deberá otorgar a los refugiados que carezcan de él, un "documento de viaje" o "pasaporte chileno para extranjeros", en conformidad a la Convención.

El mismo documento se deberá otorgar a los familiares de los refugiados que sean titulares de residencia en Chile.

El documento de viaje debiera contener: (1) La fecha de expedición y de caducidad; (2) la indicación de que se trata de documento otorgado en conformidad a la Convención de 25 de julio de 1951, la que deberá constar en todas las páginas; (3) El nombre del titular, su nacionalidad, y el documento de identificación que portase, si lo tuviese; (4) el lugar y fecha de nacimiento, la profesión y el domicilio del titular y de los miembros de su familia que viajen con él; (5) el número y nombre de los niños que viajen con el titular; (6) la indicación que el titular y los miembros de su familia que viajen con él pueden regresar al Chile; (7) la fotografía del titular y la descripción de sus antecedentes físicos: estatura, cabello, color de ojos, nariz, forma de la cara, color de la tez, señales particulares, (8) la firma y sello del funcionario que lo expide.

El documento de viaje deberá contener espacio para sus prórrogas y renovaciones y para la extensión de los visados a que haya lugar.

El documento de viaje tendrá una duración de al menos dos años, la que podrá ser renovada.

Según lo que en definitiva disponga la ley de Migraciones, los refugiados (y asilados) estarán exentos total o parcialmente de los derechos establecidos en esa ley, lo que podría ser dispuesto en el Decreto con Fuerza de Ley que contempla el proyecto de ley de Migraciones, si en definitiva es aprobado.

En la medida de lo posible, las autoridades nacionales expedirán o solicitarán la expedición de los documentos que debieran emitir las autoridades extranjeras a las que los refugiados no puedan recurrir.

Los asilados y refugiados y sus familiares podrán realizar actividades remuneradas en Chile, sin perjuicio de control que determine el Ministerio del Interior.

La persona reconocida como refugiada podrá desempeñar actividades lucrativas, bajo la modalidad de dependiente, de trabajo por cuenta propia o de ejercicio de profesión liberal, ajustándose a la legislación nacional, sin necesidad de autorización especial ni de cambio de la visación de residencia.

Podrán también los refugiados celebrar toda clase de actos jurídicos, adquirir bienes e inmuebles, formar sociedades, corporaciones y fundaciones, afiliarse a sindicatos, y en general realizar todos los actos que no estuvieran expresamente prohibidos.

Es necesario precisar que los refugiados (y asilados) tienen, respecto de Chile, el deber de acatar la Constitución, las leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público. En especial les está prohibido realizar toda actividad que, aún indirectamente, pueda significar una acción contraria al gobierno de su país.

El estatuto personal de los refugiados se regirá por lo dispuesto en el artículo 14 del Código Civil.

Todas las autoridades que intervengan en el proceso de admisión, reconocimiento o en la resolución de las materias referidas a los refugiados, aplicarán las normas de la Convención y de las leyes y reglamentos sin discriminación por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas o país de origen o de cualquier otra circunstancia.

Las disposiciones de la Ley y su Reglamento relativas a los refugiados no podrán interpretarse en el sentido de que otorgan a éstos menores derechos que los otorgados a los extranjeros en general. Ninguna disposición legal o administrativa puede interpretarse, al tenor de lo dispuesto en el artículo 5 de la Constitución, en el sentido que otorga menos derechos que los reconocidos en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

Debiera disponerse que Investigaciones de Chile llevará un registro actualizado de los refugiados residentes, con indicación de sus domicilios y actividades que desarrollen.

También, y en conformidad con la Convención, debe admitirse que las personas que han sido admitidas como refugiadas tengan derecho al ser repatriadas o al ser admitidas en otro país, a transferir los bienes que hayan traído consigo durante el refugio.

El ingreso ilegal a territorio nacional no será considerado delito respecto de aquellas personas que reúnan los requisitos para ser considerados como refugiados.

NOTAS

1. "Constitución, Tratados y Derechos Esenciales", publicación de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, Sección Primera "El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Ordenamiento Jurídico Chileno" de Cecilia Medina Quiroga, primera edición, página 47 y siguientes.
2. Cumplido, Francisco: "Historia de la Negociación para la protección y garantía de los derechos humanos", en Jeannette Irigoien (ed.), *Nuevas dimensiones en la protección del individuo*. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 1991.
3. Díaz Albónico, Rodrigo: "La Reforma al artículo 5 de la Constitución Política", en *Nuevas Dimensiones ...*, op. cit.
4. Legislación Migratoria, Desafíos y Necesidades. En Jeannette Irigoien (ed.), *Derecho Internacional de los Refugiados*. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1993.
5. Garretón, Roberto: El principio de no devolución, fuerza normativa, alcances, aplicación en los países no partes en la Convención. Contribución para el Coloquio Internacional en Conmemoración del Décimo Aniversario de la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados. San José de Costa Rica, diciembre de 1994.
6. Ruiz de Santiago, Jaime: "El derecho internacional de los Refugiados en su relación con los derechos humanos y en su evolución histórica". En Jeannette Irigoien (ed.), *Derecho Internacional de los Refugiados*, Instituto de Estudios Internacionales, 1993.

7. Goodwin-Gill, Guy S. *El Derecho Internacional de los Refugiados*. Oxford University Press.
8. Ruiz de Santiago, artículo citado.
9. El cargo de Alto Comisionado para los Refugiados es el mismo que la Sociedad de las Naciones otorgara a Nansen.
10. La Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos, del ACNUR, 1992, menciona los siguientes instrumentos:

Relativos a derechos humanos en el sistema universal: **I.** Las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas; **II.** Declaración Universal de Derechos Humanos (Aprobada el 10 de diciembre de 1948); **III.** Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Aprobado el 16 de diciembre de 1966); **IV.** Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Aprobado el 16 de diciembre de 1966); **V.** Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a Abolir la Pena de Muerte (Aprobado el 16 de diciembre de 1966); **VI.** Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Aprobado el 16 de diciembre de 1966); **VII.** Acta Final de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos (Firmada en Teherán el 13 de mayo de 1968); **VIII.** Resolución XIII, Cooperación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Aprobada el 12 de mayo de 1968); **IX.** Convención contra la Tortura y otros tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (Aprobada el 10 de diciembre de 1984, **X.** Convención sobre los Derechos del Niño (Adoptada el 20 de noviembre de 1989);

Instrumentos del sistema universal, relativos a los refugiados: **I.** Resolución 428 (V) de 14 de diciembre de 1950: Establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; **II.** Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Adoptado el 14 de diciembre de 1950); **III.** Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951); **IV.** Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951); **V.** Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (Aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967); **VI.** Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial (Proclamada el 14 de diciembre de 1967); **VII.** Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (Adoptada el 28 de septiembre de 1954 por la Conferencia de Plenipotenciarios; **VIII.** Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Apátridas (Adoptada el 28 de septiembre de 1954 por una Conferencia de Plenipotenciarios; **IX.** Convención para Reducir los casos de Apatridia (Adoptada el 30 de agosto de 1961 por la Conferencia de Plenipotenciarios; **X.** Acta Final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Supresión o la Reducción de la Apatridia en lo Porvenir (Adoptada el 30 de agosto de 1961 por una Conferencia de Plenipotenciarios).

Instrumentos universales sobre derecho humanitario: **I.** Convención de Ginebra Relativa a la Protección de las Personas Civiles en Tiempos de Guerra (Adoptada el 12 de agosto de 1949); **II.** Protocolo Adicional a la Convención de Ginebra Relativa a la Protección de las Personas Civiles en Tiempos de Guerra (Adoptada el 8 de junio de 1977).

Instrumentos de derechos humanos en el sistema interamericano: **I.** Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948); **II.** Convención Americana sobre Derechos Humanos (Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos; **III.** Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" (Suscrito el 17 de noviembre de 1988); **IV.** Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativos a la Abolición de la Pena de Muerte (Aprobada el 8 de junio de 1990); **V.** Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (adoptada el 9 de junio de 1994); **VI.** Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas (adoptada el 9 de junio de 1994).

11. Galindo Velez, Francisco. Sumario del Derecho de los Refugiados, en *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, ACNUR 1992.
12. Ver, en *Nuevas Dimensiones en la Protección del Individuo*, Kozak, Roberto: "La Experiencia de la OIM en la protección del Migrante en Chile", y los comentarios de Garretón Roberto y Esponda, Jaime.
13. Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela.
14. El único chileno fue el entonces Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Edmundo Vargas Carreño.
15. "Declaración de Cartagena: Diez años después". Ginebra, septiembre de 1994.
16. 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 Nacional Autónoma de México, 1981.
17. Garretón, Roberto: Principio de No Devolución. Fuerza Normativa. Aplicación en los Países No Partes en la Convención. Contribución al Coloquio Internacional en Conmemoración del Décimo Año de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados. San José de Costa Rica, diciembre de 1994.
18. Gros Espiell, Héctor: Introducción a la Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos Relativos al Asilo Diplomático, asilo territorial, Extradición y Temas Conexos. ACNUR, 1992.
19. Gros Espiell, ob. cit.
20. Quezada, Hernán: "Chile y el Derecho Internacional de los Refugiados". En *Derecho Internacional de los Refugiados*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 1993.
21. Ruiz de Santiago, Jaime: "Reflexiones sobre la Regulación Jurídica Internacional del Derecho de los Refugiados". En *Nuevas Dimensiones en la Protección del Individuo*, cit.
22. Gros Espiell, Héctor: El Derecho Internacional Americano sobre Asilo Territorial... op. cit.
23. Quezada, Hernán: op. cit.
24. Los participantes en el Coloquio Internacional Diez Años de la Declaración de Cartagena de Indias sobre Refugiados", celebrado en San José de Costa Rica en diciembre de 1994, recomendaron "que se solicite al ACNUR y al Instituto Interamericano de Derechos Humanos que, con el concurso de otros organismos competentes, impulsen un estudio sobre el alcance del artículo 22 (7) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con el derecho al refugiado, como integrador del derecho a buscar y recibir asilo por los motivos señalados en la definición de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena, y que este estudio sea posteriormente sometido a la consideración de los Estados".
25. Ver los artículos de Jaime Ruiz de Santiago, Hernán Quezada y Roberto Garretón, ya citados.
Además, Vargas Carreño, Edmundo: El Régimen de Asilados y Refugiados y su Protección por el Sistema Interamericano. En *Asilo Político y Situación del Refugio*. Ministerio de Relaciones y Culto de Bolivia y ACNUR, 1983.
Escobar, Alejandro: Comentario a ponencia de Jaime Ruiz de Santiago, en *Seminario Nuevas Dimensiones...*, ob. cit.
26. Declaración de Cartagena: diez años después. ACNUR, documento de trabajo, septiembre de 1994.
27. Quezada, Hernán, ob. cit.
ACNUR: Declaración de Cartagena, diez años después.
28. Da Cunha, Guillermo: Protección Internacional de los Refugiados en América Latina. En *Asilo Político y Situación del Refugiado*, La Paz 1983.

29. Así opinan:

Galindo-Pohl, Reynaldo: Refugio y Asilo en la Teoría y en la Práctica Política y Jurídica. Memorias del Coloquio de Cartagena.

Monroy Cabra, Marco Gerardo. Memorias del Coloquio de Cartagena.

Gros Espiell, Héctor: Repatriación de Refugiados. En Estudios de Derechos Humanos, Vol. I.

30. ACNUR, Nota de Protección Internacional, Doc.A/AC.96/799 de 1992;

Goodwin Gill, Guy S. El Derecho Internacional de los Refugiados, Oxford University Press.

31. El autor de este informe tiene algunos reparos a algunos de los instrumentos dictados en los países citados:

(a) en primer lugar, la denominación "Comité de Elegibilidad" supone que el órgano estaría facultado para hacer una elección entre el reconocimiento y la denegación del mismo, lo que no se aviene con los términos de la Convención. Una persona es o no es refugiada, sin que pueda "elegirse" entre alternativas diversas.

(b) El Reglamento contenido en el Decreto Supremo 001-85-RE, del Perú, publicado en El Peruano de 5 de julio de 1985, constantemente habla de "otorgarse refugio" (artículos 7, 12, 14 y otros) e incluso el artículo 13 habla del "beneficio". Ya se ha dicho que el estatuto de refugiado se reconoce —y no se otorga ni concede— cuando la persona reúne los requisitos del artículo 1 de la Convención.

32. Domínguez, Andrés: La Institución del Refugio. Fundamentos Constitucionales Chilenos. En Derecho Internacional de los Refugiados, ob. cit.

33. Al 11 de septiembre de 1973 había en Chile una gran cantidad de extranjeros, algunos en condición de asilados políticos, otros con diversos estatutos de permanencia, muchos de los cuales corresponden a la condición de refugiados. El Ministerio del Interior dió salvoconductos para abandonar el país a 4.044 extranjeros, lo que puede considerarse implícitamente que se les tenía por refugiados.

34. La "política nacional migratoria" está destinada a promover la inserción y reinserción de nacionales y extranjeros "necesarios para el país, cualitativa y cuantitativamente" (artículos 4 y 97) con referencia al impacto en el desarrollo económico, social y cultural del país (Mensaje).

35. El autor de este informe ya ha expresado su reserva a la denominación de comisiones de esta naturaleza como de "elegibilidad".

36. Se emplea la expresión **Comisión de Elegibilidad**, a pesar de lo inapropiado del término, pues es el que aparece en el proyecto de ley de adecuación de la legislación nacional a la Convención de 1951 y en el proyecto de ley sobre migraciones.

Actual Procedimiento para obtener Refugio en Chile: normas legales y reglamentarias, recursos aplicables y cesación del Estatuto de Refugiado

I. Instrumentos Aplicables

Chile es parte desde 1972 en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y en su Protocolo adicional de 1967, instrumentos en los cuales se ha definido como refugiado a toda persona que «debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose... fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él».

En el plano estrictamente interno, rigen en Chile dos instrumentos: el Decreto Ley N 1.094, de 1975, que establece Normas sobre Extranjeros en Chile, y el Reglamento de Extranjería aprobado mediante Decreto Supremo N° 597, de 1984. Ambos textos contienen normas destinadas a los refugiados conjuntamente con los asilados. En efecto, el Título I Párrafo 4, del D.L. 1.094 contiene un acápite (N° V) titulado «De los Asilados Políticos y Refugiados», en tanto el Título II, Párrafo 5 del Reglamento de Extranjería se titula «De los Asilados Políticos o Refugiados». En ellos se regula básicamente la institución del asilo (diplomático y territorial), en tanto una referencia clara de los refugiados es posible encontrarla en los artículos 39 del D.L. 1.094 y 66 del Reglamento de Extranjería.

De acuerdo a los instrumentos precedentemente señalados, la condición de refugiado se determina sólo para los efectos del otorgamiento de una visación. Esta determinación no es, por lo tanto, un acto independiente. Al respecto, los artículos 34 y 35 del D.L. 1094 establecen la facultad de conceder visación de residente con asilo político a los extranjeros que se encuentren en las situaciones descritas en las mismas disposiciones. Por su parte, el artículo 39 de igual decreto ley agrega que «para los efectos de esta visación a los refugiados, se entenderá que tienen esta condición las personas que se encuentren en algunas de las situaciones previstas en las Convenciones Internacionales suscritas por el Gobierno de Chile». De esta manera, se hacen aplicables las normas previstas para la concesión de visas de residente con asilo político al otorgamiento de visación de residente refugiado.

II. Normas aplicables para otorgar Visación de Residente en Calidad de Refugiado

1.- Normas de procedimiento

1.1. En caso de ingreso irregular a Chile

Los extranjeros deberán presentarse ante la Policía de Investigaciones, Carabineros o las autoridades marítimas (las denominadas «autoridades de control») dentro de 15 días desde su ingreso al país y solicitar refugio, debiendo formalizar por escrito su petición ante las mismas instituciones en el plazo de 10 días contados desde dicha presentación, expresando los motivos de su

persecución, sus antecedentes personales y el medio de transporte que se hubiere utilizado; al mismo tiempo, deberán declarar su verdadera identidad, en el caso de no contar con documentos idóneos para acreditarla fehacientemente, o manifestar si el documento de identidad o pasaporte que presenten es auténtico. Si se estableciere que dicho documento no es auténtico y no lo hubieren así declarado, quedarán sujetos a las penas que establecen el decreto ley y el reglamento (art. 35 inc. 1 y 2 D.L. 1.094 y art. 57 Reglamento).

Producida la presentación del extranjero ya aludida, la respectiva autoridad de control deberá informar inmediatamente de este hecho a la autoridad superior regional y al Ministerio del Interior (art. 58 Reglamento).

Mientras se resuelve la solicitud de visación, los extranjeros deberán permanecer en el lugar de su ingreso o presentación, sometidos a las medidas de vigilancia y control que sean necesarias a juicio de la autoridad o podrán ser trasladados al lugar que determine el Ministerio del Interior. Cuando existan fundados temores que estos extranjeros puedan burlar los controles o medidas de vigilancia que se hayan dispuesto o no presenten antecedentes para su total identificación, se les podrá privar de libertad hasta por 15 días, medida que también podrá ordenar el Ministerio del Interior por razones de «conveniencia o seguridad» (art. 35 inc. 4 D.L. 1.094 y art. 59 Reglamento).

1.2. En caso de ingreso regular a Chile

Los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional en calidad de turistas, residentes o residentes oficiales y que, por motivos políticos debidamente calificados que hayan surgido en su país de origen o en el de su residencial habitual, se vean impedidos de regresar a ellos, podrán también solicitar visación de residente con asilo político y, por extensión, en calidad de refugiado (art. 36 D.L. 1.094 y art. 60 Reglamento).

Aun cuando los mencionados textos no lo señalan, por aplicación de otras disposiciones puede sostenerse que, en este caso, la correspondiente solicitud deberá presentarse ante la autoridad superior regional (Intendencia) o ante el Ministerio del Interior.

1.3. Normas comunes

1.3.1. Autoridad que resuelve la solicitud de visación

El Ministerio del Interior, previo informe de la Dirección General de Investigaciones, se pronunciará sobre el otorgamiento o el rechazo de la petición (art. 35 inc. 3 D.L. 1.094 y art. 58 Reglamento).

1.3.2. Duración de la visación

Esta visación tendrá una duración máxima de dos años; si no se especifica plazo en el respectivo documento, se entenderá que su vigencia es la máxima. Además, esta visación podrá prorrogarse por períodos iguales, en forma indefinida, y podrá cambiarse por cualquier otra contemplada en el D.L. 1.094, si procediere. Igualmente, podrá solicitarse la permanencia definitiva al cumplir el extranjero dos años de residencia en Chile (art. 37 D.L. 1.094 y art. 61 Reglamento).

1.3.3. Restricciones y medidas de control

Esta visación caducará por el solo hecho de salir su titular del territorio nacional. Sin embargo, en casos calificados, el Ministerio del Interior podrá autorizar al extranjero para ausentarse del país por períodos no superiores a 15 días, sin caducar su visación, de lo cual se dejará expresa constancia en su pasaporte (art. 38 D.L. 1.094 y art. 64 Reglamento).

Los refugiados no podrán realizar actividades que, en forma directa o indirecta, puedan significar una acción contraria al Gobierno de su país. La contravención a este precepto será causal suficiente para revocar la visa y disponer la expulsión (art. 62 inc. 2 Reglamento).

La Policía de Investigaciones llevará un registro especial de estos extranjeros, manteniendo actualizados sus domicilios y las actividades que desarrollen. Asimismo, los someterá al control que determine el Ministerio del Interior, el cual podrá fijar el lugar en que residirán y aquellos en que no les será permitido transitar, domiciliarse o residir (art. 40 D.L. 1.094 y art. 63 Reglamento).

2.- *Derechos particulares relacionados con la visación de refugiado*

Los titulares de esta visación podrán realizar actividades remuneradas u otras compatibles con su condición. Igualmente, los solicitantes de esta visación podrán ser autorizados para trabajar por el Ministerio del Interior, mientras se resuelve su otorgamiento (art. 40 D.L. 1.094 y art. 62 Reglamento).

En casos debidamente calificados la visación se otorgará gratuitamente (art. 61 inc. 4 Reglamento). Por su parte, la autorización para trabajar mientras se resuelve el otorgamiento de la visación no estará afecta al pago de derechos (art. 62 Reglamento).

Al extranjero que carezca de pasaporte y que sea beneficiado con esta visación, se le podrá otorgar «pasaporte chileno para extranjero», documento en el cual se estampará la correspondiente visación (art. 65 Reglamento). Al respecto, el artículo 11 de Decreto Supremo de Justicia N° 1.010 de fecha 5 de septiembre de 1989 (publicado en el Diario Oficial de 18 de noviembre de 1989) establece que «las oficinas del Servicio de Registro Civil e Identificación podrán otorgar a los apátridas y refugiados residentes en el país un «Documento de Viaje para Extranjero»».

3.- *Elegibilidad*

Aun cuando en los textos legales mencionados no existe un procedimiento específico para la elegibilidad o para determinar la condición de refugiado, ella resulta necesariamente del procedimiento para otorgar o rechazar la visación de residente en calidad de refugiado, por mandato del art. 39 del D.L. 1.094, ya citado. A este efecto, la recién mencionada disposición reenvía la correspondiente determinación a las «Convenciones Internacionales suscritas por el Gobierno de Chile», debiendo entenderse por tales y actualmente vigentes la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo adicional de 1967. Esto significa que el Ministerio del Interior, previo informe de la Policía de Investigaciones, deberá aplicar la definición de refugiado contenida en dichos instrumentos internacionales al caso concreto que le haya sido sometido a su decisión y luego pronunciarse sobre la visación de refugiado solicitada.

III. *Aplicación práctica de las Normas de Procedimiento por parte de las Autoridades Administrativas*

A partir del año 1993, el Ministerio del Interior comenzó a otorgar visaciones de residente en calidad de refugiado. Hasta esa fecha, los refugiados reconocidos bajo el Mandato del ACNUR recibirán visaciones ordinarias, principalmente visa de residente temporario.

Como resultado de la colaboración de las autoridades chilenas con el ACNUR, se ha implementado un procedimiento no escrito, cuyas fases son las siguientes:

- 1) El solicitante de refugio, con la asistencia legal de la agencia local implementadora, presenta una petición de visa de refugiado ante al Ministerio del Interior.
- 2) A continuación, el solicitante comparece ante el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y presenta una certificación del ACNUR, en la cual consta que ha solicitado ser reconocido como refugiado bajo el Mandato de esta organización internacional.
- 3) En la oportunidad recién señalada o en otra que se fija al efecto, el solicitante es entrevistado personalmente por un funcionario del Departamento de Extranjería y Migración designado para atender los asuntos de refugiados, acompañando antecedentes y documentos, si los posee.
- 4) Posteriormente, el Departamento de Extranjería y Migración requiere informe del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Policía de Investigaciones (Jefatura Nacional de Extranjería y Policía Internacional) acerca del solicitante.
- 5) Reconocido el solicitante como refugiado bajo el Mandato del ACNUR, se certifica esta circunstancia.
- 6) Con el mérito de la entrevista personal, de los antecedentes documentales reunidos y de los informes del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Policía de Investigaciones un comité interno del Departamento de Extranjería y Migración (se ignora su composición), propone al Subsecretario del Interior una decisión con respecto a cada caso presentado.
- 7) Finalmente, se adopta una decisión por parte del Subsecretario del Interior.
- 8) En la práctica, el Subsecretario del Interior no se pronuncia sobre aquellos casos con recomendación de rechazo. Esto significa que los solicitantes rechazados internamente por el Departamento de Extranjería y Migración no tienen posibilidad de solicitar reconsideración o la revisión de sus casos.
- 9) Una vez otorgada una visación de residente en calidad de refugiado, se entrega a su titular un Documento de Viaje para Refugiados según el modelo previsto en la Convención de Ginebra de 1951 y de conformidad con el Decreto Nº 1.010 del Ministerio de Justicia, del año 1989, cuyo artículo 11 establece la facultad de conceder, por parte del Servicio de Registro Civil de Identificación, un «Documento de Viaje para Extranjero» a los apátridas y refugiados residentes en el país. Además de dicho documento, se otorga a estas personas una cédula de identidad para extranjeros.

IV. Recursos en contra de las Resoluciones adoptadas en materia de refugio

El Comité Ejecutivo del ACNUR en su 28 período de sesiones del año 1977, a través de su Conclusión Nº 8 (XXVIII) relativa a la Determinación de la Condición de Refugiado, estableció dos derechos básicos que tiene todo solicitante cuya petición ha sido rechazada por las autoridades:

- a) «Si no se reconoce al solicitante la condición de refugiado, debe concedérsele un plazo razonable para apelar ante la misma autoridad o ante una autoridad diferente, administrativa o judicial, con arreglo al sistema prevaleciente, a fin de que reconsidere formalmente la decisión adoptada».

b) Debe permitirse al solicitante que permanezca en el país hasta que la autoridad competente (...) adopte la decisión del caso, a menos que tal autoridad haya demostrado que la solicitud es claramente abusiva. Debe permitírsele asimismo permanecer en el país mientras esté pendiente una apelación a una autoridad administrativa o judicial superior».

En la legislación chilena, el Decreto Ley 1.094 contempla, expresamente, sólo dos recursos para impugnar determinadas actuaciones administrativas. En primer lugar, en el artículo 79 inc. 2, se establece un recurso de reconsideración en contra de las resoluciones que imponen amonestaciones o multas por infracción a las normas del mismo cuerpo legal; dicho recurso debe interponerse ante el Intendente Regional respectivo, autoridad que podrá confirmar, modificar o de dejar sin efecto la sanción aplicada. En segundo lugar, el artículo 89 prevé un recurso de reclamación de carácter judicial, que puede interponerse ante la Corte Suprema, en contra de la medida de expulsión del territorio nacional, dispuesta mediante decreto supremo en perjuicio de un extranjero; la interposición de este recurso suspenderá la ejecución de la orden de expulsión, y durante su tramitación el extranjero afectado permanecerá privado de su libertad en un establecimiento carcelario o en el lugar que el Ministerio del Interior o el respectivo Intendente determinen.

Por otra parte, la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado Nº 18.575, también aplicable en esta materia, dispone en su artículo 9.

«Los actos administrativos serán impugnables mediante los recursos que establezcan la ley. Se podrá siempre interponer el de reposición ante el mismo órgano del que hubiere emanado el acto respectivo y, cuando proceda, el recurso jerárquico, ante el superior jerárquico, sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar».

Esta ley es de aplicación general a los actos de la Administración del Estado, y entre ellos —según lo establecido en el artículo 1 de la misma ley orgánica— se cuentan aquellos emanados del Presidente de la República, los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y otros órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa.

Por último, el artículo 20 de la Constitución Política contempla el Recurso de Protección, en favor de todo aquel «que por causa de actos u omisiones arbitrarias o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio» de determinados derechos y garantías establecidos en el mismo texto constitucional. El afectado, en tal caso, podrá recurrir por sí o por cualquiera a su nombre ante la Corte de Apelaciones respectiva (en primera instancia) a fin de que se establezca el imperio del derecho y se le asegure la debida protección. Entre los derechos garantizados a través de este recurso se encuentra la «igualdad ante la ley», el único que pudiera tener alguna relación con la materia que nos preocupa.

En conclusión, existen en el ordenamiento jurídico interno, aunque en forma dispersa, recursos administrativos y judiciales que un solicitante de refugio podría utilizar para impugnar resoluciones de las autoridades. En el ámbito de la Administración, el afectado dispone del recurso de reposición o reconsideración ante la misma autoridad de la cual emana el correspondiente acto. El denominado «recurso jerárquico», al no estar contemplado explícitamente en el Decreto Ley 1.094, que es el texto legal especial aplicable a la materia, no resulta procedente. En el ámbito jurisdiccional, por su parte, un refugiado o un solicitante de refugio podría recurrir ante la Corte Suprema si se viere afectado por una medida de expulsión, o ante la Corte de Apelaciones respectiva si la resolución que pretende impugnar tiene un carácter arbitrario o ilegal y viola el derecho fundamental de «igualdad ante la ley»

La práctica no registra evidencia en cuanto a la interposición de recursos por parte de los solicitantes de refugio, debido a que, según se ha señalado, hasta la fecha las autoridades no han rechazado oficialmente ninguna solicitud.

En todo caso, existe en la legislación de Chile un cierto instrumental jurídico que permite dar cumplimiento, de alguna forma, a las recomendaciones del Comité Ejecutivo del ACNUR en materia de recursos, aun cuando estos no han sido previstos para situaciones específicas de refugio.

Una adecuación de la legislación interna al Derecho Internacional de los Refugiados debería contribuir a perfeccionar esta situación y contemplar, por un lado, el establecimiento de un recurso especial de apelación frente a resoluciones denegatorias de la autoridad, sin perjuicio de los demás recursos generales previstos en el ordenamiento jurídico interno, y, por otro, garantizar expresamente al solicitante su permanencia en el país mientras esté pendiente dicha apelación o cualquier otro recurso.

Junto a lo anterior, debería comunicarse al solicitante las razones en que se ha fundado la decisión negativa e informar a éste acerca de la posibilidad de presentar recurso de apelación en contra de tal resolución, otorgándole un tiempo razonable para ello.

Al resolver el recurso de apelación debería requerirse la opinión del ACNUR. Si la decisión respecto de la apelación corresponde a un órgano colegiado, el ACNUR debería participar en dicho órgano con derecho a voz.

V. Cesación del Estatuto de Refugiado

El artículo 39 del Decreto Ley 1.094 dispone que, para los efectos del otorgamiento de la visación de residente con asilo político a los refugiados, «se entenderá que tienen esta condición las personas que se encuentren en algunas de las situaciones previstas en las Convenciones Internacionales suscritas por el Gobierno de Chile». A contrario sensu, debe entenderse que dejan de tener esta condición las personas que se encuentran en alguna de las situaciones de cesación previstas en tales instrumentos internacionales.

2. De lo señalado precedentemente es posible concluir que en Chile deja de ser refugiado una persona a cuyo respecto es aplicable alguna de las cláusulas de cesación contempladas en el artículo 1 Sección C de la Convención de Ginebra de 1951:

- a) acogerse de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad;
- b) recobrar voluntariamente la nacionalidad que hubiere perdido;
- c) adquirir una nueva nacionalidad y disfrutar de la protección del país de dicha nacionalidad;
- d) establecerse nuevamente en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor a ser perseguida;
- e) no poder continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada;
- f) encontrarse en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, si se trata de una persona que no tiene nacionalidad.

De conformidad con las normas generales de derecho, y en particular por aplicación del principio de autonomía de la voluntad, es posible también considerar la renuncia voluntaria como otra causal de cesación del estatuto de refugiado. Dicha renuncia, por las consecuencias que va a producir y aplicando principios generales del Derecho Internacional de los Refugiados, debe ser expresa y corresponder al deseo libremente manifestado por el renunciante.

Esta renuncia puede tener lugar con ocasión de la repatriación voluntaria de un refugiado realizada bajo los auspicios del ACNUR. Recordemos que el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR se ha preocupado expresamente de este tema, en particular por medio de las Conclusiones N° 18 (XXXI) de 1980 y N° 40 (XXXVI) de 1985, en las cuales se ha establecido que la repatriación voluntaria constituye la solución más adecuada al problema de los refugiados y que ella debe proceder únicamente en virtud del deseo libremente expresado por parte de los refugiados. En este sentido, la renuncia debe ser expresa y no puede presumirse.

Una situación particular puede presentarse en la legislación chilena por aplicación de la norma contenida en el artículo 37 del Decreto Ley 1.094. Según esta disposición la visación de residente con asilo político o en calidad de refugiado podrá cambiarse por cualquier otra contemplada en ese texto legal, lo que podría ser interpretado como una renuncia tácita a la condición de refugiado, ya que éste se reconoce en el ordenamiento jurídico de Chile mediante el otorgamiento de la correspondiente visación. Puesto que la condición de refugiado debe ser considerada independientemente del respectivo permiso de residencia, en la medida que se trata de dos instituciones diferentes, un simple cambio de visación no podría acarrear como consecuencia la pérdida de dicha condición, salvo que, además, el refugiado hubiere hecho renuncia expresa a la misma o se hubiere producido una causal de cesación.

Tampoco constituye renuncia el reasentamiento en un tercer Estado, ya que éste es un medio de satisfacer las necesidades específicas de un refugiado cuya vida, libertad, salud o derechos humanos fundamentales están amenazados en el primer país de asilo. Al reasentamiento pueden acceder aquellos refugiados que, constituyendo esencialmente casos de protección, sufren la amenaza de devolución a su país de origen, al igual que los refugiados pertenecientes a los denominados grupos vulnerables, tales como las víctimas de la tortura y las violaciones, los minusválidos y otros individuos con lesiones físicas, las personas gravemente traumatizadas que requieren un tratamiento especializado no disponible en su primer país de refugio, y los antiguos residentes para quienes no existen perspectivas de integración positiva en el país de asilo. El carácter del reasentamiento como último recurso, cuando ni la repatriación voluntaria ni la integración local son posibles para un refugiado, ha sido claramente señalado por el Comité Ejecutivo del ACNUR en su 42 Sesión celebrada en año 1991, a través de la Resolución N° 67 (XLII). Para los efectos del ordenamiento jurídico chileno, el reasentamiento a un tercer país acarreará eventualmente el término de la visa de residente en calidad de refugiado, pero ello no podrá afectar la condición de refugiado propiamente tal en la medida que no se trata aquí de una renuncia voluntaria a ella ni de la aplicación de las cláusulas de cesación.

VI. Modificaciones al D.L. 1.094 según el Proyecto de Ley sobre Refugiados

Con fecha 28 de septiembre de 1993 ingresó a la Cámara de Diputados un Proyecto de Ley elaborado por el Ejecutivo, mediante el cual se pretende introducir modificaciones al Decreto Ley 1.094, de 1975, en materia de refugiados, y para cuyo despacho el Presidente de la

República solicitó urgencia. El Proyecto ya fue aprobado por la Cámara de Diputados y, no obstante la urgencia solicitada, aún se encuentra pendiente en el Senado desde agosto de 1994.

A través de este Proyecto se modifican cuatro artículos del D.L. 1.094, consagrándose el principio de «no devolución», tanto para los refugiados reconocidos así como para los solicitantes de refugio. Además, se elimina la autorización que actualmente requieren los beneficiarios de una visación de refugiado para viajar fuera del país y, en su lugar, se establece el derecho de estas personas a obtener del Servicio de Registro Civil e Identificación un documento de viaje para extranjeros. Al mismo tiempo, se elimina la facultad del Ministerio del Interior para señalar a los refugiados zonas donde no les es permitido domiciliarse o residir y se despenaliza absolutamente el ingreso ilegal a Chile respecto de aquellos extranjeros que obtengan visación de refugiado. Por último, se crea una «Comisión de Elegibilidad», encargada de asesorar al Ministerio del Interior en el otorgamiento y revocación de visación de refugiado.

Si bien estas modificaciones propuestas constituyen una adecuación de la legislación interna al Derecho Internacional de los Refugiados en ciertos aspectos, ellas no apuntan —salvo la creación de una Comisión de Elegibilidad asesora— a establecer un procedimiento especial para la determinación de la condición de refugiado, que incluya recursos y otros derechos mínimos de carácter procesal. Este es un tema que sigue pendiente, por lo cual deberán los interesados continuar haciendo uso de un procedimiento previsto para otros fines: el otorgamiento de un determinado tipo de visación.

VII. Conclusiones

Para determinar la condición de refugiado existe en Chile un procedimiento establecido en el Decreto Ley 1.094, de 1975, y en el Reglamento de Extranjería de 1984, que ha comenzado a recibir aplicación desde el año 1993.

Si bien dicho procedimiento ha permitido resolver diversas solicitudes de refugio, resulta aún insuficiente para determinar adecuadamente la condición de refugiado. El Proyecto de Ley del Ejecutivo presentado al Parlamento en Septiembre de 1993 pretende llenar algunos de los vacíos existentes, pero no logra abarcar todos los aspectos relacionados con la elegibilidad.

Uno de los principales problemas que presenta la actual normativa es la confusión entre elegibilidad y otorgamiento de visación de refugiado. Una clara separación entre el acto de reconocer a una persona como refugiado y la resolución acerca de su permiso de residencia sería altamente recomendable.

Igualmente, las posibilidades de apelación o de revisión frente a una resolución que rechaza reconocer la condición de refugiado no están expresamente previstas, aún cuando para estos efectos —si realizamos una interpretación jurídica extensiva— podrían utilizarse otros recursos de carácter más general establecidos en el ordenamiento jurídico chileno.

Una adecuación de la legislación chilena al Derecho Internacional de los Refugiados debiera considerar las recomendaciones que en materia de recursos ha adoptado el Comité Ejecutivo del ACNUR, particularmente en cuanto a la concesión de un plazo razonable al solicitante para apelar y a la garantía de permanecer en el país mientras esté pendiente dicha apelación o cualquier otro recurso interpuesto en contra de una resolución denegatoria.

La renuncia al estatuto de refugiado y la cesación de éste por aplicación de las causales previstas en la Convención de Ginebra de 1951 tampoco están expresamente reguladas en la actual

legislación interna. A fin de asegurar que la renuncia sea efectivamente voluntaria y expresión del libre deseo del refugiado, deberían contemplarse normas específicas sobre ella.

Por último, la institución del reasentamiento debería también ser objeto de regulación normativa interna, para lo cual se requiere distinguir claramente la **condición de refugiado**, que por tal hecho obviamente no se pierde, de la **visa o permiso de residencia**, que en el evento del reasentamiento a un tercer país podría perder su validez.

DECRETO LEY Nº 1.094, DE 1975

Establece normas sobre ingreso al país, residencia, permanencia definitiva, egreso, reingreso, expulsión y control de extranjeros.

Publicado en el D.O. Nº 29.208, de 19 de julio de 1975.

NUM. 1.094. Santiago, 14 de julio de 1975.- Vistos: lo dispuesto en los decretos leyes 1 y 128, de 1973 y 527, de 1974, la Junta de Gobierno ha acordado dictar el siguiente:

V. De los Asilados Políticos y Refugiados

ARTICULO 34.- Se podrá conceder visación de residente con asilo político a los extranjeros que, en resguardo de su seguridad personal y en razón de las circunstancias políticas predominantes en el país de su residencia, se vean forzados a recurrir ante alguna misión diplomática chilena solicitando asilo.

Una vez que se conceda el asilo diplomático, en el carácter de provisorio, se calificarán los antecedentes y circunstancias del caso, por el Ministerio del Interior y se dispondrá el otorgamiento o el rechazo de la visación.

En caso de disponerse su otorgamiento, el asilo diplomático concedido se confirmará en el carácter de definitivo y se estampará la visación en el pasaporte, salvoconducto u otro documento análogo que presente el extranjero o en el que se le otorgue.

Esta visación se hará extensiva a los miembros de la familia del asilado político que hubieren obtenido, junto a él, asilo diplomático.

ARTICULO 35.- Se podrá conceder, asimismo, visación de residente con asilo político, a los extranjeros que, por las mismas situaciones expresadas en el artículo anterior, se vean forzados a abandonar su país de residencia e ingresen al territorio nacional irregularmente. En este caso estarán obligados a presentarse ante la autoridad señalada en el artículo 10 e invocar que se les acuerde este beneficio, debiendo formalizar por escrito la petición dentro de 10 días, contados desde la presentación ante la mencionada autoridad.

Dentro de este mismo plazo, los extranjeros deberán declarar su verdadera identidad, en el caso de no contar con documentos para acreditarla, o manifestar si el documento de identidad o pasaporte que presenten es auténtico. Si se estableciera que este documento no es auténtico y no lo hubieren declarado, quedarán sujetos a las sanciones que establece este decreto ley.

El Ministerio del Interior, previo informe a la Dirección General de Investigaciones se pronunciará sobre el otorgamiento o el rechazo de la petición.

Mientras se resuelve en definitiva la solicitud los extranjeros que estén en esta condición, serán sometidos a las medidas de vigilancia y control que sean necesarios a juicio de la autoridad, pudiendo, en determinados casos, privárseles de libertad hasta por 15 días.

ARTICULO 36.- Podrán también solicitar esta visación los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional en calidad de turistas, residentes o residentes oficiales y que, por motivos políticos debidamente calificados que hayan surgido en su país de origen o en el de su residencia habitual, se vean impedidos de regresar a ellos.

ARTICULO 37.- La visación de residente con asilo político tendrá una duración máxima de dos años. Si no se especifica plazo en el respectivo documento, se entenderá que su vigencia es la máxima.

Esta visación podrá prorrogarse por períodos iguales, en forma indefinida y podrá cambiarse por cualquier otra contemplada en este decreto ley, si procediere.

El residente con asilo político podrá solicitar la permanencia definitiva al cumplir dos años de residencia en Chile.

ARTICULO 38.- La visación de residente con asilo político caducará por el solo hecho de salir su titular del territorio nacional.

En casos calificados, el Ministerio del Interior podrá autorizar al extranjero para ausentarse del país, por períodos no superiores a 15 días, caso en el cual no caducará su visación.

ARTICULO 39.- Para los efectos del otorgamiento de esta visación a los refugiados, se entenderá que tienen esta condición las personas que se encuentren en algunas de las situaciones previstas en las Convenciones Internacionales suscritas por el Gobierno de Chile.

ARTICULO 40.- Los titulares de visación de residente con asilo político o refugiado, podrán realizar actividades remuneradas u otras compatibles con su condición y ser sometidos al control que determine el Ministerio del Interior, el cual podrá fijar los lugares en que no les será permitido domiciliarse o residir.

**APRUEBA NUEVO REGLAMENTO DE EXTRANJERIA
DECRETO SUPREMO Nº 597/**

SANTIAGO, 14 de Junio de 1984

Hoy se decretó lo que sigue:

VISTO: estos antecedentes, y

TENIENDO PRESENTE:

a) Que, por D.S. N 1.306, de 27 de Octubre de 1975, publicado el 16 de Febrero de 1976, del Ministerio del Interior, se aprobó el Reglamento de Extranjería;

b) Que, dicho Decreto Supremo es reglamentario del D.L. 1.094, de 1975, el que a su vez ha sido objeto de modificaciones legales, hechas efectivas por el D.L. 1.256, de 1975; D.L. 1.883, de 1977; D.F.L. 5-2345, de 1979; D.F.L. 7-2345, de 1979 y Ley 18.252.

c) Que, en virtud de la experiencia adquirida en su aplicación, la descentralización de funciones, incorporación de medios computacionales a la función de extranjería y las modificaciones introducidas al D.L. 1.094, de 1975, se hace necesario la dictación de un nuevo Reglamento de Extranjería, y

DE CONFORMIDAD a lo dispuesto en el Nº 8 del artículo 32, de la Constitución Política de la República.

D E C R E T O

APRUEBASE el siguiente nuevo Reglamento de Extranjería:

Párrafo 5.- *De los Asilados Políticos o Refugiados*

ARTICULO 53.- Se podrá conceder visación de residente con asilo político a los extranjeros que, en resguardo de su seguridad personal y en razón de las circunstancias políticas predominantes en el país de su residencia, tenga que salir necesaria y forzosamente de él y se vean obligados a recurrir ante una misión diplomática chilena, solicitando asilo.

ARTICULO 54.- El Jefe de la misión diplomática podrá conceder asilo a la persona que lo requiera, en razón del resguardo de seguridad personal, cuando se encuentre en peligro de ser privado de su vida o de su libertad, por razones de persecución política y no pueda, sin riesgo inminente, ponerse a salvo de otra manera.

En todo caso este asilo tendrá el carácter de provisorio.

ARTICULO 55.- Una vez concedido este asilo provisional, que sólo puede ser considerado por quien invoca como un recurso y no como un derecho, el Ministerio de Relaciones Exteriores calificará los antecedentes y circunstancias del caso. De común acuerdo con el Ministerio del Interior, resolverá sobre la aceptación o rechazo de la petición de asilo, y el consiguiente otorgamiento de la respectiva visación.

Para conceder asilo político se deberán considerar en todo caso, las Convenciones Internacionales que sobre la materia haya suscrito el Gobierno de Chile.

ARTICULO 56.- Cuando el asilo diplomático provisorio se confirme con el carácter de definitivo, se otorgará la respectiva visación, la que se estampará en el pasaporte, salvoconducto u otro documento que presente el extranjero, o en el que, para tal efecto, se le otorgue.

La misma visación se hará extensiva a los miembros de la familia del asilado político, que hubieren obtenido, junto con él, asilo diplomático.

ARTICULO 57.- Se podrá conceder visación de residente con asilo político a los extranjeros que, por las mismas situaciones expresadas en el artículo 53, se vean forzados a abandonar su país de residencia e ingresar al territorio nacional irregularmente, sea que provengan directamente de él o en tránsito por otro país. En este caso estarán obligados a presentarse, en el plazo máximo de 15 días contados desde su ingreso, ante las autoridades de control e invocar que se les conceda este beneficio.

Dentro del plazo de 10 días contados desde su presentación ante la mencionada autoridad, deberán solicitar por escrito la respectiva visación, expresando los motivos de su persecución, sus antecedentes personales y en el medio de transporte que hubiere utilizado. Al mismo tiempo, deberán declarar su verdadera identidad, en el caso de no contar con documentos idóneos para acreditarla fehacientemente, o manifestar si el documento de identidad o pasaporte que presenten es auténtico. Si se estableciere que dicho documento no es auténtico y no lo hubieren así declarado, quedarán sujetos a las sanciones que establece este Reglamento.

ARTICULO 58.- Producida la presentación del extranjero que haya ingresado irregularmente con el propósito de solicitar asilo político, la autoridad de control deberá informar inmediatamente de este hecho a la autoridad superior regional y al Ministerio del Interior. Esta Secretaría de Estado, previo informe de Policía de Investigaciones de Chile se pronunciará sobre el otorgamiento o el rechazo de la visación solicitada.

ARTICULO 59.- Mientras se resuelve en definitiva la solicitud, los extranjeros deberán permanecer en el lugar de su ingreso o presentación, sometidos a las medidas de vigilancia y control que sean necesarias a juicio de la autoridad o podrán ser trasladados al lugar que determine el Ministerio del Interior.

Cuando existan fundados temores de que estos extranjeros puedan burlar los controles o medidas de vigilancia que se hayan dispuesto o no presenten antecedentes para su total identificación, se les podrá privar de libertad hasta por 15 días. El Ministerio del Interior podrá ordenar por razones de conveniencia o seguridad esta misma medida.

ARTICULO 60.- Se podrá también otorgar esta visación a los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional y que por motivos políticos surgidos en su país de origen o de residencia habitual, que calificará debidamente el Ministerio del Interior, se vean impedidos de regresar a ellos.

ARTICULO 61.- La visación de residente con asilo político tendrá una duración máxima de dos años. Si no se especifica plazo en el respectivo documento en que se estampe, se entenderá que su vigencia es la máxima.

Esta visación podrá prorrogarse por períodos iguales, en forma indefinida, siempre que subsistan las circunstancias que motivaron el asilo político y en el caso que éstas desaparezcan podrá cambiarse por otra visación de las contempladas en este Reglamento.

El residente con asilo político podrá solicitar la permanencia definitiva al cumplir dos años de residencia en Chile.

En casos debidamente calificados la visación de residente con asilo político se otorgará gratuitamente.

ARTICULO 62.- Los titulares de visación de residente con asilo político o refugiado podrán realizar cualquier tipo de actividades remuneradas u otras compatibles con su condición. El

Ministerio del Interior podrá autorizarlos para trabajar mientras se resuelve el otorgamiento de la visación; esta autorización no estará afectada al pago de derechos.

Los asilados políticos o refugiados no podrán realizar actividades que, en forma directa o indirecta, puedan significar una acción contraria al Gobierno de su país. La contravención a este precepto será causal suficiente para revocar la visa y disponer la expulsión.

ARTICULO 63.- Policía de Investigaciones de Chile llevará un registro especial de los asilados políticos, manteniendo actualizados sus domicilios y actividades que desarrollen. Asimismo, los someterá al control que determine el Ministerio del Interior, el cual podrá fijar el lugar en que residirán y aquéllos en que no les será permitido transitar, domiciliarse o residir.

ARTICULO 64.- La visación de residente con asilo político, caducará por el solo hecho de salir su titular del territorio nacional.

En casos calificados, el Ministerio del Interior podrá autorizar al asilado extranjero para ausentarse del país, por períodos no superiores a 15 días, sin que caduque su visación, de lo cual se dejará expresa constancia en su pasaporte.

ARTICULO 65.- Al extranjero a quien se acuerde conceder en Chile la visación de residente con asilo político, que carezca de pasaporte, se le podrá otorgar "pasaporte chileno para extranjero" y en él se estampará la visación.

ARTICULO 66.- Para los efectos del otorgamiento de esta visación a los refugiados, se entenderá que tienen esta condición las personas que se encuentren en algunas de las situaciones previstas en las Convenciones Internacionales suscritas por el Gobierno de Chile.

**CAMARA DE DIPUTADOS
CHILE****BOLETIN Nº 1100-06**

MODIFICA DEL DL. Nº 1.094, DE 1975, RELATIVO A REFUGIADOS

Honorable Cámara de Diputados:

**A S.E. EL PRESIDENTE
DE LA H. CAMARA
DE DIPUTADOS**

El presente proyecto de ley tiene por objeto introducir modificaciones al Decreto Ley Nº 1.094, de 1975, con el propósito de compatibilizar definitivamente nuestra normativa interna, con los acuerdos internacionales en que Chile es parte en materia de refugiados, en especial con respecto a la Convención sobre Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

En este contexto, se consagra el principio fundamental de que el refugiado no podrá ser expulsado hacia el país donde su vida o libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinados grupos sociales u opiniones políticas.

Tampoco requerirán en el futuro una autorización especial para viajar fuera del país. Al efecto, se consagra ahora el derecho a obtener del Servicio del Registro Civil e Identificación, un documento de viaje para extranjeros, que les permita salir del territorio nacional y reingresar a él.

Se elimina la facultad del Ministerio del Interior para señalar a estas personas, zonas del territorio nacional en las cuales no les es permitido domiciliarse o residir.

Asimismo, se establece que no constituirá delito el ingreso ilegal a territorio nacional respecto de aquellas personas a las cuales se les concede visación de residente con asilo político o refugiado.

Finalmente, se crea una Comisión de Elegibilidad, de carácter permanente, que asesorará al Ministerio del Interior en el otorgamiento y revocación de la visación de residente con asilo político o refugiado.

Con estas reformas, Chile quedará a la vanguardia en el debido trato que se merecen las personas perseguidas o desplazadas por motivos puramente políticos, raciales, religiosos o sociales, lo que demuestra nuestra permanente voluntad de propiciar en todos los ámbitos, el respeto a los derechos fundamentales de la persona humana.

En mérito de las consideraciones expuestas me permito someter a vuestro conocimiento, para ser tratado en la actual Legislatura Extraordinaria de Sesiones, el siguiente.

PROYECTO DE LEY:

ARTICULO UNICO.- Introdúcese las siguientes modificaciones al párrafo 4, parte V, del Decreto Ley Nº 1.094, de 1975:

a) Sustitúyese el artículo 38, por el siguiente:

ARTICULO 38.- Los refugiados que no cuenten con pasaporte vigente u otro documento de identidad idóneo, que los habilite para salir del país e ingresar a territorio extranjero, tendrán derecho a obtener el Servicio de Registro Civil e Identificación, un documento de viaje para extranjeros, que les permita salir del territorio nacional y reingresar a él con sujeción a las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes.

Por disposición del Ministerio del Interior este documento de viaje podrá ser denegado o revocado, cuando razones imperiosas de orden público o seguridad nacional así lo exijan. En caso se haberse otorgado el documento deberá ser restituido al Ministerio del Interior.

b) Sustitúyese el artículo 39, por el siguiente:

ARTICULO 39.- Un refugiado no podrá ser expulsado hacia el país donde su vida o libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinados grupos sociales u opiniones políticas. Para estos efectos, y para la concesión de la respectiva visación de residencia, se considerará como refugiado a quien se encuentre en alguna de las situaciones previstas en las Convenciones Internacionales vigentes en Chile.

Tampoco podrán ser expulsados, en los términos del inciso precedente, los extranjeros que soliciten refugio mientras se encuentren residiendo en territorio nacional, a menos que la solicitud fuere rechazada;

c) Deróguese, en artículo 40, la frase final, sustituyendo la coma (,) que la precede por un punto (.); y agréguese el siguiente inciso segundo nuevo;

El ingreso ilegal a territorio nacional no será considerado delito respecto de aquellas personas a las cuales se les concede esta visación, y

d) Agréguese el siguiente artículo 40 bis:

ARTICULO 40 BIS.- Una Comisión de Elegibilidad asesorará al Ministerio del Interior en el otorgamiento y revocación de la visación de residente con asilo político o refugiado".

Dios guarde a V.E.,

PATRICIO AYLWIN AZOCAR
Presidente de la República

ENRIQUE KRAUSS RUSQUE
Ministro del Interior

FRANCISCO CUMPLIDO CERECEDA
Ministro de Justicia

CAMARA DE DIPUTADOS CHILE
OFICIO Nº 240 VALPARAISO, 30 de agosto de 1994

A S.E. EL PRESIDENTE
DEL H. SENADO

Con motivo del Mensaje, Informe y demás antecedentes que tengo a honra pasar a manos de V.E., la Cámara de Diputados ha tenido a bien prestar su aprobación al siguiente

PROYECTO DE LEY:

"Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones al Título I, párrafo 4, parte V, del decreto ley Nº 1.094, de 1975:

a) Sustitúyese el artículo 38, por el siguiente:

"Artículo 38.- Los refugiados que no cuenten con pasaporte vigente u otro documento de identidad idóneo, que los habilite para salir del país e ingresar a territorio extranjero, tendrán derecho a obtener del Servicio de Registro Civil e Identificación, un documento de viaje para extranjeros, que les permita salir del territorio nacional y reingresar a él con sujeción a las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes.

Por disposición del Ministerio del Interior este documento de viaje podrá ser denegado o revocado, si no se hubiere acreditado suficientemente la identidad o cuando razones imperiosas de orden público o seguridad nacional así lo exijan. En caso de haberse otorgado el documento deberá ser restituido al Ministerio del Interior".

b) Reemplázase el artículo 39, por el siguiente:

"Artículo 39.- Un refugiado no podrá ser expulsado hacia el país donde su vida o libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinados grupos sociales u opiniones políticas. Para estos efectos, y para la concesión de la respectiva visación de residencia, se considerará como refugiado a quien se encuentre en alguna de las situaciones previstas en las Convenciones Internaciales vigentes en Chile.

Tampoco podrán ser expulsados, en los términos del inciso precedente, los extranjeros que soliciten refugio mientras se encuentren residiendo en territorio nacional, a menos que la solicitud fuere rechazada".

c) Derógase, en el artículo 40, la frase final, sustituyendo la coma (,) que la precede por un punto (.); y agrégase el siguiente inciso segundo nuevo:

"El ingreso ilegal a territorio nacional no será considerado delito respecto de aquellas personas a las cuales se les concede esta visación", y

d) Agrégase el siguiente artículo 40 bis:

“Artículo 40 bis.- Una Comisión de Elegibilidad asesorará al Ministerio del Interior en el otorgamiento y revocación de la visación de residente con asilo político o refugiado”.

Dios guarde a V.E.

JORGE SCHAULSOHN BRODSKY
Presidente de la Cámara de Diputados

CARLOS LOYOLA OPAZO
Secretario de la Cámara de Diputados

**APRUEBA REGLAMENTO DE PASAPORTES ORDINARIOS,
Y DE DOCUMENTOS DE VIAJE Y TITULOS DE VIAJE PARA EXTRANJEROS,
DEROGA DECRETO Nº676, DE 1966, Y MODIFICA EL ARTICULO 56
DEL REGLAMENTO CONSULAR**

Santiago, 5 de Septiembre de 1989.- Hoy se decretó lo que sigue:

Núm. 1.010.- Visto: Lo dispuesto en el artículo 32 Nº8, de la Constitución Política de la República, y la necesidad de adecuar las normas que rigen el otorgamiento de pasaportes a las innovaciones técnicas que se han introducido en su expedición y control,

DECRETO:

Artículo 1.- Apruébese el siguiente Reglamento de Pasaportes Ordinarios, y de Documentos de Viaje y Títulos de Viaje para Extranjeros:

“ARTICULO 1º Pasaporte es un documento público que el Gobierno otorga a sus nacionales, por intermedio de sus organismos competentes, cuando éstos deban viajar al exterior o se encuentren en territorio de un país extranjero.

Para entrar o salir del país se requiere estar provisto de un pasaporte válido, o de los documentos que en su reemplazo establezcan las leyes, los reglamentos o los convenios internacionales.

ARTICULO 2º El otorgamiento de los pasaportes ordinarios y de los documentos de viaje para extranjeros, que se expidan en el exterior, se regirán por las disposiciones del Reglamento Consular.

ARTICULO 3º El Servicio de Registro Civil e Identificación, a través de algunas de sus oficinas, otorgará en el país los siguientes tipos de pasaportes y documentos de viaje:

- a) Pasaportes Ordinarios para chilenos, y
- b) Documentos de Viaje para Extranjero y Títulos de Viaje para Extranjero, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 del presente Reglamento.

ARTICULO 4º Los Pasaportes Ordinarios podrán ser individuales o familiares.

ARTICULO 5º El pasaporte ordinario es válido por diez años y a su vencimiento sólo podrá otorgarse uno nuevo válido por el mismo período. No obstante, el pasaporte familiar tendrá su plazo de validez limitado, además, a la fecha en que el mayor de los hijos que figure en él cumpla dieciocho años.

ARTICULO 6º Los pasaportes ordinarios se ajustarán en su forma, menciones y contenido, a las disposiciones legales que rijan sobre la materia.

ARTICULO 7º Cada persona podrá tener sólo un pasaporte chileno válido en su poder. Se exceptúan aquéllas que dispongan de un pasaporte diplomático, oficial o especial, otorgado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y las que se encuentren incluidas en un pasaporte familiar en conformidad con las disposiciones del presente reglamento.

ARTICULO 8º El pasaporte familiar podrá incluir hasta cinco personas como máximo, comprendiendo entre ellas a su titular, todas las cuales deberán tener la

nacionalidad chilena y deberán estar relacionadas entre sí en una de las siguientes formas:

- 1.- Los cónyuges y los hijos de ambos menores de 18 años, o
- 2.- El padre o la madre y sus hijos propios menores de 18 años.

ARTICULO 9º Toda persona que solicite un pasaporte al Servicio de Registro Civil e Identificación, deberá exhibir su cédula nacional de identidad al día, lo mismo que la de cada uno de sus acompañantes para el caso de un pasaporte familiar.

ARTICULO 10º El Servicio de Registro Civil e Identificación no otorgará pasaporte o documento de viaje para extranjero a las siguientes personas:

- 1º A los menores que no cuenten con la autorización prescrita en el artículo 49 de la Ley Nº 16.618;
- 2º A los menores sujetos a adopción simple, que no exhiban autorización para salir del país concedida por el Juez de Letras de Menores que haya otorgado la adopción;
- 3º A los menores adoptados en conformidad a la Ley Nº 7.613, que no cuenten con la correspondiente autorización de su adoptante;
- 4º A los que no exhiban el certificado a que se refiere el artículo 12 del presente reglamento, y
- 5º A las personas que estén impedidas para salir del territorio nacional, sea por disposición de la ley o por orden judicial.

ARTICULO 11º Las oficinas del Servicio de Registro Civil e Identificación podrán otorgar un documento especial, válido únicamente para salir del país, que se denominará "Título de Viaje para Extranjero", a aquellos extranjeros cuyo país no tenga representación consular en Chile, o que por otra causa se encontraren impedidos de proveerse de sus correspondientes pasaportes.

Las oficinas del Servicio de Registro Civil e Identificación podrán otorgar a los apátridas y refugiados residentes en el país, un "Documento de Viaje para Extranjero", cuyo plazo de validez será de dos años, y que durante su vigencia les permitirá entrar y salir del territorio nacional, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de Extranjería.

El "Documento de Viaje para Extranjero" se podrá otorgar, además, a los hijos de extranjeros transeúntes que sean menores de 22 años, y a los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en el extranjero, a que se refieren los números 1 y 3 del artículo 10 de la Constitución Política de la República de Chile.

En los casos señalados en el inciso anterior, el "Documento de Viaje para Extranjero" tendrá una validez de dos años, prorrogables por igual período, en tanto su titular no hubiere adquirido la nacionalidad chilena o una extranjera. Durante su vigencia, lo habilitará para entrar y salir del territorio nacional en conformidad a lo preceptuado en el Reglamento de Extranjería. En el evento que alguna de estas personas disponga solamente de visa de turista, no estará sujeta a la obligación establecida en el artículo 9 de este Reglamento.

Asimismo, los Cónsules de Chile que sean de carrera u honorarios y que estén facultados para actuar como Ministros de Fe Pública para visar u otorgar pasaportes,

podrán otorgar o revalidar los "Documentos de Viaje para Extranjero" a las personas señaladas en el inciso cuarto de este artículo, en conformidad a las normas del Reglamento Consular.

ARTICULO 12º Como requisito previo al otorgamiento de un pasaporte en el territorio nacional, el interesado deberá presentar un certificado expedido por la Policía de Investigaciones de Chile, que acredite que no tiene impedimentos judiciales o policiales para salir del país.

ARTICULO 13º En los pasaportes expedidos por el Servicio de Registro Civil e Identificación, deberá acreditarse el pago del impuesto establecido por las leyes que rijan al momento de su otorgamiento.

El impuesto podrá ser adherido en estampillas o impreso por medio de un timbre o por otros mecanismos. Dicho impuesto no cubrirá el valor de la libreta o formulario, el cual se fijará por Decreto Supremo y se cobrará en dinero en forma separada.

ARTICULO 14º Los pasaportes se llenarán en forma manuscrita o por medios mecanizados, sin enmendaduras de ningún género.

ARTICULO 15º Los pasaportes que otorguen las oficinas del Servicio de Registro Civil e Identificación serán firmados por el Jefe de la Oficina respectiva o por el funcionario especialmente facultado para ello.

ARTICULO 16º Para los efectos indicados en el artículo 18, inciso segundo, las oficinas del Servicio de Registro Civil e Identificación remitirán diariamente el Archivo Nacional de Identificación de ese Servicio, la nómina de los pasaportes y otros documentos de viaje otorgados o revalidados durante el día, según corresponda, señalando el nombre completo, número de la cédula nacional de identidad y fecha de nacimiento del titular del pasaporte y de cada uno de sus acompañantes, en su caso, indicando, además, el tipo de documento otorgado.

ARTICULO 17º Al solicitarse un pasaporte o documento de viaje en cualquiera de las oficinas del Servicio de Registro Civil e Identificación facultadas para ello, ésta deberá requerir la respectiva Autorización de Pasaporte, del Archivo Nacional de Identificación del Servicio, por el medio de comunicación más rápido, a fin de verificar si existe alguno de los impedimentos indicados en el artículo 10 del presente reglamento. La Oficina requirente no podrá proceder a otorgarlo sin esta autorización.

ARTICULO 18º Las oficinas del Servicio de Registro Civil e Identificación llevarán un registro en el cual se anotarán todos los pasaportes, documentos y títulos de viaje que expidan o revaliden, según corresponda.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, el Servicio de Registro Civil e Identificación llevará un registro en la base de datos central de su sistema mecanizado, en el que se anotarán todos los pasaportes ordinarios y los documentos y títulos de viaje expedidos por sus oficinas, así como aquellos que le sean comunicados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, correspondientes a los pasaportes ordinarios expedidos y a los documentos de viaje para extranjeros otorgados o revalidados por los Consulados de Chile en el exterior".

Artículo 2.- Derógase el Decreto Supremo Nº 676, del 15 de febrero de 1966, del Ministerio de Justicia, que aprobó el Reglamento de Pasaportes, y sus modificaciones posteriores.

Artículo 3.- En el Reglamento Consular, Decreto Supremo número 172 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 1977, sustitúyese el número 4 del artículo 56 por el siguiente:

“4. El pasaporte otorgado por los Cónsules es válido hasta por diez años y a su vencimiento el funcionario consular podrá otorgar uno nuevo, por igual período, debiendo cobrar los derechos fijados en el Arancel Consular para la expedición de un pasaporte”.

Artículo 4.- El presente decreto comenzará a regir 30 días después de su publicación en el Diario Oficial.

Artículo Transitorio.- Los pasaportes ordinarios expedidos con anterioridad a la vigencia del presente Reglamento, mantendrán su validez hasta la fecha de vencimiento que en ellos se señale, y a su vencimiento no podrán ser revalidados, debiendo otorgarse un nuevo pasaporte válido por diez años en caso de ser requerido.

Tómese razón, anótese, comuníquese y publíquese.-

AUGUSTO PINOCHET UGARTE, General de Ejército, Presidente de la República. Hugo Rosende Subiabre, Ministro de Justicia. Hernán Felipe Errázuriz Correa, Ministro de Relaciones Exteriores.

Lo que transcribo para su conocimiento.-

Le saluda atentamente.-

Luis Manríquez Reyes, Subsecretario de Justicia.

PARAGUAY

En el Paraguay existe, desde el año 1975, una legislación migratoria estableciendo políticas generales sobre Migración. Actualmente, se encuentra en el Parlamento Nacional un proyecto para la modificación y actualización de la Ley N° 470 & 75, de Migraciones. Se acompaña un ejemplar de la legislación vigente.

El Art. 7 de la Ley antes citada prevé las siguientes categorías de admisión: a) permanente; b) residente temporario; c) turistas, y d) en tránsito. Se les expide el Carnet de Admisión Permanente, que se renueva cada diez (10) años; el Carnet Temporario, que se revalida cada año; y a las demás categorías el comprobante correspondiente para la permanencia solicitada.

El Art. 43 de la Constitución Nacional establece que: "El Paraguay reconoce el derecho de asilo territorial y diplomático a toda persona perseguida por motivos o delitos políticos o por delitos comunes conexos, así como por sus opiniones o por sus creencias. Las autoridades deberán otorgar de inmediato la documentación personal y el correspondiente salvoconducto".

El Art. 3, inc. "d", de la Ley No. 470/75, de Migraciones, estatuye que: "Quedan exceptuados del régimen de esta ley: Los extranjeros que conforme a lo dispuesto en el artículo 43 de la Constitución Nacional y a las normas de derecho internacional, se asilen en las representaciones diplomáticas de la República o en el territorio nacional en calidad de perseguidos políticos".

Asimismo, el segundo párrafo del art. 38 de la citada Ley Migratoria, dispone que: "También podrán permanecer en la República regularizando situación, los asilados políticos a que se refiere el artículo 3 de ésta Ley, admitiéndose la documentación o testimonio de personas que habitan en el territorio y que se estimen suficientes para acreditar su identidad y país de origen o procedencia. El régimen precedente se aplicará, asimismo, a los refugiados y desplazados que carezcan de documentación habilitante para su permanencia en la República".

Efectivamente, éstas normas son aplicadas a los refugiados, pues están vigentes hasta la fecha.

El Paraguay ha accedido a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, que se aprobó el 28 de julio de 1951 y que entró en vigor el 21 de abril de 1954.

Igualmente, se ha adherido al Protocolo Adicional que fué firmado por el Presidente de la Asamblea General y por el Secretario General el 31 de enero de 1967.

En Paraguay no existe ninguna legislación específica, decreto o normas procesales internas para el tratamiento en particular del refugio. La normativa referida a este tema se halla incluida en la Constitución Nacional y en la Ley Migratoria, tal como se transcribe en el numeral 3 de este trabajo.

En el Paraguay, la Secretaría de Estado encargada de recibir las solicitudes de refugio, es el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta función no se encuentra establecida en ninguna normativa legal.

La legislación referente al Refugio, se halla detallada en el numeral 3. El órgano competente para la toma de decisión del Estatuto de Refugiado es el Ministerio de Relaciones Exteriores.

[*] Asesor Jurídico, Departamento de Migraciones, Policía Nacional de Paraguay.

En nuestro país no existe normativa legal que prevé instancias posibles para recurrir a las decisiones denegatorias del Estatuto de Refugiado o de la Visa de Inmigrante correspondiente.

De conformidad a lo que dispone el art. 43 de nuestra Constitución Nacional en ésta materia, en la última parte, tenemos que: "Las autoridades deberán otorgar de inmediato la documentación personal y el correspondiente salvoconducto".

A tenor de lo previsto en la última parte del art. 38 de la Ley Nº 470/75, de Migraciones, transcrita en el numeral 3, el estatuto migratorio correspondiente es el de refugiado y desplazado.

Ninguna norma de nuestra legislación prevén los derechos de los familiares del refugiado, con respecto a residencia y documentación, pero de hecho y haciendo una interpretación extensiva de la norma vigente, se debe entender que se halla implícita en ella los derechos de los familiares.

LEY Nº 470

MIGRACIONES**El Congreso de la Nación Paraguaya****Sanciona con Fuerza de****L E Y:**

Art. 1. Esta Ley regula la inmigración, la emigración y la repatriación de nacionales a los efectos de promover la corriente poblacional y de la fuerza de trabajo que el país requiere, estableciendo la organización encargada de la ejecución de la política migratoria nacional.

**Título I
DE LA INMIGRACION****Capítulo I****DE LOS EXTRANJEROS A QUIENES ESTA LEY COMPRENDE**

Art. 2. La entrada de extranjeros en el territorio de la República y su permanencia en él estarán sujetas a las disposiciones de esta Ley. Los extranjeros que hayan contraído matrimonio con nacionales serán equiparados a los paraguayos únicamente a los efectos de su entrada y permanencia en el país.

Art. 3. Quedan exceptuados del régimen de esta ley:

- a. Los representantes de Gobiernos extranjeros que sean acreditados ante el Gobierno de la República, y aquellos que vengan a ella en misión oficial.
- b. Los representantes de organismos internacionales reconocidos por el Gobierno de la República, y quienes revistiendo la misma calidad lleguen al país en misión oficial.
- c. Los funcionarios administrativos y técnicos en misión de servicio que pertenezcan a una u otra de las categorías precedentes.
- d. Los extranjeros que conforme a lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución Nacional y a las normas de derecho internacional, se asilen en las representaciones diplomáticas de la República o en el territorio nacional en calidad de perseguidos políticos.
- e. Quedan, asimismo, excluidos del régimen de esta ley; los familiares de los representantes a que se refieren los apartados a, b, y c de éste artículo.

Art. 4. La reglamentación de esta ley establecerá: Los requisitos que regulen el ingreso y permanencia de los asilados políticos a que se refiere el apartado d) del artículo anterior mientras mantengan su "status", con acuerdo, además, de las normas de derecho internacional reconocidas por la República. Cuando hayan perdido o abandonen ese "status" y desearan permanecer en el territorio nacional, habrán de sujetarse para ello, a las disposiciones de esta ley y su reglamentación.

Capítulo II**DE LOS IMPEDIMENTOS GENERALES DE ADMISION**

Art. 5. No podrán entrar al territorio nacional los extranjeros que:

- a. No reúnan las condiciones de estado físico y mental por hallarse incluidos en los siguientes casos:
1. defectos físicos u orgánicos congénitos o adquiridos, que impidan mantener la capacidad general de trabajo;
 2. enfermedades infecto-contagiosas, y
 3. enfermedades crónicas de los centros nerviosos y enfermedades mentales.
- b. No tengan buena conducta en el orden penal. Se entienden comprendidos en este impedimento:
1. Los que hubieren cometido delitos, castigados según las leyes de la República con más de dos años de penitenciaría;
 2. Los que hubieren cometido delitos que las leyes de la República sancionen con menos de dos años de penitenciaría, siempre que por su habitualidad o reincidencia, se consideren peligrosos, y
 3. Los que por falta de hábitos de trabajo, vagancia, mendicidad, toxicomanía, prostitución, ebriedad habitual o por la inferioridad moral del medio en que actúen, observen una conducta proclive al delito.
- c. Forman parte, como asociados o afiliados de cualquier organización que se proponga destruir por la violencia el régimen democrático.

Art. 6. Los impedimentos generales de admisión a que se refiere el artículo anterior no registrarán para los siguientes casos:

- a. Los de carácter sanitario, cuando los extranjeros en ellos comprendidos integren un núcleo migratorio familiar o se propongan reunirse con uno ya establecido en el país, siempre que de tal ingreso no derive peligro para la salud pública, a juicio de la autoridad competente. Esta podrá disponer que dichas personas se sometan, bajo su contralor, a tratamiento médico.
- b. Los de carácter penal, cuando los extranjeros sean autores de delitos políticos, o de delitos por negligencia o imprudencia, salvo que hubieren demostrado perversidad que los denoten como elementos inconvenientes para la sociedad. Tampoco se aplicarán tales impedimentos cuando se trate de delincuentes primarios de buena conducta post-delictual.

Capítulo III

DE LAS CATEGORIAS DE ADMISION

Art. 7. El ingreso de extranjero al territorio nacional podrá realizarse dentro de las siguientes categorías de admisión:

- a. Permanente.
- b. Residente temporario.
- c. Turistas, y
- d. En tránsito.

*SECCION I
DE LA ADMISION PERMANENTE*

Art. 8. Los extranjeros podrán entrar en categoría de admisión permanente cuando se propongan establecerse en el país, dando cumplimiento a los requisitos que fija esta ley y su reglamentación.

Art. 9. El ingreso al territorio nacional en categoría de admisión permanente requiere permiso de Entrada. Esto se acordará por Dirección General de Migraciones, previo cumplimiento ante el Cónsul del Paraguay respectivo de los siguientes requisitos:

- a. Certificado expedido por la autoridad sanitaria o institución habilitada del país de origen o de residencia que acredite fehacientemente que el extranjero no está comprendido en los impedimentos de orden sanitario a que se refiere el apartado a) del artículo 6 de esta ley;
- b. Certificado, título o documento hábil a juicio del Cónsul del Paraguay, expedido por la autoridad competente del país de origen del extranjero, o de residencia, en su caso que acredite que el interesado:
 1. Tiene profesión, arte, oficio o desarrolla una actividad económica, ganadera, agrícola, industrial, comercial, docente, artística o laboral que le permita vivir en la República, conjuntamente con su familia, si la posee y le acompaña, sin constituir una carga social, o
 2. Posea, con los mismos fines, recursos económicos suficientes.

Art. 10. El Cónsul actuante visará la documentación a que se refiere el artículo anterior, y la hará llegar conjuntamente con la solicitud del Permiso de Entrada firmada por el interesado a la Dirección General de Migraciones. Esta resolverá la gestión y, en caso afirmativo, concederá el Permiso de Entrada remitiéndolo al Consulado respectivo para su entrega a aquél, conjuntamente con los certificados que condicionan el ingreso.

Art. 11. El extranjero viajará con el Permiso de Entrada, certificados, cédula de identidad o pasaporte válido debidamente visados, que deberá exhibir a su entrada al territorio nacional, a las autoridades que actúen en el control migratorio.

Art. 12. El Permiso de Entrada puede ser gestionado también ante la Dirección General de Migraciones por residentes permanentes en el país, a favor de personas radicadas en el extranjero, o por personas jurídicas nacionales u organismos internacionales que se interesen en el llamado. En este caso la gestión de Permiso de Entrada será puesta en conocimiento del Cónsul del domicilio o residencia de aquéllos, a sus efectos, siguiéndose, en lo demás, el procedimiento establecido en los artículos precedentes.

Art. 13. Las personas que hubiesen cumplido setenta años de edad podrán ser admitidos como permanentes cuando:

- a. Sean llamadas por personas físicas o jurídicas o compongan un núcleo familiar que se haga cargo de ellas, o
- b. Acrediten poseer medios económicos que les permitan atender a su subsistencia.

Art. 14. Las personas menores de dieciocho años podrán ingresar como permanentes:

- a. Cuando formen parte de un núcleo familiar que ingresa o que ya resida en el país, o
- b. Cuando sean reclamadas por personas físicas o jurídicas que se hagan cargo de ellas.

Art. 15. El Poder Ejecutivo queda facultado a limitar por cupos o cuotas anuales, el número de permisos de entrada, cuando los índices de ocupación lo exijan y, en tal caso, dentro de cada

rama de la actividad económica. Este régimen no se aplicará para los ascendientes, descendientes, cónyuges y hermanos de personas residentes en el País.

*SECCION II
DE LOS RESIDENTES TEMPORARIOS*

Art. 16. El ingreso en categoría de residente temporario comprende a los extranjeros que vengan a la República con la finalidad de ejercer actividades educativas, científicas, culturales, artísticas, comerciales, bancarias, industriales, técnicas, religiosas, deportivas y cualesquiera otras de análoga naturaleza, por un plazo determinado, que resulten expresamente del documento respectivo.

Art. 17. El residente temporario cumplirá para su admisión en el territorio nacional los requisitos exigidos para los turistas y, deberán, asimismo como condición para su ingreso exhibir documento o contrato, debidamente visado por el Cónsul competente, en que se establezca la actividad que se va a ejercer en el país.

*SECCION III
DE LOS TURISTAS*

Art. 18. Consideránse incluidos en la categoría de turista a los extranjeros que se trasladan al territorio de la República temporariamente con fines de descanso, distracción, tratamiento médico, reuniones científicas, técnicas, culturales o cualquier actividad no remunerada, sin ánimo de permanencia.

Art. 19. Los turistas deberán exhibir a su ingreso en territorio nacional cédula de identidad o pasaporte válido debidamente visado por la autoridad consular paraguaya y certificado sanitario que acredite se hallen vacunados contra la viruela y demás enfermedades transmisibles que la reglamentación de esta ley exigiere.

*SECCION IV
DE LA ADMISION EN TRANSITO*

Art. 20. Se consideran incluidos en la categoría de admisión en tránsito:

- a. Los extranjeros que desembarcan en el territorio nacional para dirigirse al país de destino.
- b. Los tripulantes de buques, aeronaves u otros medios de transporte similares que arriben a puertos o aeropuertos nacionales, figurando en su respectivo rol.
- c. Los conductores y demás personal de las empresas de transporte terrestre internacional cuyos vehículos entran en el territorio de la República en cumplimiento de sus servicios.

Art. 21. Los requisitos de la admisión en tránsito son:

- a. Poseer pasaje y autorización de ingreso para el país de destino, en el caso de los pasajeros, o acreditar la calidad de tripulante, conductor o integrante del personal en el caso de buques, aeronaves o vehículos de transporte internacional en general, y
- b. Certificado sanitario que acredite se hallen vacunados contra la viruela y demás enfermedades transmisibles que la reglamentación de esta ley exigiere.

*SECCION V
DE LAS NORMAS COMUNES A LAS CATEGORIAS
DE ADMISION*

Art. 22. Las autorizaciones de ingreso en el territorio nacional de los extranjeros serán acordadas por la Dirección General de Migraciones.

Art. 23. Incumbe a la Dirección General de Migraciones autorizar las prórrogas y renovaciones en los casos de turistas, residentes temporarios y en tránsito.

Art. 24. Las autorizaciones de admisión no suponen la entrada incondicional al territorio de la República y su permanencia en él de los extranjeros que son sus beneficiarios, si se comprueba con posterioridad al otorgamiento que están comprendidos en los impedimentos generales de admisión, cualquiera sea su categoría, salvo las excepciones establecidas en el artículo 6 de esta ley, serán pasibles, en su caso, del rechazo, la inadmisión o expulsión, según corresponda.

En el caso de impedimentos de orden sanitario, no corresponderá la reserva de admisión cuando la enfermedad se haya manifestado después de la llegada al país, excepto que se probare que ésta se hubiere contraído antes de otorgársele la visa correspondiente.

Art. 25. El procedimiento que deberá seguirse en la tramitación de las gestiones de ingreso en el país será establecido por el Poder Ejecutivo en la reglamentación de esta ley.

Capítulo IV

DE LA ENTRADA Y PERMANENCIA DE EXTRANJEROS

SECCION I ENTRADA

Art. 26. La entrada de extranjeros en el territorio nacional, cualquiera sea su categoría de admisión, se operará exclusivamente por los puntos que fije el Poder Ejecutivo.

Art. 27. La visita de las autoridades de la Dirección General de Migraciones se realizará en los puntos de entrada autorizados, pudiendo anticiparse en los propios medios de transporte.

Art. 28. Los funcionarios de la Dirección General de Migraciones en el acto de la visita, entregarán a los turistas y pasajeros en tránsito, una tarjeta de desembarco, debidamente sellada y firmada, en la cual constará la clase y el número del documento exhibido para la entrada, fecha de expedición y plazo de permanencia autorizada.

Dicha tarjeta les será retirada por los funcionarios de la Dirección General de Migraciones al hacer abandono del país.

Un duplicado de la tarjeta de desembarco será conservada en la Dirección de Migraciones hasta que se opere la salida del territorio nacional de los referidos extranjeros.

Art. 29. Las autoridades de la Dirección General de Migraciones en caso de duda sobre la situación del extranjero, podrán, siempre que no medie oposición de las otras autoridades presentes en la visita, autorizar su desembarco condicional con carácter precario, reteniéndole los documentos, y siempre que la compañía transportadora se hiciera responsable de su reconducción. Se dejará constancia, en el acta que se levantará, de la causa que determinó el desembarco condicional, el domicilio del extranjero en el país, firmándolo conjuntamente ésta, las autoridades de intervinientes y el representante de la compañía transportadora.

Al extranjero se le expedirá una tarjeta especial de desembarco en que se dejará establecida su situación que le permitirá su permanencia en el país hasta tanto se resuelva su situación.

Art. 30. Los extranjeros entrados en el país en categoría de admisión permanente están obligados a obtener cédula de identidad transcurrido un año de su permanencia.

De esta obligación serán notificados en el acto de la visita de las autoridades de la Dirección General de Migraciones. A tal efecto, dichos extranjeros recabarán de ésta, la constancia respectiva de su entrada al país en ese carácter, la que se les expedirá gratuitamente.

SECCION II PERMANENCIA

Art. 31. Los extranjeros entrados en el territorio nacional, en categoría de admisión permanente, que no hayan sido objeto de rechazo o inadmisión conforme a lo establecido en el artículo 30 y siguientes de esta ley, están habilitados para permanecer indefinidamente en él, salvo el caso de expulsión previsto en el artículo 45 y siguientes de esta ley.

Art. 32. Los extranjeros entrados en el país en categoría de admisión permanente tendrán, asimismo, el derecho de trasladarse al extranjero por razones turísticas o de índole particular y regresar nuevamente a él, siempre que su ausencia continuada no fuere superior a dos años. Al vencer este plazo el extranjero perderá su residencia permanente en el territorio nacional y para retornar a éste en la misma calidad, deberá cumplir nuevamente con los requisitos que esta ley prevé.

El plazo precitado podrá ser prorrogado por la Dirección General de Migraciones en caso de fuerza mayor debidamente comprobada.

Art. 33. Los extranjeros entrados en categoría de admisión permanente que desearan cambiar la actividad declarada, podrán hacerlo después de un año de permanencia y deberán presentarse a la Dirección General de Migraciones a comunicarlo.

Art. 34. Los turistas no podrán ejercer profesión ni actividad alguna remunerada durante su permanencia en el país.

Art. 35. Los extranjeros entrados en el territorio nacional en las categorías de admisión que se expresarán, tendrán los plazos que respectivamente se determinan:

- a. Turistas: noventa días, renovables.
- b. Residente temporario: un año, renovable por períodos iguales hasta el término de la actividad autorizada.
- c. Pasajero en tránsito: treinta días en la situación prevista en el apartado a) del Artículo 20 de esta ley, y por el término que el medio de transporte se encuentre en el territorio nacional o en sus aguas jurisdiccionales en las situaciones a que se refieren los apartados b) y c) del mismo artículo bajo la responsabilidad de la compañía y el capitán en su caso.

Los plazos a que se hacen mención en el precedente apartado, podrán ser prorrogados por la Dirección General de Migraciones en caso de fuerza mayor debidamente comprobada.

Art. 36. Mientras se hallaren vigentes los plazos de permanencia, los extranjeros entrados como residentes temporarios podrán salir del territorio del país y volver a entrar, tantas veces como lo deseen, sin necesidad de nueva autorización o permiso especial.

Art. 37. Durante los plazos de permanencia de los turistas y residentes temporarios, queda en suspenso el término para disponer la inadmisión que establece el artículo 42 de esta ley.

Art. 38. Los turistas y los residentes temporarios podrán transformar su autorización en permanente siempre que no los comprendan los impedimentos generales de admisión a que se refiere el artículo 5 de esta ley. La reglamentación establecerá el procedimiento para tales casos.

También podrán permanecer en la República regularizando su situación, los asilados políticos a que se refiere el artículo 3 de esta ley, admitiéndose la documentación o testimonio de personas que habitan en el territorio y que se estimen suficientes para acreditar su identidad y país de origen o procedencia. El régimen precedente se aplicará, asimismo, a los refugiados y desplazados que carezcan de documentación habilitante para su permanencia en la República.

Capítulo V

DEL RECHAZO, LA INADMISION Y EXPULSION DE EXTRANJEROS

SECCION I

DEL RECHAZO Y LA INADMISION

Art. 39. El rechazo comprende a los extranjeros que no hayan dado cumplimiento a los requisitos generales o especiales que condicionan su entrada al país, según su respectiva categoría de admisión, o que habiéndolo hecho lo hubiera sido con fraude, del que tuvieren conocimiento las autoridades antes de su entrada.

Art. 40. El rechazo se opera en el momento en que los extranjeros llegan al territorio nacional y se les somete a la correspondiente visita de las autoridades de la Dirección General de Migraciones en los puntos de entrada en el territorio nacional.

Art. 41. La inadmisión tiene lugar:

- a. cuando los extranjeros entrados en las formas señaladas en el artículo 39 de esta ley son habidos en el territorio nacional.
- b. cuando los turistas y residentes temporarios dejan vencer su plazo de permanencia autorizada sin solicitar la respectiva prórroga, o la transformación en otra categoría de admisión, y
- c. cuando los extranjeros entren en forma subrepticia al territorio nacional.

Art. 42. El plazo para disponer la inadmisión será de ciento ochenta días contados desde el ingreso del extranjero en las situaciones de los apartados a. y c. del artículo 41 de esta ley. Cuando se trate del caso previsto en el apartado b. de ese artículo se tendrá en cuenta lo previsto en el artículo 37 de esta ley. La prueba de la fecha del ingreso cuando éste fuere subrepticio será a cargo del infractor.

Art. 43. El rechazo o la inadmisión de un extranjero será dispuesta por las autoridades de la Dirección General de Migraciones según el impedimento invocado mediante acta en que se establecerá los datos identificatorios pertinentes, el o los impedimentos que obsten el ingreso o la permanencia en el país, plazo en que se deberá hacer abandono de éste, suscribiéndose por la autoridad interviniente y el intimado.

Art. 44. Mientras no se haga efectivo el rechazo o la inadmisión, el extranjero permanecerá sujeto a vigilancia policial en el domicilio que al efecto constituya en el territorio nacional, o en su caso, donde las autoridades dispongan.

SECCION II

DE LA EXPULSION

Art. 45. La expulsión de extranjeros tendrá lugar:

- a. en el caso de comprenderlos el apartado b) del artículo 5 de esta Ley, siempre que fueran conocidos los impedimentos dentro de los tres años de su ingreso en el país. No se hará efectiva la medida en las situaciones de excepción previstas en el apartado b) del artículo 6 de esta ley o cuando los extranjeros hubieren contraído matrimonio con nacionales o tuvieren descendencia paraguaya.
- b. En el caso de hallarse comprendidos en la situación del inciso c. del artículo 5 de esta ley, cualquiera fuese el lapso de permanencia en el país, siempre que no hubieren obtenido la naturalización en la República.

Art. 46. En la expulsión de extranjeros intervendrán las autoridades de la Dirección General de Migraciones, siguiéndose el procedimiento establecido en el artículo siguiente.

Art. 47. De la expulsión dispuesta habrá recurso ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Criminal de Turno, que deberá interponerse dentro de los tres días hábiles de intimado el abandono del país debiendo tenerse en cuenta la prórroga en razón de la distancia y producirá efectos suspensivos de la medida dispuesta. El procedimiento será el siguiente:

- a. El intimado nombrará defensor o en su defecto el juzgado lo nombrará de oficio, pudiendo recibirse la causa a prueba por el término de quince días.
- b. El fallo se dictará dentro de los quince días inmediatos siguientes al cierre del período probatorio.

Art. 48. Regirá para el intimado de expulsión la medida de seguridad establecida en el artículo 44 de esta ley, salvo que en función de la causal invocada, se estime conveniente su arresto en dependencias policiales.

Capítulo VI

DE LA INMIGRACION ORGANIZADA

Art. 49. La inmigración organizada será regulada por el Poder Ejecutivo, con intervención de la Dirección General de Migraciones fijando el número, determinando la actividad cuyo ejercicio revista interés para la República y el destino de esa inmigración en el territorio nacional. Cuando se trate de actividades agrícolas, agro-industriales, ganaderas, granjeras o forestales, en forma de colonias, se dará intervención al Instituto de Bienestar Rural.

Art. 50. La inmigración organizada podrá revestir las siguientes formas:

- a. Inmigración calificada.
- b. Inmigración asistida.
- c. Inmigración con capitales, y
- d. Inmigración de refugiados y desplazados. Esta clasificación no excluye que tales formas puedan estar vinculadas entre sí.

Art. 51. La inmigración calificada tiene por objeto la incorporación a la actividad productiva del país de extranjeros cuyos conocimientos tecnológicos y experiencia sean indispensables para programas específicos de desarrollo económico y social que el gobierno tenga en vista realizar o se hallen en curso de ejecución o de aquéllos que con análoga finalidad promueven las empresas o instituciones privadas.

Art. 52. La inmigración asistida se operará cuando el Estado anticipe o pague los gastos de traslado, asentamiento y otros beneficios análogos, en función de la conveniencia de la radicación de los extranjeros para la ejecución de determinados programas de desarrollo.

Art. 53. La inmigración con capitales tiene por finalidad la entrada de los inmigrantes con bienes propios y recursos financieros cuando interesen al desarrollo nacional.

Art. 54. El Poder Ejecutivo podrá autorizar la inmigración de refugiados y desplazados siempre que a la par de cumplir las finalidades humanitarias que ésta comporta, revista utilidades para el interés nacional.

Entiéndese por refugiados a los efectos de esta ley a aquellas personas que a causa de persecución o temor de persecución por motivos políticos, religiosos o raciales han hecho abandonado de sus

países, o desearan hacerlo, y por desplazados, a quienes lo han hecho, desearan hacerlo, como consecuencia de guerras y desastres naturales.

Art. 55. El Poder Ejecutivo autorizará la entrada o salida de personas en calidad de trabajadores fronterizos o de zafra siempre que la situación del mercado de empleo nacional o local lo aconseje y por el tiempo y conforme a los requisitos que establezca la reglamentación de esta ley. Los trabajadores extranjeros fronterizos de zafra podrán continuar habitando en el país de donde proceden, cruzando la línea divisoria para trasladarse a la zona donde ejercerán su actividad o, en su lugar, vivir en ésta por el tiempo de duración de la labor.

Art. 56. El artículo anterior regirá mientras no se dicten leyes especiales que regulen la entrada y salida de trabajadores fronterizos o de zafra, o se suscriban al respecto convenios internacionales.

Capítulo VII

DE LA INTEGRACION DE LOS EXTRANJEROS

Art. 57. El Estado adoptará las medidas necesarias para la integración de los extranjeros al medio nacional.

Capítulo VIII

DE LA TRIBUTACION Y DE LOS BENEFICIOS A LA MIGRACION

Art. 58. Las visaciones de pasaportes y demás documentos que habiliten el ingreso en el país, cualquiera sea la categoría de admisión estarán sujetas al arancel consular.

Art. 59. Los extranjeros entrados al país en categoría de admisión permanente, cuando vengán a ejercer una actividad económica de las atribuidas en esta ley, gozarán de la exención del arancel consular, asimismo, de todo tributo, recargos, y demás gravámenes a la introducción de los efectos de uso personal, muebles o instrumentos de trabajo y máquinas relativas a la actividad que ejercerán en el territorio nacional.

Art. 60. La inmigración organizada gozará, además, de los siguientes beneficios adicionales:

- a. Alojamiento y mantención gratuitos durante el tiempo que se haya convenido.
- b. Transporte gratuito al lugar en que desarrollará su actividad laboral, técnica o profesional, según convenio.
- c. El tratamiento más favorable que otorgue la ley de inversiones para el desarrollo económico y social, y
- d. Información y orientación para el ejercicio de la actividad a desarrollar.

Art. 61. La inmigración colonizadora realizada, admitida o patrocinada por el Instituto de Bienestar Rural gozará de las facilidades para la adquisición de tierras fiscales, créditos y explotación y asistencia técnica.

Capítulo IX

DE LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE INTERNACIONAL

Art. 62. Las empresas de transporte internacional, sus agentes o representantes, deberán registrarse en la Dirección General de Migraciones, especificando el nombre, la naturaleza de los medios de transporte que utilizan en sus líneas, los puntos habituales de escala y demás requisitos que al respecto establezca la reglamentación de esta ley.

Art. 63. Las empresas de transporte internacional, sus agentes o representantes, quedan obligados a reconducir a los pasajeros que fueran rechazados por las autoridades nacionales por carecer de documentos válidos exigidos por esta ley.

Art. 64. La Dirección General de Migraciones, previa solicitud de autorización permitirá a las empresas de transporte internacional, sus agentes o representantes, el desembarco de los pasajeros en excursión, de los buques, aeronaves, u otros medios de transporte que hagan escala en puertos o aeropuertos nacionales, en cruceros de turismo o por razones de emergencia. Dicha Dirección reglamentará la forma en que se autorizará tal tipo de desembarco.

Art. 65. Quedan obligadas las empresas de transporte internacional, sus agentes o representantes, en su caso, cuando mediare disposición en ese sentido de la Dirección General de Migraciones, a depositar a título de caución la suma que fije la reglamentación de esta ley, para gastos de reconducción por cada tripulante que quedare en tierra por no comparecencia o deserción a la salida del medio de transporte respectivo.

Capítulo X

DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PENALES

Art. 66. Las empresas de transporte internacional, sus agentes o representantes, que no cumplan las obligaciones que ponen de su cargo esta ley y su reglamentación serán castigadas administrativamente con multa de tres mil a cincuenta mil guaraníes.

Art. 67. El que empleare a un extranjero como permanente o como residente temporario sin serlo será castigado administrativamente con multa de mil a diez mil guaraníes. En caso de reincidencia la sanción se duplicará.

Art. 68. Incurrirán en multa de ciento cincuenta guaraníes por día, los extranjeros que vencidos los plazos que les correspondan como turistas o residentes temporarios, mantengan aún su residencia en el país, salvo que conforme a esta ley y su reglamentación, hubieren iniciado en tiempo la gestión de prórroga o transformación de su respectiva categoría en permanente.

Art. 69. El que ayudare a un extranjero a entrar en el territorio nacional en infracción a esta ley y su reglamentación, o el que facilitare su ocultamiento después de su ingreso, será castigado administrativamente con multa de cinco mil a veinte mil guaraníes, por cada persona.

Tendrán igual pena tanto el autor como el cómplice y el encubridor.

En caso de reincidencia la sanción se duplicará.

Art. 70. El que de cualquier manera obstaculizare la ejecución de una medida de rechazo, inadmisión o expulsión, legalmente dispuesta, será castigado con tres meses a dos años de penitenciaría.

Art. 71. Son circunstancias agravantes de las infracciones a que se refieren los artículos 69 y 70 de esta ley, cuando estas se hubieren cometido:

- a. Con fines de lucro, y
Por propietario, patrón, empleado, tripulante, agente o representante de empresa de transporte internacional.

Art. 72. Si las infracciones a que se refieren los artículos 69 y 70 de esta ley fueren cometidas por un funcionario público, éste será sancionado con la pena establecida en el artículo 70 y la inhabilitación de uno a tres años para ejercer cargo público.

Art. 73. En las infracciones a que se refieren los artículos 69 y 70 de esta ley serán eximidas de pena:

- a. Cuando se haya cometido a favor del cónyuge, ascendiente o descendiente por consanguinidad o afinidad, y
- b. Cuando se hayan ejecutado a favor de un extranjero para evitarle un grave perjuicio por móviles políticos.

Art. 74. El funcionario público que ejecute el rechazo, inadmisión o expulsión de un extranjero, sin autorización, conforme lo disponen los artículos 43 y 46 de esta ley, será castigado con penitenciaría de uno a tres años y con inhabilitación de uno a tres años para ejercer cargo público.

Título II DE LA EMIGRACION

Capítulo I DE LA EMIGRACION EN GENERAL

Art. 75. A los efectos estadísticos, los extranjeros ingresados en categoría de admisión permanente o como residentes temporarios, y los paraguayos al salir del país deberán hacer una declaración en la que conste: nombre y apellido, número del documento de tránsito internacional a utilizar, nacionalidad, domicilio, estado civil, profesión y actividad ejercida en la República.

Estarán exceptuados de esta declaración las personas mencionadas en los apartados a, b y c del artículo 3 de esta ley.

Art. 76. La declaración a que se refiere el artículo anterior será individual y debe cumplirla toda persona mayor de dieciocho años.

Los menores de esa edad serán representados por sus padres o tutores quienes la suscribirán en su nombre.

Art. 77. La declaración a que se refieren los artículos precedentes, se hará en formularios que facilitará la Dirección General de Migraciones, que serán entregados en el punto de salida.

Art. 78. La Dirección General de Migraciones podrá confiar a las empresas de transporte internacional la recepción de la declaración a que se hace referencia en los artículos precedentes.

Art. 79. Créase el Registro General de Salida de Personas del territorio Nacional, a cargo de la Dirección General de Migraciones.

Art. 80. Los duplicados de las tarjetas de desembarco de turistas y pasajeros en tránsito a que se refiere el artículo 28 de esta ley serán conservados por la Dirección General de Migraciones en forma de registro alfabético y cuando aquellos abandonen el territorio nacional serán cotejados con el original. Comprobada fehacientemente la salida de tales personas, ambos documentos, el original y duplicado, serán destruidos, sin perjuicio de los datos estadísticos que se recogerán.

Art. 81. La Dirección General de Migraciones hará la revisión periódica de los duplicados de las tarjetas de desembarco de los turistas y pasajeros en tránsito, controlando las fechas de vencimiento de los plazos de permanencia autorizados. Cuando éstos hayan caducado y no se hubieren formulado, en el caso de los primeros las gestiones de transformación de residencia a que se refiere el artículo 33, se procederá a la intimación de abandono del país de acuerdo con el artículo 41 y siguientes de esta ley.

Capítulo II**DE LA EMIGRACION DE TRABAJADORES FRONTERIZOS Y DE ZAFRA**

Art. 82. Los paraguayos y extranjeros en general que crucen las fronteras del país para realizar trabajos permanentes o de zafra, manteniendo su domicilio en el territorio nacional, deberán registrarse en los puntos habilitados a ese efecto por la Dirección General de Migraciones, y en ese acto, recibirán previa exhibición del respectivo documento de identidad, un certificado que los autorizará a realizar el tránsito, debiendo presentarlo al regreso ante la autoridad competente. El certificado tendrá la duración necesaria y se expedirá gratuitamente.

Art. 83. La Dirección General de Migraciones conjuntamente con la Dirección del Trabajo, relevará las zonas en que se produce la migración temporaria, las actividades económicas que se realizan, las épocas del año en que se opera, el número de los trabajadores afectados y demás aspectos que interesen al control legal.

Tal relevamiento se utilizará, asimismo, para planificar actividades en el territorio nacional, que tiendan a lograr el pleno empleo.

Título III**DE LA REPATRIACION DE NACIONALES Y SU PROTECCION EN EL EXTRANJERO****Capítulo I****DE LA REPATRIACION**

Art. 84. El Poder Ejecutivo promoverá la repatriación de los paraguayos que han emigrado, a cuyo efecto:

- a. Suscribirá acuerdos con los Estados en que residen esos nacionales con la cooperación, en su caso, de instituciones públicas o privadas especializadas en la materia, para facilitar su traslado con sus bienes personales y los de producción y capital, y
- b. Otorgará las máximas franquicias para su ingreso en el país con sus bienes, que en ningún caso serán inferiores a las otorgadas al extranjero.

Capítulo II**PROTECCION DE NACIONALES EN EL EXTRANJERO**

Art. 85. El Poder Ejecutivo suscribirá acuerdos con los Estados donde residen nuestros nacionales o con otras instituciones públicas o privadas de ayuda en la materia, para asegurar la protección de los paraguayos en lo que respecta a derechos individuales, laborales y sociales.

Título IV**DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y TECNICA****Capítulo I****DE LA DIRECCION GENERAL DE MIGRACIONES**

Art. 86. El órgano de ejecución de la política migratoria nacional será la Dirección General de Migraciones, dependientes del Ministerio del Interior.

Art. 87. La Dirección General de Migraciones tendrá las siguientes funciones:

- a. Aplicar las normas de esta ley y su reglamentación.
- b. Reunir y suministrar información acerca de las condiciones para la repatriación de los nacionales y para la inmigración y preparar las instrucciones para el servicio exterior sobre estas materias.
- c. Proceder a la recepción de los nacionales repatriados y de los inmigrantes.
- d. Prestar asistencia a los nacionales repatriados y a los extranjeros que la requieran en virtud de las disposiciones de esta ley.
- e. Ejercer el control de la entrada y salida de personas en todas las fronteras del país.
- f. Planificar conjuntamente con la Secretaría Técnica de Planificación y otros organismos especializados la política migratoria que en función del número y calificación de los recursos humanos requiera la ejecución del plan nacional de desarrollo.
- g. Realizar estudios de la migración de nacionales, sus causas y efectos, y proponer planes para solucionarlos.
- h. Intervenir en la preparación de acuerdos bilaterales o multilaterales con los estados donde residen paraguayos, con el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas, o con instituciones privadas especializadas en la materia, a efecto de obtener su protección laboral y social.
- i. Realizar estudios de la inmigración que el país necesita, determinando las ramas de la actividad económica a que ha de pertenecer y, en su caso, la localización en el territorio nacional.
- j. Practicar estudios en materia de integración de los extranjeros al medio nacional, e interesar al respecto a los organismos públicos o entidades privadas cuyos cometidos sean conexos con tal atribución.
- k. Proponer las normas referentes al fenómeno migratorio en general; la revisión de las existentes de modo a adecuar los instrumentos jurídicos a la promoción del desarrollo nacional.
- l. Expedirse sobre las consultas que le formulen organismos interesados en materia de migración.
- ll. Recabar información de organismos públicos y entidades privadas nacionales y extranjeras para el cumplimiento de su cometido.

Art. 88. La Dirección General de Migraciones, podrá realizar directamente todas las actuaciones necesarias para el cumplimiento de sus fines ante cualquier organismo público o privado nacional o extranjero.

Art. 89. Los Cónsules de la República ejercerán en sus respectivas jurisdicciones los cometidos previstos en esta ley y deberán:

- a. Dar cumplimiento a las instrucciones y disposiciones de la Dirección General de Migraciones, y
- b. Proporcionar los informes que les solicitaren los extranjeros, los agentes de compañías de transporte o cualquier otras personas del lugar de residencia, acerca de las condiciones que ofrece la República para la entrada de extranjeros en las distintas categorías de admisión.

Art. 90. Los organismos nacionales competentes están obligados a cooperar con la Dirección General de Migraciones para el cumplimiento de sus fines.

Capítulo II **DEL DIRECTOR GENERAL**

Art. 91. Para ser Director General se requiere la nacionalidad paraguaya, 30 años de edad como mínimo, y reconocida solvencia moral.

Art. 92. Son atribuciones y obligaciones del Director General:

- a. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de esta ley.
- b. Proyectar los planes y programas para el cumplimiento de los objetivos establecidos en esta ley.
- c. Establecer la organización interna de la Dirección General.
- d. Proponer el nombramiento, promoción y remoción de los funcionarios y empleados.
- e. Preparar el anteproyecto de presupuesto anual.
- f. Administrar los fondos previstos en el Presupuesto General de la Nación, para la institución y demás recursos establecidos en esta ley.
- g. Aplicar las sanciones administrativas previstas en esta ley, y
- h. Realizar los demás actos necesarios para el mejor cumplimiento de los fines y objetivos de la Dirección General de Migraciones

Título V

Capítulo I **DE LOS RECURSOS**

Art. 93. Los recursos de la Dirección General de Migraciones serán integrados con:

- a. Los fondos provenientes de la percepción de los aranceles y de las multas que se aplicaren por infracciones a esta ley;
- b. Las sumas que anualmente se le asigne en el Presupuesto General de la Nación; y
- c. Los provenientes de las donaciones y legados que recibiere.

Art. 94. Los fondos provenientes de la percepción del arancel y de las multas por infracciones y los que reciba por donación o legado serán depositados en una cuenta especial que se abrirá a la orden de la Dirección General de Migraciones en el Banco Central del Paraguay.

Art. 95. El desenvolvimiento administrativo y financiero de la Dirección General de Migraciones será fiscalizado por el Ministerio del Interior y por la Contraloría Financiera de la Nación.

Art. 96. En ningún caso se dispondrá de los mencionados recursos para otro objeto, y el funcionario de la Dirección General de Migraciones o del Ministerio del Interior que quebrantare esta disposición será personal y solidariamente responsable. La acción para hacer efectiva la responsabilidad civil del funcionario se prescribe a los dos años a contar desde la fecha en que el funcionario haya cesado en sus funciones.

Capítulo II

DE LOS ARANCELES Y DE LAS MULTAS

Art. 97. Establécese el siguiente arancel:

1 – Por INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE ADMISIÓN PERMANENTE SEGUN LA PROFESIÓN

Comerciante	G	5.000.-
Industrial	"	5.000.-
Ganadero	"	5.000.-
Agricultor a nivel empresarial	"	5.000.-
Profesión liberal a nivel universitario	"	4.000.-
Profesión liberal a nivel secundario	"	3.000.-
Granjero	"	3.000.-
Empleado	"	2.000.-
Artesano	"	2.000.-
Faena agropecuaria o forestal	"	1.000.-
Obrero, peón, chacarero o de zafra	"	500.-
Menor de edad	"	250.-

2 – POR INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE RESIDENTE TEMPORARIO:

Directores y Ejecutivos de empresas industriales, comerciales, bancarias, deportivas y artísticas	G	5.000.-
Atletas profesionales del arte y del Deporte	"	4.000.-
Profesionales liberales	"	3.000.-
Artesanos	"	2.000.-
Empleados y Obreros	"	1.000.-

3 – POR CAMBIO DE PROFESIÓN:

El agricultor a comerciante, industrial o ganadero	G	10.000.-
El comerciante a industrial o ganadero	"	10.000.-
El industrial a comerciante o ganadero	"	10.000.-
El ganadero a comerciante o industrial	"	10.000.-
El profesional liberal, artesano, empleado, obrero o sin profesión a comerciante, industrial o ganadero	"	10.000.-
El artesano, empleado u obrero a profesión laboral	"	5.000.-
El empleado u obrero a artesano	"	4.000.-
Asignación de profesión como artesano, empleado u obrero	"	2.000.-

4 – POR EXPEDICION DE LOS SIGUIENTES DOCUMENTOS

Certificado de residencia y de radición	G	750.-
Certificado de retorno	"	500.-
Certificado para la Aduana	"	300.-
Carnet	"	200.-
Por visa de llamada por persona	G	1.500.-
Copia de documento (por cada hoja)	"	100.-
Por cada prórroga para la categoría de admisión de Residente temporario Turistas y en Tránsito	"	250.-

Nota: Los extranjeros que tuvieren dos años de permanencia en el país no pagarán por el Certificado de Retorno.

5– MULTAS POR FALTAS DE INSCRIPCION EN EL TIEMPO DEBIDO, A LAS DE CUANTO CORRESPONDE POR LA INSCRIPCION:

Comerciante	G	10.000.-
Industrial	"	10.000.-
Ganadero	"	10.000.-
Agricultor a nivel empresarial	"	8.000.-
Profesionales liberales a nivel universitario	"	5.000.-
Granjero	"	4.000.-
Empleado	"	2.000.-
Artesano	"	2.000.-
Faena agropecuaria o forestal	"	2.000.-
Obrero-Peón-Chacareno o de Zafra	"	1.000.-
Menor de edad	"	1.500.-

Art. 98. Las inscripciones a que se refiere el artículo anterior deberán realizarla los extranjeros dentro del término de un mes de llegados al país o de cambiada su profesión.

Art. 99. Los aranceles establecidos en el artículo 97 de esta ley se harán mediante el depósito de la suma correspondiente en la cuenta especial indicada en el artículo 94 de esta ley.

Título VI DE LAS DISPOSICIONES GENERALES Y TRANSITORIAS

Art. 100. La división de Inmigración del Instituto de Bienestar Rural pasará a depender del Ministerio del Interior como la Dirección General de Migraciones creada por esta ley.

Art. 101. Deróganse los artículos 17 a 24 de la ley Nº 152 del 1º de diciembre de 1969 y demás disposiciones concordantes en cuanto imponen la tarjeta de turista.

Art. 102. Deróganse la ley del 6 de octubre de 1903 y demás disposiciones que se opongan a la presente ley.

Art. 103. El Poder Ejecutivo reglamentará esta ley.

Art. 104. Esta ley entrará en vigencia el 1o. de enero de 1975.

Art. 105. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO NACIONAL, A LOS SIETE DIAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO UN MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO.

J. Augusto Saldívar

Presidente Cámara de Diputados

Juan Ramón Cháves

Presidente Cámara de Senadores

Bonifacio Irala Amarilla

Secretario Parlamentario

Carlos María Ocampos Arbo

Secretario General

Asunción, 15 de Noviembre de 1974

TENGASE POR LEY DE LA REPUBLICA, PUBLIQUESE, E INSERTESE EN EL REGISTRO OFICIAL.

Gral. de Ejército Alfredo Stroessner

Presidente de la República

Sabino A. Montanaro

Ministro del Interior

PERU

Determinación del Estatuto de Refugiado en el Perú

Luis
Mendivil Canales*

Introducción

El Estado peruano, imbuido de un profundo espíritu de solidaridad humanitaria, viene ejerciendo desde comienzos de siglo demostraciones de apoyo efectivo y comprensión hacia el hombre que por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones públicas, se ve forzado a dejar su lugar de origen en busca de protección.

Con el desarrollo del derecho internacional y el uso creciente de los “contratos entre estados”, el Perú siempre tuvo una actitud especialmente abierta a la suscripción de normas internacionales en beneficio del ser humano y de la defensa y protección de sus derechos. Ello se formalizó el año 1889 cuando firmó el Tratado de Derecho Penal Internacional. Seguirían a éste la adhesión de una serie de Convenciones sobre asilo diplomático o territorial, llegando, en la actualidad, a formar parte de casi todos los instrumentos regionales sobre el tema.

En el aspecto específico del refugio, el 16 de abril de 1964 el Perú se obliga respecto a este Derecho singular, pues se adhiere a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 mediante la Resolución Legislativa N° 15014; posteriormente, el 1° de junio de 1983 el Congreso aprueba el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados por medio de la Resolución Legislativa N° 23608.

La incorporación a la normatividad nacional de estos instrumentos, unidos a otros dispositivos internos generales y específicos, coadyuvan al logro de una relación armónica entre el Estado peruano, los refugiados y la sociedad, buscando facilitar su integración a la realidad cultural, económica y social de nuestro país.

De esta forma se consigue, una vez más, concretar en logros reales y efectivos los principios y las normas que sobre derechos humanos se hallan contenidos en la Constitución Política del Perú y los tratados vigentes sobre la materia.

La Comisión Permanente Ad Hoc para los Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores

Como sabemos, tanto la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967 han dejado a discreción de cada Estado Parte la elección del procedimiento a seguir para declarar a una persona como refugiado. Los que varían de acuerdo a las estructuras organizativas y a los dispositivos legales y administrativos de cada país.

Por su parte, el Perú, en el entendimiento que el refugiado afronta una situación *sui generis* dentro del ámbito general de las personas indefensas al carecer incluso de la protección de su propio estado, ha escogido también un procedimiento específico de determinación que es independiente de la normatividad migratoria nacional.

[*] Secretario Ejecutivo de la Comisión Permanente Ad hoc para los Refugiados y Director de Coordinación Consular de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Efectivamente, el "Reglamento que Ordena la Situación Jurídica de los Refugiados y Asilados Políticos en el Perú", en adelante el Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo Nº 001-85-RE, del 5 de julio de 1985, establece un procedimiento administrativo único dentro de la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargando además a una unidad particular su ejecución, llamada la "Comisión Permanente Ad hoc para los Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores", en adelante la Comisión Ad hoc. El artículo 26 del aludido Reglamento, expresamente determina que la Comisión Ad hoc "es el órgano exclusivo encargado de recibir, tramitar y dar pronunciamiento sobre las solicitudes de refugio" (1) en el Perú.

La Comisión Ad hoc fue creada por el Decreto Supremo 001-85-RE, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 5 de julio de 1985, desde entonces ha trabajado en la dirección, coordinación e impulso de una serie de acciones y actividades a fin de colaborar en la mejor solución a la problemática de los refugiados en el Perú.

La Comisión Ad hoc está conformada por cinco altos funcionarios pertenecientes al Ministerio de Relaciones Exteriores (2);

- a) El Director General de Asuntos Consulares, como su Presidente.
- b) El Director de Coordinación de la Dirección General de Asuntos Consulares, en calidad de Secretario Ejecutivo.
- c) Un representante de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- d) Un representante de la Dirección General de Asuntos Políticos.
- e) Un representante de otra dependencia de la Cancillería peruana, cuya área de trabajo, sea afín con los temas a tratar en la agenda programada.

Todos los miembros de la Comisión Ad hoc tienen derecho a voz y voto y las decisiones se toman por mayoría absoluta (3).

Tal y como lo señala el Reglamento la Comisión Ad hoc se reúne en forma ordinaria una vez al mes y extraordinariamente a solicitud de cualquiera de sus miembros (4).

Procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado

Pasaremos a resumir el procedimiento utilizado por la Comisión Ad hoc en la delicada tarea de identificar a una persona como refugiado en el Perú.

Normas aplicables

Las principales normas que se toman en cuenta en la determinación son:

- Constitución Política del Perú de 1993. En especial el artículo 36, que a la letra dice:
 - "El Estado reconoce el asilo político. Acepta la calificación del asilado que otorga el gobierno asilante. En caso de expulsión, no se entrega al asilado al país cuyo gobierno lo persigue".
- La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967, como instrumentos universales sobre el tema, que han sido debidamente incorporados a nuestra legislación.

- La Ley de Extranjería, Decreto Legislativo N° 703, del 14 de noviembre de 1991. Norma que recoge nuevos criterios sobre inmigración y extranjería y que contiene un capítulo específico sobre los asilados y refugiados.
- El Reglamento que Ordena la Situación Jurídica de los Refugiados y Asilados Políticos en el Perú, Decreto Supremo N°001-85-RE, del 5 de julio de 1985. Norma específica que a pesar de necesitar ciertas modificaciones -debido principalmente a la presencia de dispositivos legales posteriores- permite la aplicación del Derecho Internacional de los Refugiados en el Perú.
- El Manual de Procedimientos de Inmigración, Resolución Directoral N°154-93-DIRMIN/SDINM, del 7 de agosto de 1993. Documento de gestión administrativa de la Dirección General de Migraciones y Naturalización.

Solicitudes

El Estado peruano entiende que el ACNUR "es el conducto normal para el trámite de toda solicitud de refugiado que se pretende elevar a consideraciones del Ministerio de Relaciones Exteriores" (5). Sin embargo, ello no obsta que se examinen solicitudes de refugio presentadas independientemente.

Las solicitudes de determinación de la condición de refugiado se pueden presentar de cuatro formas:

- Directamente por el solicitante en los puertos, aeropuertos, fronteras y reparticiones policiales; debiendo el Ministerio del Interior, bajo responsabilidad, poner este hecho en conocimiento de la Cancillería, en el término de 15 días mediante un informe documentado. La Comisión Ad hoc corre traslado al ACNUR, representada en el Perú, por la Comisión Católica Peruana de Migración, la cual con la anuencia del interesado formaliza la solicitud y lo representa a lo largo del procedimiento (6).
- Por medio de una solicitud presentada desde el primer momento por la Comisión Católica Peruana de Migración (7).
- Por el mismo refugiado así reconocido por el Estado peruano, o por el ACNUR, solicitando la reagrupación familiar; a favor de su cónyuge, hijos menores o padres que se encuentren en otros países (8).
- Por la persona misma del solicitante cuando, luego de ser evaluado por la Comisión Católica Peruana de Migración esta entidad considera que no reúne las condiciones para tal reconocimiento y se niega a representarlo.

Criterios utilizados

Recibida la solicitud y para resolver, la Comisión Ad hoc tiene en cuenta el cumplimiento de dos factores fundamentales en este tipo de procedimientos: la verificación de los hechos afirmados por el solicitante y si éstos se encuadran en el marco teórico de la definición de refugiado vigente en el Perú (9).

La Comisión Ad hoc puede hacer uso de otros medios que la ayuden a llegar a una mejor solución para los casos en cuestión, en tal sentido puede solicitar la cooperación técnica del ACNUR (10), puede también, en los casos que requieran esclarecimiento, realizar una entrevista al solicitante

(11); asimismo, puede solicitar ayuda o información a otras dependencias de la administración pública (12).

También se toma con especial preocupación y amplio criterio los pedidos de reunificación familiar, pues se considera que los familiares directos tienen los mismos beneficios que el jefe de familia.

Asimismo, por la naturaleza misma de la problemática del refugiado la Comisión Ad hoc de ninguna manera puede efectuar una evaluación mecánica, muy por el contrario sabe que lo fundamental es comprender la particular situación del refugiado y los factores humanos que están en juego, por ello cuida de aplicar los criterios con amplitud de conceptos, justicia y comprensión.

Instancias

La normatividad interna procesal en el tema del refugio en el Perú guarda de conceder al solicitante el principio de la doble instancia, en tal sentido la Comisión Ad hoc constituye la primera instancia del trámite de reconocimiento (13).

Si la decisión es favorable al solicitante, ello conlleva el reconocimiento expreso de las obligaciones contenidas en los tratados sobre la materia, la constitución y demás normas internas sobre el refugio (14).

Si la decisión de la Comisión deniega el refugio, el solicitante puede presentar recurso de apelación en el plazo de 15 días de notificada la decisión (15). La segunda instancia se materializa en el recurso de reconsideración y se presenta a la secretaría de la Comisión Ad hoc (16).

Si la respuesta confirma la primera decisión negando el otorgamiento de refugio, se somete al extranjero a las normas de inmigración y extranjería, dándosele un plazo prudencial para que abandone el país, cuidando de no enviarlo a lugar donde su vida, integridad física o libertad se vean amenazados (17).

Implicancias del reconocimiento

El refugiado así declarado es considerado dentro de nuestra política migratoria como "No Inmigrante Residente Refugiado", condición migratoria de excepción dentro de las normas regulares vigentes sobre residencia de extranjeros (18), puesto que a esta persona, debido a sus particulares calidades, se le "exoneran" del cumplimiento de las formalidades exigidas al común de los extranjeros para acceder a la categoría de residente.

La legislación peruana es clara en determinar que al refugiado reconocido por el Estado le corresponden los mismos derechos y las mismas obligaciones que se conceden al extranjero residente, exceptuando, por supuesto, lo que son propios de su situación especial (19).

Con el espíritu humanitario que ha caracterizado al Perú en los casos de refugio, la legislación nacional contempla también el otorgamiento de facilidades para la inserción socio-económica y cultural de los así reconocidos. Efectivamente, la Comisión Ad hoc, con el apoyo de otras reparticiones públicas y del ACNUR impulsa la elaboración de planes y programas de integración que ayuden inicialmente a los refugiados a subvenir a sus necesidades y que conduzcan posteriormente a su plena independencia económica (20).

En conclusión, el procedimiento de determinación del refugio aplicado en el Perú, además de contener los requisitos básicos recomendados por el ACNUR, satisface de manera plena las

aspiraciones complementarias de toda persona en esta situación. Permitiendo, de esta manera, que tenga acceso a las garantías e irrestricto respecto a los derechos que su condición requiere.

CUADRO REFERENCIAL SOBRE REFUGIADOS EN EL PERU REFUGIADOS RECONOCIDOS EN PERU BAJO LA CONVENCION

Angoleño 1, Armenio 1, Búlgaros 7, Bosnios 9, Cubanos 402, Chino 1, Dominicano 1, Georgianos 2, Iraníes 33, Iraquíes 4, Lituana 1, Israelí 3, Palestinos 6, Rusos 10, Sirios 3, Vietnamitas 2.

Total: 486

No quisiera terminar mi intervención sin antes invocar a mis colegas de sesiones a prestar su mejor voluntad con el propósito de lograr acuerdos sobre marcos referenciales mínimos a ser implementados por nuestros países a fin de obtener la armonización de las legislaciones nacionales con la normatividad internacional y los criterios innovadores del Derecho Internacional de los Refugiados.

NOTAS

1. Artículo 26 del Reglamento que Ordena la Situación Jurídica de los Refugiados y Asilados Políticos en el Perú, Decreto Supremo N° 001-85-RE, publicado el 5 de julio de 1985.
2. Artículo 30 del Reglamento.
3. Artículo 33 del Reglamento.
4. Artículo 32 del Reglamento.
5. Artículo 23 del Reglamento.
6. Artículos 46 y 47 del Reglamento.
7. Artículo 34 del Reglamento.
8. Artículo 40 del Reglamento.
9. Artículos 7 y 37 del Reglamento.
10. Artículo 34 del Reglamento.
11. Artículo 50 del Reglamento.
12. Artículo 44 del Reglamento.
13. Artículo 35 del Reglamento.
14. Artículo 14 del Reglamento.
15. Artículo 35 del Reglamento.
16. Artículo 35 del Reglamento.
17. Artículo 54 del Reglamento.
18. Artículo 68 del Reglamento.
19. Artículo 69 del Reglamento.
20. Artículos 5, 25, 52, 58 y 59 del Reglamento.

Introducción

La situación de los refugiados en el Perú, por varias razones necesita un tratamiento permanente relativo a la protección jurídica.

Es así que para una mejor intervención, la Agencia, tiene dentro de su estructura orgánica la sección de Consultoría Jurídica permanente, que no solo tiene a su cargo la recepción y evaluación de las solicitudes de Refugio, sino también, la asesoría en todo el proceso de Inserción socio económico; dentro de una óptica jurídica.

Si bien estas acciones son concretas y permanentes, no se ha soslayado otros aspectos de protección, como son la difusión del Derecho del Refugiado, la capacitación, el perfeccionamiento de una Legislación sobre Refugiados mas específica.

En cuanto a lo primero, en el presente año, se desarrolló un programa de difusión con nivel académico en la Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho, el Instituto de Estudios Internacionales; en la Escuela Nacional de Oficiales de la Policía, y en el Programa de extensión Cultural de un Colegio de Educación Secundaria.

Bajo esta línea de intervención se dió asesoría en la propuesta de 4 Tesis Universitarias, para la obtención del grado de Abogado (tres en Perú y una en Estados Unidos).

Considerando los nuevos cambios del sistema jurídico interno: Nueva Constitución Política del Estado (1993); Ley de Extranjería, se vió como necesario, modernizar y optimizar la norma jurídica interna sobre refugiados y asilados en Perú.

Al respecto se secundó la iniciativa del Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso Constituyente Democrático, que se plasmó en un Proyecto de Ley en el que interviene la Asesoría Legal de la Comisión del Congreso, la Asesoría Legal de la Agencia y la Asesoría Legal del ACNUR (Oficina Regional).

El Proyecto fue presentado en Octubre 1994, se espera su aprobación.

Elegibilidad

Se toma como marco de referencia en principio los Instrumentos Jurídicos Internacionales, Ratificados por el Estado Peruano; vale decir la Convención y Protocolo sobre el Estatuto del Refugiado y el Manual de Procedimientos para elegibilidad.

Como elementos complementarios; las normas jurídicas internas relacionadas al Refugio, como son el Decreto 001 y la Ley de Extranjería.

La información permanente de los acontecimientos y conflictos que ocurren en los diferentes países del mundo, sirven como una fuente más de verificación de los argumentos del solicitante de Refugio.

[*] Asesora Legal, Comisión Católica Peruana de Migración, CCPM.

Es necesario destacar, que el Decreto 001/RE/85 es la Norma que regula la situación jurídica de los Asilados y Refugiados en Perú, ello se presta a confusiones en algunos sectores administrativos, en lo referente a la situación jurídica de los Asilados o los Refugiados.

El estado confiere directamente el reconocimiento del asilo, cumpliendo casi una atribución soberana. Para la asistencia y algunos trámites administrativos requirió la intervención del ACNUR sobre el tema de los Asilados, que no es de su competencia.

Este es un asunto que ha motivado reflexión y propuestas.

En lo referente a la recepción y evaluación de las solicitudes de Refugio, en teoría, existen canales establecidos en el Reglamento, especificados en los Artículos 27 - 28 y 29, donde compromete la intervención directa de las autoridades competentes locales y fronterizas.

En el terreno de la práctica, es la Agencia del ACNUR quien evalúa y procesa las solicitudes de refugio.

Los casos se presentan individualmente y por iniciativa propia. Otros casos son referidos por autoridades policiales, civiles y políticos por organizaciones (religiosas, profesionales y por Representaciones Diplomáticas).

Los informes evaluatorios de las solicitudes de refugio sean elegibles o no, son presentadas a la Oficina Regional de ACNUR y a la Comisión Permanente Ad-hoc para los Refugiados.

En relación al otorgamiento de refugio, surgió un obstáculo para el reconocimiento de refugiados cubanos bajo la Convención, a raíz de haber sido descubierta una organización que traficaba con viajes clandestinos de ciudadanos cubanos que hacían tránsito en Perú hacia Estados Unidos. Muchos de ellos portaban Visas fraudulentas de ingreso a Perú.

Esto planteó una interpretación muy particular al Artículo 32 del Reglamento para Refugiados y Asilados.

“Art. 32.- La solicitud de refugio que presente un extranjero que se encuentre en el Perú será como norma general rechazada en los siguientes casos:

.....

c) Si se encuentra en el Perú bajo una situación migratoria legal, definitiva y permanente sea o no renovable.

Interpretaban en este párrafo que las personas que tenían Visa de Turismo, de Residencia, de Negocios, Visas Oficiales, estaban comprendidas en este impedimento. Entendiéndose que sólo los solicitantes de refugio que tuvieran ingreso clandestino podrían ser considerados.

El incidente arriba mencionado también dió como resultado una medida migratoria que restringe el otorgamiento de Visas de Turismo y aún las Visas Oficiales (exceptuando las que son solicitadas por los gobiernos), esta restricción es para ciudadanos cubanos, iraníes, chinos y palestinos; dentro de los cuales podrían haber posibles solicitantes de refugio.

Los casos reconocidos bajo la Convención de Ginebra, son registrados en la Dirección General de Migraciones e identificados con un Carnet de Extranjería, similar al que se otorga a los Extranjeros Residentes pero con la particularidad de una anotación “Refugiados”.

La Visa que se les concede es la de “No Inmigrantes Residentes” de validez temporal, renovable con la intervención de la Agencia.

El Carnet de Extranjería, es el recurso legal que le permite al Refugiado desenvolverse normalmente en todos los aspectos que requiere su integración.

Obligaciones de los Refugiados

El Decreto 001/RE/85 que es la norma que regula la situación jurídica de los Refugiados y Asilados en el Perú, se refiere en el Capítulo IV a los Deberes y Derechos de los Refugiados y Asilados en el Perú: 16 artículos del capítulo están relacionados a los Derechos y los 7 restantes a los Deberes, que en resumen están relacionados al cumplimiento de normas administrativas migratorias y una de ellas a la abstención de participar en actividades políticas que comprometan al gobierno, al orden público interno o a las relaciones internacionales del Estado.

Como principio jurídico, se tiene que lo que no aparece especificado en esta norma, tiene su apoyo legal en normas jurídicas nacionales: penales, civiles, Constitucionales, tributarias, comerciales y otras conexas, etc., cuyas obligaciones son extensivas a los refugiados.

Los refugiados reciben la información necesaria que les permite acatar las leyes, sin embargo, hay refugiados que se han involucrado en delitos comunes, aún con conocimiento de las sanciones.

En los casos que se encuentran bajo investigaciones o sometidos a procesos, la Agencia, cautela que tengan "Abogados de Oficio" que los defiendan.

Los refugiados que son puestos en libertad, son remitidos a la Agencia para restitución de su Documento de Identidad.

Las personas detenidas o sentenciadas tienen acceso a la atención de la Agencia, permitiéndoles incluso poder beneficiarse con cursos de Capacitación de Nivel Superior, bajo el sistema de Educación a Distancia.

Libertad de Movimiento

En el Decreto Supremo 001/RE/85, en el Art. 51 y 61 el Estado asume la responsabilidad de ubicar en una región o Departamento al Refugiado o asilado, donde además garantice la posibilidad de satisfacer sus necesidades con su trabajo.

Pero en la práctica, no hay restricción en la libertad de movimiento del refugiado y libremente eligen su lugar de residencia y pueden moverse dentro del territorio. Se les aconseja que deben comunicar a las autoridades migratorias su domicilio real.

Derechos Civiles y Políticos

Los refugiados tienen las mismas limitaciones para ejercer Derechos Civiles y Políticos, como cualquier residente extranjero; ejemplo: no pueden ejercer cargos políticos, ni ser funcionarios de gobierno, ni participar en las elecciones democráticas. Hay restricción para afiliarse o ejercer actividades políticas que pueden comprometer la seguridad pública o las relaciones internacionales del Estado Peruano.

La Agencia ha apoyado el acceso a otros derechos civiles de los refugiados, por ejemplo a la propiedad de bienes e inmuebles.

No se han encontrado problemas específicos en el cumplimiento de los Derechos permitidos.

Derechos Económicos Sociales y Culturales

Teóricamente los refugiados pueden ejercer el pleno uso de los Derechos económicos sociales y culturales; en la práctica pueden surgir algunas circunstancias limitantes al uso de algún derecho,

ejemplo: la seguridad social para refugiados ancianos, la imposibilidad de revalidar un Título Profesional por no poder presentar en detalle los programas de estudios universitarios.

Naturalización

La Constitución del Estado Peruano de 1993, en el Título II, Art. 52, 53 se refiere al Derecho de Naturalización de los extranjeros, pero aún no se ha reglamentado.

La naturalización se viene efectuando de acuerdo a la Ley 9148 y su Reglamento del 22 de Junio 1940.

Por razones de "simplificación Administrativa" los requisitos se han disminuido y están relacionados a la documentación personal, a los antecedentes policiales y judiciales, la salud, el trabajo y solvencia económica.

El trámite ha sido de tiempo prolongado hasta de 3 años.

No fue necesario los servicios de un abogado.

La Agencia asesoró la formulación del expediente y cuando no fue posible presentar la documentación personal, se invocó la Convención de Ginebra 1951 para la exoneración de presentación de algunos documentos.

Documentos de Viaje y de otro tipo

El Documento de Viaje de la Convención de Ginebra y el de Identidad de Refugiado (Carnet de Extranjería) sólo es emitido en favor de Refugiados reconocidos bajo la Convención de Ginebra.

Los solicitantes de refugio no tienen derecho a ningún tipo de documento oficial. La Agencia, otorga a los solicitantes una credencial o Constancia sobre la situación legal de la persona, esta credencial tiene una validez temporal y puede ser renovado las veces que sea necesario. Este documento es aceptado por las autoridades.

El Título de Viaje de la Convención y el de Identidad de refugiado, es autorizado por la Comisión Permanente Ad-hoc para refugiados y expedido por la Dirección General de Migraciones.

El Título de Viaje, tiene un trámite administrativo de 7 a 10 días y una validez de 3 meses.

Discriminación

Las autoridades peruanas, no han expresado ninguna discriminación dentro del tratamiento normal a los refugiados reconocidos bajo la Convención de Ginebra.

Pero ha quedado en evidencia una discriminación en la atención a los solicitantes de refugio de origen cubano.

No Devolución

No hubo casos reportados, los solicitantes de refugio no elegibles, son enviados a otro país donde su seguridad no peligró.

Expulsión - Deportación

No se conoció ningún caso de expulsión y deportación de refugiados; pero al respecto se observó un vacío en el Decreto 001/RE/85; (Art. N Inciso J).

Extradición

No hubo ninguna modificación en Tratados de Extradición existentes.

No hubo casos de refugiados extraditados.

Integridad Física

Aunque el país aún experimentó situaciones de violencia terrorista, ningún refugiado o solicitante de refugio en forma individual o en grupo, ha tenido situaciones de peligro o ha sufrido riesgo en su integridad física.

Reasentamiento

Aunque no es norma del ACNUR, reasentar refugiados desde su primer país de acogida y donde no tienen problemas en su seguridad, por razón muy especial, se tramitó el reasentamiento de los asilados/refugiados en un segundo país de acogida.

Apátrida

Algunos refugiados Centro Europeos de Post-segunda guerra mundial, efectuaron a "*mottu propio*", un testimonio notarial en el que declaraban su condición de "apátrida", documento que fue presentado ante las autoridades de Relaciones Exteriores y de Migraciones. A estas personas, no les han dado ningún tratamiento especial y gozan de la misma protección de su original estatuto.

El grupo de refugiados de Post-segunda guerra (1948), no tienen reconocimiento como Refugiados Bajo la Convención de Ginebra, y el Estado Peruano los considera como Inmigrantes.

La Agencia ha llamado la atención sobre este grupo, incluyendo los que se declaran apátridas y ha promovido su protección por parte del Estado Peruano.

En la práctica se ha obtenido el apoyo de las autoridades.

Se ha tratado que este grupo acceda a la Naturalización, pero son muy reacios a aceptarla.

Tratamiento especial

Niños Refugiados

La población infantil constituye el 24.10% de la población total de refugiados, entendiéndose que la mayoría son nacidos en Perú.

Según el Decreto Supremo 001/RE/85, sobre "Reglamento que ordena la Situación Jurídica de los Refugiados y Asilados Políticos en el Perú", otorga a los descendientes el derecho que el titular del refugio ha obtenido. Los niños a partir de los once años de edad son inscritos en el Registro General de Extranjería para la obtención de su Carnet de Extranjería.

En el presente período ningún niño refugiado fue devuelto a su país de origen solo o en compañía de sus familias.

No se ha registrado ningún caso de niños que sufrieran detenciones o violación de su libertad, seguridad.

El registro de los nacimientos de los hijos de los refugiados en el Registro Civil Municipal, lo realizan los propios padres, a quienes la Agencia previamente ha orientado sobre el tiempo límite con el que cuenta para cumplir con ese deber.

En caso de tratarse de nacimiento de niños peruanos hijos de refugiados y/o asilados, y que consecuentemente no se encuentren en la misma situación que sus padres, se debe presentar ante la Comisión Ad-hoc para Refugiados en un término no mayor de treinta días posterior al nacimiento, el Certificado de Nacimiento debidamente legalizado, donde cuentan con un registro especial para estos casos.

No existe ningún impedimento para que los niños nacidos dentro del territorio peruano adquieran en forma automática la nacionalidad peruana; pero tienen opción de ser inscritos en los Consulados del país de origen de los padres, como en el caso de los cubanos.

En lo que se refiere a la educación, los niños refugiados tienen las mismas oportunidades que los nacionales; y en casos específicos, cuando por alguna razón carecen de algún documento indispensable solicitado en el proceso de la matrícula, la Agencia coordina directamente con los Centros Educativos dándoles a conocer los derechos que como refugiados le asisten al no poder cumplir con todos los requisitos.

No se ha presentado ningún caso de un niño que haya sido rechazado de un Centro Educativo.

Ellos tienen aceptación en los colegios y cuando no tienen los documentos que acrediten el grado de estudios, lo someten a un examen de evaluación.

En el caso de los niños cuyos padres son solicitantes de refugio, son admitidos en los Centros Educativos aunque su situación migratoria no sea regular.

Mujeres refugiadas

Las mujeres y niñas refugiadas solicitantes de refugio, no sufren ningún tipo de discriminación en el tratamiento jurídico administrativo en relación al Derecho del refugiado, por el contrario, hay una atención especial para estas personas. Hasta el momento no ha habido razón para reforzar las acciones de protección.

El procedimiento para la determinación del estado de refugiada se hace a nivel particular, se inicia con la intervención de la Asesora Legal y Trabajadora Social de la Agencia. Sólo el expediente es analizado por la Comisión Ad-hoc, generalmente no requieren la presencia de la solicitante de refugio. Sólo un caso fue llamado para ser entrevistado por dicha comisión. Así mismo, al efectuarse los trámites administrativos en la Dirección de Migraciones, siempre van presentadas por la Asesora Legal.

Hay un trato igual en el acceso al procedimiento de determinación del estatus de Refugio.

La Agencia tiene también intérpretes mujeres que apoyan la comunicación en las entrevistas.

En el período reportado, no se ha presentado ningún caso de atentado contra la seguridad física y psicológica contra mujeres refugiadas o solicitantes de refugio. No existe ninguna denuncia de ataque físico, violencia sexual, secuestro o ataques armados.

Existieron conflictos familiares que en dos oportunidades degeneraron en violencia doméstica en agravio de dos mujeres peruanas, esposas de refugiados cubanos. Los casos fueron derivados a efectuarse denuncia policial y en el Juzgado de Paz del sector, donde los agresores fueron amonestados.

Un hecho que ha afectado a las familias, ha sido el abandono familiar en agravio de mujeres y niños peruanos que han hecho refugiados cubanos que viajaron clandestinamente a los Estados Unidos. La Agencia, como primera medida ha asegurado la estabilidad de éstos, otorgándoles en su nombre la propiedad de las viviendas del Conjunto Residencial Pachacamac. Como segunda medida se ha pedido a un consorcio de abogados cubano-americanos en EE.UU. la asistencia legal para estos casos.

Las mujeres refugiadas no tuvieron problemas de discriminación, su status les trae cierta consideración. Tienen acceso libre a los trámites administrativos de Identificación, la asistencia básica y de servicios. La Agencia, no ha recibido durante el período ninguna queja de mal tratamiento en la atención a las mujeres refugiadas. Un hecho importante, es que las mujeres refugiadas que habitan en el Conjunto Residencial Pachacamac, han sido aceptadas en los trabajos de beneficio comunal y participan de dichos beneficios (Ejem. Comedores populares, "Club de Madres", etc.).

Para la toma de una decisión relacionada con soluciones duraderas, se hace a través de entrevistas individuales y conjuntas en las que se toma la opinión parcial de los miembros de la familia en la que se atiende especialmente a las mujeres del grupo. Posteriormente se hace una entrevista conjunta donde se aclara si es necesario, y se toma decisiones.

Dependiendo del asunto-problema, las mujeres refugiadas han tenido el asesoramiento legal y de la Trabajadora Social.

¿Cómo debe ser y Qué debe contener una Norma Interna sobre el Refugio?

Laura Giuliana
Lavarello Carbajo*

El presente trabajo recoge las experiencias y los estudios que efectué como consecuencia de una tarea emprendida hace casi 8 años, cuando muy bisoñamente me lancé a tratar de comprender y escudriñar en el Derecho de los Refugiados, experiencia que resultó y es fascinante. Sirvan los siguientes lineamientos como un modesto aporte hacia la mejora y el desarrollo de este naciente Derecho.

La presente exposición se centrará en 4 aspectos:

- I Uno primero referente a la situación sobre el Derecho de los Refugiados sujeta a análisis, concluyéndose en la necesidad de elaborar una nueva norma específica sobre el refugio en el Perú.
- II Un segundo aspecto sobre los elementos fundamentales y las características básicas que consideramos debe reunir una norma legislativa sobre el refugio en un país como el nuestro.
- III En el tercer punto presentaremos el proyecto mismo, resaltando los elementos más importantes que a nuestro modesto entender debería contener.
- IV El cuarto y último aspecto hace una suscita referencia al procedimiento legislativo requerido para que el Congreso peruano apruebe una proposición o proyecto en Ley.

I. En lo que al primer aspecto se refiere, es decir, a los fundamentos jurídicos y fácticos que nos llevaron a concluir en la necesidad de una modificación legislativa sobre el refugio, iniciamos la evaluación formulándonos una pregunta clave: ¿Qué tenemos en el tema del refugio?.

Encontramos que existen 3 aspectos a tener en cuenta:

Las normas jurídicas vigentes sobre el refugio, la aplicación o praxis de la ley y la presencia de nuevos criterios en el escenario internacional del Derecho de los Refugiados.

A.- Normas jurídicas sobre el refugio

1. La vigencia en el Perú de la Convención y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, desde 1964 el primero y desde 1983 el segundo. Esta adhesión implica la incorporación a la legislación nacional de estos instrumentos y por lo tanto el deber de respetar y cumplirlos debidamente.
2. Una nueva Constitución Política, promulgada el 29 de diciembre de 1993.

[*] Abogada, autora de un Proyecto de Ley sobre el Refugio en el Perú.

Instrumento que no aporta adelanto en lo que al refugio se refiere, pues repite casi textualmente el anterior artículo constitucional donde se reconoce el asilo (1). Además prescinde del artículo que señalaba la jerarquía que tiene un tratado dentro de nuestro sistema jurídico, ocasionando inseguridad en la interpretación de estos asuntos.

3. La Ley de Extradición N°24710, que muy inapropiadamente contempla el refugio tanto por la naturaleza de la norma como por el tratamiento que se da a esta institución. Basta recordar que la extradición y el refugio son figuras opuestas.
4. Una nueva Ley de Extranjería, Decreto Legislativo N° 703, del 14 de noviembre de 1991, norma que recoge las nuevas concepciones que sobre inmigración y extranjería se aplican en los países desarrollados con la finalidad de frenar el flujo de inmigrantes; introduciendo, entre otros, el sistema de calidades migratorias y visados para el ingreso y la permanencia de extranjeros al país. La aludida Ley cuenta con un capítulo titulado: "De los Asilados y Refugiados".
5. Una norma interna específica con casi 10 años de vigencia: el "Reglamento que Ordena la Situación Jurídica de los Refugiados y Asilados Políticos en el Perú", Decreto Supremo N° 001-85-RE, del 5 de julio de 1985, en adelante el Decreto Supremo N° 001-85-RE. Lo cual implicaba empezar de una experiencia concreta, debíamos recoger entonces los valiosos aportes de su aplicación.

Pero ¿Por qué no obstante tener una norma interna específica se percibía la necesidad de reajustes legales?

Aquí entramos al segundo aspecto a tratar:

B.- La aplicación o de la praxis de la norma

Las experiencias generadas como consecuencia de la aplicación de la norma interna específica, en nuestro caso el Decreto Supremo 001-85-RE, resultan fundamentales para leyes de este tipo.

Encontramos dos elementos:

1. El texto de la norma resultó deficiente, pues al aplicarlo se presentaban desajustes o distorsiones jurídicas y de hecho, como por ejemplo: vacíos legales, definiciones erradas, omisiones, excesos, descordinación dentro del articulado de la misma norma y de ésta con otros dispositivos legales de inferior o superior jerarquía. El Proyecto debía salvar estos escollos.
2. La interpretación y ejecución del Reglamento mencionado desarrolló una práctica de casi 10 años, que no podía quedar ignorada. El Proyecto debía recoger sus mejores elementos.

El último aspecto trata sobre la,

- C.- Presencia de nuevos criterios en el escenario internacional de los Refugiados respondiendo a sus innatas características de dinamismo, flexibilidad y espíritu humanitario el Derecho Internacional de los Refugiados sufre constantemente nuevos desarrollos. Además, el ACNUR en su accionar de protección emite frecuentemente resoluciones o recomendaciones adicionales que amplían el campo de los factores a considerar.

Haciendo una Evaluación de conjunto sobre la normatividad interna del Derecho de los Refugiados encontramos que es dispersa, está deficientemente estructurada y que existe armonía entre los dispositivos legales internos y de estos en relación con los tratados sobre la materia

que son obligatorios para el Perú. Asimismo, el texto de la norma jurídica no tiene la debida vinculación derecho-realidad.

Se concluyó con que realmente nos encontrábamos ante la generación de una necesidad legislativa. Por lo que se debía modificar, adicionar y reajustar la norma jurídica específica sobre el refugio.

Llegamos al segundo aspecto de nuestra exposición, referente a los lineamientos y contenido esencial de una norma de esta naturaleza. Aquí nos hicimos otro cuestionamiento.

II. ¿Cómo debe ser y qué debe contener una norma interna sobre el Refugio?

Este dispositivo debe responder a una doble configuración: la primera sobre las características de la norma jurídica misma, y la segunda referente a otras variables a tener en cuenta, como el desarrollo de aspectos consuetudinarios internos del refugio y la relación norma jurídica-realidad.

A.- Características de la Norma Interna Específica

Reúne dos aspectos, uno substantivo y otro formal

1. Aspectos Substantivos de la norma

- Especial

Se debe implementar exclusivamente la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967, centrarse en los asuntos netos del refugio y evitar la figura del asilo, en tanto este último ha sido ya regulado por instrumentos latinoamericanos, e incluirlo en la legislación complementaria del refugiado puede conducir a confusión.

- Que guarde armonía con el Derecho Internacional de los Refugiados.

Es fundamental respetar los contenidos de los instrumentos internacionales vigentes sobre el tema, y así guardar la debida armonía entre la sistemática internacional del Derecho de los Refugiados (derecho internacional) y su aplicación jurídica nacional (derecho interno).

Por ello, se debe cuidar de respetar, entre otros, las definiciones, las normas básicas mínimas, los standards y las reglas de procedimiento de determinación recomendadas por el ACNUR.

- Independiente de la normatividad migratoria.

Separada de la legislación migratoria, pero siempre guardando armonía con ésta.

- Que contemple la obligación jurídica humanitaria de los estados.

Norma que refleje que la protección al refugiado no es sólo un compromiso humanitario sino también un deber jurídico asumido por un estado respetuoso de sus obligaciones internacionales en el campo de los derechos humanos.

- De espíritu humanitario.

Que establezca que el criterio humanitario debe primar sobre la norma. El refugiado es una víctima de los acontecimientos, por ello tiene pleno derecho a un trato idóneo y específico a su situación.

2. Aspectos Formales de la norma

- Lenguaje claro.

Su comprensión debe estar al alcance de todos, de tal forma que su interpretación sea fácil pero segura. Ello permitirá que la norma sea rápida de ser entendida por autoridades de diferente nivel, personal de migraciones o extranjería, policías, ciudadanía en general y, en especial, por el propio refugiado.

- Norma práctica.

De ágil y fácil realización, con un procedimiento dinámico y plazos definidos.

- Flexible.

Teniendo en cuenta sus fundamentos humanitarios no debe ser rígida en sus enunciados y requerimientos, permitiendo una amplia interpretación de sus criterios. Además, podría incluir aspectos no expresamente mencionados en los tratados sobre el estatuto de los refugiados, como: reunificación familiar, beneficio de la duda, repatriación, etc.

- Ley.

Asimismo, encontramos que, de acuerdo a nuestra realidad es más conveniente elaborar primero una norma de jerarquía superior, es decir una ley que dé el marco mínimo necesario, asegurando así aspectos fundamentales y dejando a la reglamentación las cuestiones de detalle.

- Procedimiento.

Al llegar al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, el Estado debe decidir a cual de sus sectores, áreas o dependencias encargará esta tarea; esta opción es fundamental, pues repercutirá en un adecuado o inadecuado tratamiento a la sistemática internacional de los refugiados en el ámbito interno. En tal sentido, será bueno preguntarse:

¿La determinación del estatuto de refugiado es una cuestión administrativa, jurídica, de política internacional, de derechos humanos o migratoria?

En nuestra modesta opinión responde a una obligación jurídica humanitaria, es decir que dándose el hecho de la amenaza de violación de derechos humanos y la ausencia de protección nacional a un individuo, existe un compromiso jurídico humanitario de la Comunidad Internacional en general y de los países en particular de suplir estas deficiencias.

Pasamos al segundo grupo de factores a considerar:

B.- Otras variables intervinientes en el diseño de la norma interna específica

Aquí entran en juego dos aspectos:

1. La Sistemática jurídica interna sobre el refugio.

Cada país tiene aspectos propios de su sistema y tradición jurídica. En el caso del Perú encontramos que cuenta con:

- Una particular sistemática sobre jerarquía de normas. Es necesario determinar aquí el nivel y tipo de norma idóneo.
- Una amplia interpretación sobre lo que el respeto y la protección a los derechos humanos significan.

- El desarrollo de aspectos consuetudinarios como consecuencia de la vigencia del asilo por más de un siglo.
- La presencia de un profundo espíritu de solidaridad humanitaria hacia el refugiado, concretado a través de demostraciones de apoyo efectivo y comprensión hacia sus especiales circunstancias.

2. *Relación norma jurídica-realidad*

Ilógico sería pensar en una norma que se encontrara no sólo fuera de las expectativas de la población nacional sino también de los reales recursos con que cuenta el Estado. La singularidad de la normatividad de los refugiados debe adecuarse también a la realidad nacional, por lo que vale la pena tener en cuenta: factores de tipo social, recursos económicos, laborales, educacionales, de seguridad, etc.

III. Pasando al tercer aspecto central de la exposición a continuación resaltaremos los principales contenidos del proyecto elaborado.

Proyecto

Definición de Refugiado.

El proyecto contiene la definición de refugiado establecida en la Convención de 1951, y además, la definición establecida en el inciso 1 del artículo 1 de la Convención de la Organización de la Unidad Africana del 10 de septiembre de 1969, por la que se regulan los aspectos específicos de los refugiados en Africa.

La aludida definición no requiere el elemento subjetivo esencial exigido en la definición "clásica" de la Convención de 1951, basta que objetivamente se den las circunstancias de violencia causadas por la mano del hombre y éstas pongan en grave peligro el orden público para que el individuo afectado sea declarado refugiado (2).

No Devolución.

Se contempla el respeto al principio de no devolución en su sentido más amplio como garantía mínima a que tiene derecho cualquier solicitante de refugio (3).

Entidades intervinientes.

Se determina un órgano estatal exclusivo encargado de recibir, tramitar, estudiar, procesar y resolver lo correspondiente al reconocimiento de refugio y su posterior tratamiento.

Además el proyecto "democratiza" a los integrantes de la Comisión encargada de tal tarea permitiendo que funcionarios de otras entidades que de alguna forma tienen relación con la problemática de los refugiados la integren, de manera que no sólo entren en juego criterios políticos sino también principios humanitarios y conceptos de inmigración y/o extranjería.

Asimismo se establece que un representante del ACNUR forme parte de la Comisión, de tal forma que aporte su criterio técnico al respecto. Sin embargo, sólo tiene derecho a voz y no a voto, respetándose así la soberanía que todo estado tiene de determinar quien puede ingresar a su territorio.

Términos.

Se establecen plazos máximos para que el órgano encargado informe su decisión sobre la solicitud de refugio. Asimismo en el caso de apelación (4).

Decisión.

La decisión del órgano encargado debe estar debidamente fundamentada para así permitir sustentar con propiedad el recurso de apelación (5).

Acreditación de calidad migratoria.

Se establece que mientras está en trámite la solicitud de refugio y si no contara con otro documento, el órgano encargado otorgará al peticionario un documento que acredite su situación migratoria y que le faculte a permanecer en el país mientras obtiene una respuesta definitiva (6).

Apelación.

Es imprescindible respetar el principio de la doble instancia y de esta manera garantizar que la solicitud haya sido debidamente evaluada. Recomendamos que la apelación sea vista por un órgano diferente del inicial (7).

Plazo para abandonar el país.

Ante la confirmación de la denegatoria de la solicitud, se otorgará al solicitante un plazo prudencial para abandonar el país, y no se le devolverá al lugar donde su vida, libertad o integridad física peligran (8).

Estatuto del refugiado.

El Proyecto reconoce que el refugiado tiene los mismos derechos que el nacional, con excepción de los límites que establece la Constitución y las normas de inmigración y extranjería (9).

Documentación.

El proyecto señala que al refugiado se le otorgarán dos tipos de documentos:

- a) El carnet de extranjería emitido para el común de los extranjeros, sin ningún tipo de anotación adicional, el cual servirá como documento oficial de identificación personal y para que pueda ejercer los actos civiles, administrativos y judiciales a que están facultados el común de los extranjeros.
- b) Tarjeta de identificación migratoria en la cual si figure su calidad de Residente Refugiado y demás informaciones sobre tal condición, para que el órgano estatal competente pueda efectuar el debido control migratorio y de extranjería respecto al refugiado.

De esta manera, se evitan las discriminaciones que frecuentemente sufren los refugiados al buscar empleo y mostrar su documento de identidad donde consta su calidad de tal.

Reunificación familiar.

Se establece automáticamente por extensión el otorgamiento de refugio a los ascendientes y descendientes en primer grado y al cónyuge del refugiado (10).

Restricciones laborales.

El proyecto establece que por excepción el refugiado no está sujeto a las medidas de restricción de contratación laboral para extranjeros, siempre que cumpla con ciertos requisitos (11).

Cesación del refugio.

El proyecto se circunscribe a las causales expresamente señaladas por la Convención de 1951 para determinar la cesación del reconocimiento de la calidad de refugiado (12).

Notificación.

También se establece la obligación del órgano encargado de notificar al refugiado la cancelación de su reconocimiento, dándosele a éste el derecho de presentar recurso de apelación a tal decisión (13).

Llegamos al último aspecto a tratar:

IV. Proceso Legislativo

De conformidad con el Reglamento interno del Congreso peruano (14) el proceso de creación de una Ley, requiere de varios pasos:

- 1) *Proposición o proyecto de Ley.*- De conformidad con la Constitución Política y el Reglamento aludido tienen derecho de iniciativa legislativa, es decir capacidad para presentar proposiciones o proyectos de Ley: el Presidente de la República, los Congresistas o los ciudadanos representados por el 0.3% de la población electoral (15).
- 2) *Estudio en Comisiones.*- El proyecto pasa al estudio de la Comisión que por la materia le corresponda, la cual tiene un plazo máximo de 30 días para expedir el dictamen respectivo, donde se califica el fondo de la proposición (16).
- 3) *Debate en el Pleno.*- Con el dictamen favorable el proyecto de Ley es sustentado y debatido ante el Pleno del Congreso, procediéndose a votar su aprobación (17).
- 4) *Aprobación y promulgación.*- La autógrafa de la proposición de Ley aprobada en el Congreso pasa al Poder ejecutivo para su promulgación, si no tiene observaciones el Presidente de la República procede a promulgar la Ley ordenando su publicación. La ley es de obligatorio cumplimiento desde el día siguiente de su publicación, salvo que expresamente se establezca lo contrario (18).

NOTAS

1. Artículo 36 de la Constitución Política del Perú.
2. Artículo 4 del Proyecto de Ley del Refugiado en el Perú.
3. Artículo 7 del Proyecto.
4. Artículos 14 y 16 del Proyecto.
5. Artículo 16 del Proyecto.
6. Artículo 15 del Proyecto.
7. Artículo 18 del Proyecto.
8. Artículo 20 del Proyecto.

9. Artículo 21 del Proyecto.
10. Artículo 26 del Proyecto.
11. Artículo 29 del Proyecto.
12. Artículo 36 del Proyecto.
13. Artículo 36 del Proyecto.
14. El Reglamento del Congreso de la República fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 26 de junio de 1995.
15. Artículo 107 de la Constitución Política del Perú, promulgada el 29 de diciembre de 1993 y artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, de fecha 26 de junio de 95.
También tienen iniciativa legislativa, pero sólo en las materias que les son propias: los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los municipios y los colegios profesionales.
16. Artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República.
17. Artículo 78 del Reglamento del Congreso de la República.
18. Artículos 79 y 80 del Reglamento del Congreso de la República.

PROYECTO DE LEY

CONSIDERANDO:

Que, la Constitución Política del Perú establece como fin supremo de la sociedad y del Estado la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad.

Que, es deber del Estado garantizar la vigencia de un marco del pleno respeto y de protección de los derechos humanos de todas las personas que se encuentren en territorio nacional, sean nacionales o extranjeros.

Que, de acuerdo al artículo 55 de la Constitución Política los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.

Que, mediante Resolución Legislativa N°15014 de 16 de abril de 1964 el Perú aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados adoptada en Ginebra el 28 de julio de 1951, instrumento internacional que regula los aspectos fundamentales del derecho de los refugiados a nivel universal.

Que, del mismo modo, por Resolución Legislativa N° 23608 de 1 de junio de 1983 se aprobó el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados suscrito en Nueva York el 31 de enero de 1967, que amplía los criterios contenidos en la Convención, entrando en vigor en el país el 15 de septiembre de 1983.

Que, el "Reglamento que Ordena la Situación Jurídica de los Refugiados y Asilados Políticos en el Perú", D.S.N°001-85-RE, publicado el 5 de julio de 1985, es la norma interna para el tratamiento de los refugiados en el país; sin embargo, dicho dispositivo legal trata indistintamente lo referente a la concesión, procedimiento y tratamiento del asilado político conjuntamente con el refugiado.

Que, el refugio constituye una figura jurídica distinta al asilo, que ha logrado autonomía y reconocimiento general dentro del sistema internacional de protección de los derechos humanos, debiéndosele tratar de forma independiente.

Que, en el ámbito internacional y regional se han venido concertando nuevos acuerdos o convenios que han variado o ampliado los criterios a aplicar para el reconocimiento y tratamiento de los refugiados.

Que, de igual forma, el ámbito jurídico interno en el tema específico de los refugiados ha sufrido cambios al haberse promulgado nuevas normas, como son: la Constitución Política del Perú de 1993; la Ley de Extranjería, Decreto Legislativo N° 703 de 14 de noviembre de 1991 y el Manual de Procedimientos de Inmigración de 27 de agosto de 1993.

Que, en consecuencia, nuestro ordenamiento jurídico debe estar en concordancia con los progresos alcanzados en la protección internacional de los derechos humanos en general y de los refugiados en particular, resultando imprescindible disponer de una legislación actualizada y concordada sobre la materia;

LEY DEL REFUGIADO

Capítulo I

DE LA FINALIDAD, APLICACION Y TRATAMIENTO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL REFUGIADO EN EL PERU

Artículo 1.- La presente Ley tiene por finalidad regular el reconocimiento, la presencia y las relaciones jurídicas del Estado Peruano —que en adelante se denominará el Estado— con el refugiado, de conformidad con los instrumentos internacionales de los que forma parte el Perú y las leyes internas sobre la materia.

Artículo 2.- La presente Ley es de aplicación en lo que no se oponga a los tratados y convenios internacionales que contengan normas sobre el refugio de los que el Perú sea parte.

Artículo 3.- El Estado reconoce los derechos y obligaciones propios del Estatuto del Refugiado, de conformidad con los instrumentos internacionales que ha suscrito, a las personas a quienes el Ministerio de Relaciones Exteriores otorgue tal calidad, y; mantiene una posición humanitaria para quienes gozan de la protección exclusiva del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en adelante el ACNUR.

Capítulo II

DEL REFUGIADO

Artículo 4.- Se considerará como refugiado:

- a) A la 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, o;

- b) A la persona que se ha visto obligada a huir de su país de nacionalidad o de residencia habitual por causa de la violación masiva de los derechos humanos, agresión, ocupación o dominación extranjera; o en razón de acontecimientos que perturben gravemente el orden público.

Artículo 5.- Se excluirá del reconocimiento de la condición de refugiado a la persona respecto de la cual existan fundados motivos para considerar:

- a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados sobre la materia;
- b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del territorio nacional, antes de ser admitida como refugiada;
- c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y los principios de la Carta de las Naciones Unidas.
- d) Que las autoridades del país donde haya fijado su residencia habitual le reconocen los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

Capítulo III DE LA NO DEVOLUCION

Artículo 6.- Toda persona que invoque la condición de refugiado podrá ingresar a territorio nacional, no pudiendo ser rechazada, devuelta, expulsada, extraditada o sujeta a medida alguna que pueda significar su retorno al país donde su vida, integridad física o su libertad estén amenazados por las razones señaladas en el artículo 4 de la presente Ley.

El solicitante de refugio podrá permanecer en el país hasta que defina en última instancia su situación.

No podrá invocar dichos beneficios quien, por razones fundadas, sea considerado un peligro para la seguridad del país o haya sido objeto de una condena definitiva por delito grave y constituya una amenaza para el orden público y la seguridad interna.

Capítulo IV DE LAS ENTIDADES DIRECTAMENTE INTERVINIENTES EN EL RECONOCIMIENTO Y TRATAMIENTO DEL REFUGIADO

Artículo 7.- El Ministerio de Relaciones Exteriores es el órgano exclusivo encargado de recibir, estudiar, procesar y resolver lo correspondiente al reconocimiento del refugio, la concesión de visas, así como el tratamiento y la aplicación del estatuto a que tiene derecho el así declarado.

Artículo 8.- Créase, como entidad específica del Ministerio de Relaciones Exteriores en el tema de los refugiados, la Comisión Ad hoc para los Refugiados en el Perú, en adelante denominada "La Comisión Ad hoc", la cual tendrá carácter permanente y estará integrada por:

- El Director General de Asuntos Consulares, quien la presidirá;

- El Director de Migraciones y Naturalización del Ministerio del Interior;
- El Director de Extranjería del Ministerio del Interior;
- El Sub Director de la Dirección de Asuntos Consulares, como Secretario Ejecutivo y sin derecho a voto, y;
- Un representante del ACNUR, con derecho a voz.

Artículo 9.- La Comisión Ad hoc tiene entre sus principales funciones la de revisar anualmente las calificaciones de refugio y efectuar las prórrogas o cancelaciones de visas correspondientes, de conformidad con lo señalado en el Artículo 49 de la Ley de Extranjería.

Artículo 10.- Las entidades públicas, órganos administrativos y dependencias del Estado en general deberán proporcionar a la Comisión Ad hoc, a su solicitud, las informaciones, documentación y facilidades necesarios para el cumplimiento de su función.

Artículo 11.- El Estado reconoce la labor humanitaria del ACNUR, como organismo técnico especializado de las Naciones Unidas encargado de proporcionar protección internacional a los refugiados, en ese sentido es el conducto normal para el trámite de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado.

Artículo 12.- La Comisión Ad hoc, a través de la Dirección de Migraciones y Naturalización, deben instruir periódicamente a los puestos fronterizos y resguardos policiales, sobre las condiciones y procedimientos a seguir, así como los dispositivos legales y asuntos afines en el tema de los refugiados. El ACNUR asesorará en lo anterior, además facilitará material de difusión a dichas dependencias para su publicación y entrega a los solicitantes de refugio.

Capítulo VI DEL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICION DE REFUGIADO

Artículo 13.- Corresponde a la Comisión Ad hoc y al Ministro de Relaciones Exteriores resolver, en primera y en segunda y última instancia, respectivamente, las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado.

Artículo 14.- La solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado deberá ser presentada por el propio interesado o por el ACNUR con su consentimiento:

- a) Antes de que expire su autorización de ingreso o permanencia temporal en el Perú; o,
- b) Si careciere de autorización de ingreso o permanencia legal en el plazo no mayor de 30 días desde la fecha de su ingreso a territorio nacional, salvo que existieran, en opinión de la Comisión Ad hoc, causas justificatorias para lo contrario.

Artículo 15.- Mientras se encuentre en trámite la solicitud de refugio se expedirá al peticionario, si no contara con otro documento que acredite su situación migratoria, Visa Temporal de Refugiado, con el sello: "En proceso de determinación"; que le faculte para permanecer en el país mientras su solicitud se resuelve en forma definitiva. Dicho documento no significa el reconocimiento de la calidad de refugiado.

Artículo 16.- La Comisión Ad hoc en el plazo máximo de 30 días calendario emitirá una resolución debidamente fundada sobre la solicitud de refugio, salvo que existan circunstancias razonables para prorrogar las veces que sea necesario dicho término.

Artículo 17.- Se podrá aplicar el beneficio de la duda en favor del solicitante de refugio en caso de existir declaraciones de éste que sean consideradas sustanciales para la resolución de la calificación del refugio pero que, sin embargo, no hayan sido posibles de probar, y siempre que, a criterio de la Comisión Ad hoc, dichas declaraciones resulten coherentes con los demás elementos de evaluación.

Artículo 18.- Contra la resolución de la Comisión Ad hoc que deniegue el refugio, procederá el recurso de apelación ante el Ministro de Relaciones Exteriores, dentro de la forma y modos establecidos en el Reglamento.

Artículo 19.- Si se confirma la denegatoria de la solicitud de refugio el extranjero quedará sujeto a las normas de inmigración y extranjería, procediéndose de acuerdo a lo establecido en el Reglamento.

Artículo 20.- El extranjero mencionado en el Artículo anterior deberá abandonar el país dentro de un plazo razonable que le permita ser admitido legalmente en otro Estado, su forma y plazos se establecerán en el Reglamento.

Capítulo V DEL ESTATUTO DEL REFUGIADO

Artículo 21.- El refugiado, así reconocido por el Estado Peruano tiene los mismos derechos que los peruanos, con excepción de los límites que establece la Constitución del Estado, las leyes de inmigración y extranjería y la presente Ley.

Artículo 22.- Durante la vigencia del régimen de la calidad migratoria de Residente Refugiado, el extranjero a quien se le haya otorgado, está prohibido de intervenir en asuntos políticos o de otra índole, en el país o fuera de él, que comprometan la seguridad nacional, el orden interno o las relaciones internacionales del Perú. Su incumplimiento conlleva la cancelación del reconocimiento de refugio y su ulterior expulsión del país.

Artículo 23.- Al reconocido con la calidad de refugiado se le otorgará "Visa Residente Refugiado" de un año prorrogable anualmente, de conformidad con lo establecido en el Artículo 47 del Decreto Legislativo N° 703, Ley de Extranjería.

Artículo 24.- Al refugiado legalmente reconocido por el Estado Peruano se le otorgarán los siguientes documentos de identificación:

- a) Carnet de Extranjería emitido al común de los extranjeros, sin ningún tipo de anotación adicional; como documento oficial de identificación personal y para que pueda ejercer los actos civiles, administrativos y judiciales a que están facultados los extranjeros de conformidad con la normatividad interna.
- b) Tarjeta de Identificación Migratoria Refugiado, en la cual figure la calidad migratoria de Residente Refugiado, y demás informaciones sobre tal condición. Para que las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio del Interior puedan efectuar el debido control migratorio y de extranjería respecto al refugiado.

El refugiado reconocido no podrá salir ni ingresar al país sin la presentación de dicha Tarjeta de Identificación Migratoria Refugiado.

Artículo 25.- Se expedirá un documento de viaje en los términos y modelos que establece la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 al refugiado que justifique la necesidad de viajar al exterior y que haya recibido autorización expresa de la Comisión Ad hoc.

Artículo 26.- La condición de refugiado se concederá por extensión a los ascendientes y descendientes en primer grado y al cónyuge del refugiado; salvo que exista separación legal, divorcio, mayoría de edad o independencia económica de los ascendientes. Se hará extensivo también dicho beneficio para el descendiente en primer grado mayor de edad del refugiado que sufra incapacidad física o mental.

Artículo 27.- El refugiado reconocido deberá comunicar por escrito a la Comisión Ad hoc, dentro del plazo de 30 días a la producción de los hechos, los cambios de domicilio, estado civil y trabajo, así como el nacimiento de hijos, acompañando copia certificada del instrumento que acredite sus afirmaciones.

Artículo 28.- El refugiado no podrá dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras o en zonas consideradas de especial cuidado para la seguridad nacional adquirir ni poseer, bajo ningún título, tierras, aguas, minas, combustibles, bosques, fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, dichos derechos.

Artículo 29.- No se aplicarán las medidas de restricción de contratación laboral para extranjeros a los refugiados reconocidos por el Estado que reúnan una de las condiciones siguientes:

- a) Haber cumplido tres años de residencia en el país;
- b) Tener cónyuge de nacionalidad peruana, no podrá invocar este beneficio quien abandonó a su cónyuge;
- c) Tener uno o más hijos de nacionalidad peruana.

Artículo 30.- La Comisión Ad hoc con el apoyo de las demás reparticiones públicas competentes y eventualmente del ACNUR u otras entidades de cooperación internacional, procurará programas para la asistencia a los refugiados, el fomento de su integración local y la búsqueda de soluciones duraderas.

Artículo 31.- El refugiado residente, así como los familiares que dependen económicamente de éste están exonerados del pago de la tasa anual de extranjería y de las tasas y gravámenes por concepto de: visa, cambio de visa, permanencia y prórroga de permanencia, cambio de calidad migratoria y prórroga de residencia.

Artículo 32.- El refugiado que ha permanecido en el país con la calidad migratoria de Residente Refugiado durante dos años consecutivos podrá optar por la naturalización, de conformidad con la legislación nacional sobre la materia.

Capítulo VII DE LAS SANCIONES

Artículo 33.- Los refugiados reconocidos por el Estado Peruano y los que se encuentren temporalmente en territorio nacional bajo la protección del ACNUR tienen la obligación de respetar y cumplir los dispositivos legales internos. Las sanciones por la contravención de esta norma, a criterio de la Comisión Ad hoc, irán desde la amonestación hasta la cancelación del reconocimiento de refugiado y su expulsión del país.

Artículo 34.- No se impondrán sanciones penales al refugiado que ingrese o se encuentre ilegalmente en el país, siempre que provenga directamente del territorio donde su vida o libertad están amenazadas por cualquiera de las causales señaladas en el artículo 4 de la presente Ley y, sin demora, se presente a las autoridades nacionales justificando su ingreso o presencia ilegales.

Artículo 35.- La Comisión Ad hoc es la única entidad competente para determinar los mecanismos de expulsión del refugiado en lo que concierne a la presente Ley y/o en cumplimiento de una orden judicial, correspondiente a una sentencia judicial ejecutoriada.

Capítulo VIII DE LA CESACION DEL REFUGIO

Artículo 36.- La Comisión Ad hoc determinará la cesación del reconocimiento de la calidad de refugiado cuando al así reconocido le sea aplicable por lo menos una de las siguientes causales:

- a) Si han desaparecido las circunstancias señaladas en el artículo 4 de la presente Ley por las que fue reconocido como refugiado;
- b) Si se ha acogido de nuevo voluntariamente a la protección del país de su nacionalidad;
- c) Si habiendo perdido su nacionalidad la ha recobrado voluntariamente;
- d) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad;
- e) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por el temor de persecución;
- f) Por haber adquirido la nacionalidad peruana;
- g) Si se comprobara con posterioridad al reconocimiento de refugio que el así reconocido se haya incurrido en cualquiera de las causales establecidas en el artículo 5 de la presente Ley.
- h) Por renuncia expresa a tal condición, o si el refugiado injustificadamente regresa al país de donde provenía la persecución.

Artículo 37.- Verificada la existencia de la causal la Comisión Ad hoc notificará al refugiado y el ACNUR la Resolución de cancelación del refugio indicando el inciso del artículo 36 de la presente Ley en el que basa su determinación.

El refugiado, podrá apelar tal decisión, debiendo sujetarse a lo dispuesto en los artículos 18, 19, 20 de la presente Ley y a lo determinado en el Reglamento.

Artículo 38.- La cancelación del refugio implica la pérdida de todos los derechos y beneficios que el Estado le reconocía en tal calidad, sin embargo, no obsta a que en el caso señalado en el inciso a) del artículo 36 de la presente Ley pueda cambiar su calidad migratoria.

Artículo 39.- La cesación del refugio no se hace extensiva a los familiares del refugiado a quienes el Estado haya reconocido tal derecho, a menos que individualmente se vean sujetos a alguna de las causales señaladas en el artículo 36 de la presente Ley.

Disposición Final

Artículo Unico.- Fórmase una Comisión de redacción del Reglamento de la presente Ley, la que estará integrada por:

- a) El Director General de Asuntos Consulares, quién la presidirá;
- b) El Director de Migraciones y Naturalización del Ministerio del Interior;
- c) El Director de Extranjería del Ministerio del Interior;
- d) Un representante del Alto Comisionado de las Naciones para los Refugiados;
- e) Un representante designado por la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República.

RELACIONES EXTERIORES

APRUEBAN EL "REGLAMENTO QUE ORDENA LA SITUACION JURIDICA DE LOS REFUGIADOS Y ASILADOS POLITICOS EN EL PERU".

DECRETO SUPREMO Nº 001-85-RE

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

CONSIDERANDO:

Que la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951 fue aprobada por el Gobierno Peruano por Resolución Legislativa Nº 15014 de 16 de abril de 1964 hallándose vigente desde el 21 de marzo de 1965.

Que el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 31 de enero de 1967, que actualiza la mencionada Convención fue aprobado por Resolución Legislativa Nº 23608 de junio 1 de 1983.

Que el correspondiente Instrumento de Adhesión al Protocolo fue depositado por el Gobierno del Perú en la Secretaría General de las Naciones Unidas el 15 de septiembre de 1983, fecha de su puesta en vigor en el Perú.

Que los mencionados tratados constituyen Ley de la República por así disponerlo el artículo 101, Capítulo V de la Constitución Política del Estado.

Que el Gobierno del Perú, en razón a lo expuesto: considera necesario ordenar la situación de los refugiados y asilados con el propósito de procurar su integración en el país dentro del marco de la legalidad y con los recursos de los que puede disponer el Estado.

Que el Ministerio de Relaciones Exteriores ha elaborado un anteproyecto de "Reglamento que ordena la situación jurídica de los refugiados y asilados políticos en el Perú" concordante con la Constitución Pública del Estado en lo atinente a la defensa de los derechos humanos de la familia, de la madre, el niño y el anciano.

Que la oficina en Ginebra del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) representada por su Oficina Regional para el Nor-Oeste de la América del Sur, con sede en Lima, ha tomado especial interés en la elaboración del referido anteproyecto, por lo que ha enviado a un funcionario para que con su asesoría técnica se logre del mencionado Reglamento nr. instrumento único en Latinoamérica.

Que el mencionado documento ha sido revisado por la Sub-Secretaría de Política Exterior y la Dirección de Asuntos Legales de la Cancillería así como por los Ministerios del Interior y de Justicia

y que sus recomendaciones sobre el particular han sido consideradas en la elaboración del texto final del anteproyecto.

Que la aprobación del mencionado "Reglamento que ordena la situación jurídica de los refugiados y asilados políticos" constituye una importante expresión de la mejor voluntad que asiste al Gobierno del Perú en su política de defensa de los Derechos Humanos, que derivan de la Constitución del Estado y de los tratados internacionales vigentes sobre la materia.

DECRETA:

Artículo 1.- Apruébase el "Reglamento que ordena la situación jurídica de los refugiados y asilados políticos en el Perú" adjunto, el mismo que se compone de 5 capítulos y 84 artículos.

Artículo 2.- Derógase a partir de la fecha todas las disposiciones que se opongan al Reglamento que se aprueba por este Decreto.

Artículo 3.- El presente Decreto Supremo deberá ser refrendado por el Primer Ministro y Ministro de Relaciones Exteriores y por el Ministro del Interior.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veinticinco días del mes de enero de mil novecientos ochentaicinco.

FERNANDO BELAUNDE TERRY, Presidente Constitucional de la República.

LUIS PERCOVICH ROCA, Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores.

OSCAR BRUSH NOEL, General de División E.P. Ministro del Interior.

REFUGIADOS Y ASILADOS POLITICOS

REGLAMENTO QUE ORDENA LA SITUACION JURIDICA DE LOS REFUGIADOS Y ASILADOS POLITICOS EN EL PERU.

Capítulo I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- El Presente Reglamento tiene por finalidad regular las relaciones jurídicas del Estado Peruano —que en adelante se denominará el Estado— con los refugiados y asilados políticos en el Perú de conformidad con la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1987 sobre el Estatuto de los Refugiados y las convenciones Interamericanas sobre Asilo.

Artículo 2.- Las relaciones jurídicas del Estado con los refugiados y asilados políticos tenga su origen y fundamento en la Constitución Política del Perú los tratados vigentes sobre Refugio y Asilo, las disposiciones sobre Inmigración y Extranjería y las demás normas de orden público interno aplicables a nacionales y extranjeros.

Artículo 3.- El Estado reconoce los derechos y obligaciones propios del Estatuto de Refugiados y del Asilo únicamente a los extranjeros a quienes el Ministerio de Relaciones Exteriores haya otorgado el refugio o asilo de conformidad con los procedimientos establecidos en los tratados vigentes y de acuerdo a lo dispuesto por el presente Reglamento.

Artículo 4.- El presente Reglamento define los principios y establece el procedimiento interno para el otorgamiento de la condición de refugiado y asilo territorial, regulando el estatuto de los refugiados en el Perú y de los asilados conforme a las Convenciones Internacionales sobre Asilo.

Artículo 5.- Las disposiciones del presente Reglamento propenden al logro permanente de una relación armónica de los refugiados y asilados con el Estado y la sociedad peruana, tratando en todo caso de facilitar su integración si así lo desearan, a la realidad cultural, económica y social de la colectividad nacional.

Artículo 6.- Las normas contenidas en este Reglamento tienen como objetivo primordial concretar en logros reales y efectivos aplicables a los refugiados y asilados políticos los principios y normas que sobre derechos humanos se hallan contenidos en la Constitución Política del Perú y los tratados vigentes sobre la materia.

Capítulo II DE LOS REFUGIADOS Y DE LOS ASILADOS POLITICOS

Artículo 7.- Podrá otorgarse el refugio, de conformidad con la Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, a los extranjeros que lo soliciten porque en su país de origen o en el de su última residencia, están expuestos a serios y graves perjuicios o temen a justo título serlo en razón de su raza, nacionalidad, su pertenencia a un grupo social determinado o en razón de sus opiniones políticas.

Artículo 8.- La calificación de refugiados reunidas cualesquiera de las causales señaladas en el artículo anterior, se fundamenta únicamente en las razones de carácter humanitario establecidas en la Convención de Ginebra de 1951.

Artículo 9.- Podrá otorgarse la calidad de asilado político a los extranjeros que siendo perseguidos por razones políticas, o de otra índole en su país de origen o en el de su última residencia, fueran acogidos por el Estado directamente en su territorio, en sus misiones diplomáticas u otra sede en que ejerza soberanía, sustrayéndose a la competencia del Gobierno que los persigue.

Artículo 10.- En la concesión del asilo las causales de carácter político tienen especial prevalencia siendo consideraciones humanitarias las que todo caso justifican su otorgamiento.

Artículo 11.- Para los efectos dispuestos en el Artículo 7, se considera particularmente como serios perjuicios el hallarse en peligro de vida, la integridad física o la libertad personal, al igual que las medidas que acarrearán una presión psíquica intolerable.

Artículo 12.- Podrá igualmente otorgarse refugio a menos que circunstancias especiales se opongan a los cónyuges de los refugiados y a sus hijos menores de edad. Los padres también podrán ser admitidos como tales siempre que se demuestre en forma fehaciente su estado de ancianidad en abandono y sin recursos o su impedimento físico en abandono que los imposibilite a subvenir a su sostenimiento. La reunificación familiar podrá ser también solicitada por el asilado.

Artículo 13.- El beneficio otorgado a las personas comprendidas en el artículo precedente, sólo procederá si la familia ha estado separada por la huida y esperan reunirse en el Perú y para el caso de los padres, además de esta circunstancia, si el refugiado o asilado fuera su única fuente de sustento.

Artículo 14.- El otorgamiento del refugio y el asilo político conlleva el reconocimiento expreso por el Estado de las obligaciones que de conformidad con la Constitución Política del Perú, los

tratados vigentes sobre refugio o asilo y el presente Reglamento le corresponde en relación a los extranjeros a quienes haya reconocido esa calidad.

Artículo 15.- La concesión del beneficio del refugio o asilo implica de parte del beneficiario el reconocimiento expreso de las obligaciones que debe el Estado de conformidad con la Constitución Política del Perú, los tratados vigentes sobre el estatuto de los refugiados o asilo, las leyes de orden público y el presente Reglamento, aceptando en todo caso su sometimiento incondicional a las autoridades del país.

Artículo 16.- Los extranjeros a quienes el Ministerio de Relaciones Exteriores haya otorgado refugio o asilo antes de la vigencia del presente Reglamento, serán reconocidos en lo sucesivo como tales y por lo tanto les corresponderá ser titulares de los mismos derechos y obligaciones contenidos en sus disposiciones.

Artículo 17.- El refugio concedido por el Estado prescribe a los 60 días posteriores a su otorgamiento si el beneficiario sin causa debidamente justificada, no hubiera iniciado los trámites establecidos en el presente Reglamento para su adquisición efectiva. La prescripción conlleva la sujeción del extranjero a las leyes de Inmigración o Extranjería.

Artículo 18.- No se otorgará el refugio a los extranjeros que, hallándose expuestos de conformidad con los Artículos 9 al 12 a serios y graves perjuicios, hayan permanecido en un tercer país que pudo haberles otorgado refugio de haberlo solicitado, salvo que hayan mediado razones atendibles a criterio de la Comisión. La denegatoria podrá sujetarse a la audiencia del interesado, si hubiere lugar.

Artículo 19.- No se otorgará asimismo refugio a los extranjeros que hayan sido reconocidos como refugiados por un tercer país y que se encuentren en uso de ese beneficio al momento de solicitarlo al Estado.

Artículo 20.- El otorgamiento del refugio, que está inspirado en razones humanitarias, debe supeditarse en todo caso a razones de Estado y de orden público interno.

Artículo 21.- No obstante existir las causales contenidas en los Artículos 9 al 12, no se considerarán refugiados a los extranjeros respecto de quienes se tenga motivos fundados para considerar que en su país de origen, en el de su última residencia o en otro, han sido autores de grave delito común que debe ser perseguido internacionalmente, en forma especial los de terrorismo y narcotráfico.

Artículo 22.- El refugio otorgado a la madre, al niño, al adolescente y al anciano, conlleva de parte del Estado la protección especial reconocida en los Artículos 7 y 8 de la Constitución Política del Perú.

Capítulo III

DEL OTORGAMIENTO DEL REFUGIO Y DEL ASILO TERRITORIAL: SU PROCEDIMIENTO

Artículo 23.- En concordancia con el mandato de protección a los refugiados establecidos en la Resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 14 de diciembre de 1950 que fija el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados la oficina competente de ese Organismo Internacional con sede en Lima (que en adelante se denominará ACNUR), es el conducto normal para el trámite de toda solicitud de refugio que se pretende elevar a consideración del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Artículo 24.- El extranjero al que el Estado haya otorgado refugio, deberá ser considerado por las autoridades políticas y administrativas del país como refugiado en los términos de la Convención de Ginebra de 1961 relativa a los Refugiados del Protocolo de 1967 que la actualiza de cualquier otro Tratado que sobre la materia entre en vigencia para el Perú y de conformidad con el presente Reglamento.

Artículo 25.- El Estado participará dentro de sus posibilidades en los esfuerzos que haga la comunidad internacional para ayudar en situaciones de emergencia a los refugiados.

Artículo 26.- La Comisión Permanente Ad hoc para los Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores (que en adelante se denominará la Comisión) es el órgano exclusivo encargado de recibir, examinar, tramitar y dar procedimiento sobre las solicitudes de refugio a que se refiere en el Artículo 23, con audiencia del interesado si hubiere lugar.

Artículo 27.- Las solicitudes de asilo territorial deberán ser presentadas a la Comisión por la repartición competente del Ministerio del Interior, en forma debidamente documentada. La Comisión después de examinarlas con el pronunciamiento previo de la Dirección de Asuntos Legales de la Cancillería, procederá a elevarlas a consideración de Alta Dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Artículo 28.- La Comisión podrá recibir directamente solicitudes de asilo territorial, pero su trámite requerirá de los mismos requisitos establecidos en el Artículo anterior.

Artículo 29.- Las solicitudes de refugio o asilo territorial presentadas en los puertos, aeropuertos y reparticiones policiales deberá ser tramitadas como si fueran presentadas en la frontera, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 46 y 47 del presente Reglamento.

Artículo 30.- La Comisión estará constituida por el Director General de Asuntos Consulares, el Director de Asuntos Legales y un Director de la Sub-Secretaría de Política Exterior, como miembros permanentes, quienes deben proponer a la Alta Dirección el nombramiento para un período de 18 meses, de dos miembros más entre los funcionarios diplomáticos que presten servicios en la Cancillería con categoría no inferior a Ministro Consejero.

Artículo 31.- La Presidencia de la Comisión será ejercida por el Director General de Asuntos Consulares, para el caso de ausencia o cargo vacante lo ejercerá el Embajador más antiguo o Ministro de los miembros permanentes. La Secretaría Ejecutiva será desempeñada por cualquiera de los miembros no permanentes de menor categoría diplomática.

Artículo 32.- La Comisión se reunirá ordinariamente una vez al mes en fecha fijada en la última reunión y extraordinariamente las veces que fueren necesarias a solicitud de cualesquiera de sus miembros. Las reuniones serán convocadas por la Secretaría Ejecutiva.

Artículo 33.- Los miembros de la Comisión tienen derecho a voz y voto. Las decisiones se tomarán por mayoría absoluta. En casos de empate por ausencia o cargo vacante, el Secretario General de Relaciones Exteriores decidirá la votación.

Artículo 34.- Las solicitudes de refugio presentadas por conducto del ACNUR a la Secretaría Ejecutiva, deberán venir acompañadas de toda la información adicional que permita a la Comisión dilucidar el caso. La cooperación técnica de ACNUR podrá ser solicitada para tal efecto.

Artículo 35.- Las decisiones de la Comisión constituyen la Primera Instancia del trámite de Refugio; el interesado o el ACNUR podrán recurrir al Ministerio de Relaciones Exteriores solicitando la reconsideración de tales resoluciones. Este trámite deberá cursarse a través de la Secretaría Ejecutiva en el término de 15 días contados a partir de su notificación al solicitante.

Artículo 36.- Cualquier ciudadano extranjero que solicite refugio o asilo territorial, deberá demostrar que se encuentra comprendido dentro de las causales contempladas en el Artículo 7 del presente Reglamento.

Artículo 37.- La solicitud de refugio que presente un extranjero que se encuentre en el Perú, será como norma general, rechazada en los siguientes casos:

- a) Si antes de ingresar al Perú ha residido en un tercer país al que pueda regresar sin temor;
- b) Si un tercer país de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 10, le ha otorgado refugio;
- c) Si se encuentra en el Perú una situación migratoria legal definida y permanente son o no renovables;
- d) Si se tiene motivos fundados para considerarlo incurso en lo dispuesto por el Artículo 21 del presente Reglamento;
- e) Si se comprueba que la intención inicial manifiesta el interés de buscar refugio definitivo en terceros países que pueden otorgarlo a su solicitud.

Artículo 38.- Para los casos comprendidos en el inciso e) del artículo 37, se pedirá al ACNUR gestionar de inmediato el refugio ante la misión diplomática correspondiente, debiendo la comisión otorgar una tolerancia de permanencia en el país no mayor de 90 días renovables por una sola vez. Si dentro del término señalado no pudiera ser reubicado, la Comisión reconsiderará su situación de acuerdo a las circunstancias.

Artículo 39.- La solicitud de refugio presentada por un extranjero que se encuentre fuera del Perú puede ser rechazada cuando el solicitante tiene el derecho a esperar que por sus gestiones sea admitido en otro país, salvo que con anterioridad haya permanecido legalmente en el Perú por un período mayor de 2 años ininterrumpidos.

Artículo 40.- Las solicitudes de refugio presentadas por un extranjero no Inmigrante Residente o Migrante en el Perú a favor de su cónyuge o hijos menores que se encuentren en terceros países, podrán ser asumidos si las circunstancias son lo suficientemente justificatorias para una reagrupación familiar. Para el caso de los padres; éstos deben reunir los requisitos contemplados en los Artículos 12 y 13 del presente Reglamento.

Artículo 41.- Las personas que soliciten refugio o asilo territorial en situaciones excepcionales o en períodos de tensión internacional grave o de conflicto armado en que el Perú no esté comprometido, les será otorgado si huyen de tales situaciones por el tiempo que las circunstancias lo permitan. La Alta Dirección de la Cancillería decretará en estos casos las medidas de emergencia que estime necesarias y decidirá sobre la posibilidad de la admisión de refugiados o asilados territoriales en grupo, debiendo en todo caso supeditar sus decisiones a razones de Estado y de orden público.

Artículo 42.- Si el otorgamiento y condiciones de alojamiento permanente, mantención y salud para los casos comprendidos en el artículo anterior, no se adecúan a la posibilidad de acogida de que dispone el Estado, el refugio o asilo territorial pueden ser otorgados sólo a título temporal hasta que los refugiados o asilados puedan dirigirse a otro país.

Artículo 43.- El Estado se esforzará por obtener una colaboración internacional, especialmente ACNUR, a fin de asegurar la distribución de los refugiados o asilados que llegan al Perú en las condiciones a que se refiere el Artículo 41.

Artículo 44.- Los órganos de la Administración Pública y dependencias del Estado en general deberán proporcionar a la Comisión a su solicitud, todos los informes que les sean solicitados para el mejor cumplimiento de su misión.

Artículo 45.- El matrimonio o concubinato con peruano no obliga al Estado a entregar refugio. Para el caso de la mujer, la protección constitucional a que se refiere el artículo 22 del presente Reglamento está sujeto al estricto cumplimiento de sus obligaciones que como refugiada o asilada le corresponde de acuerdo a los tratados vigentes, las leyes de orden público y el presente Reglamento.

Artículo 46.- El ingreso al país de un extranjero que solicite asilo territorial o refugio, será inicialmente permitido por la oficina policial o de inmigración correspondiente, si expresara que tiene fundados temores por cualesquiera de las causales mencionadas en el artículo 7 y 9 del Presente Reglamento, debiendo en todo caso quedar a disposición de la autoridad policial competente hasta el esclarecimiento de la situación.

Artículo 47.- El Ministerio del Interior, para los casos del artículo precedente, deberá bajo responsabilidad poner al conocimiento de la Cancillería, en el término de 15 días, las solicitudes de refugio o asilo territorial que un extranjero presenta en la frontera.

Al informe correspondiente deberá seguir toda la documentación adicional que permita el esclarecimiento del caso. Mientras se tramita la petición, el solicitante deberá quedar a disposición de la Jefatura Departamental del puesto policial correspondiente.

Artículo 48.- La Comisión sólo se concretará al esclarecimiento y trámite de los casos de asilo territorial a los que se refiere el Artículo 46 y para los de refugio podrá correr inmediato traslado de las respectivas solicitudes y sus atentados al ACNUR, quien podrá proceder de acuerdo al Artículo 34 del presente Reglamento en un término que a su juicio y al de la Comisión sea el más rápido y adecuado para la presentación de la solicitud.

Artículo 49.- El reconocimiento por el ACNUR de la calidad de refugiado bajo su mandato en virtud de la Convención de Ginebra y el Protocolo de 1967 sobre los Refugiados, no implica el reconocimiento por el Estado mientras no se hayan cumplido las formalidades y el procedimiento establecidos en este Reglamento.

Artículo 50.- El asilo territorial al que se refieren los Artículos 29, 45, 47 y 48 del presente Reglamento, no será otorgado ni denegado sin que la Secretaría Ejecutiva a nombre de la Comisión, haya entrevistado previamente al interesado. Esta entrevista se efectuará también en presencia del ACNUR y con intérprete si fuera necesario, para los casos de refugio que precisan de esclarecimiento.

Artículo 51.- Los extranjeros que soliciten refugio podrán ser previamente informados por el ACNUR de sus obligaciones y derechos, en su defecto y para los casos de asilo territorial lo harán las autoridades peruanas.

Artículo 52.- La Comisión con el asesoramiento y apoyo de las reparticiones públicas competentes y eventualmente del ACNUR procurará el estudio de programas de integración para los refugiados que no hayan logrado integrarse en la Capital o en otra región del país.

Artículo 53.- El que solicite refugio por intermedio del ACNUR, deberá permanecer mientras dure el trámite correspondiente, en el lugar mencionado en su solicitud. El ACNUR podrá facilitar su comparecencia ante las autoridades competentes en el momento en que sea requerida.

Artículo 54.- La declaratoria del refugio, agotadas las instancias correspondientes, somete al extranjero a las normas de inmigración y Extranjería; el Ministerio del Interior evitará la devolución

del extranjero al país en que su vida, libertad e integridad personal se encuentren seriamente amenazadas por las causales a que se refiere el Artículo 7 del presente Reglamento.

Artículo 55.- El beneficio establecido en el artículo anterior, no puede sin embargo ser invocado cuando existen serias razones para admitir que la persona a quien se ha denegado el refugio o asilo territorial compromete la seguridad interna o internacional del Estado o se conoce que ha sido sentenciado en un tercer país por comisión de un crimen o delito grave considerado peligroso para la sociedad.

Artículo 56.- El otorgamiento o denegatoria del asilo territorial o del refugio, de existir razones de orden público, no obliga a la Comisión a exponer los motivos que los sustentan; podrá hacerse si la Alta Dirección de la Cancillería o la Comisión, según los casos, lo estimará conveniente.

Artículo 57.- La Secretaría Ejecutiva llevará un registro de carácter reservado de los extranjeros que hayan sido reconocidos por el Estado como refugiado o asilados políticos. En el registro se anotarán las generales de Ley del Inscrito, así como toda la información relativa a su situación legal y la de su familia.

Capítulo IV DE LOS DEBERES Y DERECHOS DEL REFUGIADO Y DEL ASILADO POLITICO

Artículo 58.- El Estado podrá recurrir al ACNUR y a otras instituciones humanitarias a fin de que presten a los refugiados o asilados a quienes haya otorgado esa calidad, la ayuda y el amparo que les permita inicialmente subvenir a sus necesidades si es que no pueden recibirlos de terceros.

Artículo 59.- Para facilitar la integración local de los refugiados y asilados, el Estado en colaboración con el ACNUR y otras instituciones humanitarias deberá efectuar el estudio y la realización de planes piloto aplicados con exclusividad a posibilitar el asentamiento en las distintas regiones o departamentos del país de las colonias de refugiados o asilados que llegaran al Perú en las condiciones establecidas en el presente Reglamento.

Artículo 60.- Por norma general, la autorización temporal para ejercer una actividad lucrativa dependiente o no, es otorgada por la Comisión al solicitante de refugio o asilo territorial si la necesita con urgencia para poder subvenir a sus necesidades a las de su familia mientras dura el trámite de su solicitud, siempre que no reciba ayuda económica del ACNUR u otra institución o personal natural.

Artículo 61.- De conformidad con el Artículo 53 el refugiado o asilado que ha sido ubicado en una región o departamento del país, tendrá derecho a que el Estado le garantice la seguridad de que en el lugar asignado podrá inicialmente satisfacer sus necesidades con su trabajo.

Artículo 62.- El refugiado o asilado a quien, de acuerdo con el Artículo 52, se proyecte ubicar en una determinada región o departamento tendrá derecho a que para ese efecto se considere en forma especial sus personales aptitudes de trabajo, oficio o profesión.

Artículo 63.- Si el refugiado o asilado con su trabajo ha podido satisfacer sus necesidades y las de su familia en la región o departamento que inicialmente se les asignó, tendrán derecho después de un tiempo prudencial, si así lo desearan, a ejercer cualquier actividad lucrativa que les convenga y a cambiar residencia, profesión y oficio de acuerdo a sus aspiraciones. El nuevo giro de su actividad económica y cambio de residencia deberán ser puestos en conocimiento de la Comisión.

Artículo 64.- El refugiado o asilado político que ha permanecido legalmente en el Perú por un término no menor de cinco años ininterrumpidos tiene el derecho, a su solicitud, a que el Estado le otorgue la residencia en el país si no ha cometido actos contra la ley y el orden público. Los permisos de viaje al exterior por un período no mayor de 60 días no interrumpen la continuidad de la residencia.

Artículo 65.- Los refugiados o asilados que carecieran de pasaporte o que teniéndolo hubiera caducado sin posibilidad de renovación, tendrán derecho al otorgamiento, si lo solicitaran, del documento de viaje considerado en la Convención de Ginebra de 1951 sobre los Refugiados.

Artículo 66.- Los refugiados o asilados deberán solicitar a la Comisión el otorgamiento de autorización expresa para poder viajar al extranjero cuando les sea necesario, por un término no mayor de 60 días; el viaje no autorizado acarrea la cancelación del refugio o asilo, salvo razones debidamente justificadas.

Artículo 67.- Los refugiados o asilados territoriales al ser reconocidos como tales por la Comisión, tendrán derecho al otorgamiento de una cédula de extranjería que deberá expedir la Dirección General de Migraciones, en la que se anotará su calidad migratoria de refugiado o asilado. Dicha cédula les servirá como documento oficial de identificación personal y sin ella no podrán ejercer ningún acto civil, administrativo o judicial a los que están facultados los extranjeros residentes en el país de acuerdo a la Constitución y las leyes.

Artículo 68.- La adquisición de la calidad migratoria de No Inmigrante Residente Refugiado o Asilado, constituye una excepción a la norma general que sobre residencia contienen las leyes competentes. En tal virtud su vigencia estará sujeta en todo caso a las disposiciones del presente Reglamento y a las de Inmigración y Extranjería.

Artículo 69.- En concordancia con el artículo anterior y las disposiciones del artículo 82 del presente Reglamento, la calidad migratoria de No Inmigrante Residente Refugiado o Asilado, no es de carácter permanente, pero durante su vigencia otorgará al beneficiario, por extensión, todos los derechos que la Constitución y las leyes conceden al extranjero residente menos los que son propios de su situación migratoria que no tiene carácter excepcional.

Artículo 70.- Los problemas de desocupación, salud, vivienda y educación que afectaran a los refugiados o asilados reconocidos oficialmente por la Comisión, deberán ser estudiados por éste en forma permanente con la ayuda y asesoramiento de las reparticiones públicas competentes y eventualmente con el apoyo del ACNUR y de otras instituciones benéficas, con miras a una solución efectiva y permanente.

Artículo 71.- El Estado prestará colaboración a las personas jurídicas de carácter humanitario y probadamente apolíticas que, habiéndose constituido conforme a Ley, prestarán ayuda a los refugiados y asilados.

Artículo 72.- Los refugiados y asilados con título académico expedido en el extranjero tendrán derecho a facilidades para el ejercicio profesional en el Perú, de acuerdo a lo dispuesto en los convenios culturales vigentes con su país de origen. De no existir Convenio se les facilitará ese derecho de conformidad con las normas que para estos casos se hallaren vigentes.

Artículo 73.- Los cambios de estado civil, domicilio y trabajo de los refugiados y asilados, deberán ser notificados por escrito a la Comisión en un término no mayor de 30 días. Los cambios se anotarán en el Registro al que se refiere el Artículo 57 del presente Reglamento.

Artículo 74.- Con la finalidad de contar con una información adecuada y actual sobre el número de niños peruanos hijos de refugiados o asilados, y que, consecuentemente, no se hallen en la

misma situación que sus padres, el Registro les otorgará una sección especial en la que deberá figurar en forma independiente. Para este efecto, los padres o terceras personas deberán presentar a la Comisión, en un término no mayor de 30 días posteriores al nacimiento, la partida del niño debidamente legalizada.

Artículo 75.- El incumplimiento de lo dispuesto en los Artículos 73 y 74 será sancionado la primera vez con una amonestación escrita que se anotará en su firma de Registro. La primera reincidencia acarreará la retención del documento de viaje y la cédula de extranjería a los que se refieren los Artículos 65 y 67, por un término no mayor de 60 días; la segunda reincidencia dará lugar a la cancelación del refugio o asilo. La Dirección General de Migraciones se encargará de hacer efectiva la retención de aquellos documentos, previa información por escrito de la Secretaría, al momento de la renovación de la calidad migratoria del obligado.

Artículo 76.- La calidad migratoria de No Inmigrante Residente Refugiado y la de Asilo se distinguen en razón de las causales de su otorgamiento; en tal virtud, solamente de oficio y en forma motivada podrá decidir la Comisión su modificación.

Artículo 77.- El refugiado o asilado que extravíe los documentos a que se refieren los Artículos 65 y 67, deberá presentar a la Comisión copia de la denuncia policial del extravío en el plazo de 72 horas posteriores a la pérdida; los primeros podrán hacerlo por conducto del ACNUR y los segundos directamente a la Comisión. En ambos casos el titular del documento extraviado deberá poner el hecho en conocimiento inmediato de la Dirección General de Migraciones a fin de que se disponga su cancelación, se tomen las medidas necesarias a que haya lugar y se proceda a la expedición de una copia al interesado.

Artículo 78.- El extranjero que haya decidido renunciar a su calidad de refugiado o asilado, deberá poner su resolución en conocimiento de la Comisión. Los primeros podrán hacerlo por conducto del ACNUR y los segundos en forma directa y por escrito. El incumplimiento de esta disposición inhabilitará al interesado para la adquisición de una calidad migratoria diferente o para viajar al exterior. La Dirección General de Migraciones es el órgano encargado de hacer efectiva la sanción, previo informe de la Comisión.

Artículo 79.- Durante la vigencia del régimen migratorio de No Inmigrante Residente Refugiado o Asilado, el extranjero a quien se le haya otorgado, deberá abstenerse absolutamente de llevar a cabo cualquier tipo de actividades políticas en el país o fuera de él, si pensara regresar, que comprometa al Gobierno, al orden público interno y a las relaciones internacionales del Estado. La contravención de esta norma conlleva la pérdida del refugio o asilo y la ulterior expulsión del país.

Artículo 80.- Las personas naturales y las jurídicas de derecho privado que propician o soliciten la admisión de refugiado o asilado en territorio peruano, en las condiciones establecidas en el presente Reglamento, están obligadas a concurrir económicamente a su mantención. Los beneficiarios podrán solicitarla directamente y de ser denegada pueden reclamarla por intermedio de la Comisión.

Capítulo V DE LA PERDIDA DEL REFUGIO Y DEL ASILO

Artículo 81.- El Refugio y el Asilo son instituciones reconocidas internacionalmente por el carácter humanitario que los motiva. En consecuencia, su otorgamiento está supeditado a este factor por lo que en ningún caso el beneficiario podrá reclamar derechos adquiridos como propios de su

situación. En tal virtud su calidad migratoria puede ser revisada si los motivos que le dieron lugar hubieran desaparecido o si existieran razones de carácter legal que se les pueda oponer.

Artículo 82.- En concordancia con lo dispuesto en el artículo anterior, el otorgamiento del refugio o asilo queda sin efecto:

- a) Si las causales que originaron su otorgamiento, de acuerdo al Artículo 7 hubieran desaparecido;
- b) Si se comprobara que puede acogerse a la protección del país de su nacionalidad si las causales de persecución subsistieran en el último país de su residencia;
- c) Por haber adquirido una nueva nacionalidad y si se comprueba que puede acogerse a la protección del país que la ha otorgado;
- d) Por haber adquirido la nacionalidad peruana.
- e) Si se comprobara de oficio o por informes obtenidos de cualquier organización internacionalde los derechos humanos y en particular del ACNUR, que el refugiado o asilado se halla incurso en las causales establecidas en los incisos a), b) y c) del párrafo f del Artículo 1 de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, vigente en el Perú;
- f) Por renuncia expresa a la calidad de refugiado o asilado, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 78.
- g) Por prescripción extintiva del derecho de refugio en los términos dispuestos en el Artículo 17 del presente Reglamento;
- h) Por haber incurrido en las sanciones dispuestas en los Artículos 66 y 79 del presente Reglamento;
- i) Si el refugiado o asilado hubiera adquirido la calidad migratoria de No Inmigrante Residente o Inmigrante;
- j) Por razones de seguridad nacional o sentencia ejecutiva debido a la comisión de delitos sancionados en el Código Penal. En el primer caso la Comisión, previo informe debidamente documentado elevado a la Alta Dirección de la Cancillería y con su autorización, podrá de oficio y sin expresión de causa dar por terminado el refugio o asilo y solicitar la expulsión requiriendo al ACNUR la reubicación en otro país del extranjero objeto de tal resolución, si estuviera bajo su mandato;
- k) Si la Corte Suprema de Justicia de la República hubiera declarado fundada la extradición del refugiado o asilado de acuerdo a lo solicitado por las autoridades competentes de su país de origen o de cualesquiera de los países donde haya residido o permanecido temporalmente.

Artículo 83.- La cancelación del refugio o del asilo por cualquiera de las causales establecidas en este capítulo conlleva la pérdida de todos los derechos que el Estado reconoce al refugiado o asilado de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 14 del presente Reglamento.

Artículo 84.- La pérdida del refugio o asilo no se hace extensiva al cónyuge, hijos menores y padres a quienes el Estado haya concedido el estatuto de refugiado o asilado, salvo que las causales que dieron origen a la pérdida u otras les sean aplicables según las personas.

REGLAMENTO SOBRE EL ESTATUTO JURIDICO DEL REFUGIADO EN EL PERU

DECRETO SUPREMO Nº RE

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

CONSIDERANDO:

Que, la Constitución Política del Perú establece como fin supremo de la sociedad y del Estado la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad.

Que, es deber del Estado garantizar la vigencia de un marco del pleno respeto y de protección de los derechos humanos de todas las personas que se encuentren en territorio nacional, sean nacionales o extranjeros.

Que, de acuerdo al artículo 55 de la Constitución Política los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.

Que, mediante Resolución Legislativa Nº 15014 de 16 de abril de 1964 el Perú aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados adoptada en Ginebra el 28 de julio de 1951, instrumento internacional que regula los aspectos fundamentales del derecho de los refugiados a nivel universal.

Que, del mismo modo, por Resolución Legislativa Nº 23608 de 1 de junio de 1983 se aprobó el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados suscrito en Nueva York el 31 de enero de 1967, que amplía los criterios contenidos en la Convención, entrando en vigor en el país el 15 de septiembre de 1983.

Que, el "Reglamento que Ordena la Situación Jurídica de los Refugiados y Asilados Políticos en el Perú", D.S. Nº001-85-RE, publicado el 5 de julio de 1985, es la norma interna específica que se ha venido utilizando para el tratamiento de los refugiados en el país; sin embargo, dicho dispositivo legal contempla también lo referente a la concesión, procedimiento y tratamiento del asilado político.

Que, el refugio constituye una figura jurídica distinta al asilo, debiéndosele tratar de forma independiente.

Que, con posterioridad, en el ámbito internacional y regional se han venido concertando nuevos acuerdos o convenios que han variado o ampliado los criterios a aplicar para el reconocimiento y tratamiento de los refugiados.

Que, de igual forma, el ámbito jurídico interno en el tema específico de los refugiados ha sufrido cambios al haberse promulgado nuevas normas, como son: la Constitución Política del Perú de 1993; la Ley de Extranjería, Decreto Legislativo Nº 703 de 14 de noviembre de 1991 y el Manual de Procedimientos de Inmigración de 27 de agosto de 1993.

Que, en consecuencia nuestro ordenamiento jurídico debe estar en concordancia con los progresos alcanzados en la protección internacional de los derechos humanos en general y de los refugiados en particular, resultando imprescindible disponer de una legislación actualizada y concordada sobre la materia.

DECRETA:

Artículo 1.- Apruébase el "Reglamento sobre el Estatuto Jurídico del Refugiado en el Perú" adjunto al presente, el mismo que consta de 7 capítulos y 46 artículos.

Artículo 2.- Deróganse a partir de la fecha las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los días del mes de de mil novecientos noventa y cuatro.

ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI, Presidente Constitucional de la República.

EFRAIN GOLDENBERG SCHEREIBER, Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores.

JUAN BRIONES DAVILA, General de División E.P., Ministro del Interior.

Capítulo I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- El presente Reglamento tiene por finalidad regular el reconocimiento, la presencia y las relaciones jurídicas del Estado Peruano —que en adelante se denominará el Estado— con el refugiado, de conformidad con los instrumentos internacionales de los que forma parte el Perú y las leyes internas sobre la materia.

Artículo 2.- Los principales dispositivos a tener presentes para el reconocimiento de una persona como refugiado son: la Constitución Política del Perú, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra del 28 de julio de 1951, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, la Ley de Extranjería Decreto Legislativo N° 703, el Manual de Procedimientos de Inmigración, Resolución Directoral N° 154-93-DIR-MIN/SDINM, el presente Reglamento y demás normas sobre seguridad nacional y orden público.

Artículo 3.- El presente Reglamento es de aplicación en lo que no se oponga a los tratados y convenios internacionales que contengan normas sobre el refugio de los que el Perú sea parte.

Artículo 4.- El Estado reconoce los derechos y obligaciones propios del Estatuto del Refugiado, de conformidad con los instrumentos internacionales que ha suscrito, a las personas a quienes el Ministerio de Relaciones Exteriores ha otorgado tal calidad, y; mantiene una posición humanitaria para quienes gozan de la protección exclusiva del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en adelante el ACNUR, de conformidad con su Estatuto y se encuentran temporalmente en territorio nacional.

Artículo 5.- El Estado, podrá participar también, de acuerdo a sus posibilidades, en acciones de ayuda de la comunidad internacional ante situaciones de emergencia internacional de refugiados.

Capítulo II DEL REFUGIADO

Artículo 6.- Se considerará refugiado a la 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.

Artículo 7.- También se considerará como refugiado a la persona que se ha visto obligada a huir de su país de nacionalidad o de residencia habitual por causa de la violación masiva de los

derechos humanos, agresión, ocupación o dominación extranjera; o en razón de acontecimientos que perturben gravemente el orden público.

Artículo 8.- Se excluirá del reconocimiento de la condición de refugiado a la persona respecto de la cual existan fundados motivos para considerar:

- a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;
- b) Que ha cometido un grave delito común, en especial los de terrorismo y narcotráfico, fuera del territorio nacional, antes de ser admitida como refugiada;
- c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Artículo 9.- También se excluirá del reconocimiento de la condición de refugiado a la persona cuyas autoridades del país donde haya fijado su residencia habitual le reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

Capítulo III DE LA NO DEVOLUCION

Artículo 10.- Toda persona que invoque la condición de refugiado podrá ingresar a territorio nacional, no pudiendo ser rechazada, devuelta, expulsada, extraditada o sujeta a medida alguna que pueda significar su retorno al país donde su vida, integridad física o su libertad estén amenazados por las razones señaladas en los artículos 60 y 7 del presente Reglamento.

El solicitante de refugio podrá permanecer en el país hasta que se defina su situación.

No podrá invocar dichos beneficios quién, por razones fundadas, sea considerado un peligro para la seguridad del país o haya sido objeto de una condena definitiva por delito grave y constituya una amenaza para el orden público y la seguridad interna.

Capítulo IV DE LAS ENTIDADES DIRECTAMENTE INTERVINIENTES EN EL RECONOCIMIENTO Y TRATAMIENTO DEL REFUGIADO

Artículo 11.- El Ministerio de Relaciones Exteriores es el órgano exclusivo encargado de recibir, estudiar, procesar y resolver lo correspondiente al reconocimiento del refugio, la concesión de visas, así como el tratamiento y la aplicación del estatuto a que tiene derecho el así declarado.

Artículo 12.- Créase, como entidad específica del Ministerio de Relaciones Exteriores en el tema de los refugiados, la Comisión **Ad hoc** para los refugiados en el Perú, en adelante denominada "La Comisión Ad hoc", la cual tendrá carácter permanente y estará integrada por:

- El Director General de Asuntos Consulares, quién la presidirá;
- El Director de Migraciones y Naturalización del Ministerio del Interior;
- El Director de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores;

- El Sub Director de la Dirección de Asuntos Consulares, como secretario ejecutivo y sin derecho a voto, y;
- Un representante del ACNUR, sin derecho a voto.

Artículo 13.- El Secretario Ejecutivo de la Comisión Ad hoc convocará a sesión ordinaria una vez al mes y en forma extraordinaria a solicitud de cualquiera de los miembros. Debiendo, el Secretario Ejecutivo, llevar las correspondientes actas.

Artículo 14.- Las decisiones de la Comisión Ad hoc se tomarán por mayoría de la mitad más uno de sus miembros. Si por ausencia de uno de sus miembros se suscita empate, el Presidente decidirá la votación.

Artículo 15.- La Comisión Ad hoc llevará un registro detallado de los refugiados que hayan sido reconocidos por el Estado, donde se anotarán las generales de Ley, la condición legal, migratoria y lo referente a la familia del refugiado. Manteniendo permanentemente informado de ello a la Dirección de Migraciones y Naturalización.

Artículo 16.- Las entidades públicas, órganos administrativos y dependencias del Estado en general deberán proporcionar a la Comisión Ad hoc, a su solicitud, las informaciones y documentación necesarios para el cumplimiento de su función.

Artículo 17.- El Estado reconoce la labor humanitaria del ACNUR, como organismo técnico especializado de las Naciones Unidas encargado de proporcionar protección internacional a los refugiados, en ese sentido es el conducto normal para el trámite de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado.

Artículo 18.- De conformidad con el Artículo 35 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, las autoridades nacionales en general, deberán colaborar con el ACNUR en su tarea de vigilar la aplicación de los dispositivos de la citada Convención.

Artículo 19.- La Comisión Ad hoc, a través de la Dirección de Migraciones y Naturalización, debe instruir periódicamente a los puestos fronterizos y resguardos policiales, sobre las condiciones y procedimientos a seguir, así como los dispositivos legales y asuntos afines en el tema de los refugiados. El ACNUR asesorará en lo anterior, además facilitará material informativo general a dichas dependencias para su publicación y entrega a los solicitantes de refugio.

También se podrá, a su solicitud, informar a las distintas entidades académicas o de investigación interesadas en aspectos generales de los refugiados.

Capítulo V DEL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA CONDICION DE REFUGIADO

Artículo 20.- Corresponde a la Comisión Ad hoc para los refugiados en el Perú resolver, en primera instancia las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado.

Artículo 21.- La solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado deberá ser presentada por el propio interesado o por el ACNUR con su consentimiento:

- a) Antes de que expire su autorización de ingreso o permanencia temporal en el Perú; o,
- b) Si careciere de autorización de ingreso o permanencia legal en el plazo no mayor de 30 días desde la fecha de su ingreso a territorio nacional, salvo que existieran, en opinión de la Comisión, causas justificatorias para lo contrario.

- c) La Comisión Ad hoc podrá considerar por razones humanitarias, la solicitud de un extranjero que no estando comprendido en lo señalado en los incisos anteriores, no puede regresar a su país de procedencia debido al temor hacia su vida, integridad personal o su libertad por las circunstancias descritas en los artículos 6 o 7 del presente Reglamento.

Artículo 22.- Toda solicitud de refugio presentada en las fronteras, puertos, aeropuertos y reparticiones policiales y de inmigración deberá ser informada al Ministerio de Relaciones Exteriores en forma inmediata, bajo responsabilidad del Ministerio del Interior. Se acompañará al informe la documentación adicional que pueda coadyugar al esclarecimiento del caso. La ausencia de identificación adecuada o la presentación de documentos falsos del extranjero no obsta a la tramitación de la solicitud.

Artículo 23.- Recibida la solicitud, la Comisión Ad hoc oficiará a la Dirección de Migraciones y Naturalización del Ministerio del Interior poniendo en conocimiento este hecho y disponiendo sea expedida al solicitante, si no contará con otro documento que acredite su situación migratoria, Visa Temporal de Refugiado por 180 días prorrogables hasta un año, con el sello: "En proceso de determinación"; que le faculte para permanecer en el país mientras su solicitud se resuelve en forma definitiva. Dicho documento no significa el reconocimiento de la calidad de refugiado.

Si las circunstancias lo justifican el solicitante de refugio podrá pedir a la Comisión Ad hoc se le otorgue autorización temporal para ejercer una actividad lucrativa mientras su solicitud se encuentra en proceso de calificación.

Artículo 24.- El interesado expondrá los motivos que justifiquen su petición en un cuestionario que se le entregará a tal fin, adjuntando copia de los documentos de identidad y de viaje que posea, así como los documentos complementarios que pudieran respaldar su solicitud. El solicitante deberá permanecer en el domicilio señalado en su solicitud.

Artículo 25.- La Comisión Ad hoc llevará, de acuerdo a las circunstancias, el expediente individual o colectivo del o los solicitantes, el que contendrá:

- a) Ficha con los datos personales del interesado;
- b) La solicitud de reconocimiento y los documentos informativos complementarios;
- c) Copias de los documentos de identidad y de viaje o, en su defecto, declaración del solicitante de que no posee tales documentos;
- d) Copia de los documentos de ingreso, visas, permanencia, prórrogas y similares que le haya otorgado el Estado Peruano;
- e) Copia de la Resolución que emita la Comisión y, en su caso, el Ministro de Relaciones Exteriores;
- f) En el caso de ser reconocido como refugiado, las peticiones que en virtud de tal calidad presente al Estado Peruano, así como sus correspondientes resultados;
- g) Las demás que por su naturaleza favorezcan a un mejor conocimiento de la situación del refugiado.

Artículo 26.- La Comisión Ad hoc en el plazo máximo de 30 días calendario emitirá una resolución debidamente fundada sobre la solicitud de refugio, salvo que existan circunstancias razonables para prorrogar las veces que sea necesario dicho término. En cualquier caso se deberá notificar dichas circunstancias al solicitante dentro de los cinco días posteriores a su vencimiento.

Artículo 27.- Contra la resolución de la Comisión Ad hoc que deniegue, el refugio, procederá, como segunda y última instancia, recurso de apelación ante el Ministro de Relaciones Exteriores,

dentro de los 15 días posteriores desde la fecha de recepción de la notificación. Acompañará a su apelación los documentos adicionales o informes complementarios que considere pertinentes. Con el objeto de recabar mayores elementos de juicio para resolver la apelación se podrá entrevistar al solicitante.

Artículo 28.- La resolución que resuelve la apelación se notificará al interesado en el término de 30 días laborales en el domicilio que figure en su solicitud y; al ACNUR en el caso que el peticionario goce de su protección. Asimismo, se comunicará

de tales hechos a la dependencia o repartición policial que comunicó de la presentación de la solicitud de refugio.

Artículo 29.- Si se reconfirma la denegatoria de la solicitud de refugio el extranjero quedará sujeto a las normas de inmigración y extranjería.

La Comisión Ad hoc oficiará a la Dirección General de Migraciones del Ministerio del Interior tal decisión y dispondrá la cancelación de la Visa Temporal de Refugiado.

Artículo 30.- El extranjero mencionado en el Artículo anterior deberá abandonar el país dentro de un plazo razonable que le permita ser admitido legalmente en otro Estado. Se podrá solicitar a tal efecto la cooperación del ACNUR, en especial para quienes gozan de su protección de acuerdo a su Estatuto.

Capítulo VI DEL ESTATUTO DEL REFUGIADO

Artículo 31.- El refugiado, así reconocido por el Estado Peruano tiene los mismos derechos que los peruanos, con excepción de los límites que establece la Constitución del Estado, las leyes de inmigración y extranjería y el presente Reglamento.

Artículo 32.- Los refugiados reconocidos por el Estado Peruano y los que se encuentren temporalmente en territorio nacional bajo la protección de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tienen la obligación de respetar y cumplir los dispositivos legales internos. Las sanciones por la contravención de esta norma, a criterio de la Comisión Ad hoc, irán desde la amonestación hasta la cancelación del reconocimiento de refugiado y su expulsión del país.

Artículo 33.- Durante la vigencia del régimen de la calidad migratoria de Residente Refugiado, el extranjero a quien se le haya otorgado, está prohibido de intervenir en asuntos políticos o de otra índole, en el país o fuera de él, que comprometan la seguridad nacional, el orden interno o las relaciones internacionales del Perú. Su incumplimiento conlleva la cancelación del reconocimiento de refugio y su ulterior expulsión del país.

Artículo 34.- Al reconocido con la calidad de refugiado se le otorgará Visa Residente Refugiado de un año prorrogable anualmente, de conformidad con lo establecido en el Artículo 47 del Decreto Legislativo Nº 703, Ley de Extranjería.

Artículo 35.- Al refugiado legalmente reconocido por el Estado Peruano se le otorgará los siguientes documentos de identificación:

- a) Carnet de Extranjería emitido al común de los extranjeros, sin ningún tipo de anotación adicional. Como documento oficial de identificación personal y para que pueda ejercer los

actos civiles, administrativos y judiciales a que están facultados los extranjeros de conformidad con la normativa interna.

- b) Tarjeta de Identificación Migratoria Refugiado, en la cual figure la calidad migratoria de Residente Refugiado, y además informaciones sobre tal condición. Para que las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio del Interior puedan efectuar el debido control migratorio y de extranjería respecto al refugiado.

El refugiado reconocido no podrá salir ni ingresar al país sin la presentación de dicha Tarjeta de Identificación Migratoria Refugiado.

Artículo 36.- Se expedirá un documento de viaje en los términos y modelos que establece la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 a todo refugiado que justifique la necesidad de viajar al exterior.

Artículo 37.- El refugiado reconocido deberá solicitar a la Comisión Ad hoc autorización expresa para poder viajar al extranjero. Debiendo retornar dentro de la vigencia del documento de viaje.

Artículo 38.- La condición de refugiado se concederá por extensión a los ascendientes y descendientes en primer grado y al cónyuge del refugiado; salvo que exista separación legal, divorcio, mayoría de edad o independencia económica de los ascendientes. Se hará extensivo también dicho beneficio para el descendiente en primer grado mayor de edad del refugiado que sufra incapacidad física o mental.

Artículo 39.- El refugiado reconocido deberá comunicar por escrito a la Comisión Ad hoc, dentro del plazo de 30 días a la producción de los hechos, los cambios de domicilio, estado civil y trabajo, así como el nacimiento de hijos. Acompañará a la comunicación copia certificada del instrumento que acredite sus afirmaciones. El Secretario Ejecutivo anotará y archivará tales instrumentos en sus registros.

Artículo 40.- El refugiado no podrá dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras o en zonas consideradas de especial cuidado para la seguridad nacional adquirir ni poseer, bajo ningún título, tierras, aguas, minas, combustibles, bosques, fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, dichos derechos.

Artículo 44.- Verificada la existencia de la causal de cesación la Comisión Ad hoc notificará al refugiado y el ACNUR la Resolución de cesación del refugio indicando el inciso del artículo 43 en el que basa su determinación. El refugiado, podrá apelar tal decisión, debiendo sujetarse a lo dispuesto en los artículos 27, 28, 29 y 30 del presente Reglamento.

Artículo 45.- La cancelación del refugio implica la pérdida de todos los derechos y beneficios que el Estado le reconocía en tal calidad, sin embargo, no obsta a que en el caso señalado en el inciso a) del artículo 43 pueda cambiar su calidad migratoria.

Artículo 46.- La cesación del refugio no se hace extensiva a los familiares del refugiado a quienes el Estado haya reconocido tal derecho, a menos que individualmente se vean sujetos a una de las causales mencionadas en el **artículo 43**.

URUGUAY

**Informe sobre la Situación
Migratoria Nacional
Políticas Vigentes - Legislación y
Procedimientos sobre Refugio**

Martha
Gilmet Cristech*

1.- La legislación migratoria vigente está contenida básicamente en el art. 37 de la Constitución de la República, en la ley 9.604 de 13 de octubre de 1936 y en el Decreto Reglamentario de 28 de febrero de 1947. La Constitución establece que los inmigrantes no adolecerán de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad; la ley establece impedimentos de ingreso y causales de expulsión por conducta penal, antecedentes político-sociales, falta de medios de vida o capacidad laboral, salud insuficiente, etc.; el Decreto Reglamentario determina las categorías migratorias y los procedimientos y requisitos para el ingreso y permanencia en el territorio nacional. Las normas citadas evidencian una política restrictiva del ingreso de extranjeros.

Sin embargo, a partir de la década del 60 se dictan normas tendientes a incentivar la migración selectiva y con capitales. Se encuentran vigentes los decretos 104/967 de 21 de febrero de 1967, sobre ingreso de trabajadores especializados, técnicos y profesores extranjeros y los decretos 289/990 de 26 de junio de 1990, 290/990 de igual fecha, 334/990 de 26 de julio de 1990 y 565/991 de 22 de octubre de 1991, todos ellos sobre inmigrantes inversionistas. También se dictó la ley 16.340, de 23 de diciembre de 1992, que ofrece facilidades para el establecimiento en el país de extranjeros jubilados o retirados. Para fomentar el retorno de nacionales se dictó el decreto 177/984 de 14 de mayo de 1984, de retorno de talentos.

Se analiza la posibilidad de modificar la legislación migratoria a fin de armonizarla con la de los países que integran el Mercosur.

2.- Hay dos categorías migratorias: permanentes (a los que se otorga documento de identidad y tienen derechos similares a los nacionales) y temporarios (que ingresan sin ánimo de permanecer en el país por un período breve). Quedan exceptuados del estatuto migratorio los funcionarios diplomáticos y consulares y las personas en misión oficial.

3.- Uruguay suscribió el Tratado de Derecho Penal de Montevideo de 1889, que contiene previsiones sobre asilo político; la Convención sobre asilo de La Habana de 1928; el Tratado de Montevideo de 1939, sobre asilo y refugio político; las Convenciones de Caracas de 1954, todos ellos ratificados constituyendo por tanto ley nacional. Por decreto de 5 de julio de 1956 se establecieron las obligaciones de los refugiados políticos durante su permanencia en el país.

4.- La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967 fueron ratificados por ley Nº13.777 de 19 de octubre de 1969.

5.- No existe legislación interna referida al procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, no habiéndose establecido competencias al respecto.

6.- La normativa vigente sólo ha previsto el instituto del asilo y refugio políticos; en tales casos corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores la concesión y cese del asilo o del refugio político y al Ministerio del Interior la protección y vigencia de los asilados y refugiados políticos.

[*] Directora División Legal, Dirección General de Migraciones, Ministerio del Interior de Uruguay.

7.- No existe legislación sobre el refugio según la definición de la Convención de 1951 y Protocolo de 1967.

8.- De acuerdo con nuestra legislación se puede recurrir de cualquier resolución administrativa mediante la interposición de los recursos administrativos previstos en la Constitución de la República; también puede ejercerse ante cualquier autoridad de la República el derecho de petición o cabe deducir la acción de amparo contra todo acto de las autoridades que lesione derechos o libertades.

9.- En ausencia de una legislación especial para refugiados se otorga, a quienes han sido reconocidos como tales, cédula de identidad de residente legal. El estatuto que se les aplica es el de los residentes, excepto en lo que pueda afectar sus derechos de refugiado. Cabe señalar que, salvo en lo que respecta a los derechos políticos, nuestra legislación no hace distinciones entre nacionales y extranjeros en cuanto a la protección de los derechos fundamentales. Por otra parte, cumplidas determinadas condiciones y luego de un lapso de permanencia, pueden los extranjeros adquirir la ciudadanía uruguaya.

10.- Los familiares de los refugiados gozan exactamente de los mismos derechos que el jefe de familia en lo que concierne a residencia y documentación.

DETERMINACION DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

DEFINICION DE REFUGIADO

CONVENCION SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS DE 1951

Artículo 1

DECLARACION DE CARTAGENA

Conclusión 3º

COMITE EJECUTIVO

Conclusión No. 8 (XXVIII Sesión)

PROCEDIMIENTO PARA LA TOMA DE DECISION

ORGANO DE GOBIERNO

FUNCIONES - COMPOSICION

REGLAS DE PROCEDIMIENTO

PLAZOS, QUORUM, TOMA DE DECISION

RESOLUCION FUNDADA

NOTIFICACION

INSTANCIAS DEL PROCEDIMIENTO

RECURSOS CONTRA LAS RESOLUCIONES:

REVISION - APELACION

TERMINACION DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

CESACION

REPATRIACION VOLUNTARIA - NATURALIZACION - OTROS

Artículo 1, párrafo C

MEDIDAS EXCEPCIONALES

RENUNCIA VOLUNTARIA

REVOCACION

REASENTAMIENTO

DETERMINACION DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

PAIS	PRIMERA INSTANCIA	ORGANO ANTE QUIEN SE RECURRE
ARGENTINA	DECISION DEL CEPARE POR MAYORIA SIMPLE Plazo: no está determinado	MINISTERIO DEL INTERIOR CON PREVIO DICTAMEN DE LA SUBSECRETARIA DE DERECHOS HUMANOS
BOLIVIA	DECISION DE LA CONARE A NIVEL DE COMITE EJECUTIVO (*) POR MAYORIA ABSOLUTA Plazo: no está determinado	CONARE: DECISION TOMADA A NIVEL DE COMISION PLENA (**)
BRASIL	DECISION DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (***) Plazo: no está determinado	NO ESTA DETERMINADO
CHILE	DECISION DEL SUBSECRETARIO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Plazo: no está determinado	NO ESTA DETERMINADO
PARAGUAY	NO ESTA DETERMINADO	NO ESTA DETERMINADO
PERU	DECISION DE LA COMISION PERMANENTE AD HOC POR MAYORIA ABSOLUTA Plazo: no está determinado	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
URUGUAY	NO ESTA DETERMINADO	NO ESTA DETERMINADO

* El Comité Ejecutivo está integrado por el Delegado del MinRelExt, el Representante del Ministerio del Interior y el Representante del ACNUR.

** La Comisión Plena es la reunión de los representantes de todos los organismos e instituciones designados por el Decreto Supremo 19.639.

*** Casos positivos presentados por el ACNUR, quien decide bajo Mandato.

ORGANOS DE DETERMINACION DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

PAIS	NORMATIVA	DENOMINACION	COMPOSICION	PAPEL DEL ACNUR
ARGENTINA	DECRETO 464/85 del 11/03/85	COMITE DE ELEGIBILIDAD PARA LOS REFUGIADOS (CEPARE)	Director Nacional de Migraciones Jefe Departamento Asuntos Jurídicos Jefe Departamento Admisión de Extranjeros Representante del MinRelExt Representante del ACNUR	PARTICIPA CON VOZ SIN VOTO
BOLIVIA	DECRETO SUPREMO 19639 y 19640 del 04/07/83 y 23763 del 21/04/94	COMISION NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE) (**)	Delegado del MinRelExt y Culto Delegado del MinInt y Migración / Delegado del Ministerio de Justicia Delegado del Ministerio de Trabajo Delegado de la Iglesia Delegado de Asamblea Perm. de DDHH Integrante de la Facultad de Derecho Representante del ACNUR	PARTICIPA CON VOZ Y VOTO
PERU	DECRETO SUPREMO 001-85-RE del 25/02/85	COMISION PERMANENTE AD HOC PARA LOS REFUGIADOS	Director General de Asuntos Consulares (*) Director General de Asuntos Legales Director SubSecretaría de Política Exterior 2 Delegados de la Cancillería con jerarquía no inferior a Ministro Consejero (***)	SOLO PARTICIPA A PETICION DE LA COMISION

* Miembros que presiden el órgano.

** Funciones a dos niveles: Nivel de Comité Ejecutivo en primera instancia (MinRelExt, MinInt y Min Justicia) y Nivel de Comisión Plena en segunda instancia.

*** Miembros transitorios renovables cada 18 meses.

APLICACION SUPLETORIA DE NORMAS MIGRATORIAS

PAIS	NORMATIVA	AUTORIDAD COMPETENTE	PAPEL DEL ACNUR
BRASIL	PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 394 DEL 29/10/91	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (División de las Naciones Unidas)	Reconocimiento bajo mandato del ACNUR instancia supletoria
CHILE	DECRETO LEY Nº 1.094/75 y DECRETO SUPREMO Nº 597/84	SUBSECRETARIO DE INTERIOR (Previa evaluación del caso por el Departamento de Extranjería y Migración)	Reconocimiento bajo mandato del ACNUR instancia supletoria
PARAGUAY	LEY Nº 470 DE MIGRACIONES	DIRECCION GENERAL DE MIGRACION	Reconocimiento bajo mandato del ACNUR instancia supletoria
URUGUAY	LEY Nº 604 DE EXTRANJEROS y DECRETO DEL 06/12/68	DIRECCION NACIONAL DE MIGRACION	Reconocimiento bajo mandato del ACNUR instancia supletoria

Estrategia de Integración para Refugiados en Uruguay

M. Teresa
Olivera de Aiscar*

I. Introducción

En el marco de este documento, se incluyen algunas características básicas, para el desarrollo sostenido de estrategias de integración de refugiado en el Uruguay, consultando la experiencia de la Agencia, (inicada el 17.12.1972) y, las vigentes recomendaciones; de las misiones, encuentros, seminarios y talleres organizados por el ACNUR.

Para el diseño de tal objetivo, destacamos los siguientes tres elementos: 1) Política y garantías institucionales, 2) Coyuntura socio-económica y 3) Perspectivas en base a la multiplicidad de nacionalidades y etnias que conforman la actual población refugiada.

II. Referentes para una estrategia de integración

1.- Política y Garantías Institucionales

Uruguay es tierra de asilo, por tradición que emanan del origen migratorio de su pueblo solidario, su cultura humanística y plena ratificación de los instrumentos internacionales que regulan los derechos humanos, el asilo y la más reciente figura del refugiado.

Tal observancia se realiza sin interrupción alguna, otorgando en todos los Organos gubernamentales, a los refugiados reconocidos bajo el Mandato del ACNUR, similares derechos que a los extranjeros residentes y, beneficios especiales en cuanto a los requisitos para la documentación, reválida de estudios y acceso a los servicios sociales gubernamentales y de la comunidad.

2.- Coyuntura Socio-económica

Los indicadores sobre el desarrollo socio-económico, los niveles de pobreza la tasa de desocupación y empleo, el impacto del ingreso al Mercado Común del Sur, son lo suficientemente conocidos y similares al resto de la región, en este capítulo consideramos de interés destacar los siguientes aspectos, que a nuestro juicio constituyen la base para una política de integración de refugiados bajo Mandato en Uruguay.

a) Acceso al mercado laboral:

El refugiado bajo Mandato, debidamente acreditado por OPR, ante la Dirección Nacional de Migración y la Dirección Nacional de Identificación Civil, —con el requisito Constitucional del Carné de Salud— recibe en un plazo no mayor de diez días, la cédula de Identidad uruguaya, de texto y formato igual al de cualquier extranjero residente, habilitando su inmediato ingreso al mercado de trabajo formal, y ampararse a los beneficios sociales previstos en la legislatura laboral y de previsión social.

[*] Coordinadora Ejecutiva, Organización para el Programa de Protección y Asistencia a Refugiados, OPR.

b) *Cambios en las formas tradicionales de empleo:*

Hoy día quien quiera trabajar, debe adaptarse a lo que la sociedad requiera, dominar varias actividades al mismo tiempo, actualizarse y desarrollarse continuamente, estar dispuesto a desempeñar varias actividades dentro de la empresa y asumir la posibilidad de cesar en cualquier momento.

Tales conclusiones, resultan de los cambios en el comercio internacional, en la tecnología, y el creciente impacto numérico y económico de pequeñas o micro empresas que suelen no emplear personal.

Se generan en el proceso de reconversión de los sectores productivos y la entrada del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) produciéndose un trasiego de la industria al comercio, a los servicios y al incremento de los contratos con terceras empresas, suprimiendo puestos de trabajo mejor remunerados.

c) *Capacitación y resultado del programa educacional del ACNUR*

Antecedente: Taller Asistencia Educativa a Refugiados ACNUR (Bs. As. Arg. 28-30 marzo 1995).

Cumpliendo las recomendaciones del mencionado Taller sobre educación, el ACNUR, atendiendo los cambios arriba mencionados, incorpora la financiación de cursos cortos con demanda inmediata (Por Ej. Mucama de Hotelería), programas de extensión, seminarios, sin descartar la instalación o participación del refugiado en pequeños negocios y la incorporación de un Consultor Laboral, que se suma y trabaja con el equipo de Psicólogos y Asistencia Social de OPR.

3.- *Perspectivas en base a la multiplicidad de nacionalidades y etnias que conforman la actual población refugiada*

Antecedentes: II Jornadas Refugiados y Desplazados (Lima Nov. 1994), Conferencia Mundial de PARINAC (Oslo Jun. 1994) y Seminario Integración Local (Río-Mayo 1994)

(Incorporó por Anexo A) Población refugiada al 15.08.95, clasificada por nacionalidad y ocupación).

La muestra (Anexo A), incluye un total de 133 personas pertenecientes a 14 nacionalidades, el 77% son refugiados del Este-Europeo, ingresados en forma escalonada y espontánea en el curso de los últimos 18 meses, el 23% son latinoamericanos, con ingresos por reasentamiento o espontáneo en su mayor número superiores a los dos años.

Tiene por objetivo, demostrar sobre la base de experiencias recientes, las conclusiones genéricamente expuestas (Inc. 2a. al c de esta presentación) desarrolladas en las ponencias presentadas a las II Jornadas sobre Refugiados (Lima-Nov. 94), Conferencia del PARINAC (Oslo Jun. 1994) y Seminario sobre Integración Local del ACNUR (Río-May. 1994).

Incorporo a título de reseña, la positiva integración de 20 casos polacos de la década del ochenta y del 85 al cese bajo el Estatuto, del numeroso refugio chileno, destacando el desarrollo de múltiples y similares soluciones. Por ello puedo destacar el apoyo y la ininterrumpida solidaridad gremial al refugiado (por Ej. un polaco aceptado por la Asociación de Oficiales Mercantes, un chileno delegado ante el Sindicato de la Construcción, una familia peruana con beca comedor por el Sindicato Bancario).

El diseño básico de las estrategias de integración en Uruguay, debe calificar al refugiado, en un punto de partida lo más similar posible al nacional, sin privilegio financiero, descartar acciones

paralelas no coordinadas, utilizar los recursos Gubernamentales, Internacionales y No Gubernamentales.

En resumen Uruguay ofrece condiciones calificantes, por sus antecedentes y experiencia humanitaria, la potencialidad productiva de varias áreas de la economía, sin desconocer su falta de recursos internos, y los procesos que impone la competencia internacional y en el mercado interno, ya señalados, equivalentes al resto de la región y de América del Sur.

Conclusión

Esta presentación pretende destacar, la enriquecedora integración productiva y cultural del refugiado en Uruguay, señalar en lo concerniente la disposición humanitaria y benevolente en la interpretación analógica de la norma por parte de los diversos Organos Gubernamentales, surgiendo su necesaria armonización legislativa.

Por tales motivos, OPR reiterando conclusiones de los eventos referidos en el Cap. 3) y la mutua preocupación del ACNUR, propicia la promulgación legislativa o de otra índole en la materia específica de los aludidos beneficios y por ende, la estructura jurídica por parte del Estado para calificar la condición de refugiado, de acuerdo a la Convención sobre el Estatuto del Refugiado de 1951 y Protocolo de 1967.

OPR Agencia ACNUR en Uruguay

REFUGIADOS BAJO MANDATO DEL ACNUR

Anexo "A"

Población estudiada al 15.8.95:

OCUPACION Y CALIFICACION - CALIFICADA POR TIPO DE SOLUCION Y ACUMULADA POR NACIONALIDAD

Para: Seminario Regional sobre Derecho de Refugiados en el Sur de Amér. Latiina - Armonización Legislativa de y de Procedimiento : 22-24.08.1995 Buenos Aires - Argentina.-

Nota : N° entre comillas, corresponde suma personas de caso o casos // N° fuera de comillas N° personas titulares de la solución.-

integran un caso

N°	Nacionalidad - Ocupación:	América Latina			RUS	Países del Este- europeo : ex-URSS								Asia	TOTAL			
		SAL	COL	PER		BLR	UKR	MDV	GEO	LVA	AZE	KGZ	Cheche	LTU			IRN	
1	Beca DAFI	(1):1	(9):6	(8):3	(2):1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	beca DAFI + EA.
2	Beca EA	(1):1	(10):4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	
	TOTAL BECARIOS:	2	10	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	
3	Artes. bijouteria	0	(2):1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	(2):1	otros tipos de solu- cion:
4	Artes. escultura	0	(1):1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	(1):1	
5	Téc. Belleza	0	(4):1 #	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	(4):1	
6	Practic. Medicina	0	(3):2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	(3):2	
7	Venta libros ambul.	0	0	0	(2):1	0	(1):1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	(3):2	
8	Promotor ventas	0	(4):1 #	0	0	0	0	(1):1	0	0	0	0	0	0	0	0	(5):2	
9	Rep.Arts.granja	0	0	0	(3):3	0	(1):1	0	(1):1	0	0	0	0	(2):2	0	(7):7		
10	Vent.Pescado	0	0	0	(3):3	0	0	0	(1):1	(1):1	0	0	0	0	0	(2):2		
11	Ayud.camionero	0	0	0	0	0	(2):2	0	0	0	0	0	0	0	0	(2):2		
12	Parrillera/Empanad.	0	0	0	(2):2	0	(2):1	0	0	0	0	0	0	0	0	(4):3		
13	Soc.Librería	0	0	0	(2):1	0	0	(1):1	0	0	0	0	0	0	0	(3):2		
15	Locutor suplente	(1):1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	(1):1		
16	Vend.Tienda	(1):1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	(1):1		
17	Electricista changas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	(1):1	0	0	0	(1):1		
18	Aux.Enfermer.	0	(2):1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	(2):1		
19	Peón Mercado	0	0	0	(7):7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	(7):7		
20	Pescador/Marinero	0	0	0	(4):4	(1):1	(5):5	0	(2):2	0	0	0	0	0	0	(12):12		
21	Doméstica	0	0	0	(4):3	0	0	0	(2):1	0	0	0	0	0	0	(6):4		
22	Peon rural	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	(1):1	0	0	(1):1		
23	Aux.Hotelera	0	0	0	0	0	0	0	(1):1	0	0	0	0	0	0	(1):1		
24	Aux.Administración	0	0	(3):1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	(1):1	0	(4):2		
25	Interprete	0	0	0	(6):2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	(6):2		
26	Chófer repartidor	0	0	(4):1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	(4):1		

Total personas por nacionalidad;	3	19	10	56	2	15	3	7	5	1	2	4	5	1	total grupo asistido 133 personas
% de población por región:	América Latina:			Países del Este - Europeo (ex-URSS)								Asia			
	23%			77%											

En el volumen de 133 personas : No se incluyen cesación de estatutos (Chilenos) con residencia legal en Uruguay, ni ancianos europeos refugiados (6 rusos y 5 rumanos) una chilena que continúa en Uruguay para culminar su carrera, y dos polacos nacionalizados -

**SEMINARIO SOBRE DERECHO DE REFUGIADOS
EN EL SUR DE AMÉRICA LATINA:
ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA
Y DE PROCEDIMIENTO**

Buenos Aires, Argentina. 22-24 de agosto de 1995

**CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES**

Con los auspicios de:

- **Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio
Internacional y Culto**
- **Ministerio del Interior
República Argentina**

Preámbulo

El Seminario Regional sobre Derecho de los Refugiados en el Sur de América Latina - Armonización Legislativa y de Procedimiento, organizado por la Oficina Regional para el Sur de América Latina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con los auspicios de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y del Interior de la República Argentina, realizado en Buenos Aires del 22 al 24 de agosto de 1995, con participación de representantes de los Estados, Organizaciones no-Gubernamentales y expertos,

Considerando que el restablecimiento de regímenes democráticos en la región ha significado un cambio trascendental en el tratamiento de los problemas provocados por la afluencia de refugiados;

Subrayando que la progresiva consolidación de la democracia en el continente ha sentado las bases para encontrar soluciones a los desafíos de las décadas anteriores para encarar con firmeza los retos de la década presente, como lo destacó la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, del 7 de diciembre de 1994;

Manifestando que los países de la región en décadas pasadas fueron generadores de refugiados en gran escala, los que se beneficiaron de la solidaridad internacional, dentro y fuera de la región desde la acogida hasta su repatriación voluntaria;

Expresando su reconocimiento a los Estados de la región que han respetado el principio básico de **non-refoulement**, piedra angular de la protección internacional de los refugiados;

Reconociendo que los países de la región se han caracterizado por haber practicado la solidaridad con los perseguidos, no importando la región de la que éstos provengan, y retribuyen la solidaridad recibida por sus propios pueblos;

Valorando que todos los países de la región son partes de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo Adicional de 1967, así como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;

Destacando que la Convención de 1951 consagra la obligación de los Estados de cooperar con la Oficina del ACNUR, particularmente en su tarea de supervisar la aplicación de sus disposiciones;

Manifestando la necesidad que todos los Estados de la región adopten una legislación interna conforme a la Convención de 1951, al Protocolo de 1967 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y a los principios internacionales para la protección de los refugiados, resultando ello la manera más eficaz de dar certeza a los derechos de los solicitantes, y evitar toda sombra de abuso e injusticia;

Apreciando el consejo con que la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos ha aprobado y hecho suya la definición de refugiados emanada del Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, realizado en Cartagena de Indias en noviembre de 1984, recomendando a los Estados miembros apliquen la definición contenida en la 3ra. Conclusión al tratamiento de los refugiados que se encuentren en su territorio;

Reiterando que esa Declaración constituye un marco jurídico adecuado para la protección de los refugiados;

Destacando que numerosos países han incorporado a sus legislaciones la definición de refugiado emanada de ese Coloquio, mientras que otros la aplican en la práctica.

Destacando la importancia de la acción coordinada de los gobiernos, el ACNUR y las Organizaciones no-Gubernamentales que actualmente se realiza y que debe ser en todo momento profundizada;

Valorando también la admirable labor en que están empeñadas las Iglesias y Organizaciones no-Gubernamentales en beneficio de la protección de personas desplazadas y refugiadas;

Expresando su preocupación por la existencia de numerosos conflictos en otras regiones del mundo, originados en conflictos armados, agresiones extranjeras, rivalidades tribales, limpieza étnica, intolerancia religiosa, violación masiva de los Derechos Humanos, todos los cuales han provocado que miles de personas huyan de sus tierras hacia otros países buscando seguridad para su vida y su libertad;

Reiterando que en la solución de los problemas creados por la afluencia de refugiados debe considerarse en todo momento el respeto integral de los Derechos Humanos de quienes se encuentran en esta situación;

Considerando con interés que la Comunidad Internacional, a través de diversos instrumentos, ha ido extendiendo el Mandato de la Oficina del ACNUR para la asunción de nuevos retos, particularmente, en determinadas circunstancias, el dramático problema de los desplazados internos;

Atento al reciente llamamiento a la Comunidad Internacional formulado por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados con miras a un urgente reasentamiento en terceros países de refugiados víctimas del conflicto que afecta a la antigua Yugoslavia;

Destacando la necesidad de que los Estados, junto con las organizaciones internacionales e intergubernamentales, con la colaboración de las Organizaciones no-Gubernamentales adopten medidas de prevención y de alerta temprana con el fin de evitar las causas que originan flujos masivos de refugiados y mejorar la situación de éstos;

Reiterando la afirmación contenida en la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas del 7 de diciembre de 1994 sobre el carácter complementario y convergente de los sistemas de protección de la persona, contenidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional de los Refugiados y el Derecho Internacional Humanitario, constitutivos de un marco jurídico común cuya violación constituye una legítima preocupación de la Comunidad Internacional y compromete la responsabilidad solidaria de los Estados,

Reconociendo la invalorable acción humanitaria de la Oficina del ACNUR en beneficio de los refugiados, particularmente en el Sur de América Latina;

Destacando que estos encuentros regionales son una contribución a las actividades que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados realiza en el área de la prevención, así como en el de las soluciones duraderas, encaminadas a la búsqueda y consolidación de la paz y la seguridad internacional;

El Seminario adopta las siguientes, CONCLUSIONES

PRIMERA. Los Estados deben adoptar las medidas legislativas, administrativas o de cualquier otra índole que contengan o estén conformes con las normas y los principios de la protección

internacional de los refugiados, sea dictando las disposiciones legales respectivas, o modificando las actualmente vigentes;

SEGUNDA. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados colabora con los Estados en la armonización de la legislación interna de acuerdo a los principios y normas del Derecho Internacional de los Refugiados;

TERCERA. Las Organizaciones no-Gubernamentales, las instituciones académicas, tanto como las Iglesias, cooperan en la promoción de las medidas legislativas y el establecimiento de procedimientos adecuados orientados hacia una más efectiva protección de los refugiados;

CUARTA. El reconocimiento de una persona como refugiado es un acto de carácter humanitario y no político, inspirado en el principio de protección internacional y en el de no discriminación;

QUINTA. La legislación sobre Refugio debe tener en cuenta que la condición de refugiado es preexistente al reconocimiento formal por el Estado;

SEXTA. La condición migratoria que se otorga al refugiado debe permitirle acceder al goce de derechos que en ningún caso sean inferiores a los que se le otorgan a los extranjeros en general, imponiéndole idénticas obligaciones que en ningún caso puedan ser más gravosas que para estos últimos. El reconocimiento de una persona como refugiado debe ser una materia diferente del estatuto migratorio o de permanencia que se le otorgue en el país de refugio;

SEPTIMA. El reconocimiento de una persona como refugiado debe extenderse a los miembros de su núcleo familiar.

OCTAVA. La normativa interna debe contemplar, donde la temática corresponda, aspectos legales de soluciones duraderas (repatriación voluntaria, integración local y reasentamiento);

NOVENA. La realización de seminarios y talleres sobre el Derecho de Refugiados, es una de las actividades importantes del ACNUR en el campo de la cooperación a los gobiernos.

El Seminario, en consecuencia: RECOMIENDA, en relación a:

I. EL ACCESO DEL SOLICITANTE AL PROCEDIMIENTO

1. Todo solicitante de refugio tiene derecho a ser admitido en el país en que solicita ser acogido, no pudiendo ser rechazado en la frontera. Sólo la autoridad competente puede resolver sobre la calificación de una persona como refugiado.

2. Ninguna persona solicitante de refugio puede ser sancionada por el hecho de ingresar ilegalmente a un país.

3. El derecho básico del refugiado es el de no ser devuelto al país donde su vida o su libertad peligre (*non-refoulement*). Todo Estado parte de la Convención de 1951 tiene, en este derecho básico, su más importante obligación.

4. Debe reconocerse el derecho del solicitante y de su familia de permanecer legalmente en el país hasta la adopción de la decisión final por la autoridad competente, o hasta la decisión del recurso judicial o administrativo que se dedujese en contra de la denegación del estatuto.

5. Debe dotarse al solicitante de documentación provisoria que legalice su situación de residencia mientras se resuelve su solicitud y que lo habilite para trabajar de conformidad con la ley interna.

6. Una autoridad única se encargará, a nivel nacional, de resolver sobre la determinación de la condición de refugiado, sin perjuicio de los recursos judiciales o administrativos en caso de denegatoria.

7. Las resoluciones que se pronuncien sobre las solicitud de refugio deben ser adoptadas por la autoridad competente en el más breve plazo.

8. Las autoridades con las que el solicitante tiene el primer contacto deben informarle sobre los procedimientos legales para el reconocimiento de su condición, debiendo, además, transmitir la solicitud a la autoridad competente en el tratamiento del tema.

9. Dichas autoridades se comunicarán con la Oficina del ACNUR correspondiente, o con la agencia designada por el ACNUR, para transmitir la solicitud de reconocimiento de refugiado planteada. Se permitirá así al solicitante el acceso al ACNUR, o a la agencia, desde el primer momento.

10. El solicitante, podrá requerir y se le permitirá el acceso a una asistencia legal adecuada durante todo el proceso, hasta la toma de decisión sobre su solicitud. Asimismo los Gobiernos le facilitarán, cuando sea necesario, intérprete calificado para asistirlo en las gestiones destinadas a obtener la determinación de la condición de refugiado.

11. En caso de movimientos irregulares de refugiados, el solicitante que ya hubiere obtenido el reconocimiento de refugiado en un Estado parte en la Convención de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967, será reconocido como tal en otro Estado parte. Por lo tanto, cuando solicita establecerse en otro país, será eximido del procedimiento de calificación. En cuanto a la solicitud de establecimiento, le corresponde al país al que se solicita el pronunciarse sobre el pedido. En todo caso, el refugiado está protegido por el Principio de no-devolución al país donde su vida y seguridad corren peligro.

12. La normativa interna deberá contemplar el adecuado nivel jerárquico de los funcionarios de frontera e inmigración, como así también el de los funcionarios del organismo encargado de la recepción de solicitudes y de la determinación del estatuto de refugiado, con el objeto de garantizar el correcto tratamiento del tema.

13. Se reconoce la necesidad e importancia de establecer una oficina o secretariado, con personal calificado y con conocimiento de Normas Internacionales sobre refugiados y Derechos Humanos. Las funciones principales de este organismo se centrarán en la recepción de las solicitudes que se presenten en los distintos puntos de ingreso; formación y seguimiento de los expedientes de cada solicitante, incluyendo pruebas presentadas, realización de las entrevistas individuales y el suministro de asistencia legal y de intérprete cuando fuere necesario. Asimismo corresponderá a la institución la coordinación con las autoridades y servicios públicos nacionales que deben proporcionar antecedentes para la resolución de la petición y la evaluación, de acuerdo a los principios de la Convención de 1951 u otros instrumentos aplicables, de modo tal que facilite el análisis de quienes están encargados de adoptar la decisión.

14. La entrevista del peticionario debe ser efectuada por personal calificado y en condiciones adecuadas. Los cuestionarios deben estar elaborados de la manera más clara posible, con todos los datos necesarios para la individualización del solicitante, las condiciones del país en que tiene fundados temores de persecución y los motivos que lo llevan a solicitar ser admitido como refugiado.

15. Toda medida de expulsión debe adecuarse a los términos del artículo 32 de la Convención de 1951 en sentido estricto, entendiéndose como de aplicación excepcional. Una

vez tomada la decisión de expulsión, no debe llevarse a la práctica mientras no se tenga la certeza de admisión en un país en el que no existan riesgos de persecución.

16. Los derechos que se concedan al refugiado se extenderán a su familia por el solo ministerio de la ley.

II. LA DETERMINACION DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

17. La definición de refugiado contenida en el artículo 1º de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, debe ser incluida expresamente en la normativa que se dicte sobre la materia. Ello sin perjuicio de considerar en la misma normativa la extensión de la definición a aquellas personas comprendidas por la definición contenida en la Declaración de Cartagena de 1984, y también a otras personas conforme al derecho internacional consuetudinario.

18. El otorgamiento de reconocimiento o la denegación del Estatuto de Refugiado, deberá ser tomado en los plazos más breves posibles a través de procedimientos claros y explícitos. La demora podría considerarse como una violación de los derechos fundamentales del solicitante.

19. En tanto la petición se encuentre pendiente de resolución, el solicitante debe ser tratado con el debido respeto, de acuerdo a la condición humanitaria de su situación y a las circunstancias que atraviesa.

20. Toda resolución reconociendo o denegando el Estatuto de Refugiado debe ser fundada, y transmitida al peticionario, a la Oficina del ACNUR y a las Organizaciones no-Gubernamentales que han asistido al solicitante.

21. En caso de duda en la evaluación general de la solicitud, debe resolverse en favor del solicitante. Esta decisión se tomará particularmente cuando no se logre acreditar todas las afirmaciones del solicitante, pero se alcance una credibilidad global de las declaraciones.

22. El Estatuto de Refugiado deberá conceder una permanencia legal al titular, que le permita trabajar y ejercer sus demás derechos, así como a su grupo familiar. Deberá contemplar, asimismo, la posibilidad de su naturalización en la normativa de refugio.

23. Es necesario el establecimiento de un órgano colegiado que determine el reconocimiento de la condición de refugiado, sobre la base de los antecedentes reunidos por la oficina o secretariado encargado de la tramitación del expediente.

24. En el órgano colegiado debe admitirse la participación en las sesiones de un representante del ACNUR, con voz pero sin voto. También se podrá contemplar la participación de las Organizaciones no-Gubernamentales con experiencia en el trabajo de refugiados.

25. En caso necesario, y si así se solicita, se deberá escuchar al peticionante, a su abogado, o a la organización no gubernamental o la agencia que lo haya asistido ante el órgano colegiado, previo a la toma de la decisión.

26. La normativa contemplará los mecanismos de apelación a la resolución de denegatoria del Estatuto de Refugiado, sea ante un órgano judicial o administrativo, de preferencia diferente y de una mayor jerarquía que la de aquél que tomó la decisión. Deberá concederse al solicitante un plazo razonable para su interposición y sustentación.

27. Se establecerá la confidencialidad de todo lo obrado durante el procedimiento.

III. MEDIDAS EXCEPCIONALES - TERMINACION DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

28. Las causales de cesación del Estatuto de Refugiado y su revocación, deben guiarse por los preceptos de la Convención de 1951 y serán de interpretación taxativa y restrictiva.

29. El órgano colegiado podrá, conforme las facultades que la normativa le confiera, suprimir o acortar las etapas del procedimiento, o reducir los plazos cuando la solicitud tenga un carácter abusivo o infundado.

30. El reasentamiento de los refugiados en la región debe efectuarse en forma planificada y con la participación coordinada de los gobiernos, el ACNUR y las Organizaciones no-Gubernamentales, en un proceso de identificación de áreas de cooperación y asignación de responsabilidades.

31. El ACNUR deberá cooperar con gobiernos y Organizaciones no Gubernamentales mediante la formación de grupos de trabajo y de consulta multilateral para la discusión de políticas comunes de reasentamiento, apoyo a programas de asistencia y de población en la región.

32. La repatriación voluntaria debe ser coordinada por todas las partes interesadas, pudiendo planificarse actividades de reinserción de los retornados.

33. La normativa interna podrá contemplar la incorporación de preceptos para facilitar y promover el retorno voluntario y la reinserción de sus nacionales.

IV. LOS ASPECTOS LEGALES DE LA INTEGRACION

34. Las autoridades concederán al solicitante de refugio, mientras se resuelve sobre la petición, como mínimo, la documentación provisional que le permita legalizar su permanencia en el territorio del Estado.

35. Las autoridades expedirán al refugiado reconocido, en los plazos más breves posibles, la documentación de identidad que le permita ejercer sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales. Una documentación adecuada permitirá al refugiado una efectiva inserción, pudiendo así llevar una vida digna sin ser una carga para el país de asilo. La misma será facilitada por la oficina o secretariado del órgano colegiado.

36. Las autoridades expedirán a todo refugiado que le requiera el documento de viaje que se refiere el artículo 28 de la Convención de 1951, su apéndice y el anexo.

37. Las autoridades expedirán a los miembros de la familia del refugiado los documentos de identidad correspondientes que le permitan el ejercicio de todos sus derechos. Facilitarán asimismo la reunificación familiar, tomando en cuenta el concepto de familia del país de refugio, sin dejar de considerar los aspectos socio-culturales del país de origen, favoreciendo en todo momento el principio de unidad familiar.

38. Las autoridades del país de asilo, tal como lo establece el artículo 25 de la Convención de 1951, tomarán las disposiciones necesarias para asistir al refugiado en la obtención de documentos y certificados que reemplacen a los que normalmente son exigidos a los extranjeros, cuando el ejercicio de un derecho por un refugiado necesite normalmente de la ayuda de las autoridades de su nacionalidad o residencia habitual a las cuales no pueda recurrir.

39. Las autoridades se comprometen a reducir o de ser necesario, eliminar, de las legislaciones y procedimientos vigentes, aquellas normas que impidan o restrinjan la integración del refugiado en el país de asilo.

Por todo ello, el Seminario insta:

A los Gobiernos de la región a que coordine sus representaciones a fin de:

- Impulsar, en el ámbito del Comité Ejecutivo del ACNUR, el apoyo a la Oficina Regional para el Sur de América Latina en la labor preventiva que lleva a cabo, fundamentalmente a través de un proceso de elaboración normativa y armonización de legislaciones y procedimientos.
- Apoyar el establecimiento de mecanismos de consultas oficiosas entre las autoridades de los países de la región, cuando el nivel de decisión política así lo requiera, a fin de perfeccionar la elaboración normativa nacional y propender a una armonización de legislaciones en materia de asilo y refugio.

TERCERA PARTE

Módulo de Capacitación

Presentación

A continuación se incluye el Módulo de Capacitación llamado ***“Pautas para la Armonización de Legislación y Procedimientos Nacionales con Normas y Principios del Derecho Internacional de Refugiados”***, destinado a preparar el adiestramiento de los funcionarios públicos, los de agencias especializadas y personas interesadas que colaboran en la armonización legislativa de las obligaciones contraídas por los Estados en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo Adicional de 1968 y la legislación interna de cada país.

Este Módulo de Capacitación ha sido preparado por la Consejera Jurídica de la Oficina Regional para el Sur de América Latina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, señora Virginia Trimarco y colaboradores.

MODULO DE CAPACITACION

PAUTAS

***para la Armonización de
Legislación y Procedimientos Nacionales
con Normas y Principios del
DERECHO INTERNACIONAL
DE REFUGIADOS***

**Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Oficina Regional para el Sur de América Latina**

INDICE

	Página
Prólogo	3
Introducción	4
Objetivos del Aprendizaje	6
Capítulo I Marco general	7
Capítulo II Iniciación del procedimiento Acceso del solicitante	13
Capítulo III Toma de decisión - Procedimiento Determinación del Estatuto de Refugiado • Recursos • Exclusión de Protección Internacional	20
Capítulo IV Documentación • Documentos provisorios • Documentos de identidad y otros documentos • Documentos de Viaje	27
Capítulo V Unidad Familiar	30
Capítulo VI Cesación del Estatuto de Refugiado • Medidas Excepcionales	34
Anexo	37

PROLOGO

Este módulo de capacitación ha sido elaborado por la Oficina Regional para el Sur de América Latina y es el resultado del trabajo que realizara la Sección Protección, orientado hacia el logro de un objetivo fundamental dentro de la región: la promulgación, enmienda y armonización de las legislaciones nacionales que implementen la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.

Con este propósito, en los últimos años se llevaron a cabo numerosos seminarios y talleres en cada uno de los países de la región. En este sentido merece ser recordado el Seminario sobre Política de Refugiados en el Sur de América Latina realizado en Buenos Aires, Argentina desde el 18 al 22 de octubre de 1993, que enfocara políticas comunes de protección y procedimientos con miras a plantear y desarrollar una toma de conciencia con respecto a la necesidad de promulgar legislaciones que implementen la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.

Más recientemente, como seguimiento al anterior, se realizó en Buenos Aires, desde el 22 al 24 de Agosto de 1995, un Seminario Regional sobre Derecho de Refugiados en el Sur de América Latina, Armonización Legislativa y de Procedimientos. Este seminario tuvo por objetivo fomentar y consolidar estructuras institucionales nacionales en esta materia. Las Conclusiones y Recomendaciones producto de este encuentro, fueron elementos clave para la preparación de este módulo de capacitación.

Aunque los temas desarrollados pueden ser extendidos, creemos que este módulo será útil para futuras actividades de capacitación. Esperamos que esta síntesis de la experiencia adquirida en el Sur de América Latina, ayude también a colegas en otras regiones con problemas similares.

Guilherme L. Da Cunha
Representante Regional para el Sur de América Latina

INTRODUCCION

El *propósito* de estas **Pautas para la Armonización de Legislación Nacional y Procedimientos con Normas y Principios del Derecho Internacional de Refugiados**, elaborado a la luz de la experiencia adquirida en el Sur de América Latina es:

- Fomentar la toma de conciencia sobre la necesidad de elaborar, enmendar o armonizar la legislación en materia de refugio y procedimientos nacionales, con normas y principios de Protección Internacional que, además, deben adaptarse a las estructuras administrativa, judicial y política de cada país.
- Ayudar a elaborar, enmendar o armonizar legislaciones de refugio y procedimientos, con principios del Derecho Internacional de Refugiados.
- Estimular y facilitar la evaluación de normas en vigencia o a crearse.
- Fomentar una armonización regional, utilizando, en cada país, una configuración similar.
- Establecer una secuencia de pasos necesarios en la elaboración, enmienda o armonización de normas.
- Relacionar los principios internacionales básicos aplicables en materia de refugiados, con cada uno de los pasos propuestos.
- Promover la interpretación de temas básicos, llevándolos al alcance de legos.

Estos objetivos fueron especialmente elaborados para el contexto regional, en particular para el Sur de América Latina.

La *metodología* aplicada tiene por objeto ayudar al capacitador a presentar el módulo de manera efectiva y dinámica, por medio de elementos didácticos tales como transparencias y otros materiales, como así también folletería y documentos opcionales para distribución.

Apunta también a presentar con claridad los temas a discutirse, capturando así la atención de la audiencia y estimulando las intervenciones, al enfocar sobre los puntos esenciales.

El módulo está dividido en seis capítulos ordenados en una secuencia de acuerdo a los pasos a seguir por el solicitante de asilo dentro del país en el que va a solicitar su refugio. Partiendo desde su entrada hasta ese momento en que su solicitud es rechazada, o hasta a aquél que pone un punto final a su

condición de refugiado. Los títulos de las transparencias indican dicha secuencia.

En la serie de transparencias correspondiente a cada capítulo, se han incluido las Pautas que contienen y desarrollan los puntos esenciales, con el fin de asistir a los capacitadores en su presentación.

Si bien el módulo ha sido concebido como un instrumento global, dependiendo del tema a tratar cada capítulo puede también ser presentado por separado.

Los capítulos relacionados a documentación y unidad familiar constituyen, a nuestro entender, los principales aspectos legales de integración y sólo tienen por objeto destacar aquellos asuntos que con cierta frecuencia ofrecen dificultades.

El módulo *contiene* una introducción, seis capítulos y un anexo que incluye documentos para distribución - cuadros¹ - a ser utilizados como material opcional. Los cuadros resultan ser particularmente funcionales en los contextos regionales. Se sugiere adaptar su estructura a la situación prevaleciente en la región que corresponda.

Este módulo de capacitación está *destinado* a toda persona relacionada con la elaboración, enmienda o armonización de Derecho de Refugiados. De este modo, sus usuarios pueden ser funcionarios del ACNUR, gubernamentales, como así también de las organizaciones no-gubernamentales con las cuales coopera el ACNUR.

En el primer capítulo de estas Pautas se han listado los *Objetivos del Aprendizaje* y los *Textos Básicos de Referencia*. Los Textos Básicos de Referencia se mencionan también en cada capítulo bajo el título de Principios Básicos Aplicables.

¹Los cuadros que se incluyen son aquellos que se utilizaron para el Seminario Regional sobre Derecho de Refugiados en el Sur de América Latina, Armonización Legislativa y de Procedimientos, llevado a cabo en Buenos Aires, Argentina, del 22 al 24 de agosto de 1995.

OBJETIVOS

DEL APRENDIZAJE

- ◆ Despertar conciencia, entre los gobiernos de los Estados Contratantes, sobre la necesidad de promulgar legislaciones internas en materia de refugio o de enmendar las actualmente vigentes, con miras a una armonización con normas y principios del Derecho Internacional de Refugiados.
- ◆ Establecer pautas que servirán tanto para la armonización como para la elaboración o enmienda de legislación y procedimientos en materia de refugiados.
- ◆ Analizar cada uno de los pasos a considerar en la elaboración de legislación y procedimientos en materia de refugiados, y examinar las características esenciales de dichos pasos.
- ◆ Asesorar a los funcionarios gubernamentales en Derecho Internacional de Refugiados con el fin de capacitarlos para que contribuyan eficiente y adecuadamente a la formulación de legislación interna de refugio y/o procedimientos.
- ◆ Familiarizar a los participantes con los textos básicos de referencia y los principios básicos aplicables a cada uno de los pasos analizados.
- ◆ Capacitar a los participantes de modo que puedan evaluar críticamente normativas y procedimientos, existentes o propuestos, con miras a su armonización.

I. MARCO GENERAL

1. Los Estados Contratantes adoptarán medidas legislativas, administrativas o de cualquier otra índole que contengan o conformen con las normas y principios de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, ya sea promulgando disposiciones legales o modificando las actualmente vigentes.
2. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) colabora con los Estados Contratantes en la elaboración de la legislación interna y en su armonización con principios y normas del Derecho Internacional de Refugiados.
3. Las Organizaciones no-Gubernamentales (ONGs), las instituciones académicas, como así también las Iglesias, cooperan en la promoción de medidas legislativas y en el establecimiento de procedimientos adecuados, orientados a una más efectiva protección de los refugiados.
4. Los Estados Contratantes se comprometen a cooperar con la Oficina del ACNUR en su tarea de supervisar la aplicación de las provisiones de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, tal como lo establece el artículo 35 de la misma.
5. Las Conclusiones del Comité Ejecutivo sobre Protección Internacional, como así también el Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado son asimismo textos básicos de referencia, y deberán servir como guía a los Estados Contratantes, para la elaboración preliminar o enmienda de la legislación nacional y procedimientos que implementen la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Otros textos de referencia son los Instrumentos de Derechos Humanos de carácter universal y regional.
6. El respeto por el principio de *no-devolución* ha sido aceptado por los Estados Contratantes de la región como la piedra fundamental de la Protección Internacional.
7. La definición de refugiado incluida en la Conclusión 3 de la Declaración de Cartagena de 1984, constituye un paso adelante en la protección de refugiados.
8. Los Estados Contratantes de la Región deben adoptar medidas de prevención y alerta temprana, para evitar las causas que originan afluencia de refugiados y para mejorar la situación de los mismos.

9. La solución a problemas ocasionados por la afluencia de refugiados, siempre debe incluir el más absoluto respeto por los Derechos Humanos de las personas que se encuentran en tal situación.
10. El reconocimiento de una persona como refugiado es un acto de carácter humanitario y no político.
11. La condición de refugiado es preexistente al reconocimiento formal por el Estado Contratante. De este modo, el otorgamiento del Estatuto de Refugiado no tiene carácter constitutivo sino declaratorio.
12. La condición migratoria que se otorga al refugiado deber permitirle acceder al goce de derechos que en ningún caso serán inferiores a los que se otorgan a los extranjeros en general, imponiéndole idénticas obligaciones que en ningún caso serán más gravosas que para estos últimos.
13. El proceso interno para la determinación del Estatuto de Refugiado, debe contar con regulaciones claramente establecidas que contemplen plazos razonables.
14. Los Estados Contratantes respetarán el carácter confidencial de las declaraciones del solicitante de refugio, como así también el de la documentación que sustente su solicitud.
15. Los Estados Contratantes tratarán objetiva e imparcialmente todas las solicitudes presentadas.
16. La normativa interna deberá contemplar, donde la temática corresponda, aspectos legales de soluciones duraderas (por ejemplo: repatriación voluntaria, integración local y reasentamiento).

TEXTOS BASICOS DE REFERENCIA

- Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados**

- Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado**

- Conclusiones del Comité Ejecutivo sobre Protección Internacional**

- Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados**

INICIACION DEL PROCEDIMIENTO *ACCESO DEL SOLICITANTE*

■ **Organo gubernamental**

◦ **Estructura**

- **Secretariado**

(recepción de la solicitud, apertura del expediente, seguimiento de la documentación)

- **Comité de Elegibilidad**

■ **ACNUR / Agencia implementadora**

(procedimiento supletorio, en tanto la promulgación de legislación nacional que implemente la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados se encuentre pendiente)

El ACNUR es informado por:

- *el órgano gubernamental*
- *la agencia implementadora*

INICIACION DEL PROCEDIMIENTO *EL SECRETARIADO*

Organo gubernamental

Funciones del secretariado:

◆ Recepción de la solicitud

◆ Apertura del expediente

- Cuestionario (debidamente completado)
- Entrevista
 - Personal calificado
 - Condiciones adecuadas
 - Intérprete calificado (de ser necesario)
 - Intervención de un abogado (de ser necesario o a pedido del solicitante)
- Evaluación
 - Información sobre el país de origen
 - Análisis de credibilidad de la solicitud
 - Opinión basada en los principios legales aplicables

◆ Documentación

Los solicitantes de refugio serán autorizados a permanecer legalmente en el país de refugio de manera temporaria, hasta tanto se tome una decisión final sobre sus solicitudes de Estatuto de Refugiado

ACCESO DEL SOLICITANTE AL PROCEDIMIENTO *PRINCIPIOS BASICOS APLICABLES*

- **Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados**
 - **no-devolución (art. 33)**
 - *no rechazo en la frontera*
 - **no expulsión (art. 32)**
 - **no sanción por entrada ilegal (art. 31)**

- **Conclusiones Nos. 6, 7 y 8, XXVIII
Sesión del Comité Ejecutivo**

II. INICIACION DEL PROCEDIMIENTO ACCESO DEL SOLICITANTE

17. Es derecho fundamental del refugiado no ser devuelto al país donde su vida y libertad corren peligro (*no-devolución* - artículo 33). El respeto de este principio básico, es la obligación más importante de cada Estado Parte de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.

18. Todo solicitante tiene derecho a buscar asilo y a ser admitido en el país en el cual busca refugio. Sólo la autoridad única competente puede determinar si una persona califica o no para el Estatuto de Refugiado. El solicitante, por lo tanto, no podrá ser rechazado en la frontera.

19. El Estado Contratante determinará los requerimientos para la entrada de los refugiados, que deberán conformar con los principios de Protección Internacional y que no serán iguales que aquellos que se imponen a los extranjeros en general.

20. Ningún individuo en busca de refugio será sancionado por entrar ilegalmente a un país (artículo 31, Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados).

21. Cualquier medida de expulsión debe estar en estricto acuerdo con el artículo 32 de la Convención de 1951 y debe ser interpretada como de aplicación excepcional. Una vez la decisión haya sido tomada, la expulsión no se llevará a cabo hasta tanto exista certeza de admisión a un país donde no exista riesgo de persecución.

22. Deberá llamarse especialmente la atención de las autoridades de frontera sobre la necesidad de tener consideración hacia la situación específica en la cual se encuentra el solicitante de refugio, incluyendo las dificultades que éste pueda experimentar para presentar su solicitud.

23. Con el fin de garantizar un adecuado tratamiento del tema, las autoridades locales y de frontera recibirán claras instrucciones y capacitación para tratar solicitudes de refugio. En ningún caso las autoridades locales y de frontera estarán autorizadas a rechazar solicitudes de refugio.

24. Dentro del más corto plazo, las autoridades locales y de frontera remitirán las solicitudes a la autoridad única competente para la toma de decisión.

25. Las autoridades locales y de frontera remitirán las solicitudes de Estatuto de Refugiado a un Secretariado, autoridad única competente a cargo de la iniciación del procedimiento de determinación del Estatuto de Refugiado. El Secretariado contará con personal calificado, con conocimiento general y suficiente

capacitación sobre Normas Internacionales de refugiados y Derechos Humanos para tratar adecuadamente con solicitantes de refugio y refugiados.

26. El Secretariado brindará al solicitante la guía necesaria sobre los pasos a seguir. Será asimismo responsable de recolectar los cuestionarios debidamente completados, de la preparación y seguimiento de los legajos individuales, de las entrevistas individuales a los solicitantes de refugio y de la remisión de los casos al órgano que toma las decisiones. El Secretariado también será responsable de entregar la documentación adecuada al solicitante de refugio y, cuando así fuera necesario, de coordinar con otras autoridades. Se sobreentiende que todos los aspectos del procedimiento son de carácter confidencial.

27. La entrevista al solicitante de refugio será realizada por personal calificado y en condiciones adecuadas. El cuestionario debe contener preguntas claras e incluir todos los datos necesarios para la identificación del solicitante, condiciones en el país de origen y razones por las cuales el solicitante demanda Estatuto de Refugiado, permitiendo así un análisis del caso de acuerdo a criterios y principios de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

28. Sobre la base de la información suministrada por el solicitante junto con la que corresponda a la situación prevaleciente en el país de origen, el Secretariado preparará y remitirá al Comité de Elegibilidad un informe que contenga un análisis de credibilidad de la solicitud, como asimismo un análisis de elegibilidad basado en los principios legales aplicables.

29. El solicitante podrá requerir, y le será permitido, el acceso a una asistencia legal adecuada durante todo el proceso, hasta la toma de decisión sobre su solicitud. Asimismo, los Gobiernos Contratantes facilitarán, cuando sea necesario, un intérprete calificado para asistir al solicitante de refugio en las gestiones destinadas a obtener la determinación de la condición de refugiado.

30. A fin de garantizar una adecuada protección, inmediatamente se reciba una solicitud de refugio las autoridades a las que se hubiera acercado el solicitante de refugio informarán al representante del ACNUR o a la agencia implementadora que lo represente en el Estado Contratante.

31. Deberá otorgarse al solicitante de refugio y a la familia que lo acompaña, la documentación que les permita permanecer temporalmente en el país hasta tanto se tome una decisión final sobre su solicitud, legalizando así su residencia y, preferentemente, habilitándolos para trabajar.

32. Como procedimiento supletorio, en tanto se encuentre pendiente la promulgación de una legislación nacional que implemente la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, las solicitudes de estatuto de refugiado podrán ser evaluadas por un representante del ACNUR. De ser necesario el

ACNUR también proporcionará asistencia provisional a los solicitantes de refugio y a los refugiados.

33. En este caso el ACNUR presentará a consideración del Estado Contratante las evaluaciones realizadas sobre las solicitudes de condición de refugiado. De acuerdo a ello, el Estado Contratante otorgará permanencia legal en el país.

TOMA DE DECISION PROCEDIMIENTO *DETERMINACION DEL ESTATUTO DE REFUGIADO*

Organo gubernamental

■ Comité de Elegibilidad

◦ Composición

- Presidente y miembros pertenecientes a Ministerios relacionados con temas de refugio
- ACNUR (participa como asesor/observador)

◦ Normas de procedimiento (organización, quórum, plazos, etc.)

◦ Decisión

- Motivación por escrito
- Notificación al solicitante, a la oficina del ACNUR y a la ONG que asiste al solicitante

**OTORGAMIENTO DEL
ESTATUTO DE REFUGIADO
CARACTER DECLARATORIO
(no constitutivo)**

TOMA DE DECISION PROCEDIMIENTO RECURSOS

Recursos contra decisiones que *deniegan* el Estatuto de Refugiado:

REVISION

◆ Ante la misma autoridad

- **Plazos**
 - para la presentación
 - para la toma de decisión
- **Decisión**
 - Motivación por escrito
 - Notificación al solicitante, a la Oficina del ACNUR y a la ONG que asiste al solicitante

APELACION

◆ Ante otra autoridad (ya sea judicial o administrativa)

- **Plazos**
 - para la presentación
 - para la toma de decisión
- **Decisión**
 - Motivación por escrito
 - Notificación al solicitante, a la Oficina del ACNUR y a la ONG que asiste al solicitante

DETERMINACION DEL ESTATUTO DE REFUGIADO *PRINCIPIOS BASICOS APLICABLES*

- **Definición de refugiado (art. 1)**
Convención de 1951 sobre el
Estatuto de los Refugiados

- **Definición de Refugiado**
Capítulo III, Conclusión No. 3,
Declaración de Cartagena de 1984
sobre los Refugiados

- **Determinación del Estatuto
de Refugiado**
Conclusión No. 8, XXVIII Sesión
del Comité Ejecutivo

EXCLUSION DEL ESTATUTO DE REFUGIADO *PRINCIPIOS BASICOS APLICABLES*

Definición de Refugiado (art. 1) Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados

Las cláusulas de exclusión son aplicables, en principio, *durante* el procedimiento de toma de decisión. Ellas excluyen de los beneficios de la protección internacional, y son aplicables a:

- personas que ya reciben protección o asistencia de las Naciones Unidas (sección D)
- personas a las que no se considera necesitadas de protección (sección E)
- personas a las que no se considera merecedoras de protección, tales como criminales de guerra e individuos que han cometido crímenes graves que no sean de origen político (sección F)

**Las cláusulas de exclusión son de
*INTERPRETACION RESTRICTIVA***

III. TOMA DE DECISION - PROCEDIMIENTO DETERMINACION DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

34. La definición de refugiado contenida en el artículo 1 de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, deberá incluirse explícitamente en la legislación nacional y procedimientos que implementen la mencionada Convención.

35. La definición de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena de 1984 como así también la de otras fuentes de derecho, podrán ser incluidas dentro de la misma normativa, conforme al derecho internacional consuetudinario.

36. A fin de establecer procedimientos relativos a la determinación del Estatuto de Refugiado, las pautas y recomendaciones contenidas en la Conclusión No. 8 de la XXVII Sesión del Comité Ejecutivo, deberán también ser consideradas como texto básico de referencia.

37. La determinación del Estatuto de Refugiado deberá ser efectuada a través de procedimientos claros y explícitos, dentro de plazos razonables.

38. El Estado Contratante creará una autoridad central única, a nivel nacional, la cual decidirá sobre las solicitudes de Estatuto de Refugiado recibidas por el Secretariado. Miembros de ministerios que tengan relación con asuntos de refugiados integrarán un órgano colegiado, estableciéndose un Comité de Elegibilidad a ser convocado por el Secretariado.

39. El Comité de Elegibilidad adoptará sus propias normas de procedimiento, indicando su organización, quórum necesario para la toma de decisiones, como así también plazos y otras medidas.

40. Los funcionarios a cargo de la toma de decisión en el Comité de Elegibilidad, deberán tener un nivel jerárquico adecuado a fin de facilitar la ejecución de las decisiones tomadas. Con miras a la agilización del procedimiento y del procesamiento de la información, es recomendable que tanto el Presidente como el Secretario del Comité de Elegibilidad pertenezcan al mismo Ministerio.

41. El Comité de Elegibilidad deberá permitir la participación de un representante del ACNUR, con voz y sin voto, durante las sesiones. También podrá contemplar la participación de ONGs con experiencia en el trabajo de refugiados.

42. Cualquier decisión por la cual se reconozca o se deniegue el Estatuto de Refugiado será motivada; es decir, se explicarán por escrito los criterios aplicados. La decisión será notificada al solicitante, al representante del ACNUR en el campo y a la ONG que asiste al solicitante.

43. De surgir dudas sobre la credibilidad de las declaraciones en la evaluación general de la solicitud, debe resolverse a favor del solicitante. Esta decisión se tomará si se alcanza una credibilidad global de las declaraciones del solicitante, aun cuando no se logre acreditar todas sus afirmaciones.

44. De ser necesario, o si así lo solicita el órgano colegiado, previo a la toma de decisión se escuchará al solicitante, a su abogado, o a la organización no-gubernamental o agencia que lo asiste.

45. El Estatuto de Refugiado deberá conceder permanencia legal a su titular y a su grupo familiar. La documentación que se les otorgue deberá permitirles trabajar y ejercer sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales.

RECURSOS

46. La legislación que implemente la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, contemplará el derecho del solicitante de interponer recursos a una resolución denegatoria del Estatuto de Refugiado, mediante los mecanismos de Revisión y Apelación.

47. La normativa que implemente la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, deberá contemplar el recurso de revisión. Consecuentemente, el solicitante tendrá derecho a interponer recurso ante la autoridad central única responsable de la toma de decisión, dentro de plazos razonables debidamente establecidos.

48. La decisión del Comité de Elegibilidad sobre el recurso de revisión, será tomada dentro de plazos debidamente establecidos, y la misma será motivada; es decir, los criterios aplicados se explicarán por escrito. La decisión será notificada al solicitante, al representante del ACNUR y a la ONG que asiste al solicitante.

49. La normativa que implemente la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, contemplará mecanismos de Apelación a resoluciones denegatorias del Estatuto de Refugiado ante otra autoridad, ya sea judicial o administrativa, de preferencia diferente y de una mayor jerarquía que aquella que tomó la decisión. Deberá concederse al solicitante un plazo razonable para la interposición y sustentación de su apelación.

50. Se establecerá un plazo razonable para la toma de decisión por parte de la autoridad ante la cual se ha interpuesto el recurso de apelación. Dicha decisión será motivada, es decir, el criterio aplicado se explicará por escrito. La decisión final será notificada al solicitante, al representante del ACNUR en el campo y a la ONG que asiste al solicitante.

51. El solicitante, y cuando corresponda, su familia, todos ellos debidamente documentados, serán autorizados a permanecer en el territorio del Estado

Contratante mientras los recursos de revisión o apelación se encuentren pendientes de decisión final.

52. Una vez el Estado Contratante haya tomado una decisión final denegando el Estatuto de Refugiado, los procedimientos subsiguientes conformarán con la normativa nacional relativa a los extranjeros en general.

EXCLUSION DE PROTECCION INTERNACIONAL

53. La aplicación de las Cláusulas de Exclusión contenidas en el artículo 1, secciones D, E y F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, no permitirá a la persona beneficiarse de la protección internacional. Las cláusulas de exclusión serán interpretadas restrictivamente, y en estricto acuerdo con lo indicado en la mencionada Convención.

54. Las Cláusulas de Exclusión contienen provisiones mediante las cuales las personas que responden a las características a las que se refiere la Sección A del Artículo 1, están excluidas del estatuto de refugiado y no se beneficiarán de la protección internacional.

55. Las Cláusulas de Exclusión son aplicables a personas que ya están recibiendo protección o asistencia por parte de las Naciones Unidas; personas que se considera no tienen necesidad de protección internacional y, finalmente, personas que se considera no son merecedoras de tal protección. Los hechos que llevan a la aplicación de las cláusulas de exclusión, por lo general se hacen evidentes durante el proceso de determinación del estatuto de refugiado.

DOCUMENTACION PROVISORIA

Aspectos legales de la integración en el país de refugio

Documentación para solicitantes de refugio

Se otorgará documentación provisoria al solicitante de refugio y a la familia que lo acompaña, a fin de legalizar su estadía en el territorio del Estado Contratante mientras la solicitud de refugio se encuentra pendiente.

El derecho al trabajo es, en esta etapa, recomendable.

DOCUMENTOS DE IDENTIDAD Y OTROS DOCUMENTOS

Aspectos legales de la integración en el país de refugio

■ Documentación para refugiados reconocidos

◦ Documentos de identidad y/u otro tipo de documentos

Objetivos:

- Regularizar la estadia en el país de refugio
- Permitir el ejercicio de derechos civiles, económicos, sociales y culturales
- Facilitar efectivamente la integración civil, comercial y laboral

Se prestará especial atención a:

- Los requisitos para la emisión de documentación, que deberán contemplar la especial condición en que se encuentra el refugiado
- La emisión de documentación, la cual deberá efectivizarse dentro de plazos razonables
- La asistencia administrativa a ser suministrada por el Estado Contratante (artículo 25, Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados)

Los documentos para refugiados reconocidos permitirán la residencia en el país de refugio, otorgando así estatuto migratorio permanente.

DOCUMENTOS DE VIAJE

Aspectos legales de la integración en el país de refugio

Documentos de viaje

- ◆ **Obligación de los Estados Contratantes de emitir el documento de viaje (art. 28)**

- ◆ **Contenido y forma (Apéndice y Anexo)**
 - **Modelo (Apéndice)**
 - **Autoridad emisora (párrafo 6, Anexo)**
 - **Validez (párrafo 5, Anexo)**
 - **Requisitos para visa (párrafos 8, 9 y 10, Anexo)**
 - **Renovación (párrafos 11 y 12, Anexo)**
 - **Readmisión en el país de refugio (párrafos 13 y 14, Anexo)**
 - **Tarifas (párrafos 3 y 10, Anexo)**
 - **Extensión a miembros de la familia (párrafo 2, Anexo)**

Se emitirán documentos de viaje a los refugiados con el propósito que puedan viajar fuera del territorio del país de refugio.

DOCUMENTACION

PRINCIPIOS BASICOS APLICABLES

■ Documentos de identidad

- Artículo 27, Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados
- Conclusión No. 35, XXXV Sesión del Comité Ejecutivo

■ Documentos de viaje

- Artículo 28 (Apéndice y Anexo), Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados
- Conclusiones Nos. 13 y 49, XXIX y XXXVIII Sesiones del Comité Ejecutivo

■ Asistencia administrativa

- Artículo 25, Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados

IV. DOCUMENTACION

DOCUMENTACION PROVISORIA - DOCUMENTOS DE IDENTIDAD Y OTRO TIPO DE DOCUMENTOS - DOCUMENTOS DE VIAJE

56. En tanto la solicitud de estatuto de refugiado se encuentre pendiente, las autoridades otorgarán documentos provisorios al solicitante y a la familia que lo acompaña, a fin de legalizar su estadía en el territorio del Estado Contratante.
57. Dentro de un plazo razonable, los Estados Contratantes emitirán los documentos de identidad establecidos en el artículo 27 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, facultando de tal modo a los refugiados reconocidos a ejercer sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales. Una documentación adecuada facilitará de manera efectiva la integración civil, comercial y laboral de los refugiados. El Secretariado tendrá a su cargo las gestiones necesarias para el otorgamiento de los documentos.
58. Los Estados Contratantes otorgarán asimismo a cada uno de los miembros de la familia del refugiado, los documentos de identidad correspondientes que les permitan el ejercicio de todos sus derechos.
59. Las autoridades emitirán el documento de viaje al que se refiere el artículo 28 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, su Apéndice y Anexo, a todo refugiado que así lo solicite con el propósito de viajar. La familia que acompaña al refugiado también tendrá derecho al documento de viaje.
60. Se prestará especial atención al Anexo de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, que establece los requisitos necesarios para la obtención del documento de viaje. La validez del documento de viaje será de por lo menos uno a dos años. Se permitirá a los refugiados retornar al país que les ha emitido el documento de viaje.
61. Los requisitos para la emisión de documentos de identidad, a ser establecidos por el Estado Contratante, deberán contemplar la particularidad del estatuto de refugiado otorgado por dicho Estado. Los requisitos no deberán obstaculizar la integración del refugiado en el país de asilo. Las demoras en la emisión de documentación apropiada serán razonables.
62. Cuando el ejercicio de un derecho por parte de un refugiado exija la ayuda de autoridades extranjeras a las cuales no pueda recurrir, el Estado Contratante en cuyo territorio el refugiado resida tomará las disposiciones pertinentes para que sus propias autoridades o una autoridad internacional le proporcionen esa ayuda. De este modo, dichas autoridades expedirán a los refugiados –o harán que bajo su vigilancia se expidan– los documentos o certificados que normalmente serían expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas. Todo ello conforme al artículo 25 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

UNIDAD FAMILIAR

Aspectos legales de la integración en el país de refugio

- **Los Estados Contratantes preservarán la unidad de la familia nuclear que acompaña al solicitante de refugio/refugiado en el país de refugio, otorgándoles para ello**
 - Estadía legal
 - Estatuto migratorio
 - Documentación que les permita el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales y que facilite de manera efectiva su integración civil, comercial y laboral

- **Los Estados Contratantes facilitarán la reunificación con miembros de la familia que residan fuera del país de refugio**

Se dará especial consideración a la reunificación con miembros de la familia nuclear

UNIDAD FAMILIAR

PRINCIPIOS BASICOS APLICABLES

Instrumentos relativos a Refugiados

◆ Acta Final

Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, Capítulo IV: Recomendación B

◆ Reunificación Familiar

Conclusiones Nos. 9 y 24, XXVIII y XXXII
Sesiones del Comité Ejecutivo

Instrumentos relativos a Derechos Humanos

- ◆ Declaración Universal de Derechos Humanos, *art. 16, 3.*
- ◆ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, *art. 23*
- ◆ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *art. 10*
- ◆ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, *art. VI*
- ◆ Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Pacto de San José, Costa Rica", *art. 17*

V. UNIDAD FAMILIAR

63. Los derechos otorgados al refugiado serán generalmente extendidos a los miembros de su familia nuclear. El término familia nuclear incluye, por lo menos, cónyuge, hijos menores de edad, padres ancianos y familiares a cargo.

64. Con el objeto de mantener la unidad familiar, en tanto la decisión final sobre la determinación del estatuto de refugiado se encuentre pendiente la familia que acompaña al refugiado será autorizada a permanecer legalmente en el territorio del Estado Contratante junto con el solicitante.

65. La familia nuclear que acompaña al refugiado reconocido gozará del estatuto de refugiado por extensión. También gozará de los derechos económicos, sociales, culturales y civiles otorgados a la cabeza de familia.

66. Asimismo, los Estados Contratantes otorgarán a los miembros de la familia acompañante, los documentos de identidad, documentos de viaje y cualquier otro tipo de documento necesario para su efectiva integración civil, comercial y laboral.

67. En apoyo del principio de unidad familiar, el Estado Contratante facilitará la reunificación con los miembros de la familia nuclear que se encontraran residiendo fuera del país de asilo, quienes gozarán de los mismos derechos civiles, comerciales, sociales y culturales que el refugiado cabeza de familia.

68. Resulta evidente, no obstante, que no será posible conceder el estatuto de refugiado a un miembro de la familia del refugiado si ello es incompatible con su estatuto legal personal. En consecuencia, no sería procedente otorgar el estatuto de refugiado a un miembro de la familia nuclear del refugiado que sea nativo del país de refugio o de otro país, y que goce de la protección de tal país.

69. En caso que la unidad de la familia de un refugiado fuera disuelta por divorcio, separación o muerte, los familiares a cargo del refugiado a quienes se les ha concedido el estatuto de refugiado sobre la base de la unidad familiar conservarán dicho estatuto, a menos que les sean aplicables los términos de una cláusula de cesación, o que ellos, por voluntad propia, ya no deseen ser considerados como refugiados.

70. Si a un familiar a cargo de un refugiado le fueran aplicables los términos de cualquier cláusula de cesación, se le debe negar el estatuto de refugiado.

CESACION DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

Las cláusulas de cesación ponen fin al estatuto de refugiado. Estas cláusulas se basan en la idea que no se debe proporcionar protección internacional cuando ya no sea necesaria ni esté justificada.

Repatriación voluntaria

- Pautas sobre repatriación voluntaria
- Promoción
- Negociaciones tripartitas

◆ Naturalización

- De acuerdo a la legislación en el país de refugio

Cambio fundamental de circunstancias

- La protección internacional ya no se justifica cuando los motivos que tenía una persona para convertirse en refugiado han desaparecido, como consecuencia de cambios importantes ocurridos en el país donde se temía persecución.

MEDIDAS EXCEPCIONALES

Ponen fin al estatuto de refugiado mediante

■ Cancelación

El país de refugio *revoca* el estatuto de refugiado cuando hechos que justifican la aplicación de cláusulas de exclusión son conocidos *sólo después* de haber reconocido a una persona como refugiado.

- **Autoridad que toma la decisión**
- **Interpretación restrictiva**
- **Criterios aplicados explicados por escrito**
- **Notificación al solicitante, a la oficina del ACNUR y a la ONG que asiste al refugiado**

■ Renuncia

- ◆ **Pendiente la decisión sobre el estatuto de refugiado, el solicitante retira voluntariamente su solicitud**
- ◆ **Una vez reconocido, el refugiado renuncia voluntariamente a su estatuto**

CESACION DEL ESTATUTO DE REFUGIADO PRINCIPIOS BASICOS APLICABLES

Definición de refugiado (art. 1, sección C)

**Convención de 1951 sobre el
Estatuto de los Refugiados**

Los refugiados dejan de ser refugiados cuando:

- **voluntariamente se acogen una vez más a la protección de su país de origen**
 - **voluntariamente recobran su nacionalidad**
 - **adquieren una nueva nacionalidad**
 - **voluntariamente se establecen otra vez en su país de origen**
 - **consideran que la situación en su país de origen a cambiado radicalmente**
- ◆ **Repatriación voluntaria**
Conclusiones Nos. 18 y 40, XXXI y XXXVI
Sesiones del Comité Ejecutivo

***EXHAUSTIVAMENTE ENUMERADAS
Y RESTRICTIVAMENTE INTERPRETADAS***

VI. CESACION DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

71. Las cláusulas de cesación, que enuncian las condiciones en las que un refugiado deja de tener tal calidad, se basan en la idea que no se debe proporcionar protección internacional cuando ya no sea necesaria ni esté justificada. Estas cláusulas, que se encuentran exhaustivamente enumeradas en el artículo 1, Sección C, (1) a (6) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, deben ser restrictivamente interpretadas.

72. La repatriación voluntaria al país donde se temía ser perseguido, pone fin al estatuto de refugiado. Es la solución duradera más preferible para resolver la situación del refugiado. Cualquier solicitud de repatriación al país de origen debe ser presentada de manera individual y voluntaria.

73. Dependiendo de las condiciones prevalecientes en el país de origen, las actividades del ACNUR en los países de refugio incluyen la facilitación, promoción y/o estímulo a la repatriación voluntaria, toda vez que la misma sea posible. La promoción de la repatriación voluntaria, como así también la planificación de actividades dirigidas a la reinserción de retornados en sus países de origen, pueden abarcar negociaciones tripartidas entre las partes interesadas (país de origen - país de asilo - refugiados y/o ACNUR en representación de los refugiados).

74. La aplicación de pautas sobre repatriación voluntaria facilitará una adecuada implementación de la misma. De ser necesario, la normativa interna puede contemplar la incorporación de principios relativos a repatriación voluntaria y reinserción de nacionales.

75. Los Estados Contratantes pueden establecer normas que faciliten la naturalización de refugiados.

76. Si en el país donde se temía persecución ocurrieran cambios fundamentales y, si como resultado de ello desaparecieran los motivos que tenía una persona para convertirse en refugiado, la protección internacional ya no se justificaría. De ser dichos cambios generalmente aceptados por la Comunidad Internacional, los Estados Contratantes podrían revocar el estatuto de refugiado a los nacionales del país en cuestión. Con anterioridad a la revocación del estatuto de refugiado, los Estados Contratantes y el ACNUR llevarían a cabo las consultas pertinentes.

MEDIDAS EXCEPCIONALES

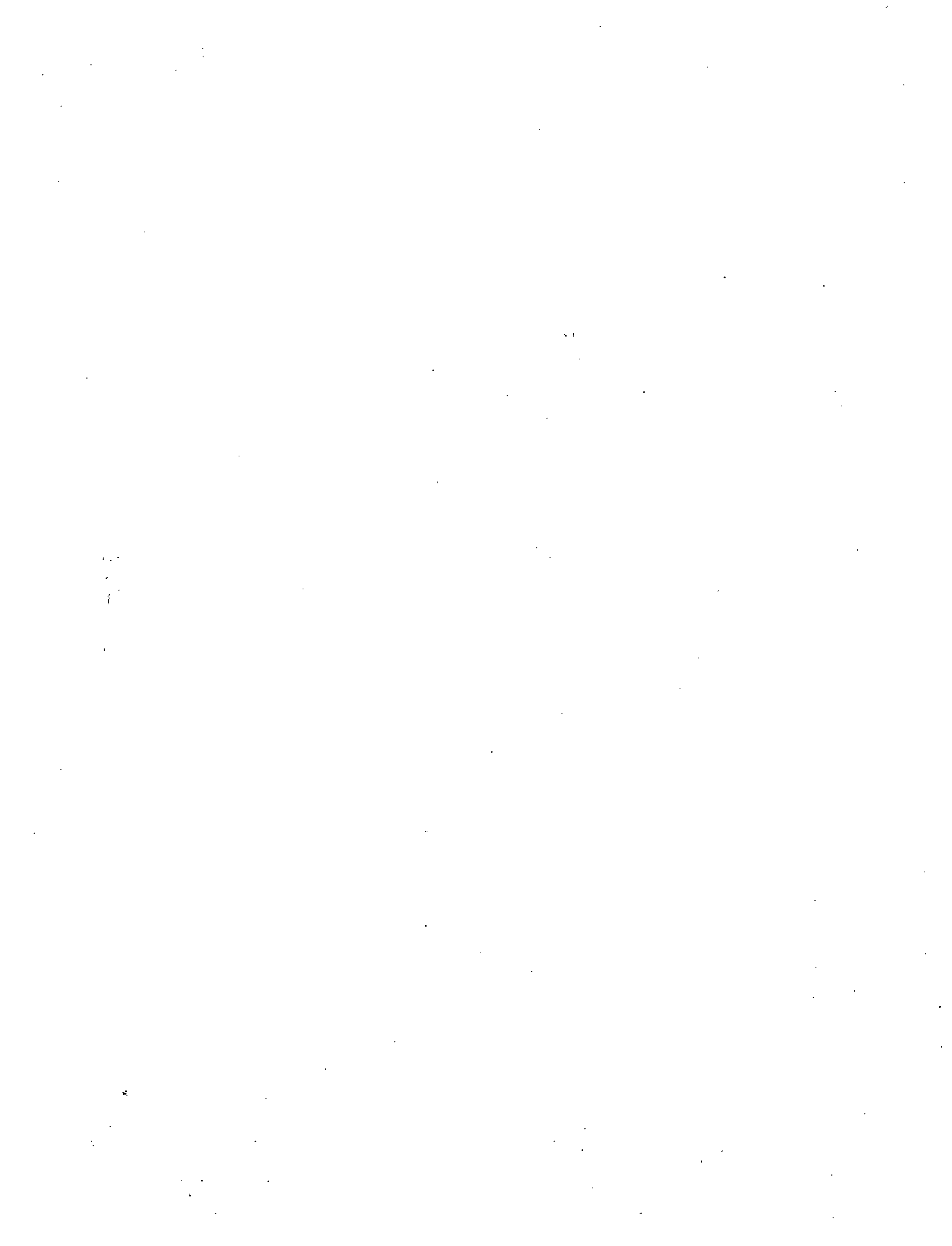
77. En caso que hechos que coadyuvan a la aplicación de cláusulas de exclusión fueran conocidos con posterioridad al reconocimiento del estatuto de refugiado, la información que justifique la aplicación de una cláusula de exclusión

llevará a la cancelación del estatuto de refugiado, aun cuando la decisión ya hubiera sido tomada.

78. La cancelación del estatuto de refugiado por parte del Estado Contratante será aplicada excepcionalmente y de manera restrictiva. La decisión será motivada, es decir, los criterios aplicados serán explicados por escrito. La resolución será notificada al refugiado y al ACNUR o a su representación en el Estado Contratante.

79. El retiro de la solicitud de estatuto de refugiado por parte del solicitante deberá ser efectuado de manera individual y voluntaria mientras el procedimiento de toma de decisión se encuentra pendiente.

80. La renuncia al estatuto de refugiado, por parte del refugiado reconocido, deberá ser efectuada de manera individual y voluntaria.



ANEXO

SITUACION DE PROTECCION - DATOS GENERALES

PAIS	CONVENCION 1951	PROTOCOLO 1967	PROCEDIMIENTO DE ELEGIBILIDAD	ESTATUTO MIGRATORIO Y DERECHOS OTORGADOS
ARGENTINA	15/11/61 Retiró restricción geográfica 23/10/84	06/12/67	Decreto N° 464 - 11/03/85 Comité Elegibilidad para Refugiados (CEPARE) Composición: MinInt, MinRelExt	Residencia Temporal Incluye los derechos de la Convención, al trabajo y a la documentación
BOLIVIA	05/05/80 Retiró restricción geográfica 15/02/82	15/02/82	Decretos Supremos N° 19639, 19640 (04/07/83) y 23763 (21/04/94) Comisión Nacional para Refugiados Composición: MinRelExt, MinInt, Migración, Justicia y Trabajo	Residencia Permanente Incluye los derechos de la Convención, al trabajo y a la documentación
BRASIL	16/11/60 Retiró restricción geográfica 09/12/89	07/04/72	Resolución Interministerial N° 394 - 29/07/91 MinInt decide según la recomendación del ACNUR	Residencia Temporal Incluye los derechos de la Convención, al trabajo y a la documentación
CHILE	28/01/72	07/04/72	Instancia Supletoria: ACNUR Procedimiento Informal Toma de decisión: MinInt	Residencia Temporal Mismos derechos otorgados a los inmigrantes, al trabajo y a la documentación (*) (**)
PARAGUAY	20/04/70 Retiró restricción geográfica 10/01/91	20/04/70	Instancia Supletoria: ACNUR	Residencia Temporal Mismos derechos otorgados a los inmigrantes al trabajo y a la documentación (**)
PERU	16/04/64 Retiró restricción geográfica 08/12/80	08/12/80	Decreto N° 001-85-RE Comisión Ad Hoc para Refugiados Composición: MinRelExt	Estatuto No Inmigrante Residente Refugiado Incluye derechos al trabajo y a la documentación
URUGUAY	17/10/69	17/10/69	Instancia Supletoria: ACNUR	Residencia Temporal Mismos derechos otorgados a los inmigrantes al trabajo y a la documentación (**)

Actualmente en Chile los casos de refugio se deciden según las leyes/procedimientos generales. Una ley está en estudio.

ACCESO DEL SOLICITANTE AL PROCEDIMIENTO DE DETERMINACION DEL ESTATUTO

PAIS	NORMATIVA	INICIO DEL PROCEDIMIENTO (RECEPCION DE LA SOLICITUD)	SOLICITANTE SITUACION MIGRATORIA
ARGENTINA	DE REFUGIO: DECRETO N° 464	ORGANO DE GOBIERNO CEPARE (MINISTERIO DEL INTERIOR)	CERTIFICADO DE RESIDENCIA PRECARIA
BOLIVIA	DE REFUGIO: DECRETOS SUPREMOS N° 19639, 19640 Y 23763	ORGANO DE GOBIERNO SECRETARIA NACIONAL DE LA CONARE (MINISTERIO DE JUSTICIA)	DOCUMENTO DE ADMISION PROVISIONAL
BRASIL	DE REFUGIO: PORTARIA N° 394/91 - 762/94 - 795/94	INSTANCIA SUPLETORIA ACNUR / CARITAS	NO CONTEMPLADA NORMALMENTE LA OTORGADA AL INGRESO AL PAIS
CHILE	MIGRATORIA CON ARTICULADO DE REFUGIO: DECRETO LEY N° 1094/75 DECRETO SUPREMO N° 597/84	INSTANCIA SUPLETORIA ACNUR / INCAMI	NO CONTEMPLADA NORMALMENTE LA OTORGADA AL INGRESO AL PAIS
PARAGUAY	MIGRATORIA: SIN MENCION DE REFUGIO	INSTANCIA SUPLETORIA ACNUR / CIPAE	NO CONTEMPLADA NORMALMENTE LA OTORGADA AL INGRESO AL PAIS
PERU	DE REFUGIO: DECRETO SUPREMO 001-85-RE	ORGANO DE GOBIERNO COMISION PERMANENTE AD HOC PARA LOS REFUGIADOS (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES)	NO CONTEMPLADA NORMALMENTE LA OTORGADA AL INGRESO AL PAIS
URUGUAY	MIGRATORIA: SIN MENCION DE REFUGIO	INSTANCIA SUPLETORIA ACNUR / OPR	NO CONTEMPLADA NORMALMENTE LA OTORGADA AL INGRESO AL PAIS

DETERMINACION DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

PAIS	PRIMERA INSTANCIA	ORGANO ANTE QUIEN SE RECURRE
ARGENTINA	DECISION DEL CEPARE POR MAYORIA SIMPLE Plazo: no está determinado	MINISTERIO DEL INTERIOR CON PREVIO DICTAMEN DE LA SUBSECRETARIA DE DERECHOS HUMANOS
BOLIVIA	DECISION DE LA CONARE A NIVEL DE COMITE EJECUTIVO (*) POR MAYORIA ABSOLUTA Plazo: no está determinado	CONARE: DECISION TOMADA A NIVEL DE COMISION PLENA (**)
BRASIL	DECISION DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXERIORES (***) Plazo: no está determinado	NO ESTA DETERMINADO
CHILE	DECISION DEL SUBSECRETARIO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Plazo: no está determinado	NO ESTA DETERMINADO
PARAGUAY	NO ESTA DETERMINADO	NO ESTA DETERMINADO
PERU	DECISION DE LA COMISION PERMANENTE AD HOC POR MAYORIA ABSOLUTA Plazo: no está determinado	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
URUGUAY	NO ESTA DETERMINADO	NO ESTA DETERMINADO

* El Comité Ejecutivo está integrado por el Delegado del MinRelExt, el Representante del Ministerio del Interior y el Representante del ACNUR.

** La Comisión Plena es la reunión de los representantes de todos los organismos e instituciones designados por el Secreto Supremo 19.639.

*** Casos positivos presentados por el ACNUR, quien decide bajo Mandato.

ORGANOS DE DETERMINACION DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

PAIS	NORMATIVA	DENOMINACION	COMPOSICION	PAPEL DEL ACNUR
ARGENTINA	DECRETO 464/85 del 11/03/85	COMITE DE ELEGIBILIDAD PARA LOS REFUGIADOS (CEPARE)	Director Nacional de Migraciones Jefe Departamento Asuntos Jurídicos Jefe Departamento Admisión de Extranjeros Representante del MinRelExt Representate del ACNUR	PARTICIPA CON VOZ SIN VOTO
BOLIVIA	DECRETOS SUPREMOS 19639 y 19640 del 04/07/83 y 23763 del 21/04/94	COMISION NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE) (**)	Delegado del MinRelExt y Culto Delegado del MinInt y Migración / Delegado del Ministerio de Justicia Delegado del Ministerio de Trabajo Delegado de la Iglesia Delegado de Asamblea Permanente de DDHH Integrante de la Facultad de Derecho Representante del ACNUR	PARTICIPA CON VOZ Y VOTO
PERU	DECRETO SUPREMO 001-85-RE del 25/02/85	COMISION PERMANENTE AD HOC PARA LOS REFUGIADOS	Director General de Asuntos Consulares (*) Director General de Asuntos Legales Director Subsecretaría de Política Exterior 2 Delegados de la Cancillería con jerarquía no inferior a Ministro Consejero (***)	SOLO PARTICIPA A PETICION DE LA COMISION

* Miembros que presiden el órgano

** Funciones a dos niveles: Nivel de Comité Ejecutivo en primera instancia (MinRelExt, MinInt y Min Justicia) y Nivel de Comisión Plena en segunda instancia

*** Miembros transitorios renovables cada 18 meses

**APLICACION SUPLETORIA DE NORMAS MIGRATORIAS
POR ORGANOS DE DETERMINACION DEL ESTATUTO DE REFUGIADO**

PAIS	NORMATIVA	AUTORIDAD COMPETENTE	PAPEL DEL ACNUR
BRASIL	PORTARIA INTERMINISTERIAL N° 394 del 29/10/91	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (División de las Naciones Unidas)	Reconocimiento bajo mandato del ACNUR instancia supletoria
CHILE	DECRETO LEY N° 1.094/75 y DECRETO SUPREMO N° 597/84	SUBSECRETARIO DE INTERIOR (Previa evaluación del caso por el Departamento de Extranjería y Migración)	Reconocimiento bajo mandato del ACNUR instancia supletoria
PARAGUAY	LEY N° 470 DE MIGRACIONES	DIRECCION GENERAL DE MIGRACION	Reconocimiento bajo mandato del ACNUR instancia supletoria
URUGUAY	LEY N° 604 DE EXTRANJEROS y DECRETO del 06/12/68	DIRECCION NACIONAL DE MIGRACION	Reconocimiento bajo mandato del ACNUR instancia supletoria

DOCUMENTACION OTORGADA

PAIS	AL SOLICITANTE DE REFUGIO	AL REFUGIADO RECONOCIDO	DOCUMENTO DE VIAJE
ARGENTINA	CERTIFICADO DE PERMANENCIA PRECARIA (*)	DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD PARA EXTRANJEROS	SE EXPIDE CONFORME ART. 28 DE LA CONVENCION
BOLIVIA	SOLICITUD DE ADMISION PROVISIONAL (**)	CARNET DE REFUGIADO CARNET DE IDENTIDAD DE EXTRANJERO	SE EXPIDE CONFORME ART. 28 DE LA CONVENCION
BRASIL	NO SE EXPIDE (****)	TARJETA DE IDENTIDAD DE EXTRANJERO CATEGORIA: REFUGIADO	NO SE EXPIDE CONFORME ART. 28 DE LA CONVENCION (***)
CHILE	NO SE EXPIDE (****)	CEDULA DE IDENTIDAD DE EXTRANJERO	SE EXPIDE CONFORME ART. 28 DE LA CONVENCION
PARAGUAY	NO SE EXPIDE (****)	CEDULA DE IDENTIFICACION DE EXTRANJEROS	NO SE EXPIDE CONFORME ART. 28 DE LA CONVENCION
PERU	NO SE EXPIDE (****)	CARNET DE EXTRANJERIA (MENCIONA SU CONDICION DE REFUGIADO)	SE EXPIDE CONFORME ART. 28 DE LA CONVENCION
URUGUAY	NO SE EXPIDE (****)	CEDULA DE IDENTIDAD DE EXTRANJEROS	SE EXPIDE CONFORME ART. 28 DE LA CONVENCION

- * Otorga derecho a trabajar
- ** No otorga derecho a trabajar
- *** Se expide pasaporte para extranjeros
- **** A pedido del interesado el ACNUR expide una constancia de Solicitud en Trámite

INDICE

	Pág.
• Acto de Apertura	
– La Presencia del ACNUR en América Latina <i>Señor Guilherme Da Cunha</i>	x
• Objetivos	xii
• Agenda	xiii
• Lista de Participantes	xv
• Lista de Expositores	xxi
• Lista de Expositores de Representantes de Países y Agencias	xxiv

PRIMERA PARTE Presentaciones de Expertos

– Derecho Internacional de los Refugiados y Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Aproximaciones y Convergencias <i>Señor Antonio Augusto Cançado Trindade</i>	3
– MERCOSUR: Armonización Legislativa en Materia Migratoria y de Refugio <i>Señora Jeannette Irigoín Barrenne</i>	23
– Los Desplazados Internos: Situación Jurídica y Propuestas de Acción <i>Señor Francisco J. Eguiguren P.</i>	29

Presentaciones de Representantes de ACNUR

– Aplicación del Derecho de Refugiados en América Latina. La Protección Internacional <i>Señora Virginia Trimarco</i>	39
– Asilo y Refugio, Diferencias y Similitudes <i>Señor Guillermo Bettocchi</i>	51
– Determinación del Estatuto de Refugiado en el sur de América Latina: acceso del solicitante al procedimiento <i>Señora Verónica de Ryckere</i>	56
– De la Determinación de la Condición de Refugiado <i>Señor José H. Fischel de Andrade</i>	70
– Integración de Refugiados: Políticas, Prácticas y Estrategias <i>Señor Cristian Koch-Castro</i>	81
– Estrategias de Integración: aspectos legales <i>Señor Alejandro Rondanini</i>	86

-
- Repatriación voluntaria, Cláusulas de Cesación Reasentamiento, Revocación de la condición de Refugiado
Señor Osvaldo Bastida 97

SEGUNDA PARTE

Presentaciones de Representantes de Países

ARGENTINA

- ¿Cuál es el rol del Estado en las políticas migratorias?
Señor Mario N. Oporto 106
- Propuesta para el Tratamiento del Refugio en Argentina
Señora Elena Zunino 109

BOLIVIA

- Derechos de los Refugiados Marco legal y práctica en Bolivia
Señor Tomás Molina 119
- Legislación Nacional 125

BRASIL

- Seminario Regional sobre Direitos dos Refugiados no Sul da América Latina - Harmonização Legislativa e de Procedimento
Señor Milton Rondó Filho 130
- Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro
Señor Cândido da Ponte Neto 133
- Decreto Nº 86.715 141

CANADA

- Aplicación del Derecho de Refugiados en Canadá. Legislación y Procedimientos
Señora Rita Beauchamp 171

CHILE

- Instancias del Procedimiento
Señor Hernán Quezada 185
- Estudio sobre Aplicación en Chile del Derecho Internacional de los Refugiados Normativa y Práctica
Señor Roberto Garretón 188
- Antecedentes sobre Legislación Migratoria Chilena
Señor Juan Manuel Valle 220
- Legislación Nacional (Decreto Ley Nº1.094, de 1975) 231

PARAGUAY

- Legislación en Paraguay
Señor Anatolio Cardozo 245

PERU

- Determinación del Estatuto de Refugiado en el Perú
Señor Luis Mendivil Canales 265
- Los Refugiados en el Perú
Señora Gloria Lobstein 270
- ¿Cómo debe ser y Qué debe contener una Norma Interna sobre el Refugio?
Señora Laura Giuliana Lavarello Carbajo 277

URUGUAY

- Informe sobre la Situación Migratoria Nacional. Políticas Vigentes - Legislación y Procedimientos sobre Refugio
Señora Martha Gilmet Cristech 310
- Estrategia de Integración para Refugiados en Uruguay
Señora M. Teresa Olivera de Aiscar 316
- Conclusiones y Recomendaciones 320

TERCERA PARTE

Módulo de Capacitación

- Pautas para la Armonización de Legislación y Procedimientos Nacionales con Normas y Principios del Derecho Internacional de Refugiados



1918

